



Rapport
2025:16

ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning

Behov, forutsetninger og konsekvenser

Jon Furholt, Håkon Høst, Mari Elken, Otto Sevaldson Lillebø,
Lene Korseberg og Aslaug Louise Slette

Rapport
2025:16

ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning

Behov, forutsetninger og konsekvenser

Jon Furholt, Håkon Høst, Mari Elken, Otto Sevaldson Lillebø,
Lene Korseberg og Aslaug Louise Slette

Rapport	2025:16
Utgitt av Adresse	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.
Prosjektnr.	21503
Oppdragsgiver Adresse	Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse Postboks 236 sentrum, 0103 Oslo
Fotomontasje	NIFU
ISBN	978-82-327-0731-7
ISBN	978-82-327-0732-4 (online)
ISSN	1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Denne studien tar for seg en mulig innføring av *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) for høyere yrkesfaglig utdanning i Norge. Studien er gjennomført på oppdrag fra, og finansiert av, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Studien bygger på dybdeintervjuer av informanter i Norge og fra Europa, en spørreundersøkelse til fagskolene, samt dokumentanalyse.

Prosjektgruppen har bestått av Jon Furholt, Håkon Høst, Mari Elken og Otto Lillebø. Aslaug Louise Slette har bidratt med delen om ESG, og Lene Korseberg har stått for delen om de juridiske sidene ved ECTS og studiepoeng. Jon Furholt har ledet prosjektet. Asgeir Skålholt og Eli Tronsmo har bidratt med kvalitetssikring.

NIFU vil takke HK-dir for et spennende oppdrag, og alle informanter som har deltatt.

Oslo, 26.09.2025

Vibeke Opheim
Direktør

Cay Gjerustad
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	9
1 Innledning.....	16
1.1 Bakgrunn	16
1.2 Problemstillinger	21
1.3 Metoder og data.....	22
1.4 Oppbygning av rapporten	26
2 ECTS og europeisk utdanningssamarbeid.....	27
2.1 ECTS og studiepoeng.....	28
2.2 Utviklingen av ECTS som europeisk verktøy	31
2.3 Utfordringer med ECTS	37
2.4 Andre europeiske verktøy med relevans for ECTS.....	42
2.5 Oppsummering	48
3 Norske aktørers behov og forventninger	50
3.1 Aktørene i høyere yrkesfaglig utdanning	50
3.2 Vurderinger fra universitet- og høyskolesektoren.....	60
3.3 Forvaltningens perspektiv	69
3.4 Oppsummering	77
4 ECTS og høyere yrkesfaglig utdanning i Europa	79
4.1 Sveits	80
4.2 Danmark	86
4.3 Kartlegging av noen relevante land	93
4.4 ECTS og høyere yrkesfaglig utdanning i Europa	94
5 Konsekvenser og forutsetninger	98
5.1 Sentrale temaer.....	99
5.2 Handlingsrommet.....	105
5.3 Forutsetninger og alternativer.....	110
Referanser.....	117

Sammendrag

På oppdrag for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), har NIFU gjennomført en studie som handler om behov, forutsetninger og mulige konsekvenser av å innføre *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) for høyere yrkesfaglig utdanning i Norge. Som tverreuropeisk mål på arbeidsbelastning og læringsutbytte, har ECTS vært veletablert i norsk høyere utdanning som en internasjonal standard for fastsetting av studiepoeng. Parallelt med at fagskolene har gjennomgått omfattende endringer både når det gjelder sektorens størrelse og institusjonelle rammer, har det over tid utviklet seg et krav fra fagskolene, studentene og deres råd om at også høyere yrkesfaglig utdanning skal kunne gi ECTS på lik linje med høyere utdanning.

For å gå i dybden på hvilke behov ECTS skal dekke og hvilke forventninger og mulige konsekvenser innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning kan ha, ser vi i denne studien både på ECTS helt spesifikt, men også hvordan dette inngår i et større systemlandskap i Norge og i Europa. Den overordnede problemstillingen for studien er *hvilke muligheter* som finnes for innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, *hvilke mål* det er ment å oppnå, og *mulige konsekvenser* det vil kunne ha. Videre har vi formulert følgende forskningsspørsmål som studien forsøker å svare på:

1. Hvilke problemer er det tenkt at innføring av ECTS kan løse i høyere yrkesfaglig utdanning, og hvilke forventninger har ulike aktører på tvers av sektoren?
2. Under hvilke forutsetninger ble ECTS innført i Norge, i hvilken grad har disse forutsetningene endret seg, og hvordan står disse i forhold til andre internasjonalt forankrede verktøy og forpliktelser?
3. Hvilke krav og forpliktelser for Norge og utdanningsinstitusjonene følger av Bolognasamarbeidet, og hvordan står disse i forhold til bruk av ECTS?
4. I hvilken grad og under hvilke forutsetninger blir det brukt ECTS for høyere yrkesfaglige utdanninger i andre land, og i hvilken grad er disse utdanningene og konteksten for disse sammenlignbare eller relevante for det norske utdanningssystemet?

5. Hvilke forutsetninger og krav må foreligge for at ECTS kan bli innført for norsk høyere yrkesfaglig utdanning, hvilke konsekvenser vil det kunne ha for høyere yrkesfaglig utdanning og i hvilken grad er disse i tråd med utfordringene ECTS er tenkt å løse?
6. Hvilke konsekvenser eller implikasjoner vil innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning kunne ha for fagskoler, universiteter og høyskoler, utdanningenes egenart og arbeidsdelingen mellom disse?

Med stortingsmeldingen *Fagfolk for en ny tid* (Meld. St. 11 (2024–2025)) og den påfølgende behandlingen av meldingen i Stortinget har departementet og Stortinget pekt ut flere, større endringer i fagskolesektoren. Sentralt i dette er en varslet etablering av en egen yrkesfaglig søyle i NKR og åpning for høyere yrkesfaglig utdanning på nivå over nivå 5. Disse endringene er sentrale for fremtidens fagskolesektor, og det har vært viktig å se kravet om ECTS i kontekst av de varslede endringene.

For å kaste lys over problemstillingen har vi fulgt tre hovedspor. For det første har vi gått i dybden på hvilke behov og forventninger som ligger til grunn for kravet om ECTS, og for å kartlegge mulige konsekvenser for de ulike sektorene og for arbeidsdelingen i utdanningssystemet. Dette er et krav som springer ut av den norske konteksten, og må forstås i lys av fagskolens posisjon i det norske utdanningssystemet og fagskoleaktørenes selvforståelse. Vi har intervjuet representanter fra fagskolene og deres interesseorganisasjoner som naturlig nok sentrale aktører i dette spørsmålet. Vi har også sendt ut en kort, åpen spørreundersøkelse til alle fagskolene. Videre har vi intervjuet aktører fra universitets- og høyskolesektoren, interesseorganisasjoner knyttet til høyere utdanning, og ulike aktører fra forvaltning og utdanningsmyndigheter.

Det andre sporet vi har fulgt handler om ECTS som et tverreuropeisk verktøy. Basert på dokumentanalyser og dybdeintervjuer med sentralt plasserte informanter, har vi kartlagt både historikken og utviklingen av ECTS på europeisk nivå, samt den konteksten det virker i. Særlig tilknytningen til Bologna-prosessen og europeiske verktøy for kvalitetssikring har vært viktig.

Til slutt har vi sett på hvordan ECTS blir brukt i enkelte andre europeiske land. For to land har vi gått i dybden, og benyttet dokumentanalyse og dybdeintervjuer med flere relevante aktører. Vi har viet særlig oppmerksomhet mot hva høyere yrkesfaglig utdanning betyr i disse landene, og landenes særegenheter som bidrar til å kaste lys over løsningene og bruken av ECTS. Vi har også gjort en mer overordnet kartlegging av ytterligere sju land ved hjelp av databaser for landenes utdanningssystem og standardiserte spørsmål til landenes utdanningsmyndigheter. Dette har vi gjort for å få frem variasjonen i ulike løsninger, og bruk av ECTS.

En samlet fagskolesektor

Fagskolesektoren fremstår svært samlet i kravet om ECTS, men også hva gjelder ambisjoner knyttet til en ny yrkesfaglig søyle, høyere nivåer i NKR og nye grader innen høyere yrkesfaglig utdanning. Selv om sektoren bærer preg av å være svært heterogen, både med tanke på fagområder og portefølje, og med tanke på størrelse og institusjonell kapasitet, råder det enighet om de politiske prioriteringene.

Fagskoleaktørene trekker jevnt over frem internasjonalisering som et mål med ECTS spesifikt. Dette skjer mot et bakteppe hvor en samlet fagskolesektor jobber for å øke anerkjennelsen og statusen til utdanningstypen, både overfor storsamfunnet, men også i forhold til universitets- og høyskoleutdanninger. Ønsket om ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning blir også formulert i kontekst av et krav om å bli likestilt med høyere utdanning, og at ECTS ikke er løsrevet fra andre systemendringer i denne sektoren.

Sektoren uttrykker lite bekymring for negative konsekvenser av å innføre ECTS, og ser på dette mer som et verktøy til å øke fagskolenes handlingsrom og muligheter.

ECTS som verktøy for høyere utdanning

Der fagskolesektoren står relativt samlet i kravet om ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, er situasjonen mer variert for andre aktører. De høyere utdanningsinstitusjonene har ulike samarbeidsrelasjoner til fagskolene, og opplever i liten grad at dette skaper utfordringer. Informantene fra universitets- og høyskolesektoren er mer avventende til om ECTS vil løse de behovene fagskolene har, og trekker særlig frem at arbeidet med opptak, fritak og utveksling er ressurskrevende og at ECTS ikke er en enkel løsning på dette. De trekker også frem bekymringer om akademisering av fagskolesektoren som en mulig konsekvens. Utdanningsinstitusjonene er imidlertid ikke veldig bekymret for egen virksomhet og for høyere utdanning generelt, med unntak av noe uro for at fagskolene kan øke konkurransen om studenter.

Interesseaktører koblet til høyere utdanning er derimot uttalt negative til at fagskolene skal ta i bruk verktøy som er eksklusivt knyttet til høyere utdanning. Disse peker på at det kan bli forvirring om hva som er hva i utdanningssystemet, og er særlig opptatt av forskningsfundamentet som et særtrekk ved høyere utdanning. Bekymringene inkluderer at det etableres snarveier til høyere utdanning eller at en visker ut forskjellene, og at det i ytterste konsekvens vil være skadelig for kvaliteten i høyere utdanning.

Aktørene i høyere utdanning og fra forvaltningen er samtidig samstemte om at ECTS er tett knyttet til Bolognasamarbeidet og de europeiske verktøyene. ECTS ses som tett forbundet med høyere utdanning, og det vil være krevende å skulle

løsrive ECTS fra denne konteksten. Dette handler om hvordan disse verktøyene fungerer sammen, men også om hva andre land reelt sett forstår og forventer av informasjon om norske utdanninger og det norske utdanningssystemet.

Variasjon i høyere yrkesfaglig utdanning og ECTS i Europa

Et sentralt funn her er at det i liten grad finnes noen konsensus om hva høyere yrkesfaglig utdanning er i Europa, og at landskapet først og fremst er preget av at ulike land har organisert seg svært ulikt, basert på egne forutsetninger, utdanningssystem og arbeidsliv. Høyere yrkesfaglig utdanning dekker svært ulike utdanningstyper, fra yrkesrettede profesjonsutdanninger med klar forankring i akademia, til utdanninger som bygger videre på fagopplæring, med liten kobling til høyere utdanning både i innhold og nivå. Tilsvarende er det stor variasjon i hvorvidt de ulike landene har inkludert yrkesrettede utdanninger i sine systemer for høyere utdanning, og på hvilke nivåer de er. Nivåene i landenes kvalifikasjonsrammeverk er i liten grad en god indikasjon på hva som er yrkesfaglig utdanning, og hvordan arbeidsdelingen og forholdet mellom sektorer er.

Når vi ser på både det europeiske nivået og på enkeltland, så er det likevel tydelig at høyere yrkesfaglig utdannings forhold til høyere utdanning er helt sentralt for bruken av ECTS. I de landene som gir ECTS til høyere yrkesfaglig utdanning, så er disse utdanningene knyttet til systemet for høyere utdanning. Det er en bred enighet blant informanter på europeisk nivå og i de landene vi har undersøkt, om at ECTS er tett knyttet til andre europeiske verktøy for høyere utdanning, og særlig Bolognasamarbeidet. Samtidig er ingen utdanningssystem like; hvert lands system har over lang tid vokst frem av nasjonale kontekster og behov. Felles europeiske løsninger, som ECTS, representerer derfor et forholdsvis nytt grep i utdanningspolitikken.

Samtidig som koblingen ECTS har til høyere utdanning er tydelig, har også høyere utdanning stort innslag av variasjon i Europa. Flere land inkluderer utdanninger som har klare likhetstrekk med norsk høyere yrkesfaglig utdanning i sine høyere utdanningssystemer. Dette gir en indikasjon på at forankringen ECTS har i høyere utdanning, primært er knyttet til system, og bare indirekte til hva som kan kvalifisere til å være høyere utdanning, som i større grad tilfaller de enkelte landene å definere.

Utfordringen med manglende internasjonalisering og svak studentmobilitet i de norske fagskoleutdanningene ser i stor grad ut til å være felles med fagskoleutdanninger ellers i Europa, enten de gir ECTS eller ikke, og uavhengig av om de er knyttet til systemet for høyere utdanning eller ikke. Lav internasjonal mobilitet ser snarere ut til å være knyttet til manglende standardisering i høyere yrkesfaglig utdanning, og at utdanningene hovedsakelig retter seg mot studenter som står i

jobb og ofte også har familieforpliktelser. Dette er forhold som i liten grad endres av kopling til ECTS.

Etter at man mislyktes med å etablere fellesstandarder for europeiske yrkesfaglige utdanninger har det på europeisk nivå blitt fremmet initiativ for å utvide ECTS til også å gjelde høyere yrkesfaglig utdanning. Om slike initiativ eventuelt skulle vinne frem, noe som i dag er høyst usikkert, vil ECTS kunne endres i retning av et rent omfangs- og kvalitetsmål på utdanning, og løsnes fra sin tilknytning til høyere utdanning. Det vil endre også den norske situasjonen.

ECTS er knyttet til andre verktøy

Ettersom ECTS har forankring i et europeisk samarbeid om høyere utdanning, må vi legge til grunn at ECTS også samvirker med andre sider av dette samarbeidet. På den ene siden vil det kunne løse ut krav om at utdanningsinstitusjonene eller utdanningene må tilpasses andre standarder og systemer som i dag er relativt fremmed i fagskolesektoren. På den andre siden kan det være mer indirekte ved at ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning gir utenlandske utdanningsinstitusjoner og -myndigheter forventninger om hva slags utdanninger det er snakk om, og hvilke institusjonelle forutsetninger som ligger til grunn. Særlig de europeiske standardene for kvalitetssikring av høyere utdanning og føringene som ligger i kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning er viktige, men systemene for godkjenning av utdanning kan også påvirkes.

På samme måte som at ECTS er knyttet til, og samvirker med, andre europeiske verktøy for høyere utdanning, er det også tydelig at kravet fra fagskolene om ECTS ikke sees på som et tiltak isolert fra andre endringer. Alle aktørene ser denne endringen i lys av utviklingen av en yrkesfaglig søyle og åpningen av NKR for høyere yrkesfaglig utdanning på høyere nivåer, men også andre varslede eller mulige endringer som institusjonsakkreditering, periodiske tilsyn og gradsbevevelser er relevante. Spørsmålet om hvilken plass høyere yrkesfaglig utdanning har og skal ha i det norske utdanningssystemet, henger på denne måten sammen med flere ulike utviklingstrekk som alle bidrar til behov for nye grensedragninger. Kravet om ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning løser altså ut spørsmål om fagskolens plass i utdanningssystemet som også andre endringer bidrar til å presse frem.

Stort handlingsrom og politisk ansvar

Selv om det europeiske utdanningssamarbeidet er viktig, så er utdanningspolitikk og ansvaret for de nasjonale utdanningssystemene enkeltlandenes ansvar. Det er svært lite i dette landskapet som er forpliktende i streng folkerettslig forstand. På samme måte er utdanningene og verktøyene knyttet til nasjonale kontekster, hvor

både arbeidslivets organisering, utdanningssystemets oppbygning og reguleringer, de nasjonale myndighetenes domene.

Dette betyr at det formelle handlingsrommet er stort, og det er norske utdanningsmyndigheter som er ansvarlig for hvordan dette skal og kan innføres, og hvilken posisjon Norge tar i det operative, europeiske utdanningssamarbeidet. Bolognasamarbeidet og tilhørende verktøy gir en høy grad av fleksibilitet, og disse er rigget for en relativt variert flora av måter å organisere høyere utdanning på. Flere av spørsmålene om fagskolenes posisjon og rolle i utdanningssystemet handler i større grad om forholdet de skal ha til høyere utdanning, enn om hvilke spesifikke forpliktelser det europeiske utdanningssamarbeidet gir Norge.

Fagskolenes plass og rolle i fremtiden gir mange åpninger, men valgene som utdanningsmyndighetene tar vil også medføre konsekvenser som det er viktig å være seg bevisst.

ECTS og veivalg for fagskolesektoren

Et viktig funn i denne studien er at selv om det er flere måter å innføre ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning på, er det vanskelig å se alternativer som ikke også vil kunne ha til dels store konsekvenser for fagskolesektoren slik den er i dag – på kort eller lang sikt. Slike konsekvenser kan ramme fagskolene ulikt, noe som innebærer at enigheten i sektoren i praksis kan vise seg å være mindre entydig enn den fremstår i utgangspunktet.

Det er verdt å understreke at ECTS *alene* ikke vil utgjøre en større reform av høyere yrkesfaglig utdanning, men at det er de bakenforliggende forutsetningene for ECTS, og som vi også finner grenseoppganger for i andre varslede endringer og innføringen av en yrkesfaglig søyle, som sammen vil kunne utløse et veivalg for fagskolesektoren. Et av de uavklarte spørsmålene er forholdet høyere yrkesfaglig utdanning skal ha til høyere utdanning, og eventuelt hvordan slike grenseoppganger skal trekkes. Innføringen av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning vil kunne være utløsende for et slikt veivalg.

Oppsummert handler dette om at det er fullt mulig å innføre ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, men at det her er snakk om endringer for denne sektoren som potensielt vil kunne ha store strukturelle og institusjonelle konsekvenser både på kort og lang sikt. I ytterste konsekvens handler det om å ta stilling til hvilken vei fagskolesektoren skal utvikle seg, og hvilke endringer eller reformer som bidrar til dette.

For den videre diskusjonen skisserer rapporten grovt fire alternativer:

- Innføring av ECTS som et sektornøytralt omfangsmål hvor Norge bruker ECTS frikoblet utdanningstype, og også uavhengig av Bolognasamarbeidet.
- Et bredere system for høyere utdanning, som inkluderer høyere yrkesfaglige utdanninger som tilfredsstiller kravene som settes for en slik, utvidet sektor.
- Et binært system for høyere utdanning hvor høyere utdanning har to separate søyler, en akademisk og en yrkesfaglig, men hvor begge faller inn under Bolognasamarbeidet og de verktøyene som ligger der.
- En todelt fagskolesektor, hvor utdanninger, som kvalifiserer til det, inngår i en ny, yrkesfaglig søyle, men hvor andre utdanninger blir henvist til en annen struktur som bedre ivaretar deres egenart.

Vi argumenterer for at alle disse alternativene kan være mulige, men at de har svært ulike, potensielt store implikasjoner for utdanningssystemets forskjellige deler. Fagskolesektoren er preget av heterogenitet og institusjoner med svært ulike forutsetninger, og reformene i sektoren vil kunne ramme disse forskjellig.

1 Innledning

Høyere yrkesfaglig utdanning i Norge har gjennomgått store endringer de siste ti årene, og har på mange måter beveget seg fra å ha en beskjeden og relativt perifer rolle i det norske utdanningssystemet, til å oppleve både stor politisk oppmerksomhet og kraftig vekst. Utviklingen av fagskolesektoren sammenfaller med en høy, men utflatende rekruttering til høyere utdanning og et økende press på norsk arbeidsliv i form av mangel på kvalifisert arbeidskraft. Yrkesfaglig kompetanse er noe av det som det antas å bli mangel på i mange ulike deler av arbeidslivet (Vigtel, 2024, s. 41, 46), noe som har utløst politiske diskusjoner om satsing på yrkesfagene generelt. Blant annet har det ført til diskusjoner om å styrke de videre utdanningsmulighetene for personer med yrkesfaglig kompetanse og om hvordan etter- og videreutdanning av denne gruppen kan bidra til å svare på samfunnets behov for yrkesfaglig kompetanse. Flere endringer i regulering og rammevilkår har gjort fagskolene i stand til både å utvikle seg og å forme nye politiske ambisjoner for hvordan sektorens rolle skal være ut i fremtiden.

Denne studien handler om behov, forutsetninger og mulige konsekvenser av å innføre *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS) i høyere yrkesfaglig utdanning. Studien er gjennomført samtidig med at det varsles omfattende reformer av fagskolesektoren, gjennom stortingsmeldingen *Fagfolk for en ny tid* (Meld. St. 11 (2024-2025)). Stortinget vedtok i mai 2025 en rekke endringer for fagskolene, blant annet at det skulle legges til rette for innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, og bad Regjeringen komme tilbake med forslag om hvordan dette kan gjøres. Dette ligger som et bakteppe for denne rapporten. Det er et mål at studien skal bidra til et kunnskapsgrunnlag om hva ECTS er, hvilke implikasjoner det vil ha å inkludere høyere yrkesfaglig utdanning, og mulige konsekvenser av ulike veier å nå dette på.

1.1 Bakgrunn

Som en utdanningstype som både har fått en annen plass og større ambisjoner enn tidligere, ser vi at fagskolene støter opp imot andre deler av utdanningssektoren og de systemene vi finner der. Fagskolens historie og plass i dagens system er

sentralt for å forstå de ambisjonene fagskoleaktørene har for utdanningstypen i dag, og for de politiske fremtidsutsiktene de står overfor. I det følgende presenterer vi derfor noen hovedmomenter ved høyere yrkesfaglig utdannings historie og plass i utdanningssystemet, og kommer inn på de viktigste systemiske endringene denne sektoren står overfor.

Etablering av fagskolesektoren

Det norske utdanningssystemet har fra 1970-tallet og utover utviklet seg fra det vi kan beskrive som en løs konfigurasjon av institusjoner, ofte parallelle og separat regulert, til et mer integrert og ikke minst nivådelt system. Det var likevel først etter at videregående opplæring og høyere utdanning hadde blitt konsolidert som to enhetlige utdanningsnivåer rundt 2000 at man startet en prosess med å formalisere fagskoleutdanningene i et eget system. Det var imidlertid ikke enighet om fagskoleutdanningene skulle utgjøre et nytt utdanningsnivå, slik Berg-utvalget (NOU 2000: 5) foreslo, om de skulle ses som en parallell til høyere utdanning, slik de de borgerlige partiene gikk inn for, eller om utdanninger av fagskoletypen skulle legges til høyskolene, slik Arbeiderpartiets mindretallsregjering i 2000 anbefalte (St.meld. nr. 20 (2000-2001)). I den endelige fagskoleloven, som ikke ble vedtatt før i 2003, ble det hetende at fagskoleutdanningene skulle ligge på nivå over videregående opplæring, mens det inntil videre var mer underforstått at fagskoleutdanning skulle ligge under høyere utdanning.

Strategien om å inkludere nesten alle uplasserte utdanninger i dette «tredje» utdanningsnivået, gjorde at fagskolesystemet fra starten av bestod av et bredt spekter av utdanninger. Kjernen i systemet har fra etableringen vært de tidligere tekniske fagskolene, som har historie tilbake til 1960-tallet. Fagskolesektoren kom imidlertid til å inkludere både utdanninger som lignet de tekniske ved at de bygde på fagbrev, men også utdanninger som var svært forskjellige, og som rekrutterte på et annet, ofte generelt grunnlag i form av fullført videregående opplæring.

Gjennom etableringen av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) ble fagskoleutdanning tilordnet henholdsvis nivå 5.1 og 5.2, etter at nettopp fagskolenes plassering var en diskusjon i prosessen med å etablere et rammeverk i Norge (Elken, 2015a). Ved innføringen av NKR var fagskolesektoren, og ikke minst det nasjonale Fagskolerådet, fortsatt under etablering, og aktørene hadde begrenset evne til å fremme sektorens samlede interesser (Høst & Tømte, 2016). Ifølge Bergseng (2011) opplevde arbeidslivspartene, som også er blant de sentrale fagskoleaktørene, at deres deltakelse var begrenset til å være høringsinstanser i prosessen med å innplassere ulike utdanninger i et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (Bergseng, 2011). De protesterte, og samtidig festet det seg en oppfatning hos arbeidslivspartene av at fagskolene ble plassert for lavt.

Institusjonaliseringen av fagskolesystemet fra 2003 gikk lenge langsomt, og studenttallene som hadde økt ved etableringen av det nye systemet, flatet ganske raskt ut. I perioden fra den nye fagskolestatistikken ble etablert i 2011 og frem til 2018 lå studenttallet relativt flatt i området 14–16 000 studenter. De siste årene har det imidlertid skjedd et taktskifte. En rekke tiltak med sikte på å fremme fagskoleutdanningenes posisjon og oppslutning i Norge har vært gjennomført. Stadig flere fagskoler har fått såkalt områdeakkreditering, og dermed fått flere selvakkrediteringsfullmakter. Fagskolene tilføres stadig flere offentlig finansierte studie-plasser og benevnes nå som «høyere yrkesfaglig utdanning». Det er truffet en rekke tiltak for å styrke kvalitetssystemene rundt dette skoleslaget, og «fagskolepoeng» har blitt til «studiepoeng», riktignok ikke «konvertible» med studiepoeng fra universiteter og høyskoler. (NOKUT, 2021; Kunnskapsdepartementet, 2018; Johansen et al., 2022).

Det har også foregått en konsentrasjon gjennom fusjoner og oppkjøp av fagskoler, slik at antallet skoler er redusert fra 91 i 2016 til 60 i 2023¹. Antall studiesteder har imidlertid ikke blitt redusert, men tvert imot økt fra rundt 140 i 2016 til 170 i 2023. (Didriksen et al., 2022) Samtidig kan man kanskje si at betydningen av studiestedenes geografiske plassering er redusert, ettersom det har vært en sterk utvikling i retning fagskoleutdanning på nett. I 2014 var stedbasert utdanning det normale, med opp mot 90 prosent av studentene, og bare 10 prosent på nett. I 2023 er dette snudd opp ned, og to av tre fagskolestudenter studerer nå helt eller delvis på nett.

I årene 2018 til 2024 har antallet studenter i fagskoleutdanning doblet seg fra i underkant av 17 000 til nesten 33 000 studenter. Hele 90 prosent av de nye studentene de siste årene er deltidsstudenter (Espeland et al., 2024). Mens det normale før den store veksten satte inn var å studere på heltid, er det nå mer enn 7 av 10 studenter på deltidsstudier.

Fagskolenes plass i utdanningssystemet

Fagskolesektoren har til dels hatt en uklar posisjon i det norske utdanningssystemet. Den er også preget av å samle relativt ulike utdanningsområder. Felles for disse er at de skal være yrkesrettede utdanninger på nivå over videregående opplæring, og at de skal gi kompetanse «som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæring. (Fagskoleloven, 2018, § 4). Slik skal de være tett knyttet til konkrete behov i arbeidslivet, og «bygge på kunnskap og erfaring fra ett eller flere yrkesfelt». På den måten kan man karakterisere disse som erfarings- eller kunnskapsbaserte utdanninger, snarere enn forskningsbaserte, som vi vil finne i høyere utdanning.

¹ DBH fagskolestatistikk

Fagskolene samarbeider derfor også tett med arbeidslivet og opprettholder forbindelse med representanter fra yrkesfeltet. Dette er samarbeidsformer som spenner fra gjesteforelesere og bedriftsbesøk, til formaliserte praksisopphold i virksomheter og prosjektoppgaver som gjøres delvis i virksomhetene. Særlig relevant er det at representanter fra arbeidslivet og fra arbeidslivets organisasjoner også deltar i utforming og evalueringer av utdanningene (Høst et al., 2024; 2025). Samarbeidet og forholdet til arbeidslivet er svært sentralt, og idealet om praksisnær og erfaringsbasert utdanning står sentralt. Sammen har dette konsekvenser for hvordan fagskolene jobber, og hvordan de ser på både sin egen kunnskapsbase og kvaliteten utdanningene har. (Høst et al., 2019; Slette et al., 2025)

Fagskolesektoren er imidlertid svært heterogen, både med tanke på hva utdanningene bygger på, men også med tanke på grenseoppgangen mot høyere utdanning. Avhengig av hvor i dette systemet man er plassert, vil det trolig være ulike vurderinger av, og behov for, et felles verktøy som kan uttrykke nivå og omfang av fagskolestudier, som er felles med universitets- og høyskolesektoren.

Det har etter hvert blitt vanlig å skille mellom videreutdanninger, som tar inn studenter på grunnlag av fagbrev, og grunnutdanninger, som tar inn studenter med videregående opplæring, men uten krav til særskilte faglige forkunnskaper.

Tekniske fag er det klart største fagområdet. De fleste utdanningene her er offentlige, bygger på spesifikke fagbrev og har sin opprinnelse i de tidligere tekniske fagskolene. IT-utdanninger, som er en raskt voksende underkategori under tekniske fag, tilbys i stor grad i private skoler som grunnutdanninger som ikke krever bestemte faglige forkunnskaper. Både innenfor de tradisjonelle tekniske og i IT-fagene er det mange toårige utdanninger som har klare overlapp med tilsvarende utdanninger i universitets- og høyskolesektoren, og med de posisjoner i arbeidslivet disse åpner for.

Helse- og oppvekstfag, som er det nest største fagområdet, omfatter også ettårige videreutdanninger på fagbrev. Disse utdanningene regnes ikke som høyere utdanning, men er formelt plassert på et lavere nivå i utdanningssystemet, og de åpner i svært begrenset grad for videre karriereveier innenfor sine områder. Utdanningene er offentlig finansiert, men tilbys i stor grad av private skoler, ofte som nettutdanning.

Økonomisk-administrative fag er normalt kortere utdanninger, som ikke bygger videre på en yrkesspesifikk videregående opplæring, men som samtidig ofte rekrutterer folk i arbeid som ønsker å videreutvikle seg. Mange av studentene her har også høyere utdanning fra tidligere (Alne et al., 2023).

Samferdselsfag er sammensatt av tre typer yrkesutdanning: maritime fag, som er tett knyttet til fag- og yrkesopplæringen, pilotutdanninger, som tilbys av private fagskoler og finansieres med studieavgifter, og lokførerutdanningen, som tidligere var en etatsutdanning. De maritime utdanningene har store overlapp med, og

leder til, de samme yrkessertifikatene som de høyere utdanningene på samme fagområde.

De kreative fagene inkluderer kunstutdanninger og andre kreative utdanninger innen blant annet design. Dette er utdanninger som ikke er så lett å plassere nivåmessig. Her er det både studenter som tar utdanningen som forskole til høyere utdanning, og studenter som går den andre veien, fra høyere utdanning til fagskole fordi de ønsker en spesifikk utdanning (Høst et al., 2024; Alne et al., 2023).

Utvikling av en yrkesfaglig søyle og fagskolereform

Det har vært en lang rekke mindre reformer i fagskolesektoren siden 2018, og sammen med de varslede endringene kan dette samlet forstås som en større fagskolereform med mål om å gi fagskolene en tydeligere, og også større plass i utdanningssystemet. Særlig tre store endringer har vært viktige forutsetninger for de reformgrepene vi i dag står overfor.

Fra å hete fagskoleutdanning ble betegnelsen «høyere yrkesfaglig utdanning», begrunnet i «å heve fagskolesektorens synlighet og betydning for samfunnet», og mer spesifikt om å tilby et «klart nivåbegrep, og plassere fagskoleutdanning som likestilt alternativ til universitets- og høyskoleutdanning, på nivået over videregående utdanning» (Prop. 17–18). Denne endringen har virket som et kraftig signal om at man ønsker å heve statusen til utdanningstypen.

For det andre ga tilgangen til å få akkreditering for fagområder flere fagskoler større fullmakter til å selv kvalitetssikre og akkreditere nye utdanninger. Dette gav samtidig de aktuelle fagskolene større ansvar for kvalitetsarbeid og kvalitetssikringssystemer, for å erstatte mye av det NOKUT frem til da hadde gjort. Det krevde også økt institusjonell kapasitet for disse institusjonene.

For det tredje gikk det som tidligere hadde vært omtalt som «fagskolepoeng», og som skulle være et omfangsmål for fagskoleutdanning, over til å hete «studiepoeng», slik det gjør i høyere utdanning (Fagskoleloven, 2018, § 17a). Selv om det ble presisert av både Kunnskapsdepartementet og NOKUT at studiepoeng fra fagskoleutdanning og studiepoeng fra høyere utdanning ikke var like eller direkte konvertible, har dette trolig bidratt til at mange har sett disse to systemene mer i sammenheng. Studiepoeng defineres til å være en «betegnelse på læringsutbytte og normert studietid», og er estimert til å være 60 studiepoeng for et studieår på 10 måneder heltidsstudier.

Stortingsmeldingen *Fagfolk for en ny tid* (Meld. St. 11 (2024–2025)) varslet nye, store endringer i fagskolesektoren. Særlig viktig var at Kunnskapsdepartementet her fulgte opp NOKUTs anbefalinger fra 2023 (Furholt & Amundsen, 2023) om å åpne opp Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanning på nivå 6 og 7. Departementet varslet etableringen av en egen yrkesfaglig søyle, som skal være sidestilt med høyere utdanning og med egne nivåbeskrivelser på høyere nivå.

Stortinget vedtok meldingen i mai 2025 og ba regjeringen legge til rette for å innføre ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning. Samtidig anmodet Stortinget regjeringen om å komme tilbake med forslag om passende gradsbenevnelser for høyere yrkesfaglig utdanning som er «i samsvar med benevnelsen i andre europeiske land». Stortingsflertallet ønsket dermed å gå lengre enn det departementet varslet i stortingsmeldingen, og har på denne måten økt omfanget på den reformen av høyere yrkesfaglig utdanning som nå er på vei.

1.2 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen for studien har forgreninger både til en lang rekke ulike aktører i norsk forvaltnings- og utdanningslandskap, men også til europeiske forhold og politikk, samt ulike tilnærminger i andre europeiske enkeltland. Den overordnede problemstillingen for studien er *hvilke muligheter* som finnes for innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, *hvilke mål* det er ment å oppnå, og *mulige konsekvenser* det vil kunne ha. Med utgangspunkt i den overordnede problemstillingen har vi formulert følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke problemer er det tenkt at innføring av ECTS kan løse i høyere yrkesfaglig utdanning, og hvilke forventninger har ulike aktører på tvers av sektoren?
2. Under hvilke forutsetninger ble ECTS innført i Norge, i hvilken grad har disse forutsetningene endret seg, og hvordan står disse i forhold til andre internasjonalt forankrede verktøy og forpliktelser?
3. Hvilke krav og forpliktelser for Norge og utdanningsinstitusjonene følger av Bolognasamarbeidet, og hvordan står disse i forhold til bruk av ECTS?
4. I hvilken grad og under hvilke forutsetninger blir det brukt ECTS for høyere yrkesfaglige utdanninger i andre land, og i hvilken grad er disse utdanningene og konteksten for disse sammenlignbare eller relevante for det norske utdanningssystemet?
5. Hvilke forutsetninger og krav må foreligge for at ECTS kan bli innført for norsk høyere yrkesfaglig utdanning, hvilke konsekvenser vil det kunne ha for høyere yrkesfaglig utdanning og i hvilken grad er disse i tråd med utfordringene ECTS er tenkt å løse?
6. Hvilke konsekvenser eller implikasjoner vil innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning kunne ha for fagskoler, universiteter og høyskoler, utdanningenes egenart og arbeidsdelingen mellom disse?

1.3 Metoder og data

I dette prosjektet har vi utforsket problemstillingene stegvis ved å kombinere kvalitative intervjuer, en spørreundersøkelse med åpne spørsmål og dokumentanalyse.² De kvalitative intervjuene ga tilgang til data med stor grad av dybde, mens spørreundersøkelsen ga bredde ved å inkludere et større antall respondenter. Denne kombinasjonen gjorde det mulig å underbygge eller utfordre funn på tvers av datakildene, samt gi et bilde av hvor representative de ulike synene er for sektoren.

I denne studien har vi i stor grad basert oss på nøkkelinformanter. Dette utgjør en kombinasjon av eksperter på området, personer med særlige interesser i feltet eller som representerer den berørte gruppen. (Kvale & Brinkmann, 2019) For fagskolene har vi forsøkt å treffe bredt i sektoren for å kunne gi et bilde av sektoren samlet. For de øvrige områdene har vi fokusert på informanter som kan forventes å ha et særlig informert syn på deler av temaet, eller som er særlig godt plassert til å uttale seg. Enkelte av informantene har derfor også god kjennskap til mye av dokumentmaterialet vi forholder oss til.

Bruken av nøkkelinformanter er særlig egnet for en slik studie fordi det er en særlig temaorientert analysetilnærming (Thagaard, 2009). Heller enn å sikre bredde har vi vært opptatt av å få frem problemkomplekset. Det innebærer at snarere enn å fokusere på hva som er den «offisielle posisjonen» til for eksempel institusjoner eller organer, har vi forsøkt å kaste lys over problemstillinger og temaer som er relevante, og prioritert å løfte frem nyansene i disse. Heller enn å etterstrebe representativitet eller «typiske» informanter i samplingen, har vi brukt en såkalt «teoretisk sampling» (Bryman, 2016) basert på kjennskap til sektoren og utdanningspolitikk i Norge og Europa, og på den måten fokusert på å få frem de problemstillingene som potensielt kan bli aktuelle og la viktigheten av disse tale for seg selv, heller enn at de er understøttet av et visst antall informanter.

Norske aktører og forhold. Analysene av behov, bekymringer og potensielle konsekvenser for det norske utdanningssystemet og arbeidsdelingen mellom de ulike sektorene, er basert på ekspertintervjuer, dokumentanalyse og en survey.

For analysen av aktørene i høyere yrkesfaglig utdanning var det viktig å snakke med et bredt utvalg av fagskoler av ulik størrelse og med ulik fagportefølje, samt aktører som hadde mer overordnet interesse for fagskolenes posisjon. I utvalget av informanter inkluderte vi derfor skoler som representerer alle de største fagområdene innenfor høyere yrkesfaglig, det vil si tekniske fag og IT-fag (hver for seg), helse- og oppvekstfag, økonomiske administrative fag, kreative fag og samferdselsfag. Dessuten inkluderte vi både offentlige og private skoler. Skolene representerer dermed ulike fagtradisjoner, koblinger til arbeidslivet, relasjoner til

² Prosjektet ble meldt inn og godkjent av Sikt (meldeskjema 350767) i mars 2025.

høyere utdanning og eierskap. Vi har intervjuet rektorer ved tre private fagskoler, to store og en liten, samt tre store offentlige fagskoler. For å dekke interesseorganisasjonene og samarbeidsorganene har vi intervjuet representanter for Organisasjonen for norske fagskolestudenter (ONF), Fagskolerådet og Forum for fagskoler (FFF). I tillegg har vi intervjuet representanter for interesseorganisasjoner med særlig interesse for fagskolesektoren, to hovedorganisasjoner og to fagforbund.

Parallelt med intervjuene sendte vi ut en survey til samtlige fagskolerektorer, totalt 62 stykker, for å sikre et bredt bilde av sektoren. Her ble de bedt om å svare på følgende spørsmål:

1. Med utgangspunkt i egen fagskole og studieportefølje, i hvilken grad vurderer du at det er et behov for at fagskoler skal kunne gi studiepoeng som er tilknyttet ECTS?
2. Hvilke utfordringer skal bruk av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning løse? Dersom behovene er knyttet til ulike organisatoriske eller faglige områder, vil vi at du presiserer eventuelle forskjeller.
3. Hvilke positive og/eller negative konsekvenser tror du at en innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning vil ha for fagskolen og for norsk høyere yrkesfaglig utdanning generelt?
4. I hvilken grad, på eventuelt hvilke måter, vil du si at innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, alene eller sammen med andre utviklinger i sektoren, vil kunne påvirke egenarten til høyere yrkesfaglig utdanning?
5. Er det andre endringer i sektoren som vil bidra til dette (f.eks. endring i NKR-nivåene, opptakskrav, institusjonsakkreditering, eller lignende)?

Ettersom alle spørsmålene er åpne, kan det argumenteres for at surveyen har et visst kvalitativt preg. Det som skiller survey og intervjuene i denne undersøkelsen er ellers at surveyen dekket hele sektoren heller enn et utvalg, samtidig som surveyen ikke gir anledning til å følge opp svarene med nye spørsmål fra forskerne for å kunne få respondentene til å klargjøre og utdype sine svar.

22 fagskoler svarte på surveyen, hvorav to også hadde representanter som vi har intervjuet. Legger vi til de som har blitt intervjuet, og som ikke samtidig svarte på surveyen, har litt under halvparten av de 62 fagskolene gitt sine innspill.

Konsekvensene for høyere utdanning ble undersøkt gjennom seks ekspertintervjuer med representanter fra universitets- og høyskolesektoren. Utvalget består av fire informanter fra tre større høyere utdanningsinstitusjoner, med variasjon i størrelse, geografi og fullmakter. Vi har intervjuet én representant fra universitetsledelsen, to fra fakultetsledelse og én fra campusledelse. Institusjonene har fagområder som er tilstøtende dem vi finner i fagskolesektoren, særlig innen tekniske og maritime fag, og har pågående samarbeid med fagskoler. I tillegg har

vi intervjuet en hovedorganisasjon som representerer en organisasjon med høy andel medlemmer med høyere utdanning og politiske interesser i grenseoppgangen mellom sektorene. Avslutningsvis har vi snakket med Universitets- og høyskolerådet for å sikre et bredt og systempolitisk perspektiv på universitets- og høyskolesektoren.

Analysene av forvaltningens perspektiv baserer seg på fire gruppeintervjuer. Vi intervjuet operativt ansatte innen godkjenning, samt ansvarlige for HK-dirs rolle som godkjenningsorgan og informasjonskontaktpunkt om norsk og utenlandsk utdanning (ENIC-NARIC). Videre snakket vi med to personer fra Kunnskapsdepartementet med særlig erfaring fra og kunnskap om Bologna-prosessen, og vi har snakket med tre personer i NOKUT som har kjennskap til norsk arbeid med ESG og deltakelse i ENQA, samt med ansvar for akkrediterings- og tilsynsarbeidet i henholdsvis høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Til sammen har vi snakket med ni personer fra ulike nivå av utdanningsforvaltningen, og som har ulike roller i arbeidet opp mot høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning.

Intervjuene tok utgangspunkt i en semistrukturert guide som belyste hvordan ECTS brukes i universitets- og høyskolesektoren, og hvilke implikasjoner en innføring i høyere yrkesfaglig utdanning kan ha. Temaene inkluderte ECTS' funksjoner, organisatoriske og administrative konsekvenser, påvirkning på sektorovergang og utdanningens egenart, samt behov for komplementære tiltak eller alternativer. Vi har vært særlig opptatt av å inkludere informanter som kan belyse ECTS som et sektorovergripende verktøy, og som har innsikt i problemstillinger knyttet til grenseflatene mellom Universitets- og høyskolesektoren og fagskolesektoren.

Vi har brukt tilgjengelige dokumenter om ECTS og høyere yrkesfaglig utdanning, særlig regelverkstekster (lov og forskrift) og policydokumenter (stortingsmeldinger, NOU-er, og lovproposisjoner til Stortinget).

Det er verdt å merke seg at en del av intervjuene ble gjennomført *før* Stortinget avgav sin innstilling om *Fagfolk for en ny tid* og avgjørelsen om at fagskolene skal kunne gi ECTS. Det påvirker naturlig nok informantenes inngang til tematikken, men også hvordan spørsmålene til informantene er stilt.

Analyser på europeisk nivå. Analysen av ECTS som europeisk verktøy bygger på intervjuer og dokumentanalyser. Det ble gjennomført ni intervjuer med til sammen 11 personer som på ulike måter har hatt en sentral rolle i utviklingen av ECTS. For å ivareta anonymiteten er disse samlet under betegnelsen «Europeiske aktører» med forkortelse «eur-int». Informantene har ulik bakgrunn, fra formelle representanter til individuelle eksperter og talspersoner for interesseorganisasjoner på EU-nivå. Det var bred enighet om flere sentrale temaer, men områder med uenighet er særskilt fremhevet.

Dokumentanalysen bygger på søk i EUR-Lex-databasen³ med nøkkelordene *ECTS* og *ECVET*, supplert med manuell screening. Utvalget omfatter 219 dokumenter fra oppstarten av Erasmus-programmet til i dag, med formål om å kartlegge hvordan ECTS omtales, forstås og begrunnes. Dokumentene er fra ulike EU institusjoner og har noe ulik status (f.eks. beslutninger, anbefalinger, uttalelser og andre dokumenter). Dokumentene ble analysert med utgangspunkt i følgende temaer: utviklingen av ECTS over tid, formålet med verktøyet, formelt og uformelt eierskap, samt sektoriell tilknytning. I tillegg er sentrale dokumenter fra Bologna-prosessen (f.eks. deklarasjoner fra ministermøtene, rapporter, samt møtereferater og agendaer fra arbeidsgruppen ansvarlig for revidering av ECTS), samt *ESG*, *ECTS Users' Guide* og utvalgte organisasjonsdokumenter gjennomgått.

Analysen fra utvalgte land. Videre ble det gjennomført dokumentstudier og intervjuer med aktører fra Danmark og Sveits for å belyse hvordan ECTS og forholdet mellom høyere utdanning (HE) og høyere yrkesfaglig utdanning (HVED) håndteres i et komparativt europeisk perspektiv. Danmark og Sveits ble valgt som case for dypdykk fordi vi her finner utdanningssystemer som har flere viktige likhetstrekk med det norske, men hvor landene har ulike løsninger i ECTS-spørsmålet. De er også ulike i hvordan høyere yrkesfaglig utdanning plasseres i utdannings-systemet.

Intervjuene adresserte hvordan utdanningssystemene har utviklet seg historisk, sektorielle forskjeller og overlapp, tilknytning til rammeverk som EQF/NQF og gradsstrukturer, institusjonstyper, kunnskapsgrunnlag, opptakskrav, typiske kvalifikasjoner og arbeidsmarkeder. I tillegg ble det diskutert håndtering av korte sykluser i Bologna-prosessen, nasjonale definisjoner og utfordringer i overganger mellom HVED og HE, herunder akademisk drift.

Fra Danmark har vi intervjuet tre informanter fra et erhvervsakademi, fra interesseorganisasjon og fra en kunnskapsprodusent. I tillegg har vi kommunisert med en rekke informanter fra danske utdanningsmyndigheter. Fra Sveits har vi intervjuet tre personer, en som jobber ved en sveitsisk utdanningsinstitusjon, en med bakgrunn i forskning og en fra en organisasjon som jobber med mobilitet. Vi baserer oss også på offisielle beskrivelser av det danske og sveitsiske utdannings-systemet, offentlig tilgjengelig statistikk, samt forskningslitteratur på området.

Avslutningsvis har vi gjort en overordnet kartlegging av et utvalg andre europeiske land, da gjennom bruk av European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefops) databaser og kontakt med Enic-Naric-kontorene for de enkelte land. Også her har vi valgt ut land som vi kan forvente har utdanningssystemer med visse likhetstrekk. Vi har bedt informantene om oversikt over landenes høyere yrkesfaglige utdanninger, det vil si på nivået over videregående, og bedt

³ EUR-Lex er en database for inneholder formelle EU dokumenter.

dem klassifisere disse med hensyn til utdanningstype og tittel, om de er del av systemet for høyere utdanning, lengde, nivå i kvalifikasjonsrammeverket, og hvorvidt de gir ECTS eller ikke.

1.4 Oppbygning av rapporten

Den overordnede problemstillingen for studien er *hvilke muligheter* som finnes for innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, *hvilke mål* det er ment å oppnå, og *mulige konsekvenser* det vil kunne ha.

I dette kapitlet har vi presentert bakgrunnen for studien ved å gjøre kort rede for noen sentrale trekk ved høyere yrkesfaglig utdanning. Dette bidrar til å kaste lys over hvilken kontekst kravet om ECTS springer ut av. Deretter har vi redegjort for metode og empiri, samt enkelte forbehold og begrensninger.

I kapittel 2 vil vi først presentere ECTS og overordnet om hvordan dette har blitt implementert i Norge, og forholdet det har til studiepoeng. Deretter vil vi gå dypere inn i ECTS forstått som et europeisk verktøy for internasjonal studentmobilitet og transparens. Her gjør vi rede for sentrale historiske trekk og forutsetninger for innføringen av ECTS, hvordan disse står i forhold til andre samarbeid eller verktøy innen europeisk utdanningslandskap, samt peke ut noen sentrale utviklingstrekk som disse står overfor. Avslutningsvis kommer vi inn på noen andre, sentrale verktøy med forankring i europeisk utdanningssamarbeid.

I kapittel 3 ser vi nærmere på norske aktørers behov og forventninger knyttet til både ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, og andre utviklingstrekk sektoren står overfor. Først vil vi gjøre rede for sentrale aktører fra fagskolesektorens syn på en innføring av ECTS, og kontekstualisere dette et større institusjonelt landskap. Videre vil vi presentere synet til aktører fra universitets- og høyskolesektoren, samt personer fra interesseorganisasjoner, og fra ulike deler av forvaltningen.

I kapittel 4 tar vi for oss bruk av ECTS i noen andre utvalgte europeiske land. Her gir vi både en overordnet oversikt over noen sentrale trekk i et utvalg europeiske land, og vi presenterer dyptgående caseanalyser av bruken av ECTS i utdanningssystemene i Danmark og Sveits. Dette gir grunnlag for en diskusjon av hvilke forutsetninger som er årsakene til denne bruken, og hvilke lærdommer vi kan trekke fra dette for norske forhold.

Avslutningsvis, i kapittel 5, gir vi en oppsummering og diskusjon av den samlede empirien, og forsøker å svare ut de sentrale forskningsspørsmålene. Her forsøker vi også å peke ut noen hovedalternativer som vil kunne ligge til grunn for videre arbeid med å innføre ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, og hvordan disse vil kunne samvirke med andre utviklingstrekk i denne sektoren.

2 ECTS og europeisk utdanningssamarbeid

Norge er tett knyttet til det europeiske utdanningslandskapet gjennom å være en del av det europeiske området for høyere utdanning. ECTS er et ledd i det europeiske samarbeidet, men det er flere andre verktøy som har blitt en integrert del av norsk høyere utdanning som også har opphav eller forankring i europeisk samarbeid. Derfor har det vært sentralt å både få frem i denne studien hvilken kontekst ECTS springer ut av, og hvordan det blir forstått på europeisk nivå. På den ene siden handler dette om de formelle sidene ved noen av de mest sentrale europeiske utdanningsverktøyene, og hvordan disse har blitt tilpasset og fått en plass i norsk utdanningskontekst. På den andre siden handler det om et europeisk samarbeid om utdanning som inkluderer en lang rekke initiativ og programmer, som tidvis samvirker og tidvis opererer uavhengig av hverandre, og hvor både målsettinger og systemer sammenfaller eller motvirker hverandre. Dette i en kontekst hvor både samkjøring og samarbeid står sterkt mellom land, men hvor mye er knyttet til de enkelte landenes systemer.

I denne delen av rapporten presenterer vi først ECTS, forholdet det har til studiepoeng i høyere utdanning og hvordan dette skiller seg fra studiepoeng fra fagskole. Deretter går vi i dybden på utviklingen av ECTS som et verktøy på europeisk nivå. Vi bretter først ut den historiske utviklingen av ECTS som et verktøy som har eksistert i nesten førti år, og diskuterer deretter noen viktige spenninger og utviklingstrekk på europeisk nivå som også har relevans for å vurdere om og hvordan høyere yrkesfaglig utdanning vil kunne benytte seg av ECTS. Deretter går vi gjennom tilknytningen til to andre sentrale verktøy i europeisk utdanningssamarbeid som setter rammer for kvalitetssikring i høyere utdanning (ESG) og kvalifikasjonsrammeverk (NKR). Vi kommer også inn på hvordan disse har tatt form i norsk kontekst og regelverk.

Kapitlet bygger på analyse av dokumenter, samt intervjuer med informanter på europeisk nivå (se 1.3. for mer informasjon).

2.1 ECTS og studiepoeng

The European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) er et europeisk verktøy for samkjøring av studiepoeng i høyere utdanning, nå mest assosiert med Bologna-prosessen og etableringen av Europeisk høyere utdanningsområde. Det gjeldende styringsdokumentet *ECTS Users' guide* ble vedtatt i 2015 som en del av Bologna-prosessen i Jerevan. Der beskrives ECTS som (egen oversettelse):

ECTS er et læringssentrert system for akkumulering og overføring av studiepoeng, basert på prinsippet om transparens i lærings-, undervisnings- og vurderingsprosessene. Målet er å legge til rette for planlegging, gjennomføring og evaluering av studieprogrammer og studentmobilitet ved å anerkjenne læringsresultater og kvalifikasjoner samt læringsperioder.

ECTS har to sentrale elementer der omfanget av læring uttrykkes i form av læringsutbytte og assosiert arbeidsinnsats. Omfanget for ett studieår på 60 ECTS er i *ECTS Users' guide* definert som 1500–1800 timer, noe som tilsier at 1 ECTS tilsvarer mellom 25 og 30 timers arbeidsinnsats. Omfanget av læring som ECTS tilsvarer kan i praksis variere, men angitt ECTS skal representere typisk forventet arbeidsinnsats.

Når det gjelder arenaene hvor ECTS kan oppnås er *ECTS Users' guide* ganske åpen – introduksjonen spesifiserer at (egen oversettelse):

ECTS kan anvendes på alle studieprogrammer, uansett format (klasseromsbasert, arbeidslivsbasert, nettstudier) eller studentenes status (heltid, deltid), samt i alle typer læringsformer (formell, ikke-formell og uformell).

En slik definisjon kunne tilsi at ECTS kan brukes overalt, og 2015 *ECTS Users' guide* inkluderer også et eget kapittel for bruk av ECTS i livslang læring og for læring utenfor formelle arenaer. En viktig presisering er at *ECTS Users' guide* er tydelig på at ECTS i så fall skal allokeres ut ifra tilsvarende ECTS i den formelle utdanningen, der omfanget av arbeidsinnsats er definert (s. 46).

Arbeidsinnsats er en sentral del av definisjonen av ECTS, og i *ECTS Users' guide* defineres også arbeidsinnsats ut ifra formelle læringsmiljøer:

Arbeidsinnsats er en estimering av tiden individet typisk trenger for å fullføre alle læringsaktiviteter som forelesninger, seminarer, prosjekter, praktisk arbeid, arbeidspraksis og egenstudium som er nødvendige for å oppnå læringsutbytte i formelle læringsmiljøer. (s.10, egen oversettelse og utheving).

Den siste *ECTS Users' guide* ble vedtatt i 2015, og den er for tiden under revidering. To temaer som undersøkes er mikrokvalifikasjoner og bruk av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning.

ECTS i Norge ble formelt tatt i bruk som følge av Kvalitetsreformen i høyere utdanning (St.Meld. nr. 27 (2000-2001)). Før det hadde bruken i Norge i hovedsak skjedd i forbindelse med Erasmus-utveksling etter at Norge ble medlem av programmet fra 1992/1993. Selv om Kvalitetsreformen kan anses som Bologna-implementeringen i Norge, hadde den også en tydelig nasjonal forankring (Michelsen & Aamodt, 2007). I stortingsmeldingen formuleres overgangen til ECTS slik:

For å lette oversetting og gjøre norske vekttall sammenlignbare med mål for studieprogresjonen i andre land, samt å gjøre det lettere å kombinere norsk og internasjonal utdanning, vil det være hensiktsmessig å innføre ECTS for omregning av vekttall også for beregning av studieomfang. Dette innebærer en ny vekting av studiene der et fullt studieår gi en uttelling på 60 studiepoeng i stedet for dagens 20 vekttall. (s. 33).

Koblingen mellom studiepoeng og ECTS ble også trukket frem i proposisjonen til ny Universitets- og høyskolelov (Prop. 126 L (2022 –2023)). Der heter det at

departementet [foreslår] å definere studiepoeng i loven i form av både arbeidsomfang og læringsutbytte, i tråd med retningslinjene for European Credit Transfer System (ECTS). (s. 18).

I proposisjonen foreslo departementet derfor følgende definisjon av studiepoeng, som også ble inkludert i den siste endringen av Universitets- og høyskoleloven:

Studiepoeng er et mål på studentenes arbeidsbelastning, slik at ett studieår på fulltid i omfang og læringsutbytte tilsvarer 60 studiepoeng (UHL) § 11-2

Det er viktig å presisere at nåværende lovverk må tolkes i lys av relevante forarbeider, herunder proposisjonen. Siden rammen for arbeidsbelastning/omfang er nær identisk mellom de to utdanningstypene er det dermed et relevant spørsmål hvorvidt henvisningen til «læringsutbytte» er det som skal bidra til å regulere forholdet mellom ECTS og utdanningenes type eller nivå, eller om dette ligger utenfor dagens regelverk. En presisering i proposisjonen til lov om fagskoleutdanning tyder på det siste. Her står det at

... det ikke er noen automatisk forbindelse mellom betegnelsen studiepoeng og ECTS som mobilitetsverktøy. Norge har valgt å reservere ECTS for samarbeid om studentmobilitet i Erasmus- og EHEA-/ Bolognasamarbeidet, og bruke nasjonal betegnelse for poeng oppnådd i norsk utdanning. (Prop. 47 L (2017-2018) Lov om fagskoleutdanning, s. 58).

Departementet skriver videre at uavhengig av hvilken betegnelse man bruker for studiepoeng, er det fortsatt det «mottakende høyskole eller universitet i utlandet som avgjør i hvilken grad fagskoleutdanning kan innpasses i egen utdanning» og

at denne vurderingen skal baseres på det aktuelle læringsutbyttet. Ettersom ECTS og studiepoeng i høyere utdanning ikke er fullstendig identiske, er det derfor et relevant spørsmål hvordan disse er koblet sammen, og hvilke konsekvenser dette vil ha for en eventuell bruk av ECTS innen høyere yrkesfaglig utdanning.

Der innføringen av studiepoeng i høyere utdanning hadde en eksplisitt tilknytning til ECTS og det europeiske utdanningssamarbeidet, er situasjonen annerledes for fagskolene. Frem til 2018 ble betegnelsen «fagskolepoeng» brukt som parallell til studiepoeng i høyere utdanning. Med den nye fagskoleloven i 2018 ble disse omdøpt til «studiepoeng», som i høyere utdanning. Begrunnelsen for dette var blant annet at endringen kunne «gi fagskoleutdanningen større anerkjennelse og klargjøre at utdanningene er parallelle og på nivå over videregående opplæring.» (Prop. 47 L (2017 –2018)) Sånn sett kan vi se denne endringen i lys av andre viktige endringer for fagskolene i 2018.

Studiepoeng fra fagskole var imidlertid aldri ment å skulle være identiske med studiepoeng fra høyere utdanning. Tvert om ble det i første omgang presisert at

betegnelsen «studiepoeng» i seg selv ikke ville medføre noen endring i forholdet mellom fagskoleutdanning og universitets- og høyskoleutdanning, og at det ikke ville gi noen automatisk rett til å få fagskoleutdanning godkjent som del av høyere utdanning (Prop. 47 L (2017 –2018))

Videre ble det også understreket fra departementets side at «Fagskolepoeng og studiepoeng tatt ved en fagskole betyr derfor det samme». (Kunnskapsdepartementet, 2018) Endringen var derfor rent navnemessig, og medførte ingen endringer i rettstilstanden. Derfor er det også interessant at lovens definisjon av studiepoeng fra fagskole ligger svært tett opptil den vi finner i universitets- og høyskoleloven. Blant annet finner vi like bestemmelser for tid, og en tilsvarende formulering, hvor studiepoeng skal være basert på «... læringsutbytte og normert studietid». (Fagskoleloven, 2018, § 17) Det er nærliggende å anta at studiepoengs uttrykk for «læringsutbytte» er sentralt i hvorfor studiepoengene ikke er konvertible på et formelt nivå.

Måten studiepoeng er regulert og definert på bidrar i dag til å forme – og begrense – overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. Siden studiepoengene i de to utdanningstypene ikke er konvertible, finnes det heller ikke standardiserte overgangsordninger. Dette blir oppfattet som problematisk for utdanninger med betydelig faglig overlapp, hvor slike overganger ellers kunne ha motvirket dobbeltutdanninger og at fagskolene fremstår som en blindvei i utdanningssystemet. Før *Fagfolk for en ny tid* har det også vært et politisk mål å etablere og styrke overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. Høyere utdanningsinstitusjoner er i dag forpliktet til å godkjenne tilsvarende utdanning fra andre norske høyskoler og universitet, og

fagskoler har en tilsvarende plikt til å godkjenne annen høyere yrkesfaglig utdanning. For personer uten generell studiekompetanse er alternativene for personer med høyere yrkesfaglig utdanning enten å skaffe seg generell studiekompetanse eller realkompetansevurdering. Disse veiene kan imidlertid i flere tilfeller ekskludere hverandre, og stå i veien for gode overganger (Bertelsen & Litlabø, 2022). Dette oppleves av flere som et hinder for å få reell anerkjennelse av utbytte fra en høyere yrkesfaglig utdanning, og det er en forventning om at innføringen av ECTS vil kunne bøte på dette. (Deloitte, 2022).

2.2 Utviklingen av ECTS som europeisk verktøy

ECTS har blitt innført, og er i dag operativt, i et landskap hvor europeisk samarbeid og koordinering er viktig. I denne delen gjør vi et dypdykk i ECTS som europeisk verktøy, basert på analyser av et større dokumenttilfang og dybdeintervjuer med aktører knyttet til de ulike europeiske nivåene eller prosessene.

Erasmus og ECTS

Den spesifikke EU-konteksten rundt etableringen av ECTS har hatt viktig betydning for hvordan ECTS som et verktøy senere har utviklet seg. ECTS ble introdusert som et verktøy innen høyere utdanning, der EU tradisjonelt har ikke hatt juridisk grunnlag for overnasjonal styring. Høyere utdanning regnes under subsidiaritetsprinsippet, noe som betyr at harmonisering av høyere utdanning ikke er ønskelig og at EU-koordinering bare er ønskelig når målene ikke kan nås av landene på egenhånd.

ECTS ble introdusert i forbindelse med etableringen av Erasmus-programmet som ble etablert i 1987 for å støtte europeisk studentmobilitet. Etableringen av Erasmus løftet imidlertid frem en rekke felles problemer – herunder studiepoengoverføring (Huisman & Van Wende, 2004). Som følge av dette ble det satt i gang et frivillig forsøk for å utvikle felles standardisert system for studiepoeng for høyere utdanning. Når Erasmus-programmet ble formelt vedtatt i juni 1987 (87/327/EEC), var etableringen av ECTS (som da het «*the European Community Course Credit Transfer System*») ett av de prioriterte områdene, men som et eksperimentelt og frivillig tiltak. Forslaget var nyskapende i europeisk kontekst. I sin historie om ECTS har Wagenaar (2019) beskrevet omfanget av diskusjonene. Studiepoeng, og i alle fall studiepoeng basert på studentenes arbeidsinnsats, var på den tiden ikke noe som ble brukt i særlig utstrakt grad i Europa. Forskjellene mellom land var store, med ulike utdanningstradisjoner, kulturforskjeller, ulikheter i utdanningenes formelle status og prestisje, ulik semesterorganisering, og så videre. Dette resulterte i betydelig skepsis til hvorvidt det var realistisk å etablere et felles, standardisert system for studiepoeng. Etter lange prinsipielle diskusjoner

ble det landet på et system der kun studentenes arbeidsinnsats skulle telle (Wagenaar, 2019). Pilotprosjektet ble lansert eksperimentelt i perioden 1989/1990 til 1993/1994, med mål om å forbedre godkjenning av utvekslingsopphold og kvalifikasjoner på tvers av land.

EU forsøkte aktivt å støtte denne utviklingen. Studentene som gjennom utveksling tok emner som var med i ECTS-forsøkene fikk prioritert status for stipend. NARIC-sentrene fikk også større betydning, og vokste frem som en viktig infrastruktur for å støtte opp under godkjenningsarbeidet.

ENIC-NARIC OG LISBOA-KONVENSJONEN

ENIC-NARIC består av to nettverk: **ENIC** (European Network of Information Centres) og **NARIC** (National Academic Recognition Information Centres in the European Union). ENIC-NARIC er et samarbeid mellom nasjonale enheter som tilbyr godkjenning i 56 land. Samarbeidet bygger på Lisboa-konvensjonen fra 1997. NARIC-nettverket ble etablert allerede 1984 med EU kommisjonen som sekretariat, mens ENIC-nettverket ble etablert i 1994 med UNESCO og Europarådet som delt sekretariat.

Lisboa-konvensjonen er en juridisk bindende konvensjon som ble utviklet av Europarådet og UNESCO og signert i 1997. Konvensjonen slår fast at de deltakende landene skal gjensidig anerkjenne hverandres høyere utdanningskvalifikasjoner, og formålet er å sikre rettferdige godkjenningsprosesser. Konvensjonen er det viktigste juridiske verktøyet for godkjenning i Europa, og en viktig grunnpilar for Bologna-prosessen.

ECTS-pilotprosjektet fra 1989/90 ble gjennomført på fem fagområder, med en egen vitenskapelig koordinator for hver av områdene. Det startet først med 81 institusjoner og 3 konsortier, men fikk stadig økning i antall deltakende institusjoner. I tillegg ble ECTS karakterskala introdusert i 1990/1991, med mål om å etablere en felles standard og oversettelsesverktøy for karakterer i høyere utdanning. ECTS-ordningen ble gradvis ekspandert etter pilotprosjektet, og fra 1997/98 skulle den være tilgjengelig for alle læresteder i Europa som hadde Erasmus-avtaler. Selv om ECTS i økende grad ble tatt i bruk av universiteter i Europa utover 90-tallet og fremhevet som en suksesshistorie i EU-dokumenter, ble det også stilt spørsmål om den faktiske effekten.

På slutten av 1990-tallet ble det estimert at om lag halvparten av studentene som gjennomførte en Erasmus-utveksling fikk ECTS, og studentenes erfaringer tilsa at ordningen i hovedsak fungerte smidig⁴. Samtidig ble det satt i gang et arbeid for å undersøke ECTS' juridiske status, samt mulighetene og barrierene for å bruke ECTS som et felles studiepoengsystem for høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og profesjonsutdanning. Arbeidet konkluderte da med at det ikke

⁴ Commission of the European Communities (2001) Final report from the implementation of the Socrates programme 1995-1999. COM (2001) 75 final., s.14

var noe grunnlag til å bruke ECTS som et felles rammeverk fordi det var store forskjeller mellom sektorene (Wagenaar, 2019). Diskusjonene som oppstod handlet i hovedsak om behovet for et annet system som i større grad skulle være kompetanse- eller utbyttebasert, heller enn basert på arbeidsinnsats, slik som ECTS (Wagenaar, 2019). I tillegg til dokumentgjennomgangen peker enkelte intervjuer på mer politiske og administrative hensyn, blant annet knyttet til medlemslandenes interesser og komplekse koordineringsprosesser i EU (eur-int). Flere informanter fremhever også at utfordringene med ECTS ble tydeligere rundt år 2000, ettersom systemet frem til da i hovedsak hadde handlet om studentmobilitet.

Bologna-prosessen og ECTS

Oppslutningen om ECTS fikk ny giv i forbindelse med Bologna-prosessen. Et sentralt aspekt av Bologna-prosessen var at den ikke er drevet av EU, og inkluderer i dag mange land som ikke er EU-medlemmer.

BOLOGNA-PROSESSEN

Bologna-prosessen er en transnasjonal koordineringsprosess innen høyere utdanning, etablert i 1999 for å etablere et felles høyere utdanningsområde (EHEA) innen 2010. Prosessen er fortsatt pågående. Medlemmer er 47(49) land⁵ og EU-kommisjonen, mens ulike interesseorganisasjoner og Europarådet regnes som rådgivende medlemmer. Medlemskap i EHEA forutsetter at et land har ratifisert den europeiske kulturkonvensjonen og har forpliktet seg til å implementere Bologna-prosessen for sitt høyere utdanningssystem (EHEA, u. å.).

Bologna -prosessen bygger på såkalte prioriterte områder («action lines») som deltaende land blir enige om. Prioriterte områder blir vedtatt på ministermøtene, som skjer hvert 2-3 år. Det første ministermøtet var i Bologna i 1999, og det til nå siste var i Tirana i 2024. Viktige områder for samkjøring i Bologna-prosessen har vært ekstern kvalitetssikring (ESG), tre sykluser og kvalifikasjonsrammeverk (QF-EHEA), men også spredning av ECTS. Mellom ministermøtene har Bologna Follow-Up Group (BFUG) en viktig rolle i oppfølgingen av Bologna-prosessen.

Det eneste juridisk bindende elementet er Lisboa-konvensjonen (1997) for godkjenning. Avtalene fra ministermøtene er ikke juridisk bindende og kan heller regnes som «statement of intent». Men det er et sterkt fokus på konsensus, og infrastrukturen rundt prosessen inviterer land med på ulike arbeidsgrupper og felles læringsaktiviteter. Forskningen på feltet har vist at Bologna-prosessen gjennom «naming & shaming» har hatt betydelig effekt på høyere utdanningsreformer i Europa siden 1999.

⁵ Russland og Belarus er suspendert pga. angrepskrigen i Ukraina.

Bruk av ECTS ble tidlig, allerede fra 1999, ett av de sentrale virkemidlene i Bologna-prosessen, og behovet å implementere ECTS ble gjentatt på ministermøtene som fulgte. Som ett av de prioriterte områdene, rapporterte også landene om sin progresjon med å innføre ECTS. På ministermøtet i 2005 ble landene enige om omfanget studiepoeng for de to første syklusene for høyere utdanning. På samme ministermøte ble et eget kvalifikasjonsrammeverk for Bologna-prosessen (QF-EHEA) etablert.

Selv om analyser av Bologna-prosessen har vist varierende implementering langs flere av de prioriterte områdene (Vögtle, 2019; Westerheijden et al., 2010), er ECTS et verktøy som ble tatt i bruk i relativt utstrakt grad i europeisk høyere utdanning.

Opprinnelig var ECTS først og fremst et verktøy for godkjenning av studiepoeng i forbindelse med studentmobilitet. Senere ble systemet utviklet som et redskap for akkumulering av studiepoeng. Mens ECTS som godkjennings- og overføringsverktøy legger vekt på å sikre at studiepoeng kan brukes på tvers av læresteder og land, handler akkumulering om hvordan den enkelte kan samle dokumentert læring for å oppnå kvalifikasjoner, også uten å være mobil. Her kan det også bli relevant å vurdere læring som oppnås på andre arenaer – for eksempel ikke-formell og uformell læring.

Arbeidet med å etablere ECTS som et verktøy for å akkumulere, det vil si samle, studiepoeng brakte med seg en del endringer. Informantene beskriver hvordan dette arbeidet ble gjort av vitenskapelig ansatte i perioden mellom 2000-2004. Hovedtanken i arbeidet var det vil være en progresjon i en læringsprosess, og hvis det er progresjon bør dette defineres i form av læringsutbytte. Som beskrevet av informantene, betydde det at i praksis var ECTS da ikke lenger et verktøy for å *kun* beregne omfang, da den også bygget sterkt på læringsutbytte. Tuning-prosjektet⁶ ble etablert rundt årtusenskiftet for å støtte opp under utvikling av ECTS som et system for å akkumulere studiepoeng.

EU har lagt inn betydelig arbeid i å promotere bruk av ECTS, men ECTS anses av mange å være et sentralt verktøy i nettopp Bologna-prosessen, som er eksplisitt en prosess for å samordne høyere utdanning utenfor EU samarbeidet. Dette fremheves tydelig i intervjumaterialet.

For å støtte opp under arbeidet med ECTS, er det utviklet en egen *ECTS Users' guide*. Selv om denne kan anses som et styringsdokument for implementeringen av ECTS, peker informantene på at den vedtas som en veileder heller enn normativt styringsdokument.

I *ECTS Users' guide* står det retningslinjer for implementering av ECTS (se også 2.1), samt definisjoner for sentrale begrep. Den siste *ECTS Users' guide* ble utgitt

⁶ Se, for eksempel samlesidene for Tuning Academy for mer informasjon: <https://tuningacademy.org/projects/>

og vedtatt i 2015, og er for tiden under revidering. Revideringsarbeidet vil også kunne ha viktige konsekvenser for bruk av ECTS i Norge, særlig i høyere yrkesfaglig utdanning.

Utgangspunktet for revideringen kan finnes i Tirana-deklarasjonen fra det siste Bologna-ministtermøtet. Revideringsgruppen ledes av Kommisjonen, og den inneholder i tillegg også representanter og eksperter fra ulike land, samt ENQA, ESU, EUA, EURASHE og EQAR⁷. Flere av informantene peker nettopp på at det er en revidering og ikke en større endring av grunnprinsipper, det er et eksplisitt ønske om å beholde det som fungerer bra, og adressere problemstillinger som har kommet opp (eur-int). Tirana-deklarasjonen henviste derimot kun til mikrokvalifikasjoner som en nyere utvikling, mens spørsmål knyttet til høyere yrkesfaglig utdanning ble lagt til senere (eur-int).

Yrkesfaglig utdanning i EU og inn-/utfasingen av ECVET

Der EUs involvering i høyere utdanning har vært begrenset, har EU historisk hatt noe større juridisk handlingsrom innen yrkesfaglig utdanning, ettersom felles politikk for yrkesutdanning har vært forankret i traktatene. Dette har allikevel ikke alltid vært positivt mottatt av medlemslandene, og koordineringsarbeidet har til tider vært vanskelig (eur-int).

Det har blitt gjort flere forsøk på å samordne yrkesutdanninger – for eksempel på midten av 1980-tallet, da det ble gjort et forsøk på å etablere felles standarder for yrkesfaglig utdanning, noe som til slutt ble avsluttet rundt 1990 uten store resultater (Elken, 2015b). Etter hvert ble arbeidet i større grad rettet mot livslang læring (Cort, 2009), der kvalifikasjoners transparens fikk større oppmerksomhet. I 2008 ble det *Europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring* (EQF) lansert som et verktøy som skulle bidra til økt transparens, mobilitet og livslang læring (Elken, 2015a). Med EQF hadde man dermed også etablert et kompetanse- og utbyttebasert rammeverk for å systematisere og oversette kvalifikasjoner, som i prinsippet kunne være et resultat av både formelle og ikke-formelle læringsprosesser.

⁷ The European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), the European Student Union (ESU), European University Association (EUA), European Association for the Applied Sciences in Higher Education (EURASHE), the European Quality Assurance Register (EQAR)

FORMELL, IKKE-FORMELL og UFORMELL LÆRING

Formelle læringsprosesser er strukturerte og skjer gjerne på formelle læringsarenaer som for eksempel skoler, universiteter og fagskoler. Det finnes mål for læring, for eksempel i form av en læreplan, og resultater av læringsprosesser kan være en grad, sertifikat, eller lignende. **Ikke-formelle læringsprosesser** er delvis strukturert og målrettet, men de skjer utenfor formelle læringsarenaer. Ikke-formell læring skjer for eksempel på arbeidsplassen. **Uformell læring** er ikke strukturert, og kan skje overalt.

Parallelt med Bologna-prosessen ble det også jobbet med å skape en tilsvarende prosess for yrkesfaglig utdanning i EU, og dette ble realisert gjennom København-prosessen som ble etablert i 2002. I motsetning til Bologna-prosessen var København-prosessen tydelig forankret i EU. Prosessen benyttet seg av en åpen samarbeidsform i form av felles mål, koordinering og læring fra hverandre (såkalt «open method of coordination», OMC) (Cort, 2009). I forbindelse med dette arbeidet ble ECVET lansert i 2009 som en anbefaling fra Europaparlamentet og Rådet (2009/C 155/02).

ECVET (European Credit System for Vocational Education and Training) er et system for akkumulering og overføring av studiepoeng innen yrkesrettet utdanning. Det ble lansert i 2009 og skulle fungere parallelt med ECTS. ECVET gis til hele kvalifikasjoner samt delene som kvalifikasjonen består av. Et helt år består av 60 ECVET. Allokering av ECVET skulle også ta hensyn til kompleksiteten av læringsutbytte. Fra og med 2020 er systemet avviklet.

Formålet med ECVET var å skape et system for å akkumulere og overføre studiepoeng innen yrkesrettet utdanning og læring, og representere et parallelt system til ECTS som dekket alle EQF-nivåene. ECVET opererte også med et studieår på 60 studiepoeng, men hadde noen prinsipielle ulikheter fra ECTS. ECVET skulle, som ECTS, også bygge på oppnådd læringsutbytte, men ECVET skulle samtidig ta hensyn til kompleksitet og vektet relevans, ikke kun arbeidsinnsats i form av tid (Wagenaar, 2019), noe som gjorde ECTS og ECVET inkompatible.

Implementeringen av ECVET ble dessverre skuffende og spredningen var begrenset. Implementeringsprosessene ble beskrevet som komplekse. De fleste assosierte formålet med studentmobilitet – og det var derfor få land som selv la inn ressurser til å ta ECVET i bruk (Cedefop, 2013). Mobilitet og spørsmål knyttet til godkjenning av studieopphold i utlandet innen yrkesutdanning har fått mindre oppmerksomhet i medlemslandene⁸. Analysene i etterkant har pekt på at ECVET

⁸ Se for eksempel konklusjonene i avsnitt 3.4.2 i SEC/2007/1484 FIN.

hadde en rekke utfordringer, og det hadde mer suksess som et verktøy for å støtte opp under økt bruk av læringsutbytte og øke kvaliteten på mobilitetsopphold, enn med å få implementert bruk av studiepoeng i yrkesfaglig utdanning (Auzinger & Luomi-Messerer, 2021). Dette ble også bekreftet i vårt intervjumateriale, som også pekte på et mangfold av institusjoner og systemer, og mangel på helt tydelige mål for etableringen av ECVET som sentrale utfordringer, mens det positive bidraget fra ECVET kom mest i form av å være en slags «laboratorium» for å jobbe med læringsutbytte og sammenligninger på tvers av land (eur-int).

I 2020 kom Rådet med ny anbefaling for yrkesfaglig utdanning. Med denne anbefalingen ble ECVET avviklet⁹. Det ble anbefalt å ta i bruk ulike EU-verktøy for å støtte opp under godkjenning, herunder EQF¹⁰, ECTS, Europass¹¹, og ESCO¹². I stedet for bruk av ECVET for yrkesrettet utdanning på høyere nivå ble det i stedet anbefalt å bruke ECTS «*der dette var relevant*». Her er det imidlertid uklart i hva som vil være relevant. I noen av intervjuene (eur-int) forklares det at relevant bruk gjelder høyere yrkesfaglig utdanning som er en del av høyere utdanning.

Gitt pågående revidering av *ECTS Users' Guide* og at det arbeidet også skal se på yrkesfaglig utdanning for å følge opp 2020-anbefalingen fra Rådet, kan en forvente at bruk av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning vil behandles i den reviderte *ECTS Users' guide*. Men siden dette revideringsarbeidet skjer i forbindelse med Bologna-prosessen, kan en likevel forvente at det vil først ta utgangspunkt i høyere utdanning, og ikke de særskilte behovene i høyere yrkesfaglig utdanning som ikke er en del av høyere utdanning. Behovet for å koordinere dette med København-prosessen ble nevnt av informantene, men dette er noe som i så fall vil skje i fremtiden. Det som er tydelig er at det er flere aspekter med ECTS på europeisk nivå som er nå i bevegelse, men at det samtidig er mye som ikke er avgjort.

2.3 Utfordringer med ECTS

Implementeringsutfordringer

Selv om ECTS gjerne presenteres som en suksesshistorie i en rekke policy-dokumenter, finnes det også henvisninger til utfordringer. Implementeringsutfordringer kan konseptuelt deles i to ulike typer utfordringer. Den første typen handler om *horisontale* utfordringer, i form av koordinering med andre EU-verktøy som

⁹ Council Recommendation of 24 November 2020 on vocational education and training (VET) for sustainable competitiveness, social fairness and resilience (2020/C 417/01)

¹⁰ European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF) er et kvalifikasjonsrammeverk på europeisk nivå. Se også 2.4.

¹¹ Europass er et EU-verktøy som skal bidra til mer transparent kommunikasjon om kvalifikasjoner. Den består blant annet av nettressurs og en standardisert mal for CV.

¹² European Skills, Competences, Qualifications and Occupations – en klassifisering for ferdigheter, kompetanser, kvalifikasjoner og yrker.

kan gjøre implementeringsprosessene vanskeligere. Dette gjelder for eksempel koblingene mellom ECTS og ECVET, samt koblingene til verktøy som EQF, ESCO, og lignende. Koordinering med andre verktøy var naturlig nok ikke en like viktig dimensjon da ECTS først ble etablert, ettersom EUs verktøykasse for godkjenning var mer begrenset. Det eneste andre viktige verktøyet på den tiden var yrkeskvalifikasjonsdirektivet, men EU har generelt vært forsiktig med å røre dette direktivet da den representerer en bindende rettslig avtale (Elken, 2015b). Over tid har antall verktøy for å sikre mobilitet, transparens og godkjenning vokst, og dermed også økt koordineringsbehovet.

Den andre typen handler om *vertikale* utfordringer. Dette er utfordringene med å ta ECTS i bruk på nasjonalt eller institusjonelt nivå, for eksempel der studieopphold ikke blir godkjent, eller hvor ECTS ikke brukes på en presis nok måte. Selv om ECTS omtales som en suksess og utvilsomt har blitt tatt i bruk i mange ulike land (se for eksempel European Commission/EACEA/Eurydice, 2024), er det også bekymringer om implementering blant våre informanter. De peker på at implementeringen er ujevn, fordi det er svært avhengig hvordan den enkelte høyere utdanningsinstitusjon tolker, forstår og iverksetter ECTS. Flere informanter pekte også på de potensielle utfordringene rundt hvordan ECTS brukes på nasjonalt eller institusjonelt nivå. Bekymringer om implementering kan også observeres i noen EU-dokumenter, selv om de generelt trekker frem suksessen med ECTS.

Implementeringsutfordringene har blitt mer synlige på grunn av diskusjoner om mikrokvalifikasjoner, som øker presiseringsbehovet når læringsenheter er mindre og ikke en hel grad. Som påpekt av en informant, når godkjenning handlet i hovedsak om mobilitet eller hele grader, var manglende presisjon ikke et svært stort problem, mens det ble et tydelig problem for mikrokvalifikasjoner.

Samlet sett kan en si at det er tydelig at bruken av ECTS så langt handler både om betydelig tilpasning lokalt, og en rekke praksiser som bygger på en felles forståelse for hvor mye ulikhet og forskjeller en kan akseptere i godkjenningsprosesser. Relasjonene mellom læresteder har kommet på plass over en lengre tids utvikling, der etablering av tillit og felles forståelse har vært viktige. Det er også viktig å ha med at ECTS her er kun en del av et større bilde med ulike verktøy for samarbeid innen høyere utdanning.

ECTS' funksjoner og formål

ECTS ble opprinnelig utviklet som et verktøy for godkjenning, og dets formål er dermed i utgangspunktet knyttet til overføring av studiepoeng («transfer») og studentmobilitet («mobility») i ulike EU-dokumenter. Det er også dette som er det mest vanlige formålet i dokumentmaterialet. Over tid har imidlertid også flere formål blitt lagt til, og ECTS omtales som et generelt verktøy for økt transparens («transparency») og dessuten i forbindelse med arbeidet med å godkjenne ikke-

formell og uformell læring. Det blir henvist til i ulike politiske prioriteringer, for eksempel eksternt samarbeid utenfor EU, frivillig arbeid, praksisplasser, karaktersetting, europeisk dimensjon i utdanningene, mikrokvalifikasjoner, og så videre. I noen av disse brukes ECTS bare som en måte å omtale omfang av studietilbud, mens i andre er det snakk om ECTS som en del av verktøypakken for å nå spesifikke politiske mål. I noen tilfeller er det nokså uklart hvilken funksjon ECTS er tiltenkt da den gjerne omtales som en del av en større pakke av ulike verktøy uten å spesifiseres ytterligere. Samlet sett tyder det på at ECTS også blir sett på som en del av verktøypakken som *samlet sett* skal bidra til økt europeisk integrasjon i utdanning gjennom økt samarbeid.

Den mest konkrete endringen siden 2000 er at ECTS ikke lenger handler om å kun beregne tid brukt på læring med noen standardiserte timetall. Til å begynne med var ECTS kun tiltenkt som omfangskalkulator der ett studieår i form av gitt antall timer kunne omsettes i antall ECTS-vektttall, for slik å gjøre det enklere å reise mellom land, mens det nå tar både hensyn til omfang og læringsutbytte (se også 2.2).

Samlet sett betyr dette at ECTS har blitt et mer komplisert verktøy, selv om noen av informantene pekte på behovet om å holde ECTS så enkelt som mulig. ECTS kan dermed ikke anses som en teknisk omfangskalkulator.

ECTS' «eierskap»

Hvem har myndighet til å bestemme over utviklingen av ECTS på europeisk nivå, for eksempel om bruken av ECTS skal utvides til andre sektorer? Og i så fall: hvem har myndighet til å beslutte at noen ikke skulle ha lov å uttrykke studiepoeng i form av ECTS? Her er bildet noe uklart, og den formelle statusen til ECTS som et verktøy er ikke helt tydelig.

ECTS ble i sin tid eksplisitt utviklet som et EU-verktøy, siden formålet var knyttet til å støtte opp under utfordringene med godkjenning i Erasmus-utveksling i høyere utdanning. Selv om etableringen av Erasmus var avgjørende for å etablere og pilotere ECTS, har driften og oppfølgingen av ECTS-implementering i større grad flyttet seg over til arbeidet som gjøres i forbindelse med Bologna-prosessen. Også informantene fremhever hvordan ECTS nå i stor grad anses som en del av Bologna-prosessen.

Dette betyr ikke at EU ikke er involvert, noe som også er knyttet til relasjonen mellom Bologna-prosessen og EU. Selv om Bologna-prosessen ikke er EU-drevet, henvises det i EU samarbeidet til Bologna som et viktig bidrag til EUs arbeid med høyere utdanning.

Bologna har dermed vært avgjørende for å spre ECTS. *ECTS Users' guide*, som er støtte for implementeringen, ble sist oppdatert i 2015. På førsteside er både Europakommisjonen og Bologna fremstilt som utgivere, noe som illustrerer dobbelt-

/parallelleierskapet av ECTS, selv om mye av oppfølgingen nå skjer gjennom Bologna Follow up Group. Det er for eksempel BFUG som skal godkjenne revideringen av *ECTS Users' guide*, som skal da senere vedtas på ministermøte. Allikevel peker enkelte av informantene også på at det finnes en uformell forståelse for at Kommisjonen har en særskilt rolle, for eksempel i revideringen av *ECTS Users' guide* som pågår nå. Kommisjonen leder gruppen, og avgjorde sammensetningen, noe som ikke er vanlig praksis for andre arbeidsgrupper i Bologna-prosessen.

En annen måte å vurdere hvem som anses som «eieren» av ECTS på er å se hvilke andre verktøy ECTS omtales sammen med. I EU-dokumentene kan en også se to forskjellige spor av hvilken 'pakke' med verktøy ECTS omtales som en del av. ECTS omtales enten som en del av EUs verktøykasse for transparens og godkjenning, eller som en del av en pakke med Bologna-verktøy for samkjøring av høyere utdanning i Europa.

Når det gjelder EU-verktøy, er det gjerne ulike transparens- og godkjenningsverktøy, herunder ECTS (og ECVET), EQF, ESCO, Europass m.m. De andre verktøyene er ofte enten bare listet opp i en parentes eller fotnote, eller i noen tilfeller også knyttet til spesifikke dokumenter og beslutninger, mens det ikke finnes en slik konkret beslutning for ECTS¹³.

For Bologna-pakken er det gjerne ECTS, Diploma supplement, de europeiske standardene og retningslinjene for kvalitetssikring i høyere utdanning (ESG, se også 2.4), m.m. I intervjumaterialet er denne tolkingen dominerende, og det drøftes også hvor nødvendig det er at særlig kvalitetssikringsstandarter opprettholdes. Med andre ord – det menes at ECTS kan ikke skilles fra den større konteksten den er implementert i.

En viktig konsekvens av Bologna-koblingen er at kvalitetssikring er sentralt for bruk av ECTS, på grunn av funksjonen ESG har i Bologna-prosessen. Selv om det finnes et eget EQAVET-system for kvalitetssikring av yrkesfaglig utdanning, anses ikke EQAVET og ESG-systemene helt compatible, da de bygger på helt ulike prinsipper. Dersom læresteder som ikke følger felles krav for kvalitetssikring skal gi ECTS, kan det bli et problem for godkjenning og samarbeid ifølge våre informanter (eur-int).

Sektor-tilknytning og horisontal koordinering

Et sentralt spørsmål for bruken av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning, er hvorvidt ECTS er et verktøy som er tydelig forankret i én sektor (høyere utdanning), eller om den kan brukes i flere sektorer. Dette spørsmålet har flere nivåer – det ene handler om verktøyet formelt *kan* brukes, som kan anses som et juridisk spørsmål, det andre handler om hva bruken av ECTS signaliserer om

¹³ Se, for eksempel: REGULATION (EU) No 1288/2013.

sektortilhørighet og hvilke implikasjoner endringer vil ha for videre europeisk samarbeid for norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning.

Både i intervjumaterialet og dokumentene assosieres ECTS nå i hovedsak med høyere utdanning. Dette er synlig både i dokumentene og blant våre informanter, som var ganske tydelige på at ECTS signaliserer sektortilhørighet.

Per nå regnes norske fagskoler ikke som en del av høyere utdanning, og heller ikke en del av EHEA. Bruken av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning er noe som har blitt diskutert tidligere, før ECTS i stor grad ble flyttet over til å bli et Bologna-verktøy og ble tydelig plassert som et verktøy for høyere utdanning (se 2.2).

Selv om EU-dokumenter gjerne også omtaler ECTS i diskusjoner om vurdering av ikke-formell og uformell læring, livslang læring, og yrkesfaglig utdanning, er det i liten grad tydelig hvorvidt og hvordan ECTS skulle brukes i andre settinger enn høyere utdanning. Noe av dette kan forklares med at det i perioden 2009–2020 fantes et parallelt system med ECVET. I omtale av ECVET kan en tydelig se en utvikling fra å beskrive ECTS som en inspirasjon for ECVET, til omtale av ECTS og ECVET som parallelle systemer som i større grad burde likestilles, og til slutt til å fase ut ECVET og erstatte ECVET med ECTS «der det er relevant».

Det har alltid vært en viss parallell kommunikasjon fra EU om bruk av ECTS, for eksempel for livslang læring. Selv om noe av det kan forstås i forbindelse med formell høyere utdanning som tilbyr for livslang læring, fremstår kommunikasjonen ofte som bredere – det vil si at ECTS kan implementeres og brukes bredere. Ett eksempel kan finnes i følgende formulering:

ECTS brukes bredt i formell høyere utdanning og kan anvendes til andre livslang læring aktiviteter. Opprinnelig utviklet for Erasmus-programmet, har ECTS blitt ett av de sentrale verktøyene i det Europeiske høyere utdanningsområdet (Bologna-prosessen)¹⁴.

Denne plasserer ECTS tydelig som et verktøy for høyere utdanning, samtidig som det også antydes at det kan brukes i «andre» kontekster. Slik bredere bruk er sjelden forklart, og det henvises sjelden til *ECTS Users' guide*, som setter en rekke begrensinger. Selv om den henviser til livslang læring og validering av uformell og ikke-formell læring, er *ECTS Users' guide* tydelig definert som et verktøy for høyere utdanning der det er høyere utdanningsinstitusjoner som er tilbydere av livslang læring og eventuell validering som skal kunne gi ECTS.

Her er det imidlertid noe uklarhet om hvilke enheter som formelt har lov å tildele ECTS. *ECTS Users' guide* skriver at «nasjonale myndigheter burde peke på hvilke institusjoner som har rett å tildele ECTS» (s. 11), noe som ikke er en helt definitiv formulering. I intervjuene nevnes det også at dette poenget er noe *ECTS*

¹⁴ Commission of the European Communities (2009) Promoting the learning mobility of young people. Com(2009)329 final. (egen oversettelse)

Users' guide kunne være mer spesifikk om, og at det er tvil om hvordan landene følger opp den ene setningen om retten til å tildele ECTS.

Spørsmålet om hvilke institusjoner som kan tildele ECTS, og hvilke kriterier som må legges til grunn for dette, er ifølge informantene også viktige spørsmål i revideringen av *ECTS Users' guide*, da problemstillingen har blitt aktualisert gjennom mikrokvalifikasjoner.

Slik det er nå er det tydelig at ECTS er et verktøy for høyere utdanning. Det er synlig i grupperingen av ECTS som en del av Bologna-prosessen som eksplisitt er en prosess for høyere utdanning. Selv om Bologna-prosessen også inkluderer nivå 5-kvalifikasjoner, er disse eksplisitt kvalifikasjoner som regnes som en del av høyere utdanning. Her peker flere av informantene også på at nivå 5-kvalifikasjoner er svært varierte – noen av disse betegnes som høyere utdanning, andre ikke – og at det er dermed ikke alle nivå 5-kvalifikasjoner som er en del av Bologna-prosessen. Det er stor variasjon i måten grensene mellom høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning er satt opp i ulike land (se også kap 4). Dette betyr derimot en del vanskelige prosesser i godkjenningsarbeidet om noe skal godkjennes som høyere utdanning eller ikke. Dette er utfordrende for europeiske prosesser, men generell praksis er at man følger nasjonalt system, noe som betyr at det i mindre grad handler om ECTS i seg selv og mer om sektorielle grenser (HU/ ikke-HU), der ECTS så langt har vært en signalverktøy for å tydeliggjøre disse grensene.

Det er imidlertid åpenhet blant flere av informantene om at ECTS potensielt kunne utvides til yrkesfaglig utdanning i fremtiden, og det pekes også på Irland som et land der det er bevegelse i denne retningen. Rent konseptuelt er ikke utvidelse av ECTS umulig. Som påpekt av flere informanter, er ECTS i seg selv ganske generisk. Utvidelse vil også ha noen fordeler, for eksempel ble enklere overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og HU nevnt i intervjumaterialet. På den andre siden vil en annen tydelig konsekvens av dette være at ECTS ikke lenger har samme signaleffekt om at noe er høyere utdanning, selv om det ikke nødvendigvis vurderes som et problem. Men slik det er nå vil en utvidelse til all høyere yrkesfaglig utdanning være en betydelig utvidelse av ECTS og gjeldende praksis i Europa.

2.4 Andre europeiske verktøy med relevans for ECTS

Verktøykassa i det europeiske utdanningssamarbeidet er stor, og inneholder en lang rekke programmer, standarder og rammeverk. Disse spenner fra samarbeid om utdanningskvalitet og mobilitet til uformell læring og kompetanse for arbeidslivet. I det følgende presenterer vi kort to av de verktøyene som er mest sentrale for diskusjonen om ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, og som i størst grad påvirker den norske konteksten. Dette er ESG og EQF/NKR. Vi kommer også

overordnet inn på hvordan disse er implementert i Norge. Samtidig er det mange ulike syn på hvilke roller disse spiller, og hvilke formål de har. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3 og 4 for det som gjelder henholdsvis den norske konteksten og for hvordan dette ser ut i andre europeiske land.

ESG og kvalitetssikring av høyere utdanning

ESG (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area) er et sett med standarder og retningslinjer for kvalitetssikring i høyere utdanning i Europa. Forkortelsen EHEA står for «the European Higher Education Area», som inkluderer Bologna-medlemmer. Gjeldende versjon av ESG (ESG, 2015) er en videreutvikling av den første versjonen fra 2005. Begge versjoner har fått tilslutning av ministrene for høyere utdanning i Europa på ministermøtene i Bologna-prosessen, i henholdsvis 2005 og 2015.

ESG danner grunnlaget for arbeidet med kvalitetssikring av høyere utdanning i hvert av EHEA-landene, både på institusjonsnivå og forvaltningsnivå. Hensikten med ESG er å bidra til felles forståelser av kvalitetssikring av høyere utdanning på tvers av landegrensene, blant annet for å sikre transparens, tillit og godt samarbeid knyttet til utdanningskvalifikasjoner og studietilbud. ESG må dermed ses som del av en bredere kontekst som inkluderer kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning, ECTS og vitnemålstillegg (diploma supplement).

ESG er utformet for å ivareta både intern og ekstern kvalitetssikring, og består av tre deler. Intern kvalitetssikring (del 1) setter kriterier for kvalitetsarbeidet internt ved hver institusjon, mens ekstern kvalitetssikring (del 2) setter kriterier for eksterne vurderinger av den interne kvalitetssikringen. I de fleste land løses dette gjennom kvalitetssikringsorganer som akkrediterer, fører tilsyn med, og/eller evaluerer kvaliteten i utdanningene.

Norge var, i likhet med mange andre vest-europeiske land, ganske tidlig ute med å teste ut nasjonale evalueringer av utdanning, med et evalueringsprosjekt i 1992 ledet av forskningsinstituttet NIFU (Stensaker, 1997). Videre hadde Norge, også før Bologna-prosessen, Norgesnettrådet, som var et rådgivende organ for departementet i utviklingen av høyere utdanning i Norge. Blant annet skulle de trekke opp retningslinjer for kvalitetssikringsarbeidet innenfor høyere utdanning nasjonalt og internasjonalt. Norgesnettrådet ble opprettet i 1998 som en sammenslåing av flere råd¹⁵, og lagt ned i forbindelse med at NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) ble opprettet i 2003 (Arkivportalen, u. å.) Opprettelsen av NOKUT skjedde i kjølvannet av Kvalitetsreformen og Bologna-prosessen, og hang dermed tett sammen med den europeiske utviklingen innenfor høyere utdanning.

¹⁵ Norgesnettrådet var en sammenslåing av Lærerutdanningsrådet, Fellstjenester for råd og høyskoler i statens lærerkurs, Statens lærerkurs Oslo, og Rådet for høyskoleutdanning i helse- og sosialfag (Arkivportalen, u. å.)

Mens enkelte andre land har flere organer av denne typen, har Norge ett nasjonalt kvalitetssikringsorgan som er underlagt Kunnskapsdepartementet. NOKUT ivaretar dermed oppgaver som faller innenfor rammen av ESG, slik som akkreditering, tilsyns og evalueringer av utdanningskvalitet, mens de også utfører oppgaver på oppdrag fra departementet, slik som Nasjonal deleksamen eller regelverksforvaltning.

I tillegg har ESG en del 3, som setter krav til hvordan kvalitetssikringsorganene arbeider og hvilken status de har. For å være medlem i ENQA (The European Association for Quality Assurance in Higher Education) må et kvalitetssikringsorgan tilfredsstille kriteriene i ESG. Hvert femte år organiserer derfor ENQA evalueringer av hvert enkelt kvalitetssikringsorgan, over samme lest som den nasjonale eksterne kvalitetssikringen, ved bruk av sakkyndige fagfeller. I tilfeller der et organ ikke tilfredsstiller ESG-kriteriene, kan det fortsette å være medlem av ENQA i inntil to år. Etter denne overgangsperioden må organet vise at de tilfredsstiller kriteriene for å beholde sitt medlemskap. ENQAs evalueringer legger også grunnlag for at kvalitetssikringsorganer kan fornye sin registrering i EQAR (The European Quality Assurance Register for Higher Education), som er et offisielt register over kvalitetssikringsorganer i Europa. NOKUT ble sist evaluert i 2022 (ENQA, 2022) med tilfredsstillende resultat, og fornyet dermed både sitt medlemskap i ENQA og fornyet sin registrering i EQAR.

Går man nærmere inn på premissene for hvordan standardene i ESG er utformet, bør det først nevnes at de ikke er ment som standarder for kvalitet eller kvalitetsarbeid, men heller som veiledning til å skape utdanninger og læringsmiljøer av god kvalitet i høyere utdanning. Det understrekes at ESG er ment å ivareta utdanningskvaliteten, og ikke for eksempel kvalitet i forskning. Sist, men ikke minst er ESG tydelig på hva som legges i kvalitetssikring (quality assurance), der det presiseres at kontroll (accountability) og utvikling (enhancement) går hånd i hånd, og at all bruk av begrepet kvalitetssikring inkluderer begge disse perspektivene. De fire prinsippene som står sentralt i utformingen av standardene handler om at de høyere utdanningsinstitusjonene selv er ansvarlige for kvaliteten i sine utdanningstilbud, at kvalitetssikring skal ta hensyn til et mangfold av systemer, institusjoner, programmer og studenter, at kvalitetssikring støtter utviklingen av en kvalitetskultur, og at kvalitetssikring tar hensyn til behov hos studenter, avtakere og samfunnet.

Alle ESG-standardene er utformet med en «burde»-formulering («should»), som er den sterkeste normative formuleringen som kan brukes i et dokument som ESG (som ikke formelt kan forplikte EHEA-medlemmer). Ellers er standardene ganske åpne i formuleringene. Eksempelvis sier første standard for intern kvalitetssikring at institusjoner bør ha en politikk for kvalitetssikring som er offentlig tilgjengelig og inngår i institusjonens strategi. Det legges også til at både interne

og eksterne interessert bør være involvert i utvikling og implementering av politikken og at den bør forankres i relevante strukturer og prosesser (ESG, 2015, s. 11, vår oversettelse). Standardene etterfølges av retningslinjer som gir eksempler på hvordan standarden kan tolkes, men også disse søker å være ganske generiske. Ser man videre på de ytterligere ni standardene for intern kvalitetssikring, omhandler disse studieprogramdesign, studentsentrert læring, regulering av studentstatus (opptak, sertifisering m.m.), fagmiljø, læringsressurser, kommunikasjon, informasjon, periodisk programevaluering og ekstern kvalitetssikring.

Landene i EHEA har ulike måter å implementere ESG på. Mange europeiske land bruker ESG som rammeverk for sine akkrediteringer og evalueringer av studieprogrammer og institusjoner i høyere utdanning, men uten at det er nedfelt i lov. Norge har valgt å hente ESG inn i lov og forskrift. I universitets- og høyskoleloven heter det at «Kriteriene for det interne kvalitetsarbeidet ved universiteter og høyskoler og for NOKUTs eksterne kvalitetssikring skal være i samsvar med kravene i de europeiske standardene og retningslinjene for kvalitetssikring i høyere utdanning» (Universitets- og høyskoleloven, 2024, § 3-5), og i forskriften er standardene fra ESG omarbeidet til norsklydende krav (Universitets- og høyskoleforskriften, 2024, § 1-6–§1-9). Nedfellingen i lovverket innebærer at kravene forplikter institusjonene juridisk, og at NOKUT kan pålegge krav om oppretting, og i siste instans frata institusjoner akkrediteringsfullmakter.

Overgangen til implementering av ESG fremstår i liten grad som brå, i norsk kontekst. Som nevnt over, var Norge allerede i gang på 1990-tallet med å legge strukturer for å sikre og utvikle kvaliteten i høyere utdanning. Som Stensaker (2006) påpeker, var for alle praktiske formål mange av standardene allerede implementert som følge av at det var ENQA som fikk i oppdrag å utvikle ESG, og ESG i realiteten var et resultat av tett samarbeid, særlig i en nordisk kontekst. Det at det var ENQA som utviklet ESG, førte nettopp til at de nasjonale evalueringsorganene «la regulatoriske føringer på europeisk nivå som deres enge nasjonalstater i neste omgang måtte tilpasse seg» (Stensaker, 2013, s. 47).

Hvordan ESG ble implementert i de nordiske landene ble undersøkt av NOQA (Nordic Quality Assurance Network in Higher Education) idet den første utgaven av ESG kom i 2005. Et av hovedpoengene i rapporten var at mange av begrepene som ble brukt i standardene, kunne tolkes i mange retninger samtidig som de fremstod som underforståtte. Når det gjaldt evaluering av organene, pekte rapporten på hvordan standardene, slik de da var formulert, la mye mer vekt på det formelle kvalitetsarbeidet enn det uformelle, og at det å få innblikk i organenes praksiser ville være nødvendig. Stedlige besøk («site visits») ble foreslått for å komme begge disse bekymringene i møte (Vinther-Jørgensen & Hansen, 2006).

ESG omtales som retningsgivende, men for alle praktiske formål har den stor betydning for den nasjonale kvalitetssikringen i landene, som vist i denne

gjennomgangen. Dette kommer til syne både i hvordan ESG-standardene er implementert i norsk regelverk, og hvor stor legitimitet det gir at NOKUT er medlem i ENQA, og registrert i EQAR.

Fagskolene har aldri vært tilknyttet Bologna-samarbeidet og ikke formelt underlagt kravene i ESG. Samtidig er NOKUT tydelige på at fagskolenes kvalitetsarbeid allerede bør være i tråd med ESG, så langt det er mulig. I dokument *Kvalitetsområder for høyere yrkesfaglig utdanning*, står det:

NOKUT mener at fagskolenes arbeid med kvalitetssikring skal være på samme nivå som ved høyskoler og universiteter. Her er standardene for kvalitetsarbeid regulert i Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). (NOKUT, 2018, s. 2).

NOKUT fremhever særlig ESG-standarden som handler om studentsentrert læring, og viktigheten av å tilrettelegge for læring fra studentens perspektiv i fagskoleutdanningene. Vi kan derfor anta at det er en viss *uformell* tilknytning til ESG også i kvalitetssikringen av høyere yrkesfaglig utdanning. Ser vi for eksempel på hvordan forskriftskravene for kvalitetsarbeid for henholdsvis høyere utdanning (Universitets- og høyskoleforskriften, 2024, § 1-6–§1-8), og fagskoleutdanning (Fagskoletilsynsforskriften, 2019, § 4) er utformet, finner vi visse likheter. Felles trekk er eksempelvis at kvalitetsarbeidet i begge utdanningstyper skal være forankret hos styre og ledelse, og at kvalitetsarbeidet skal inkludere studenter og ansatte. Det er likevel slik at forskriften for høyere utdanning ligger tettere opptil ESG, og at det er elementer fra ESG som er direkte implementert som forskriftskrav for høyere utdanning. Det gjelder for eksempel tilknytningen til kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning og kravet om å gjennomføre periodiske evalueringer av alle studietilbud, som er et krav i ESG punkt 1.9. Dette siste er ikke et krav til fagskolene per i dag, men er vurdert innført.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, QF-EHEA og EQF

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) er et nivådelt rammeverk som skal omfatte alle formelle utdanningskvalifikasjoner med utgangspunkt i kvalifikasjonenes forventede læringsutbytte. NKR er delt inn i nivåer fra 2 til 8, og for hvert nivå hører det til *nivåbeskrivelser* som angir kompleksiteten i læringsutbyttet. På denne måten skal NKR synliggjøre hvor komplekst læringsutbyttet av de ulike utdanningskvalifikasjonene er, og hvordan disse er i forhold til hverandre, uavhengig av hvilke innsatsfaktorer (for eksempel arbeidsbelastning, forelesninger, pensum, og lignende) som ligger til grunn for dem. I Norge er fullført videregående opplæring innplassert på nivå 4, og angir derfor et minimumsnivå for læringsutbyttet fra slike utdanninger. Høyere yrkesfaglig utdanning er innplassert

på nivå 5, men med etableringen av en ny yrkesfaglig søyle og endringer i nivåene er det forventet at høyere yrkesfaglig utdanning også skal bli mulig på nivå 6 og 7.

NKR ble etablert i 2011, som forlengelse av to prosesser: Gjennom Bologna-prosessen ble det på europeisk nivå etablert et felles kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning, *Qualifications framework for the European Higher Education Area* (QF-EHEA) (EHEA, 2005, 2018) og som skulle definere både et overordnet læringsutbytte og nivåene som utgjør de tre syklusene innen europeisk høyere utdanning. QF-EHEA ble fastsatt i Norge i 2009 under benevnelsen *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning*. EU etablerte i 2008 det *Europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring* (EQF) (Council of the European Union, 2017; European Parliament & Council of the European Union, 2008) som skulle være et utbyttebasert rammeverk som skulle omfatte kvalifikasjoner på alle nivåer og fra alle deler av utdanningssystemet. NKR ble etablert med utgangspunkt i EQF, med nivåbeskrivelser som korresponderer med de europeiske. De tre nivåene for høyere utdanning ble innlemmet som nivå 6-8.

NKR har gjennom lov og forskrift vært formelt virksom for høyere utdanning siden 2007, og for høyere yrkesfaglig utdanning siden 2011, men det var først i 2017 at NKR fikk sin egen forskrift (Forskrift om nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, 2017). Mens EQF legger stor vekt på livslang læring, uformell kompetanse og overganger mellom både utdanningsinstitusjoner, land og utdanningsnivåer, har NKR primært vært rettet mot det formelle utdanningssystemet. I 2015 vurderte et utvalg på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet behovet og mulighetene for å åpne NKR for ikke-formell opplæring (Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, 2015). Utvalget kom ikke til enighet og var delt i sine anbefalinger. Arbeidet i dette utvalget har for det meste ikke blitt fulgt opp.

I 2020 ble det gjennomført et arbeid for å utrede muligheten for parallelle søyler i NKR (Almerud et al., 2020) for å imøtekomme fagskolenes ønske om kunne tilby yrkesfaglige utdanninger på høyere nivå. Utredningen så til ulike kvalifikasjonsrammeverksstrukturer i flere land, og presenterte to mulige modeller. På den ene siden vurderte de en parallellstruktur med to separate søyler i NKR med ulike nivåbeskrivelser, og på den andre siden en paraplymodell som åpner for å innplassere flere ulike utdanningstyper i den samme strukturen, med åpnere eller mer inkluderende nivåbeskrivelser i én felles søyle.

En helhetlig evaluering av NKR (Furholt & Amundsen, 2023) viste blant annet at både bruken av læringsutbyttebeskrivelser i regelverket og nivåplasseringene av utdanninger har gjort at NKR har utviklet seg fra et i utgangspunktet deskriptivt til et systemregulerende verktøy som ikke bare styrer enkeltkvalifikasjoner, men også definerer grensene mellom utdanningstyper – særlig mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning – og legger føringer som hindrer fagskolene

å utvikle utdanninger med et mer avansert læringsutbytte. Evalueringen anbefalte blant annet å åpne opp NKR for høyere yrkesfaglig utdanning på nivåene over nivå 5, og for høyere utdanning på nivå 5. Videre anbefalte evalueringen å redusere den regulerende funksjonen NKR har.

NKR-nivå	Innplasserte kvalifikasjoner i NKR	EQF-nivå	QF-EHEA syklus
1	I Norge er det ikke innplassert kvalifikasjoner på nivå 1	1	
2	Vitnemål fra 10-årig grunnskole	2	
3	Kompetansebevis for grunnkompetanse i videregående opplæring	3	
4A	Fagbrev, svennebrev og vitnemål fra videregående opplæring	4	
4B	Vitnemål fra videregående opplæring		
5.1	Vitnemål fra fagskoleutdanning (fagskole 1)	5	
5.2	Vitnemål fra fagskoleutdanning (fagskole 2)		
6.1	Høgskolekandidat	6	Første syklus (delnivå)
6.2	• Bachelorgrad • Vitnemål fra grunnskolelærerutdanning og fra allmennlærerutdanning		Første syklus (bachelor)
7	• Mastergrad • Master i rettsvitenskap • Cand. med. • Cand. med. vet. • Cand. psychol. • Cand. theol. • En del engelskspråklige mastergrader (Masters of Law, MBA osv.)	7	Annen syklus (master)
8	• Ph.d. • Dr. philos. • Diplom, kunstnerisk utviklingsprogram	8	Tredje syklus (ph.d.)

Figur 2.1 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, med tilhørende kvalifikasjoner og korresponderende nivåer.

Kilde: NOKUT

Det er både forventninger og bekymringer til hvorvidt innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning vil kunne bidra til å endre grensene mellom utdannings- og institusjonstyper, og mellom hva som er høyere utdanning og ikke, samt hvilket læringsutbytte og nivå ECTS er uttrykk for. Siden også utformingen av NKR påvirker de samme forholdene, vil endringer her kunne samvirke med hverandre.

2.5 Oppsummering

Mens ECTS ble introdusert som et verktøy for standardisering av studiepoeng i høyere utdanning, har dets plass i europeisk høyere utdanningslandskap endret seg over tid. Analysene har vist at det fortsatt er betydelig variasjon i måten ECTS

har blitt tatt i bruk på, men det er tydelig at ECTS fungerer, til tross for disse problemene. Dette bygger på mange år med tett samarbeid mellom læresteder i Europa, der høy grad av internasjonalisering, studentmobilitet og samarbeid har vært viktige premisser.

Vår gjennomgang av aktuelle dokumenter og intervjuene vi har foretatt med eksperter, viser relativt entydig at ECTS fortsatt oppfattes som et Bologna-instrument, og at Bologna-prosessen fortsatt er for høyere utdanning. Yrkesfaglig utdanning er ikke en del av Bologna-prosessen, med mindre landene har definert enkelte utdanningstyper med yrkesfaglig profil som en del av høyere utdanning. Et sentralt prinsipp for utdanningspolitikk som helhet er at det er et nasjonalt ansvar, og det finnes en del variasjon internasjonalt i hvordan grenseoppgangene mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning er satt opp. Det betyr at selv om Bologna-prosessen er klart knyttet til høyere utdanning, har enkeltlandene stort handlingsrom for å bestemme hvilke utdanningstyper som inngår i denne sektoren.

Det er samtidig pågående endringer på europeisk nivå nå, og det pågår en revidering av *ECTS Users' guide* som er et sentralt dokument for arbeidet med ECTS. Her vil det potensielt også komme noen avklaringer knyttet til bruk av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning, i hvilken forstand og under hvilke forutsetninger høyere yrkesfaglig utdanning kan være tilknyttet ECTS, og ikke minst hvordan dette skal koordineres. Det er en del som tyder på at utvidelse av ECTS til yrkesfaglig utdanning som ligger utenfor høyere utdanning, likevel må skje gjennom andre koordineringsmekanismer enn Bologna (som for eksempel København-prosessen).

3 Norske aktørers behov og forventninger

Spørsmålet om ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning springer ut av et krav fra fagskolesektoren, og skjer på bakgrunn av flere endringer og utviklingstrekk i den norske konteksten. Hvordan ulike aktører i forskjellige deler av utdanningssystemet og med ulik inngang til temaet vurderer spørsmålet, gir oss god innsikt i hva *behovet* for ECTS er ment å dekke, hvilke *forventninger* eller *bekymringer* aktørene har, og hvilke *konsekvenser* de tror endringene kan føre til.

I dette kapitlet presenterer derfor vi perspektivene og synspunktene til de norske aktørene. Analysene er basert på enkelt- eller parvise dybdeintervjuer med nøkkelinformanter, og informantene representerer utdanningssektoren, ulike interesseorganisasjoner og offentlige organer. For fagskolenes del er dette materialet supplert av en spørreundersøkelse med åpne spørsmål, redegjort for i kapittel 1.3.

Vi presenterer analysene gruppert i tre grupper: (1) aktører i fagskolesektoren, (2) aktører i eller knyttet til universitets- og høyskolesektoren, og (3) aktører som er knyttet til offentlig forvaltning og utdanningsmyndigheter. Vi har analysert materialet med grunnlag i disse gruppene fordi informanter fra disse gruppene i stor grad knytter perspektivene til overlappende eller tilstøtende problemstillinger, og bidrar til å få frem variasjon og nyanser innenfor noen sentrale områder. Det er samtidig viktig å understreke at informantene, og særlig informantene fra utdanningssektoren, i overveiende grad svarer med utgangspunkt i den norske konteksten og hvordan det norske utdanningssystemet er skrudd sammen. Tilsvarende minner vi om at flere av informantene ble intervjuet *før* Stortinget vedtok innstillingen til Meld. St. 11 (2024–2025) *Fagfolk for en ny tid*, som til en viss grad endret forutsetninger for tematikken. Dette farger naturlig nok svarene.

3.1 Aktørene i høyere yrkesfaglig utdanning

På få år har fagskolesystemet i Norge beveget seg fra periferi til sentrum av den utdanningspolitiske debatten. Fagskolene generelt tilskrives større betydning og

har fått tilført økte offentlige midler både til både utviklingsarbeid og studieplasser. Det er også et trekk ved situasjonen at fagskolesystemet de senere årene har opplevd en sterk politisk støtte i Stortinget. Med skiftende sammensetning gjennom årene har Stortinget vært villig til å gå lengre i sine tiltak for å styrke fagskolene enn det den til enhver tid sittende regjering har foreslått.

Samtidig har det vært en kraftig økning i søkningen både til offentlig finansierte og til studentfinansierte studier, og antall fagskolestudenter har doblet seg på få år.¹⁶ Det er likevel viktig å ha med seg at det er en dobling fra et relativt lavt nivå. Likevel – når fagskoleaktører med stadig sterkere røst fremmer krav om en høyere plassering i utdanningssystemet, vil det være rimelig å forstå dette blant annet ut fra utviklingstrekkene beskrevet ovenfor.

Innad blant fagskolene har det skjedd en omfattende strukturrasjonalisering, noe som også har resultert i en tydelig polarisering i form av store skoler på den ene og små skoler på den andre siden. De fem største private fagskolene har nå alene nesten 14 000 studenter¹⁷. Omtrent like mange har de 11 fylkeskommunale fagskolene. De resterende rundt 3000 studentene er fordelt på 45 fagskoler, med fra 5 til 300 studenter. I spørsmål om utdanningsstruktur og plassering av høyere yrkesfaglig er det, ikke så overraskende, først og fremst de store skolene som snakker i offentligheten, sammen med rådene og organisasjonene i arbeidslivet.

Mens fagskoleutdanning tidligere har vært definert som å ligge et nivå over videregående opplæring, men under høyere utdanning, har det vokst frem stadig sterkere stemmer innad i fagskolesystemet som uttrykker at fagskoleutdanning er plassert for lavt og ikke burde anses å ligge på et nivå under høyskoler og universiteter. Dette har utviklet seg til en ganske bred oppfatning om at høyere yrkesfaglig utdanning bør utgjøre en egen, parallell søyle ved siden av tradisjonell høyere utdanning i utdanningssystemet (Michelsen & Høst, 2025; Furholt & Amundsen, 2023; Nasjonalt fagskoleråd, 2020). I dag er nivå 5 i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) det høyeste for fagskoleutdanning.

I den siste fagskolemeldingen, *Fagfolk for en ny tid* (Meld. St.11 (2024-2025)) har man fått gjennomslag for mye av tenkningen rundt etablering av en egen yrkesfaglig søyle, også på nivå 6 og 7. Kunnskapsdepartementet var imidlertid ikke klar for å støtte implementering av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning eller innføringen av parallelle gradsbetegnelser. Men flertallet i Utdannings- og forskningskomiteen var utålmodige og vedtok følgende om gradsbetegnelser:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget innen utgangen av stortingssesjonen 2025–2026 med forslag til benevnelser for fullført og bestått fagskoleutdanning på nivå NKR 6 og 7 som er i tråd med benevnelserne i de andre europeiske landene Norge samarbeider mest med.

¹⁶ DBH fagskolestatistikk 25.04.2025

¹⁷ DBH fagskolestatistikk 25.04.2025

I det foreslåtte systemet skal høyere yrkesfaglige utdanninger være på samme nivå som høyere akademiske utdanninger, med tilsvarende gradsbetegnelser. Forskjellen ligger i at de yrkesfaglige utdanningene skal være mer praksisorienterte, i motsetning til de forskningsbaserte akademiske utdanningene.

Fagskolesystemet representerer en heterogen samling med utdanninger, med tanke på hvordan utdanningene er plassert både i forhold til arbeidslivet og til høyere utdanning. Fagskolefeltet er godt organisert, og de sentrale aktørene snakker hyppig sammen om disse spørsmålene. De to største organisasjonene for fagskoler omfatter halvparten av alle fagskolene, men regnet i studenttall omfatter de rundt 80 prosent av sektoren. De 16 offentlige fagskolene er alle med i HØY, hvorav syv av skolene, de fleste fylkeskommunale, er representert i styret. 15 private skoler, både kommersielle og ideelle, er med i Forum for fagskoler (FFF) som igjen er medlem av NHO-foreningen Abelia¹⁸. De fleste, om ikke alle disse skolene, sitter også i styret i foreningen. I tillegg er en del av skolene representert i Nasjonalt fagskoleråd, hvor også partene i arbeidslivet er representert. Vi har intervjuet representanter for Nasjonalt fagskoleråd, interesseorganisasjonene for private fagskoler, Forum for fagskoler, og for offentlige fagskoler. Dette innebærer at de sentrale fagskolene vanligvis deltar i minst ett faglig forum for fagskoler hvor ECTS-spørsmålet diskuteres, noe som er viktig for å forstå meningsdannelsen. Det er også et trekk ved situasjonen at partene i arbeidslivet, først og fremst representert ved LO og NHO som bytter på å ha ledervervet i Fagskolerådet, har utviklet en stor grad av konsensus seg imellom i viktige fagskolespørsmål. De snakker også godt sammen med representantene fra fagskolene.

Basert på de signaler vi har oppfattet, forventet vi ikke å finne sterk uenighet blant fagskolene og andre aktører, men snarere variasjoner i vurderinger og engasjement avhengig av informantens fagområde og skolens størrelse. I intervjuundersøkelsen fokuserte vi på store skoler, hvor vi intervjuet fem, og bare én liten skole, ettersom vi antok at det var særlig de store skolene som hadde gjort vurderinger av ECTS. Ettersom vi også sendte ut en survey, ville vi uansett ha data som kunne gi oss ytterligere grunnlag for å vurdere hvor representative intervjudataene er for hele sektoren.

Fagskolepoeng – studiepoeng – ECTS

Diskusjonene om en egen søyle, nivåplassering og gradsbetegnelser har ført til krav om ytterligere harmonisering av studiepoengsystemene mellom høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Dette inkluderer en overgang fra fagskolepoeng til studiepoeng og videre til ECTS (Nasjonalt fagskoleråd, 2023). Både ved innføringen av NKR, og i forbindelse med den forrige fagskolemeldingen, (Meld.

¹⁸ Som følge av fusjoner kan antallet ha blitt noe færre siste året

St. 9 (2016-2017)) var spørsmålet om å bruke studiepoeng som felles måleenhet for arbeidsbelastning både i fagskoleutdanning og i høyere utdanning et strids-tema (Høst & Tømte, 2016; Elken, 2016). Det ble argumentert med at både de daværende fagskolepoeng og studiepoeng målte studieomfang, og at de gjorde det på samme måte, med 30 poeng pr semester. Samtidig oppfattet trolig både de som var for og de som var imot at fagskolene skulle benytte studiepoeng, at det lå et element av anerkjennelse av likeverdighet i det å innføre studiepoeng i fagskoleutdanningene. Kunnskapsdepartementet endte med å anbefale å erstatte betegnelsen fagskolepoeng med betegnelsen studiepoeng, noe Stortinget senere også vedtok. Departementets egen betraktning i forbindelse med anbefalingen var som følger:

Departementet mener at å bruke samme betegnelse som omfangsmål for læringsutbytte og arbeidsinnsats for alle utdanning på høyere nivå kan gi fagskoleutdanningen større anerkjennelse, og klargjøre at utdanningene er parallelle og på samme nivå. Det foreslås derfor at innføres betegnelsen studiepoeng erstatter betegnelsen fagskolepoeng.

Samtidig ble det presisert at den enkelte høyere utdanningsinstitusjon ikke hadde noen plikt til å gi fritak for studiepoeng tatt i en fagskoleutdanning ved inntak til en universitets- eller høyskoleutdanning. Som tidligere skulle utdanningsinstitusjonene ta utgangspunkt i læringsutbyttebeskrivelsene når de vurderte dette.

Det er vanskelig å si om innføringen av studiepoeng i 2018 har bidratt til å gi fagskoleutdanning høyere anerkjennelse, og hvordan dette i så fall har slått ut. Man kan stille spørsmål som: Har for eksempel studiepoeng som felles måleenhet gitt de som tar høyere yrkesfaglig utdanning en sterkere følelse av likeverd med studenter i høyskoler og universitet, og betyr endringen noe i arbeidslivet? Har det gjort at høyskoler og universitet gjør en grundigere vurdering av om gjennomført høyere yrkesfaglig utdanning kan gi godkjenning og fritak når de tar opp studenter med slik bakgrunn? Eller er det slik at studiepoeng fra norske fagskoler fortsatt oppfattes som mindre verdt enn studiepoeng i høyere utdanning, eller vanskelige å vurdere, både i Norge og i andre land, slik begrunnelsen for ECTS i dag lyder?

Bred støtte bak ønsket om ECTS, uavhengig av fagskolens størrelse

Et hovedinntrykk fra både intervjuundersøkelsen og surveyen er at det er stor samstemmighet blant aktørene i fagskolesektoren om å ønske ECTS. Motstemmene er nesten fraværende. Ingen av skolene i intervjuundersøkelsen og kun en av skolene i surveyen svarer at skolen, isolert sett, ikke har behov for ECTS. Denne skolen svarte også at den heller ikke ønsker ECTS dersom det kan føre til endrede krav til utdanninger og lærekrefter. Det bør legges til at denne skolen er veldig

nasjonalt innrettet og har en avtale om innpassing av fagskoleutdanningen sin i en samarbeidende høyskole med samme fagprofil.

Gjennom både intervjuundersøkelsen og surveyen finner vi at de to viktigste forventningene blant fagskolene til ECTS er at det vil gi bedre forutsetninger for internasjonal mobilitet og samarbeid, og at det vil kunne bidra til større anerkjennelse av norske fagskoleutdanninger, særlig internasjonalt, men også i Norge. Langt færre argumenterer med at de tror den nasjonale mobiliteten mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning blir enklere med ECTS.

Blant de som har blitt intervjuet eller som har svart på surveyen er det en utbredt oppfatning om at Norge er et annerledesland i Europa som ikke har gitt fagskolene anledning til å bruke ECTS, og som også ligger etter når det gjelder å gi høyere yrkesfaglig utdanning anledning til å overskride nivå 5 i NKR, samt å la de få bruke samme gradsbetegnelser som universitet og høyskoler,

Mange av respondentene argumenterer langs et spor hvor ECTS ses som en ren teknikalitet, en enkel oversettelsesmekanisme for studieomfang, som fagskolene i dag mangler, og som det burde være svært enkelt å få gjort noe med. Det finnes til og med skoler som allerede oversetter studiepoeng med ECTS når de henvender seg til utenlandske utdanningssøkere og institusjoner. Samtidig må mye av argumentasjonen om anerkjennelse tolkes som at mange legger mer i ECTS enn en teknikalitet, nemlig at det også uttrykker et nivå, og er et kvalitetsstempel. Noen uttrykker også direkte at de mener ECTS, i tillegg til omfang, uttrykker et nivå.

Svært mange fremhever også at ECTS ikke kan vurderes løsrevet, men må ses i sammenheng med både nye nivåbeskrivelser og -vurderinger i NKR, og nye gradsbetegnelser som yrkesbachelor og -master, elementer de ser som en del av grunnlaget for en yrkesfaglig søyle. Dermed vil den fulle betydningen av ECTS først vise seg når alle brikkene er falt på plass.

Internasjonalisering

Etter svarene å dømme er fagskolene svært opptatte av økt internasjonalisering og studentmobilitet. Utgangspunktet er at den internasjonale studentmobiliteten i dag er svært lav i de fleste fagskolene. Mange viser likevel til at det er en forventning fra myndighetene om at høyere yrkesfagsutdanning må øke sin internasjonalisering, og hente hjem flere midler fra programmer som Erasmus+, som Norge er med på å finansiere. Dette mener de gjøres vanskeligere så lenge høyere yrkesfaglig utdanning er utsatt for det de kaller negativ forskjellsbehandling i forhold til universiteter og høyskoler, med hensyn til å kunne bruke ECTS. Når flere av informantene beskriver denne forskjellen i hvordan studiepoengene blir behandlet er de opptatt av det skal være likestilling, blant annet gjennom formuleringer som at utdanningene skal ha en reell «valuta», snarere enn «monopolpenger»

Flere argumenterer med at det er vanskelig for fagskolene å markedsføre norsk fagskoleutdanning for utenlandske utdanningsinstitusjoner og studenter som kanskje kunne ønske seg utveksling til Norge, så lenge de norske skolene ikke kan tilby dem ECTS. I tillegg sier både flere av skolene vi har intervjuet og mange av de som har besvart surveyen at det vil være enklere å finne samarbeidspartnere i internasjonale prosjekter om norske fagskoler kan benytte ECTS. Dette begrunnes for noen i egne erfaringer, der mye av dette foreløpig er lærersamarbeid, ikke studentmobilitet, som er langt mindre. For de aller fleste er likevel erfaringene begrensede, og vurderingene mer basert på hva de antar at ECTS vil åpne for av muligheter.

En del legger også vekt på at de tror det vil bli lettere for norske fagskolestudenter å ta utdanning i andre land og få godkjenning for sin norske utdanning om de har ECTS. De som har mest erfaring med å reise ut er studenter som har tatt en høyere fagskolegrad (120 studiepoeng) innen IT eller kreative fag ved private fagskoler i Norge, og som har ønsket å bygge på til en bachelorgrad. I Norge får de ikke godkjent mer enn 60 av de 120 studiepoengene fra fagskoleutdanningen om de kommer inn på et bachelorstudium, selv i de institusjonene som selv har både fagskole- og høyskolestudier på samme fagområder. Ved noen universiteter og høyskoler, blant annet i Storbritannia og Australia, får kandidatene godkjent 120 studiepoeng av en toårig fagskoleutdanning, og det uten ECTS. Skolene mener mangel på ECTS likevel begrenser valg av skoler for studentene som vil ut. Godkjenningen fungerer bare der disse skolene kjenner norsk fagskoleutdanning, og gjerne også har avtale med norske fagskoler. De norske skolene som har erfaring med dette mener imidlertid det er et viktig moment at disse kandidatene ikke får sin bachelor fra utlandet godkjent i Norge, dersom de for eksempel skulle ønske å bygge videre til en master ved en høyskole eller et universitet. Dette begrunnes av den opptakende institusjon med at to tredjedeler av bachelorgraden ikke bygger på oppnådde ECTS.

At noen utenlandske utdanningsinstitusjoner er villige til å godkjenne 120 studiepoeng av en høyere fagskolegrad, mens norske ikke godkjenner mer enn 60 studiepoeng, mener de kan forklares med at utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner verdsetter den praktiske delen høyere, eller at de er mer «pragmatiske».

Noen, men likevel langt færre skoler, håper at ECTS i fagskoleutdanningene også vil gjøre at studenter med fagskolebakgrunn vil måtte få denne grundigere vurdert med tanke på godkjenning og avkortning i Norge når de søker universiteter og høyskoler. Flere bruker også argumentet om at ECTS i både fagskoler, og i høyskoler og universiteter, vil bidra til å hindre dobbeltutdanning, og i det ligger det også en antakelse om at ECTS vil bidra til økt gjensidig godkjenning av tidligere utdanning for studenter som går på tvers av søylene. De fleste antar imidlertid at ECTS vil endre lite på situasjonen i Norge. Universitet og høyskoler har sin

oppfatning av fagskoleutdanningene, og denne endres ikke ved å erklære at deres studiepoeng tilsvarer ECTS.

Høyere anerkjennelse

Mange informanter legger også vekt på at ECTS vil bidra til at høyere yrkesfaglig utdanning vil få større anerkjennelse og høyere status. Dette henger dels sammen med det konkrete argumentet om at ECTS vil få betydning ved samarbeid med og inntak i utdanning i andre land, for noen også i Norge, men det er samtidig knyttet til en tro på at ECTS vil heve anerkjennelsen av fagskoleutdanning mer generelt i samfunnet. ECTS antas å gjøre det enklere å kommunisere hva fagskoleutdanning representerer, både for skolene og kandidatene herfra, og at det vil tydeliggjøre nivået og omfanget på fagskoleutdanningene. Noen tror at dette også vil ha betydning i arbeidslivet. Det eksemplifiseres særlig med at det vil kunne ha betydning for bedrifter i konkurranse om store kontrakter, hvor ulike formelle kravspesifikasjoner må imøtekommes. Dette imøtegår samtidig av mange som svarer at arbeidslivet er svært lite opptatt av ECTS.

At flere informanter fra fagskolene er opptatt av studiepoeng fra fagskole ikke skal være en sekundær eller mindreverdige enhet, sammenlignet med studiepoeng fra universitetene og høyskolene, er også en indikasjon på at anerkjennelse står sentralt i dette kravet.

Noen få understreker at de oppfatter at fagskoleutdanningene i dag har en god status, og at ECTS eller ikke, har liten betydning for denne.

Økte kvalitetssikringskrav

Enkelte fagskoler tror innføring av ECTS kan medføre økte krav til kvalitet og til kvalitetssikring. Her ser de som har uttalt seg at dette vil kunne ha litt ulike implikasjoner for dem selv, avhengig av størrelse. Store skoler hilser gjerne dette velkommen, noen også om det vil kunne føre til en viss avskalling i sektoren, som de nok antar gjelder de mindre. Noen mindre skoler sier at dersom ECTS fører til økte krav, kan det bli utfordrende, gitt de små administrative ressursene de disponerer.

Akademisering

De fleste fagskoler avviser at innføring av ECTS vil føre til press i retning akademisering. De begrunner dette med at det ikke er noe ønske om dette i sektoren, men tvert imot det motsatte. De kan ikke se at ECTS i seg selv vil føre til akademisering, selv om noen enkeltstemmer advarer mot at akademiseringspress kan komme, for eksempel som et resultat av at ECTS kobles til et ønske om høyere nivå i kvalifikasjonsrammeverket. Ikke alle advarer mot dette, noen ser en viss akademisering av fagskoleutdanningene som positivt for fagskolenes utvikling.

Fagområdenes betydning

I intervjuene ga flere store skoler uttrykk for at ECTS først og fremst er viktig for noen fagområder og da særlig for de lange utdanningene, som gir høyere fagskolegrad, i dag særlig innenfor de tekniske og maritime utdanningene i de offentlige skolene. Det er også på disse områdene det er størst misnøye med at ingen fagskoleutdanninger kan plasseres høyere enn på nivå 5.2 i NKR. Også i de kreative og IT-rettede utdanningene i de private skolene, som normalt er toårige, mener man det bør gis ECTS. For områder dominert av kortere nettbaserte utdanninger som helse og oppvekst, og økonomisk administrative fagområder, var det mindre påtrengende med ECTS ettersom det foreløpig var lite snakk om internasjonalisering i disse. Noen hevdet også at det i utdanninger som i stor grad baserer seg på internasjonale sertifikater var det disse og ikke ECTS som var viktig.

Disse nyansene finner vi ikke igjen i surveyen. Med ett unntak er alle skolene, også de som bare har utdanninger innenfor et av fagfeltene helse og oppvekst, økonomi og administrasjon, eller sertifikatutdanningene innenfor maritime fag, pilotutdanning og lokfører, opptatte av å få anledning til å gi ECTS.

Råd og organisasjoner

I denne sammenhengen beskriver vi de intervjuede organisasjonsrepresentantene som fagskoleaktører, så lenge de ikke primært representerer andre interesser som kunne ha bundet dem til bestemte standpunkter. Det er representanter for Fagskolerådet, rådsorganisasjonene til skolene, LO- og NHOs representanter som bytter på lederposisjonen i Fagskolerådet, et fagforbund, som er knyttet tett til fagrådene (helse og oppvekst), samt en representant for studentorganisasjonen. Vi intervjuet også en representant for et fagforbund som organiserer personer innen tekniske fag med en betydelig andel fagskoleutdanning.

Fagskolerådet, som er det viktigste organet for å ivareta fagskolesektorens interesser og samarbeidet med utdanningsmyndighetene, har stått sentralt i et langvarig arbeid for å heve fagskolesektorens posisjon. Rådet er i sin sammensetning en blanding av modellene til Universitets- og høyskolerådet (UHR) som er basert på representasjon fra utdanningsinstitusjonene i høyere utdanning og Samarbeidsrådet for yrkesutdanningen (SRY), som er partssammensatt.

Fagskolerådet har de siste årene behandlet ulike spørsmål knyttet til en strategi for å utvikle en egen yrkesfaglig søyle i et binært system for høyere utdanning. I dette er ECTS et av elementene. Her fikk rådet nedsatt et eget utvalg for å utrede eventuelle hindringer for at fagskolene skulle kunne ta i bruk ECTS. Konklusjonen fra utvalget, som må oppfattes også å være Fagskolerådets politikk, var at det som vil kunne stilles av nye krav til fagskolene og høyere yrkesfaglig utdanning ved konvertering av studiepoeng til ECTS, var innføring av syklisk tilsyn, og at høyere

yrkesfaglig utdanning tilfredsstilte kravene i European Standard and Guidelines (ESG) for Quality Assurance in the European Higher Education Area (EHEA). (Nasjonalt fagskoleråd, 2023) På det siste konkluderte de med at det er minimale forskjeller på kvalitetskrav og kvalitetsarbeid i fagskoler og høyskoler og universitet. I ESG er det et krav til fagmiljø at «Studietilbudet skal ha relevant kobling til forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid». Her vil det være ulikheter ved at utdanningen ved universitet og høyskoler er koblet til forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid, mens fagskolen mangler forskning, men i stedet driver utviklingsarbeid. Utvalget mener dermed disse ulikhetene rommes av ESG-kravene. På samme måte ligger det et krav om syklisk tilsyn i fagskolene, slik det er i universitet og høyskoler. Dette anser de som uproblematisk at blir innført.

Representantene fra rådene og organisasjonene uttrykker alle i større eller mindre grad det vi kan kalle mer gjennomarbeidede versjoner av det som også er fagskolerepresentantenes egne argumenter. De er uten unntak positive til ECTS for fagskoleutdanningene, men med variasjoner når det kommer til vurderingen av viktigheten av ECTS i dag. Representanten fra NHO er, med henvisning til manglende betydning for næringslivet, bare avmålt positive til ECTS for fagskoleutdanningene, og avventer en utredning. Her skiller de seg altså litt fra LO, som klart ønsker og arbeider for både ECTS, nye plasseringer i NKR og bachelor- og mastergrader for høyere yrkesfaglig utdanning. Fagorganisasjonen som representerer helse- og oppvekstfag, viser til at det er fagområde hvor ECTS foreløpig ikke er så mye diskutert. De har ikke engasjert seg aktivt i spørsmålet, men slutter seg til LOs linje. Studentorganisasjonen ONF mener ECTS for fagskoleutdanningene er overmodent, at det er svært viktig for studentene og deres mobilitet, og organisasjonen ser absolutt ingen betenkeligheter ved en slik endring. Representanten for fagorganisasjonen innen tekniske fag mente ECTS var mindre viktig enn utdanningssystemets lave verdsettelse av maskinistutdannelsen i fagskolen (nivå 5.2), som ikke harmonerer med den høye verdsettelsen fagskolekandidatene gis i arbeidsmarkedet. Dette reflekteres særlig gjennom de internasjonale kvalifikasjonskravene (IMO-sertifikater), som er de samme i fagskoleutdanningen som i bachelorutdanningen (nivå 6.1).

Oppsummering fagskoleaktørene

Det må oppfattes å være et sterkt og samlet ønske om å innføre ECTS blant aktørene i høyere yrkesfaglig utdanning, og det er påtrengende å forsøke å forstå hva dette kan komme av. Det er bare noen av aktørene som har erfart konkrete barrierer ved å ikke ha dette. For de aller fleste er det troen på, eller håpet om, at det skal bety økt status og muligheter for fagskolene og fagskolestudentene, som ser ut til å ligge bak støtten til kravet om ECTS.

Det er særlig betydningen av ECTS for internasjonal studentmobilitet og internasjonalt samarbeid som trekkes frem som antatte gevinster. Man tror i klart mindre grad at det vil føre til økt mobilitet mellom fagskoler og norske universitet og høyskoler, en vurdering og erkjennelse som ser ut til i større grad å bygge på erfaringer. Et gjennomgående argument er ellers at ECTS vil være et bidrag til en høyere og dermed rettmessig anerkjennelse av høyere yrkesfaglig utdanning, enten konkret eller mer generelt i form av anseelse i samfunnet. De fleste ser ut til å oppfatte at dette er en overmoden reform, som burde vært gjennomført for lengst, og som vil sette fagskoleutdanning i Norge mer på linje med hvordan de mener lignende utdanning verdsettes i andre europeiske land.

Enkelte motstemmer mener man i hvert fall må være oppmerksomme på at ECTS også kan få uintenderte implikasjoner for fagskoleutdanningene som i ytterste fall kan sette deres særpreget i fare. Det ene som nevnes er kravene til kvalitetssikring som er knyttet til ESG. Det andre som nevnes er at ECTS kan på kort eller lang sikt bidra til akademisering. Mens de fleste ser dette som negativt, finnes det også de som mener en viss akademisering i fagskolene kan være positivt og ikke vil utgjøre noen trussel mot særpreget. De som er mest opptatt av fagskolenes anerkjennelse i arbeidslivet, la mindre vekt på ECTS.

Ikke bare de store skolene, for hvem internasjonalisering trolig er mest aktuelt i dag, men også de små fagskolene, ønsker ECTS. Mens betraktninger om forskjellige behov i ulike fagområder kom frem i intervjuene, er dette mindre synlig i resultatene fra surveyen, hvor innføring av ECTS får støtte fra alle fagområder.

Selv om enkelte skoler og studenter kan ha opplevd barrierer fordi fagskolene ikke gir ECTS, er erfaringene foreløpig så få at de ikke kan forklare den brede enigheten om at mangelen på ECTS utgjør et stort hinder. En må anta at det har hatt betydning at skolene har diskutert saken mye seg imellom, men dette er i seg selv neppe tilstrekkelig til å forklare den massive oppslutningen. I stedet er det nærliggende først og fremst å tolke det brede ønsket om ECTS som et uttrykk for et felles, økende aspirasjonsnivå fra en sektor som lenge har følt seg for lavt verdsatt. Disse aspirasjonene har trolig fått ytterligere næring gjennom at det i den utdanningspolitiske diskursen ser ut til å være stadig bredere oppslutning om at høyere yrkesfaglig utdanning skal være likeverdig med høyere akademisk utdanning, på samme måte som at det i mange år har vært et omforent mål med «parity of esteem»¹⁹ mellom studiespesialiserende og yrkesfag på videregående nivå. I arbeidet for å øke verdsettingen av høyere yrkesfaglig utdanning, ser mange innføring

19

Begrepet ble benyttet i København prosessen (Copenhagen process) (2002), som var EUs første, store satsing for å styrke yrkesfaglig utdanning og opplæring (VET), og skal bety likestilling mellom yrkesfaglig og allmennfaglig utdanning. Siden da har det blitt gjentatt i flere oppfølgingsdokumenter, blant annet Maastricht-kommunikéet (2004), Helsinki (2006), Brugge (2010), Riga (2015) og Osnabrück (2020).

av ECTS i som ett av flere nødvendige tiltak. Dette håper de også skal føre til mer studentmobilitet.

3.2 Vurderinger fra universitet- og høyskolesektoren

I denne delen av undersøkelsen har vi intervjuet ulike aktører i universitets- og høyskolesektoren for å kartlegge hvordan ECTS-systemet forstås og anvendes i dag, samt hvilke konsekvenser en eventuell innføring i høyere yrkesfaglig utdanning kan få. ECTS fungerer i dag som et sentralt verktøy for å fremme internasjonal mobilitet og gjensidig godkjenning av høyere utdanning, og gjør det enklere for studenter å ta deler av studiet i utlandet og få dette godkjent som en del av en norsk grad.

Informantene omtaler ECTS som et praktisk verktøy for å vurdere utdanningsomfang, både når det gjelder utenlandske studenter som får utdanningen sin godkjent i Norge, og norske studenter som gjennomfører utvekslingsopphold i andre europeiske land. Flere trekker frem systemets tilknytning til Bologna-prosessen og understreker målet om å harmonisere høyere utdanning i Europa. Samtidig påpeker enkelte at det finnes betydelige forskjeller i hvordan ECTS praktiseres mellom land og institusjoner.

Samarbeid og overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning

Kontaktflatene mellom høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning er flere og varierte. Dette spenner fra samarbeid om laboratoriefasiliteter og undervisning, til samarbeid om læringsutbytte og mer formaliserte overgangsordninger. Det er en ikke uvesentlig bevegelse mellom sektorene (Alne et al., 2023). Der vi ser at en del studenter, særlig innen estetiske fag og til dels økonomisk administrative fag, går fra høyere yrkesfaglig utdanning og over i høyere utdanningsprogram, er det enda flere i disse fagområdene som har høyere utdanning fra før og som begynner på en utdanning ved en fagskole. På den andre siden har vi eksempler på organiserte overgangsordninger, for eksempel hvor studentene tar to år ved en fagskole, og fullfører de siste to årene av en bachelorgrad ved en høyere utdanningsinstitusjon.²⁰ Dette er særlig relevant for de tekniske fagene som kan knyttes opp til ingeniørutdanninger, og maritime utdanninger, som deler mange faglige elementer.

Informantene fra de høyere utdanningsinstitusjonene beskriver erfaringene med samarbeid og overganger mellom fagskolene og de høyere utdanningsinstitusjonene som ulike mellom fagområder. Informantene med ansvar for tekniske

²⁰ <https://www.uis.no/nb/for-studenter/samarbeid/har-du-gatt-pa-fagskolen-rogaland>

eller maritime utdanninger var innforstått med det nære slektskapet mellom deres egne og fagskolenes utdanning, men ser på utdanningstypene som komplementære. Samtidig trekkes også ulike innretninger og ulik bakgrunn frem som relevant. Særlig for disse informantene er det de tekniske og maritime utdanningenes forankring i yrkesfag som er et viktig skille, mot de høyere utdanningenes grunnlag i generell studiekompetanse. Det er samtidig relevant at informantene fra universitets- og høyskolesektoren primært møter fagskoleutdanningene i nettopp tekniske og maritime fag, og til dels i helsefag. De kreative og økonomisk-administrative fagområdene på fagskolene er de som har klart størst grad av overgang interasjonalt, men har vesentlig færre kontaktflater med universitets- og høyskolesektoren i Norge.

Alle institusjonene vi har snakket med har erfaring med studentoverganger fra fagskole, og enkelte har allerede etablert tette samarbeidsrelasjoner. Dette kan for eksempel være overgangsordninger og innpass av fagskoleutdanning i en høyere utdanning, men også i noen tilfeller felles undervisning og infrastruktur.²¹ Dette kan også handle om at institusjonene samarbeider med hverandre for å tilpasse læringsutbyttet fra utdanningene slik at de tilrettelegger for overganger som kan være etterspurt av studentene.

Informantene som trekker frem gode samarbeidsforhold peker også på styrker og svakheter ved de ulike sektorene, og understreker verdien av høyere yrkesfaglig utdanning og videre vekst i denne sektoren. Det er variabelt hvor mange disse tilbudene er relevant for. To av informantene peker imidlertid på at studenter som benytter seg av etablerte overgangsordninger er motiverte studenter med gode forkunnskaper, og at de har høyere fullføringsgrad enn andre.

I tilfeller der slike overgangsordninger allerede er etablert, så ikke informantene det som sannsynlig at utviklingen i fagskolesektoren generelt, og innføring av ECTS spesielt, ville medføre noen vesentlig endring for institusjonenes eget arbeid. Snarere blir det uttrykt en viss uro for at fagskolene skal miste noe av den egenarten som gjør samarbeidet verdifullt.

ECTS har i seg selv ingen funksjon i overgangsordningene mellom fagskoler og høyere utdanningsinstitusjoner. Studiepoeng fra de ulike sektorene spiller bare en liten rolle i disse samarbeidene, og lite tyder på at de hindrer eller understøtter slike samarbeid. Handlingsrommet til institusjonene i begge sektorer er stort, og informantene ser ut til å fokusere på faktisk oppnådd læringsutbytte hos studentene, og trekker frem faglige motivasjoner for å etablere og opprettholde samarbeid.

Informantene fra interesseorganisasjonene har imidlertid mindre direkte kontakt med høyere yrkesfaglig utdanning og viser større tilbakeholdenhet i møte med søkere fra denne sektoren. Likevel ble det også her uttrykt sterk tvil om

²¹ Se også (Høst et al., 2024, 2025)

hvorvidt innføring av ECTS ville føre til vesentlige endringer. I tilfeller der det er opprettet samarbeid peker aktørene på lokale forhold, fagtradisjoner og institusjonelle kulturer som påvirker hvordan relasjonen til høyere yrkesfaglig utdanning forstås og praktiseres.

Flere aktører viser til at vellykkede overgangsordninger forutsetter tett samarbeid og samkjøring av studieplaner. Selv i tilfeller der det er etablert samarbeid, understrekes det at innpassing ofte må vurderes individuelt, og at det ikke alltid gis fullt fritak for utdanning fra fagskolen. Dette kan medføre at studenter ikke får gjennomført videreutdanning på normert tid, noe som i enkelte tilfeller kan påvirke motivasjon og gjennomstrømming.

ECTS som verktøy for høyere utdanning

Et sentralt spørsmål i møte med aktører i eller knyttet til universitets- og høyskolesektoren er hvilken funksjon ECTS spiller for sektoren – og hvorfor. ECTS er godt innarbeidet for disse institusjonene, og utgjør en del av det løpende, operative arbeidet med studentmobilitet. Aktører fra universitets- og høyskolesektoren omtaler gjennomgående ECTS som et arbeidsverktøy knyttet til vurdering av utdannings omfang. Dette gjelder både for utenlandske studenter som får sin utdanning godkjent i Norge, og for norske studenter som gjennomfører utvekslingsopphold i andre europeiske land.

Informantene vi intervjuet har en relativt lik forståelse av hva ECTS innebærer, og alle peker på at det viktigste institusjonene bruker ECTS til er ved internasjonal studentmobilitet. Særlig informantene fra utdanningsinstitusjonene peker på at selv om det letter oversettelsesarbeidet, gir det ikke et eksakt mål på utdanningene, og at det krever at institusjonene gjør egne, konkrete vurderinger. På samme tid trekker de frem at hvordan ECTS indikerer et faglig nivå varierer både nasjonalt og internasjonalt, noe som også er i tråd med eksisterende kunnskap om ECTS implementering på europeisk nivå.

Selv om ECTS representerer et forsøk på å skape et standardisert studiepoengsystem, mener noen aktører at det fortsatt er uklarhet om hva ECTS faktisk signaliserer og at sammenligningene kan være kompliserte – både ved sammenligning innad mellom akademiske løp og, særlig, mellom akademiske og yrkesfaglige løp. En annen informant hevder for eksempel at det er en misforståelse å tro at omfanget av studiepoeng kan måles direkte og sammenlignes mellom ulike utdanningsinstitusjoner, både nasjonalt og internasjonalt. Noen aktører peker på at det ikke nødvendigvis er gitt at 10 ECTS ved en norsk institusjon automatisk godkjennes som 10 ECTS ved en utenlandsk institusjon. Erfaringene fra universitets- og høyskolesektoren viser et viktig element av ECTS, nemlig at den ikke tilsier noe automatikk i overførings- eller godkjenningsprosessen.

Når det kommer til spørsmålet om hvorvidt ECTS er eksklusivt knyttet til høyere utdanning er derimot bildet noe annerledes. For informantene fra institusjonene er det tydelig at ECTS, og studiepoeng generelt, i all hovedsak er et instrument som er knyttet til konkrete oppgaver som godkjenning av utenlandsk utdanning for opptak eller fritak, eller i sammenheng med planlegging og innpassing av studentutveksling. For universitetene og høyskolene er det lite som tyder på at ECTS blir brukt for å skille mellom utdanningstyper og læringsutbytte. På den ene siden er de europeiske systemene så sammensatte og til dels ulike at ECTS fungerer dårlig for å gi et bilde av utdanningenes innhold og plassering i de ulike landenes utdanningssystem. På den annen side operer institusjonene med flere andre, tilstøtende verktøy, som gradsbevevelser og nivå i kvalifikasjonsrammeverk, læringsutbyttebeskrivelser, og generell informasjon om utdanningenes akkrediteringsstatus og landenes systemer. Universitetene og høyskolene utarbeider avtaler og har god kjennskap til de institusjonene de godkjenner fra eller sender studenter til. Men det kan også handle om at de høyere utdanningsinstitusjonene har svært vide fullmakter til å godkjenne og innpasse det de ønsker, og har et tilsvarende stort ansvar for å sikre at læringsutbyttet tilsvarer det som kreves fra den høyere utdanningen. Slike øvelser gjør institusjonene allerede når de vurderer utdanninger fra utenfor Europa. ECTS ser ikke ut til å i seg selv være en indikator på hvilket nivå utdanningene er på, og en kan ikke uten videre lese ut av ECTS hvilket nivå utdanningene er på.

Samtidig som ECTS primært er knyttet til omfanget av utdanninger, og blir anvendt i tilknytning til internasjonal studentmobilitet, er det likevel bred enighet om at det er assosiert med de øvrige Bologna-verktøyene – og særlig kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning. Dette er særlig relevant for informantene som kommer fra et mer strategisk eller sentralt nivå, og informantene fra interesseorganisasjoner. UHR-informanten mener for eksempel at man må se på den konteksten ECTS er operativt i, nemlig at det angir arbeidsmengde mellom høyere utdanningsinstitusjoner som inngår i Bologna-prosessen. Det er uttrykk – ikke bare for omfang – men også for et visst nivå, med referanse til kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning. UHR anerkjenner behovet for oversetting av oppnådd læringsutbytte og angivelse av arbeidsmengde på tvers av landegrenser også for fagskolestudenter, og det er viktig å utrede hvordan dette kan gjøres på en god måte. En annen informant påpeker for eksempel også at «studiepoeng» oftere brukes enn ECTS i Norge, selv om begrepene er nært knyttet sammen, og samme informant er tvilende til hvor bevisste institusjonene er på hvordan dette er knyttet til Bologna-prosessen.

En viktig lærdom fra universitets- og høyskolesektoren er at ECTS er mindre definert enn det kan virke fra utsiden. Som en aktør påpeker, systemet for å definere arbeidsmengde og nivå er langt ifra presist. Å sikre studentmobilitet er

fortsatt et byråkratisk arbeid, fordi ECTS er implementert ulikt i forskjellige land – og også varierer i omfang mellom institusjoner i Norge. Regelverket skiller mellom «skal»- og «kan»-bestemmelser, noe som påvirker hvordan utdanningsinstitusjoner håndterer søknader om godkjenning av studiepoeng. Institusjoner *kan* ha økonomiske incentiver til å godkjenne studiepoeng for å tiltrekke seg studenter. Institusjonene har også rett til å avvise godkjenning basert på nivå- eller fagforskjeller. Samtidig har studentmobilitet i høyere utdanning lange tradisjoner, fra før innføring av ECTS.

Konsekvenser for overganger og internasjonalisering

Når det gjelder informantenes syn på å innføre ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning omtales dette med både optimisme og skepsis. Flere informanter anerkjenner at ECTS *kan* bidra til å styrke internasjonaliseringen av høyere yrkesfaglig utdanning, og gjøre det lettere for studentene å delta i utvekslingsprogrammer eller få utenlandsk utdanning godkjent. En informant uttrykker imidlertid skepsis til internasjonaliseringsargumentet, på grunn av den demografiske sammensetningen av fagskolestudenter som høyere yrkesfaglig utdanning ofte tiltrekker – studentene oppfattes i større grad som voksne personer i jobb med begrenset interesse for utveksling. Det uttrykkes store forbehold om hvilket behov innføring av ECTS er ment til å dekke. Kombinasjonen av svært lav grad av internasjonalisering, og egne erfaringer med at godkjenningsarbeidet er mer operativt knyttet til konkrete vurderinger, gjør at særlig institusjonsinformantene stiller spørsmål ved om innføring av ECTS vil gi fagskolene det de ønsker. Også UHR-representanten mener fagskolene i Norge i dag har liten bruk for ECTS, fordi det er snakk om voksne studenter som gjerne er etablert i arbeidslivet og ellers, og som i liten grad etterspør utenlandsopphold underveis i utdanningen.

Flere informanter med erfaring fra samarbeid mellom sektorene understreker at forholdet mellom fagskoler og universitets- og høyskolesektoren ikke nødvendigvis er preget av konkurranse, men ofte av utfyllende roller. I slike tilfeller er det etablert samarbeid om både faglig innhold og infrastruktur, og det pekes på at felles verktøy som ECTS kan støtte slike samarbeidsmodeller, under en forutsetning om at fagskolens egenart respekteres. I forlengelse av dette uttrykker enkelte bekymring for hvorvidt ECTS lar seg tilpasse HYUs egenart, som ofte er mer praksisnær og mindre akademisk enn tradisjonell høyere utdanning. Det er et tydelig skille mellom det å ha erfaringsbaserte utdanninger og å ha forskningsbaserte utdanninger. Én institusjonsinformant gir derimot uttrykk for uro for konkurranse på enkelte fagområder hvor det allerede er en utfordrende rekrutteringssituasjon, særlig sett i lys av andre endringer i fagskolesektoren.

En informant påpeker at hvis tanken bak innføringen av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning er å sikre en sømløs overgang mellom høyere yrkesfaglig

utdanning og universitets- og høyskolesektoren, vil det trolig medføre økt administrativt arbeid, både for universitets- og høyskolesektoren og forvaltningsnivået. Det ligger ganske mye arbeid bak gode overgangsordninger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning, og det krever en tilpasning av studieplaner både fra høyere utdanning og fra høyere yrkesfaglig utdanning sin side, samt gjennomgang av systemer for studiepoeng og læringsutbytte. Dette fordrer tid, kompetanse og ressurser, og det stilles spørsmål ved om dette er tilstrekkelig vurdert. Det vises også til ulik praksis mellom institusjoner, der samme fagskoleutdanning kan gi fritak ett sted, men ikke et annet.

På spørsmål om hvordan ECTS for fagskoleutdanning vil påvirke overganger mellom fagskolene, og universitets- og høyskolesektoren, er informantene delte. Noen viser til at et felles system for studiepoeng og læringsutbytte kan gjøre det lettere for studenter å bevege seg mellom sektorene. Samtidig uttrykker flere aktører usikkerhet om hvordan slike overganger vil fungere i praksis, særlig med tanke på forskjeller i struktur, innhold og vurderingsformer. En aktør påpeker for eksempel at utdanningsinstitusjonene har autonomi til å definere egne krav og standarder, noe som kan føre til variasjon i hvordan studiepoeng fra fagskole anerkjennes på tvers av institusjoner. En informant viser til at et felles poengsystem, koblet til kvalifikasjonsnivåer, kan gjøre det enklere for arbeidsgivere å tolke utdanningsbakgrunn. Enkelte peker på at dagens system allerede i dag skaper forvirring, ettersom studiepoeng fra høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning ikke er konvertible, til tross for lik benevnelse.

Noen informanter peker også på at det eksisterer politisk og institusjonell usikkerhet knyttet til hvordan ECTS skal forstås og anvendes fremover. De nevner også faglige utfordringer knyttet til overganger, særlig i tekniske fag der det stilles høye krav til matematisk og teoretisk kompetanse. Flere informanter fremhever at studenter med fagskolebakgrunn kan møte vansker i videre studier dersom det ikke legges til rette for tilpassede overgangsmodeller, støttetiltak eller faglig oppfølging. Dette fordrer både ressurser og planlegging på institusjonsnivå.

Organisasjonene skeptiske til reformen

Den relativt åpne holdningen hos informantene fra ulike universiteter og høyskoler, blir i begrenset grad støttet opp av det vi kan kategorisere som interesserepresentantene for sektoren vi har intervjuet. For interesserepresentantene fremstår dette i større grad som et politisk spørsmål om hvordan utdanningssystemet som helhet skal være organisert. De er særlig opptatt av å bevare tydelige skiller mellom fagskolesektoren og universitets- og høyskolesektoren, og uttrykker bekymring for at bruk av ECTS kan bidra til å viske ut disse grensene. Det er gjennomgående at interesserepresentantene i mindre grad tar utgangspunkt i den operative konteksten som ECTS figurerer i for institusjonene, altså det konkrete arbeidet

med å vurdere utdanninger fra andre institusjoner med tanke på omfang, nivå og læringsutbytte.

Universitets- og høyskolerådet (UHR) er en medlems- og interesseorganisasjon for universiteter og høyskoler. UHR skal ifølge seg selv «...*fremme universiteter og høyskolars interesser, bidra til samordning og arbeidsdeling i sektoren, og skape gode møteplasser for universiteter og høyskoler, nasjonale myndigheter samt andre nasjonale og internasjonale aktører*».

Hovedorganisasjonen vi har snakket med ble etablert som en arbeidstakerorganisasjon for ansatte i høyere utdanning, med krav om minimum bachelorutdanning for medlemskap. Samtidig inkluderer den en fagforening hvor de fleste av medlemmene har fagskoleutdanning. Hovedorganisasjonen har høy grad av organisering av personer med profesjonsutdanninger, som har berøringsflater mot fagskolene og med utdanninger som grenser mot fagskoleutdanninger.

UHR fremhever at høyere yrkesfaglig utdanning bør utvikles som en egen søyle, parallelt med den akademiske, men med egne titler og rammeverk. Organisasjonen mener at dette forutsetter et separat kvalifikasjonsrammeverk, ettersom forskningsbasert akademisk utdanning og erfaringsbasert yrkesfaglig utdanning ikke kan sammenlignes direkte. Det kan derfor aksepteres at enkelte fagskoleutdanninger får høyere nivåplassering, men ikke innenfor universitets- og høyskolesektorens rammeverk.

På samme grunnlag avviser UHR at fagskolene skal kunne tilby bachelor- og mastergrader i en yrkesfaglig søyle. Slike titler signaliserer etter deres syn noe annet enn fagskolenes mandat: Mens universiteter og høyskoler utdanner studenter til å utvikle ny kunnskap, skal fagskolene utdanne til anvendt kunnskap. Informanten fra UHR understreker også at fagskolene har andre krav til kvalitetssystemer og faglig bemanning, og mener sektoren heller bør styrke sine egne standarder.

På spørsmål om ECTS har UHR, også overfor departementet, signalisert at de er skeptiske til at høyere yrkesfaglig utdanning blir inkludert. Samtidig erkjenner UHR at innføringen av ECTS isolert sett trolig vil ha begrensede konsekvenser. Bekymringen er derfor mer symbolsk enn operativ: erfaringen med å erstatte «fagskolepoeng» med «studiepoeng» har allerede skapt forvirring blant arbeidsgivere og studenter, og ECTS kan ytterligere undergrave skillet mellom sektorene. I lys av dette er spørsmålet om kvalifikasjonsrammeverket og gradstitler viktigere for universitets- og høyskolesektoren enn ECTS, ifølge informanten.

Hovedorganisasjonen deler mange av disse vurderingene, men uttrykker dem på en noe annen måte. De er positive til at enkelte lange tekniske fagskoleutdanninger oppvurderes og plasseres på høyere nivå, og ser korte spesialiseringer for fagarbeidere som et viktig bidrag. Innenfor helse uttrykker de derimot sterk skepsis, da lengre fagskoleutdanninger kan skape overlapp og konkurranse med universitets- og høyskoleutdanninger innen ulike helsefag.

Organisasjonen peker også på at 120 studiepoeng fra fagskole i dag gir grunnlag for studiekompetanse, og at dette ikke kan forenes med plassering på nivå 6 i ECTS-systemet, som forutsetter at man allerede befinner seg i høyere utdanning. For informanten handler ECTS dessuten om kvalitet og internasjonal legitimitet. De understreker at ECTS ikke bare signaliserer omfang, men også nivå og kvalitet, og at det derfor vil være i strid med Norges forpliktelser i Bologna-prosessen å tildele ECTS til fagskoleutdanninger. Forslagene til endringer oppfattes først og fremst som forvirrende, og det fremholdes at de to søylene ikke må blandes, fordi de ikke representerer det samme. Den yrkesfaglige søylen bør for eksempel ikke kunne gi bachelor og mastergrader. Informanten peker på at stortingskomiteen er delt, og at stortingsvedtaket om ECTS er fattet på et faglig grunnlag som er omstridt.

Bekymring for sammenblanding og akademisering

Informantene fra interesseorganisasjonene peker på flere bekymringer som går igjen i materialet, og som de til en viss grad deler med informantene fra institusjonene. Hovedtemaene er fare for rolleblanding og sammenblanding av begreper, risiko for at fagskolenes praksisnære særpreg svekkes, og at grenseoppgangen mellom utdanningsløpene blir utydelig. Skepsisen til ECTS fremstår derfor mindre som en reaksjon på et teknisk system, og mer som en reaksjon på hva innføringen symboliserer i et landskap preget av større strukturendringer.

Flere informanter mener at innføringen av ECTS kan bidra til en gradvis akademisering av fagskolene. Dette kan innebære at læringsutbyttet tilpasses høyere nivåer med sterkere teoretiske innslag, eller at fagmiljøene i større grad rekrutteres fra universitets- og høyskolesektoren. Slike prosesser kan skape press på fagskolene og endre deres profil. Det trekkes frem erfaringer fra profesjonsutdanninger som viser at mer teori ikke nødvendigvis har styrket yrkesrelevansen, og enkelte frykter en tilsvarende utvikling dersom fagskolene i større grad tilpasser seg akademiske strukturer. Noen peker også på at en slik utvikling kan bidra til en utvanning av begrepet høyere utdanning, og potensielt svekke rekrutteringen til enkelte profesjonsutdanninger, noe særlig hovedorganisasjonen trekker frem. Samtidig er det verdt å merke seg at bekymringer for konkurranse om studentene ikke er fremtredende hos flertallet av informantene.

Andre informanter er mer opptatt av de praktiske konsekvensene. Erfaringen med å erstatte «fagskolepoeng» med «studiepoeng» har allerede skapt forvirring blant både arbeidsgivere og studenter, og innføringen av ECTS kan forsterke dette. Det pekes også på at universitets- og høyskolesektoren i liten grad skiller mellom ECTS og studiepoeng, og at praksisen for godkjenning varierer både nasjonalt og internasjonalt. Siden ECTS hovedsakelig fungerer som en indikator på omfang og ofte krever skjønnsmessige vurderinger av nivå og relevans, kan slike forhold

svekke forutsigbarheten for studentene og redusere tilliten til systemet. Flere understreker derfor behovet for tydeligere nasjonal kommunikasjon om hva ECTS faktisk innebærer. På samme måte har innføringen av betegnelsen «høyere yrkesfaglig utdanning» som erstatning for «fagskoleutdanning» bidratt til forvirring. Enkelte informanter setter utviklingen inn i en bredere ramme. En representant beskriver ECTS i fagskolene som en mulig «soft-reversering av Bologna-prosessen», der et system som skulle bidra til enhet snarere kan føre til ny todeling av høyere utdanning. Andre peker på at innlemmelsen av fagskolene i høyere utdanning kan utløse behov for mer omfattende systemer for kvalitetssikring og dokumentasjon. For institusjoner med begrenset administrativ kapasitet kan dette svekke fleksibiliteten og praksisnærheten som anses som sektorens viktigste styrke.

Noen informanter, og særlig fra interesseorganisasjonene, er bekymret for en ukritisk bruk av akademiske strukturer og språk, som ECTS og utvidede grads nivåer og lignende. Flere informanter advarer mot at innføringen av ECTS sammen med andre, varslede endringer i sektoren kan bety sterkere vekt på teoretiske elementer, eller at fagmiljøene i økende grad rekrutteres fra universitets- og høyskolesektoren, noe som kan legge press på institusjonene og svekke deres særpreg. Samtidig fremheves fagskolenes potensial som tilbydere av korte og fleksible utdanninger, særlig innen tekniske fag, der en oppvurdering av nivå oppfattes som positiv. Det understrekes imidlertid at det er vanskelig å skille hva som er en direkte følge av ECTS, og hva som handler om de samlede strukturendringene som nå preger sektoren.

Oppsummering av konsekvenser for universitets- og høyskolesektoren

Intervjuene viser bred støtte for ECTS som et virkemiddel for å fremme mobilitet, gjensidig godkjenning og internasjonal sammenlignbarhet i høyere utdanning. Tilsvarende er det bred enighet om at ECTS er knyttet sammen med de øvrige verktøyene i Bolognasamarbeidet, og tett opptil høyere utdanning. Det er noe mer variasjon om synet på om ECTS i seg selv signaliserer nivå eller utdanningstype.

Samtidig fremhever flere aktører begrensninger i dagens system, særlig når det gjelder å uttrykke faglig nivå og læringsutbytte. Det pekes på betydelig variasjon i hvordan ECTS anvendes mellom institusjoner og land, noe som kan skape en tilsynelatende, men ikke reell, sammenlignbarhet. Mange understreker at ECTS i praksis primært fungerer som en indikator på omfang, snarere enn kvalitet, og at skjønnsmessige vurderinger fortsatt er nødvendige ved godkjenning av utdanning på tvers av institusjoner.

Når det gjelder en mulig innføring av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning, er informantene delt. Der interesseorganisasjonene er tydelig skeptiske og viser til forskjellen mellom sektorene, og at disse grenseoppgangene må ivaretas, er

informantene fra institusjonene mer avventende og noe mer innrettet mot ECTS' operative rolle. Noen ser verdien av felles systemer og begreper, og mener ECTS kan styrke samarbeid og mobilitet – forutsatt at fagskolenes praksisnære egenart ivaretas. Andre uttrykker bekymring for at en ukritisk implementering kan føre til akademisering, redusert fleksibilitet og uklarhet rundt hva studiepoeng faktisk representerer. Det fremheves at overganger mellom sektorene allerede innebærer omfattende administrativt arbeid og lokale tilpasninger, og det er uklart om ECTS vil forenkle eller forsterke disse prosessene. Det stilles enkelte spørsmål ved om fagskolene får det de ønsker seg – og om de kan få ting på kjøpet som de ikke ønsker seg.

Flere informanter uttrykker bekymring for både sammenblanding av de ulike sektorene og at dette kan føre til forvirring. Særlig interesseorganisasjonene er tydelige på at utdanningstypene bør holdes klart fra hverandre i to søyler, og at sammenblanding både kan skape usikkerhet, og i verste fall til redusert tillit og kvalitet. Flere understreker behovet for grundige vurderinger av hvilke mål en eventuell innføring skal oppnå, og hvilke ressurser det vil kreve. Samlet sett viser intervjuene at en eventuell innføring av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning må ta høyde for sektorens særpreg og sikre tydelige rammer for bruk. Enkelte påpeker også at eksisterende godkjenningssystemer og samarbeidsavtaler allerede håndterer mange av de utfordringene ECTS er ment å løse, noe som reiser spørsmål om behovet for ytterligere standardisering.

3.3 Forvaltningens perspektiv

På grunn av betydelig vekst og økt politisk oppmerksomhet rundt høyere yrkesfaglig utdanning de siste 10-15 årene, har denne utdanningstypen også fått en mer fremtredende rolle innen utdanningsforvaltningen og embetsverket. Både regelverksutvikling, bygging av institusjonell kapasitet og systemene rundt denne sektoren har vært viktig. Dette har også skapt gode forutsetninger for ambisjonene vi nå ser hos aktører i fagskolesektoren, samt de som er varslet fra politisk hold. Denne utviklingen har skjedd samtidig med at høyere utdanning har konsolidert og skapt et delvis nytt landskap etter Strukturreformen (Vukasovic et al., 2021). Koblingen til det europeiske området for høyere utdanning og de systemene og verktøyene som ligger i Bolognasamarbeidet har både blitt videreutviklet og institusjonalisert i det landskapet vi ser i dag. Eksempler på dette er innføringen av kvalifikasjonsrammeverk og læringsutbyttebeskrivelser, sterkere samarbeid gjennom universitetsallianser, og ikke minst flere høyskoler som har slått seg sammen og over tid fått fullmakter som universitet. Både ved de høyere utdanningsinstitusjonene og i forvaltningen har det med andre ord vært flere ledd med

utvikling knyttet til både det generelle kvalitetsarbeidet og kvalitetssikringa, men også i regelverksutviklingen.

Forvaltningsnivået for høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning er i dag grovt sett delt i tre. Kunnskapsdepartementet er overordnet ansvarlig for hele utdanningssektoren, og har ansvaret for styring og finansiering av institusjonene, strategier, europeisk samarbeid, samt målsetninger og insentiver i denne styringa. Men Kunnskapsdepartementet har også ansvaret for regelverk og rammene for tilsyns- og akkrediteringsvirksomheten. Det er NOKUT som har ansvaret for den eksterne kvalitetssikringa av både høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Det gjør de gjennom regelverksforvaltning, tilsyn med studieprogram og institusjoner, og akkreditering av nye studietilbud eller institusjonelle fullmakter. NOKUT har også ansvaret for evalueringer av utdanningskvalitet. NOKUT er uavhengig av Kunnskapsdepartementet i tilsyns- og akkrediteringsarbeidet. Til slutt er det HK-dir som har ansvar for direktoratsoppgavene i sektoren, som spenner fra opptak og godkjenning av utenlandsk utdanning til informasjon og veiledning. Direktoratet utvikler eller bestiller kunnskap om sektoren og tilbyr statistikk. Det er også HK-dir som forvalter tilskuddsordninger og finansiering som faller utenfor den som fylkeskommunene styrer. Ansvaret til NOKUT og HK-dir er avgrenset nedover mot ansvaret for grunnopplæring og videregående opplæring, inkludert fag- og yrkesopplæringen.

Disse forvaltningsorganene er til dels store, og skal på samme tid forvalte enkeltoppgaver og -områder, og samtidig ha ansvaret for helheten i utdanningssystemet. Disse aktørene er relevante i denne diskusjonen fordi de både har god innsikt i hvordan systemene fungerer og er ment å fungere, og hvilke forutsetninger som ligger til grunn. Samtidig betyr det at de også ofte har flere ulike perspektiver som ikke alltid er samstemte.

I intervjuene med aktører for forvaltningen har vi vært særlig orientert mot hvordan ECTS fungerer, og i hvilken grad og hvordan det er knyttet sammen med andre deler av utdanningsforvaltningen.

Oppfatninger om ECTS og Bologna-rammeverket

Felles for forvaltningsaktørene er at de ser på ECTS som helt grunnleggende knyttet til Bologna-rammeverket. Som et verktøy for transparens og som mål på læringsutbytte og nivå for utdanninger i det europeiske området for høyere utdanning, er ECTS tett forbundet med de øvrige verktøyene i rammeverket. Forvaltningsaktørene peker på at dette ikke bare er en historisk sammenheng, men at det er flere verktøy som er utviklet for å samspille eller understøtte hverandre.

Opprinnelig handlet dette om at ECTS var et verktøy for å oversette karakterer og arbeidsbelastning mellom ulike systemer for høyere utdanning, og er i dag uttrykt som et mål for læringsutbytte og nivå. Men slik forvaltningsaktørene forstår

dette, er det en del av en pakke som også inkluderer standarder for intern og ekstern kvalitetssikring gjennom ESG, gradsbevevnelser og syklusene i høyere utdanning som etter hvert har tatt form av nivåene 6-8 i NKR, og godkjenning av utdanningskvalifikasjoner. Informantene fra ulike forvaltningsorganer er veldig tydelige på at disse er utviklet slik at de skal dekke sider som de andre verktøyene ikke dekker, men også at de hviler på forutsetningen om at de andre fungerer etter hensikten. Godkjenning av utenlandsk utdanning hviler for eksempel på forutsetningen om at kvalitetssikringen i de ulike landene følger de standardene landene i Bolognasamarbeidet har blitt enige om; kvalitetssikringen hviler på at nivåene og gradsbevevnelserne følger er gjennomsiktede og konsistente; nivåene og syklusene er ment å sikre at landene sammenligner likt med likt. Enkelte peker på at dette har vært viktig for hvordan norsk politikk for høyere utdanning har blitt staket ut. At Norge oppfyller det som oppfattes som forpliktelser i henhold til Bolognasamarbeidet fremstår helt avgjørende.

Samtidig som denne helheten er viktig for forvaltningsnivået er det like tydelig at det ikke finnes noen overnasjonal autoritet på hvordan Bologna-verktøyene skal fungere i forhold til hverandre, for hvordan de kan brukes eller hvor stort handlingsrommet er. Dette rammeverket eies i fellesskap av landene som inngår i samarbeidet, og slik informantene beskriver det er det i de europeiske samarbeidene at felles forståelse dannes, og hvor eventuell kritikk fra andre land kan bli formulert. Med unntak av Lisboa-konvensjonen, som har en annen juridisk posisjon, er det heller ingen juridisk forpliktelse som ligger til grunn, snarere er dette et samarbeid som er tillitsbasert og drevet av felles forståelse av rammeverket. Det finnes derfor ikke noen avklarte, formelle krav som landene må oppfylle, det er heller prosesser hvor landene samsnakker seg og bidrar til gjensidig forståelse. I lys av dette, og i lys av at de ulike landene har løst dette på ulike måter, er det vanskelig å avklare nøyaktig hvordan verktøyene *må* være innrettet for at de skal være i tråd med norske forpliktelser og hvor langt denne felles forståelsen strekker seg.

Det er stor enighet blant aktørene fra forvaltningen både om at ECTS er vevd sammen med de andre delene av Bologna-rammeverket, og at dette er basert på politiske prosesser og tillitsbygging. Beskrivelsene fra informantene tegner imidlertid opp et nyansert bilde: På den ene siden kan dette innebære at tilliten til europeiske land og tverr-europeiske prosesser er skjøre. Dersom man inkluderer sektorer som samarbeidet ikke er tilpasset, eller som ikke passer med hvordan det norske utdanningssystemet er organisert, kan det skape forvirring og dermed redusere verdien av samarbeidet. På den andre siden så kan det bety at samarbeidet er plastisk og gir et stort handlingsrom, hvor kommunikasjon og transparens er viktigere enn hvorvidt det korresponderer med etablerte standarder.

Høyere utdanning og norsk kvalitetssikring

Selv om flere av aktørene er tydelige på at ECTS inngår i en pakke sammen med andre verktøy fra Bologna-rammeverket, og særlig med systemene for kvalitetssikring, så har det vært et viktig spørsmål til forvaltningsaktørene hvilke forutsetninger for bruk av ECTS som springer ut av det internasjonale samarbeidet, og hvilke som springer ut av de norske forutsetningene. Som vi var inne på over, og har redegjort for i kapittel 2 så er Bologna-verktøyene på europeisk nivå relativt vagt formulert, og gir stort både handlings- og tolkningsrom. Det er lite tvil blant disse aktørene om at det er norske myndigheter som bestemmer hvordan det norske systemet skal være skrudd sammen, og at det er norske myndigheter som har forpliktet seg til et europeisk rammeverk. Forvaltningsaktørene trekker likevel frem en del felles momenter som de ser på som førende for hvordan norsk utdanningspolitikk har blitt utviklet.

Flere av aktørene trekker frem at norsk, høyere utdanning har blitt utviklet med utgangspunkt i et enhetlig system, hvor én felles lov og ett felles rammeverk er et bærende moment i hvordan systemet henger sammen. Den interne og eksterne kvalitetssikringen av utdanningene er forankret i ESG, og det er den europeiske kvalitetssikringsorganisasjonen ENQA som er det aktuelle samarbeidsforumet, men også som er organet som gjennomfører evalueringer av det norske systemet. Det fremgår at det er særlig viktig for forvaltningen at systemet knyttet til det europeiske utdanningsområdet forblir enhetlig, og at kravene dersom fagskolene skal innlemmes i dette bør forbli like.

Fagskoleutdanninger, og senere høyere yrkesfaglig utdanning, har fått en mye mer markant plass, også for utdanningsforvaltningen. Det innebar også at NOKUT la seg relativt tett opp til ESG da regelverket og prosedyrene for kvalitetssikring av fagskoleutdanning ble utviklet, informerer informanter oss om. Likevel pekes det på noen vesentlige forskjeller i kvalitetskravene til de to sektorene: *det forskningsbaserte vitensgrunnlaget og forsknings- og utviklingsvirksomheten, kvalitetssikringen av fagmiljøet og det periodiske tilsynet.*

Forsknings- og utviklingsarbeidet til høyere utdanningsinstitusjoner er for det første helt sentralt for høyere utdanning, både fordi det bidrar til å ramme inn nivåene av kompleksitet i utdanningene og fordi det legger føringer for institusjonenes aktiviteter. På denne måten inngår dette som en overbygning for kvalitetssikringen av utdanningene og institusjonene: Utdanningene skal holde et visst nivå og tilfredsstillende et sett med læringsutbyttebeskrivelser for syklusene i høyere utdanning som også er knyttet til forskning- og utvikling. Men institusjonene skal også sikre dette gjennom å drive et slikt FoU-arbeid, og ha den institusjonelle og faglige kapasiteten til å gjøre det. Slik forvaltningsaktørene vi har snakket med forstår dette, er dette et bærende prinsipp i ESG, men også en historisk betinget felles forståelse på tvers av europeiske land.

Tett knyttet til både kompleksitetsnivået på utdanningene og den FoU-aktiviteten som høyere utdanningsinstitusjoner skal drive med, trekker forvaltningsaktørene for det andre frem fagmiljøene. For at utdanningene og aktiviteten skal holde det pålagte nivået, må fagmiljøene ha den kompetansen som er nødvendig. I praksis handler det typisk om å sikre at fagmiljøet har tilstrekkelig forskerkompetanse, og at lærekreftene har kompetanse som ligger på nivåene over utdanningene det undervises i. Når disse utdanningene også skal inkludere elementer fra kunnskapsfronten, så betyr det at også fagmiljøet må ha en slik forankring. Det er samtidig relativt åpent i hvilken grad dette er knyttet til vitenskapelig produksjon, eller annet utviklingsarbeid.

Til slutt er det periodiske tilsynet med institusjonenes kvalitetsarbeid som blir trukket frem. Dette er et element i den eksterne kvalitetssikringen som krever at myndighetene fører tilsyn med alle høyere utdanningsinstitusjoner med jevne mellomrom. Dette beskrives som et relativt omfattende tilsyn med universitetenes og høyskolenes kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid, og er rettet mot deres institusjonelle kapasitet, snarere enn mot enkeltutdanninger. Det pekes også på at særlig mindre høyskoler allerede i dag opplever utfordringer med dette.

Forvaltningsaktørene på alle nivåene vi har snakket med er tydelige på at innføring av ECTS også vil føre til endringer i fagskolenes forhold til andre europeiske verktøy, og ESG i særdeleshet. Det fremstår primært som at det er fagskolene som må tilpasse seg kravene og verktøyene som allerede er etablert og virksomme i høyere utdanning. Det erkjennes samtidig at de institusjonelle kravene det her er snakk om ikke nødvendigvis er inkompatible med høyere yrkesfaglig utdanning. Det er et anerkjent rom i europeisk utdanningssamarbeid for at utdanninger som er kortere enn de som typisk ligger i de tre syklusene i kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning (det vil si bachelor, master og ph.d.) og som ligger på det som tilsvarende nivå 5 i EQF, også kan ha en plass i høyere utdanning. Tilsvarende pekes det på at det er flere land som har inkludert yrkesrettede utdanninger som kan ligne på norske fagskoleutdanninger i sine systemer for høyere utdanninger. Med andre ord er det en erkjennelse av at hverken nivå i kvalifikasjonsrammeverket eller yrkesrettede utdanninger *i seg selv* står som motsetning til de europeiske verktøyene.

Til gjengjeld pekes det gjennomgående på heterogeniteten til den norske fagskolesektoren. Slik forvaltningsaktørene forstår det – og her fremstår det som det er bred enighet – så vil flere av dagens fagskoler kunne tilfredsstille de fleste av dagens krav, og sannsynligvis kunne justere seg etter nødvendige endringer i rammene for fagskoleutdanninger. De stiller seg tilsvarende sterkt tvilende til om dette gjelder hele sektoren. Særlig NOKUT viser til at kravene til institusjonenes kvalitetsarbeid er krevende og at også mindre høyere utdanningsinstitusjoner har store utfordringer med å tilfredsstille det. Det er rimelig å forvente at dette i enda

større grad vil gjelde fagskoler som ikke har den samme institusjonelle kapasiteten.

Godkjenning og mobilitet

Informantene trekker gjennomgående frem mobilitet og godkjenning som en annen viktig side av forvaltningsarbeidet, og tett knyttet til Bologna-prosessen og det europeiske utdanningssamarbeidet er godkjenning av utenlandsk utdanning. Gjennom Lisboa-konvensjonen fra 1997 om godkjenning av høyere utdanning har landene i det europeiske området for høyere utdanning forpliktet seg til gjensidig godkjenning («recognition») av utdanningskvalifikasjoner. Det overordnede målet var økt mobilitet mellom europeiske land og å gjøre det enklere for arbeidslivet i de ulike landene å forstå og ta i bruk kompetanse. Konkret handler konvensjonen om å skape tillit til utdanningskvalifikasjoner fra andre land, og systemer for å gjøre disse tilgjengelige. Men dette hviler også på forutsetningen om å ha tillit til kvalitetssikringsprosessene som de ulike landene har for sine utdanningssystemer.

Det er flere grunner til at godkjenning trekkes frem av informantene. For det første brukes det av informantene for å vise hvordan Norge er knyttet til det europeiske utdanningssystemet, og hvordan de ulike verktøyene henger sammen. Henvisning til Lisboa-konvensjonens standarder for utdanningsinstitusjonenes godkjenningspraksis inngår i ESG (ESG, 1.4), og konvensjonen og dens tilleggstekster viser også til kvalitetssikring og kvalifikasjonsrammeverk som bakteppe for den gjensidige anerkjennelsen av utdanningskvalifikasjoner. For det andre, som enkelte informanter trekker frem, så handler godkjenningslandskapet i Europa også om gjennomiktig og pålitelig informasjon om utdanninger fra de ulike landene. I HK-dirs arbeid med utenlandsk utdanning inngår også informasjon om det norske systemet. Her inngår blant annet informasjon om utdanningstyper, nivåer i kvalifikasjonsrammeverk og utdanningenes omfang. For det tredje handler dette om hvilke europeiske verktøy som er viktige for den norske forvaltningen for å kunne gjennomføre godkjenning.

Norge etablerte i 2019 en generell godkjenningsordning for utenlandsk fagsko-leutdanning. Denne siste er bygd opp etter modell fra godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning. I ordningen gir HK-dir (tidligere NOKUT) en vurdering av nivå og omfang på utdanningene, samt om utdanningene er akkrediterte av opphavslandet og inngår som en del av utdanningssystemet. De generelle godkjenningsordningene er ikke en vurdering av faglig innhold eller hvilke fagfelt det tilsvarer i Norge, men gir systemisk informasjon om nivået og omfanget på utdanningen. Målet er å styrke sjansene personer med utenlandsk utdanning har på det norske arbeidsmarkedet.

Det er begrenset kobling mellom de generelle godkjenningsordningene i forvaltningen og de faglige godkjenningsordningene ved de høyere utdanningsinstitusjonene. Institusjonene har faglig autonomi i disse spørsmålene, men det finnes en felles database for godkjenningsvedtak (GAUS-databasen) som har som mål å gjøre vurderinger av utenlandsk utdanning tilgjengelig og synlig på tvers av institusjoner og forvaltningen. Selv om denne utgjør et referansepunkt for de ulike godkjenningsinstansene, er dette ikke bindende for noen av aktørene.

Ettersom ECTS skal bidra til mobilitet og transparens har det vært relevant hvordan dette blir brukt i godkjenningsarbeidet og i hvilken grad det brukes for å differensiere mellom utdanningssektorer. Informantene beskriver imidlertid et system hvor ECTS i bare svært avgrenset grad blir brukt i vurderingsgrunnlaget, og hvor bare et fåtall andre land bruker ECTS som beskrivelser av omfanget til fagskolelignende utdanninger. Informantene forklarer at de i hovedsak baserer seg på hele utdanninger og deres normerte løp, og legger til grunn det de kaller et tid-for-tid-prinsipp. Med andre ord, er det studietid som primært anvendes som mål for kvalifikasjonenes omfang. Det andre sentrale elementet i godkjenningsarbeidet er om utdanningen er akkreditert av opphavslandet og om det inngår i disse landenes system for høyere utdanning. Heller ikke her inngår ECTS som et signal for hva slags sektor utdanningen hører til, og dermed hvilken ordning utdanningen hører hjemme i.

Informantene trekker også frem at godkjenningsordningene ikke bare må forholde seg til *dagens* utdanningskvalifikasjoner, men må også i relativt utstrakt grad håndtere kvalifikasjoner som stammer fra tida før Bologna-prosessen og som i liten grad tar hensyn til de skillelinjene vi dag opererer med.

Informantene forklarer at godkjenningsordningene i svært stor grad hviler på opphavslandenes vurdering av hva slags utdanninger det er snakk om. De erkjenner at dette kan føre til at én utdanning fra utlandet ville kunne bli godkjent som høyere utdanning, mens en identisk (eller i det minste faglig lik) utdanning i Norge ikke ville være det. Det fremgår at det gjøres pragmatiske vurderinger av dette ved å se til utdanningstyper, i hvilken grad de er yrkesrettede og en såkalt «faglig profil».

I intervjuene med informanter fra forvaltningen fremgår det en viss dobbelthet. På den ene siden fremgår det at godkjenning av utenlandsk utdanning og verktøy for transparens og mobilitet er både viktig og tett sammenvevd med øvrige verktøy på europeisk nivå. Det fremstår som at sammenheng og konsistens er et sentralt mål. På den andre siden tegnes det et bilde av at godkjenningsordningene både må forholde seg til et svært heterogent utdanningslandskap som ikke alltid passer med de norske kategoriene, og at godkjenningsordningene er løst svært ulikt i ulike land. Dette vitner om at også her er det et stort handlings- og tolkningsrom innenfor Europa og Bolognasamarbeidet.

At ECTS har svært liten betydning for disse ordningene er på den ene siden påfallende ettersom ECTS nettopp skal gi informasjon om utdanningene som sikrer transparens og støtter opp under mobilitet. På den andre siden kan en anta at endringer i hvilke utdanningstyper og -institusjoner som kan gi ECTS i Norge i svært liten grad vil påvirke disse ordningene.

Akademisk drift og arbeidsdelingen mellom sektorene

Forvaltningsaktørene vi har snakket med trekker i liten grad frem akademisk drift eller akademisering spesielt, men i to henseender er det likevel et sentralt poeng. For det første er forvaltningsaktørene opptatt av at utdanningssystemets struktur, og de verktøyene som følger med, er knyttet sammen og er en helhet som skal virke. Når flere av aktørene viser til at det er viktig at endringer ikke skaper forvirring nasjonalt og internasjonalt rundt hva slags utdanningstyper det er snakk om, så fremstår det ikke primært som bekymring for universitets- og høyskolesektoren. Informantene peker på at samfunnsoppdraget til fagskolene er annerledes. Målet med høyere yrkesfaglig utdanning har, ifølge disse, vært å bygge opp et alternativ i utdanningssystemet hvor yrkes- og praksisorienteringen er primær, som har den nødvendige fleksibiliteten til å bygge opp utdanninger raskt og som ikke skal tilfredsstille kravene til universitets- og høyskolesektoren, som er både institusjonelt tunge og omfattende, og som vil være utfordrende for fagskolene å nå. Informantene uttrykker en viss bekymring over endringer som potensielt vil kunne redusere denne forankringen.

For det andre peker flere på den tidligere binære strukturen mellom universiteter og høyskoler. Dette er, ifølge én, en type struktur som er ganske vanlig i europeisk utdanning, men som hviler på helt andre forutsetninger for hvordan helheten i systemet er bygd opp. Én informant peker på at å innføre et nytt, binært system, vil være å returnere til en tidligere politikk. Samtidig er det bred anerkjennelse om at et binært system for høyere utdanning er et mulig tiltak, og også vel etablert internasjonalt, men at dette også vil ha konsekvenser for fagskolene.

For flere av disse informantene er det særlig endringer i form av byråkratisk eller administrativ belastning som de forventer at blir problematisk for flere av fagskolene. Fagskolenes tette kobling til arbeidslivet og fleksibilitet i opprettelsen av utdanninger blir trukket frem som noe som kan bli utfordret dersom fagskolene må utvide sin institusjonelle kapasitet kraftig i møte med nye krav til kvalitetssikring. Selv om fagskolenes yrkesfaglige forankring i mindre grad blir tematisert, uttrykker flere av informantene bekymring rundt hvorvidt fagskoleutdanningene blir tilpasset høyere utdanning, og hva som eventuelt vil skje med disse om de får andre krav til for eksempel fagmiljøet kompetanse.

Oppsummering forvaltningen

Aktørene i ulike deler av forvaltningen er særlig opptatt av å peke på at bruken av ECTS er en del av en større nasjonal og europeisk pakke, og at det er vanskelig å se de ulike elementene isolert fra hverandre. De fremhever også at det norske systemet skal være enhetlig. Informantene trekker frem flere potensielle utfordringer ved å innføre ECTS for fagskoler knyttet til internasjonale forpliktelser. Samtidig understreker de at en eventuell innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning også skjer i en situasjon hvor det skal åpnes for at fagskolene skal kunne gi utdanninger på nivå 6 og 7, og at gradsbenevnelser fra høyere utdanning har blitt aktuelle også for denne sektoren. Gjennomgangstemaet fra disse aktørene er at bruk av ECTS for fagskoler vil kunne løse ut ulike forventninger, krav eller endringer, og at det er viktig med kunnskap om hva disse endringene innebærer og hvilke konsekvenser det vil ha for både fagskolene og for høyere utdanning. Særlig kravene til intern og ekstern kvalitetssikring blir trukket frem, og det uttrykkes svært tydelig skepsis til om dette er noe som hele fagskolesektoren vil være i stand til å tilfredsstille.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på behov og forventninger som aktørene i det norske systemet har. Basert på intervjuer med aktørene i utdanningssektorene har vi forsøkt å få en forståelse av hva som er bakgrunnen for fagskolesektorens uttrykte ønske om ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, og hva de mener kan oppnås med dette. Vi har også forsøkt å få et inntrykk av hvordan representanter for universitets- og høyskolesektoren og den sentrale utdanningsforvaltningen stiller seg til dette ønsket.

Informantene fra fagskolene, sektorens råd, og interesseorganisasjoner som er særlig tett knyttet til fagskolesektoren, er i stor grad samstemte i synet på ECTS. Noen ytterst få er skeptiske. Det er særlig ECTS sin betydning for internasjonal studentmobilitet og internasjonalt samarbeid som trekkes frem som antatte gevinster. I klart mindre grad tror man det vil føre til økt mobilitet mellom fagskoler og norske universitet og høyskoler. Samtidig er erfaringene med internasjonal mobilitet i fagskolesektoren få. Mange av informantene fremhever også at ECTS vil kunne ha en betydning for statusen til høyere yrkesfaglig utdanning. Ønsket knyttes til ambisjonene om å bygge ut høyere yrkesfaglig utdanning på nivå 6 og 7 i kvalifikasjonsrammeverket, samt etablere parallelle gradsbetegnelser til høyere utdanning.

Blant representanter for de høyere utdanningsinstitusjonene vi har intervjuet er holdningen både mer variert og litt avventende. De ser i liten grad ut til å være bekymret for konsekvensene innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning

vil ha for høyere utdanning spesifikt. Flere har gode samarbeidsrelasjoner med fagskoler og rekrutterer også studenter med fagskolebakgrunn, og ser utviklingen i fagskolesektoren som overordnet positiv. Universitetene og høyskolene opplever også at de har verktøyene de trenger for sikre god praksis når det kommer til overgang og fritak. Bekymringene er snarere knyttet til konkurranse om studenter, særlig der rekrutteringen allerede er utfordrende. Flere stiller imidlertid spørsmål ved om fagskolene vil kunne oppnå det de ønsker ved å få ECTS, og om dette kan ha utilsiktede konsekvenser. Interesseorganisasjonene i høyere utdanning er klart mer negative, og bekymret for om man er i ferd med å viske ut substansielle forskjeller mellom utdanningstypene, særlig knyttet til det forskningsbaserte. De er bekymret for at dette i verste fall kan gå utover utdanningskvaliteten.

Aktørene fra forvaltningen skiller seg ut fra de to andre gruppene ved å være mer orientert mot sammenhengen og rammene i systemet, både med tanke på hva slags rolle utdanningene spiller i Norge, og hvordan disse er knyttet sammen med europeisk samarbeid og forpliktelser. Et særlig viktig poeng fra informantene fra forvaltningen er at de ser på ECTS som tett sammenvevd med de andre verktøyene som ligger i Bologna-prosessen, og som både i Europa og i Norge er tett knyttet til høyere utdanning, og særlig kravene til kvalitetssikring av utdanning. Det uttrykkes bekymring knyttet til hvilke konsekvenser en slik innføring vil kunne ha for fagskolene generelt, og spesielt for fagskoler med lavere institusjonell kapasitet.

Flere av aktørene fra universitets- og høyskolesektoren og fra forvaltningen trekker frem akademisering eller akademisk drift som en mulig konsekvens, og det blir blant annet vist til det gamle systemet for høyere utdanning, og til konsekvenser av at fagskolene tilpasser seg et system som er laget for høyere utdanning. Denne bekymringen deles bare i svært begrenset grad av fagskoleinformantene.

4 ECTS og høyere yrkesfaglig utdanning i Europa

I den norske debatten om ECTS, og om andre mulige reformer i høyere yrkesfaglig utdanning, henvises det ofte til hva som gjøres i Europa. Noen ganger gis eksempler fra bestemte land, andre ganger er henvisningen til Europa mer generell. Det er gjennom debatten etablert et bilde av Norge som et «annerledesland»²² (se også kapittel 3.1) i et Europa hvor det normale nå er at høyere yrkesfaglig utdanning er anerkjent, ved nivået de er tilskrevet, gradene de benytter og ved at de gir ECTS. Det har vært et sentralt mål for denne utredningen å øke kunnskapen om utdanningene de norske fagskoleutdanningene kan sammenligne seg med.

Vi har valgt å gjøre casestudier av to land, Sveits og Danmark. Viktige seleksjonskriterier var at landene skulle være mer like enn ulike Norge i organiseringen av sine utdanningssystemer, og at de skulle ha en yrkesfagtradisjon som ligner den norske. Sveits og Danmark har begge utdanningssystemer som har flere likhetstrekk med det norske, samtidig som de på flere områder, også når det gjelder høyere yrkesfaglig utdanning, har valgt andre løsninger enn Norge. Ikke minst gjelder dette hvilke utdanninger som ligger innenfor og utenfor høyere utdanning, hvilke utdanninger som er lagt under ECTS og hvordan forholdet mellom videregående og høyere nivå i utdanningssystemet ser ut.

For å få en viss oversikt om hvor utbredt ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning er har vi i tillegg gjort en mer overflatisk kartlegging av ytterligere syv land. Disse er valgt ut enten fordi de har blitt vist til i den norske diskusjonen, eller fordi de er relevante for Norge på andre måter. I denne kartleggingen har vi stilt avgrensede, felles spørsmål, men uten at vi har hatt anledning til å gå i dybden på hvordan deres utdanningssystem og spesielt høyere yrkesfaglig utdanning er bygget opp.

Vi presenterer først utdanningssystemene i Sveits og Danmark, med særlig vekt på utviklingen og posisjonen til høyere yrkesfaglig utdanning. Dernest gjengir vi

²² Se også Innstilling 266 S (2024-2025) *Fagfolk for en ny tid – med høyere yrkesfaglig utdanning*

kartleggingen av ytterligere syv lands valg når det gjelder ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning.

4.1 Sveits

Det sveitsiske utdanningssystemet beskrives som å ha tre søyler. Den første er den akademiske, og går fra allmennfaglig videregående til universitetene. Den andre går fra fagbrev og yrkesutdanning på videregående, via såkalt *Berufsmaturität* til faghøyskoler. Den tredje går fra fagbrev/yrkesutdanning til høyere yrkesfaglig utdanning. Bare de to første er inkludert i den delen av høyere utdanning som omfattes av Bologna-rammeverket og som gir ECTS. For å forstå hvorfor en har fått tre søyler, er det viktig å forstå hvordan utdanningssystemet i Sveits er bygget opp.

De fleste starter som lærlinger

Et av de særlige karakteristika ved utdanningssystemet i Sveits, er den høye andelen av ungdomskullet som gjennomfører sin videregående opplæring som lærlinger. Den har holdt seg forbausende stabilt på rundt 60 prosent. I tillegg kommer en mindre andel som gjennomfører yrkesutdanning i skole. Bare rundt 30 prosent gjennomfører videregående i allmennfaglig studieforbereende (Abitur). Dette er et system Sveits ønsker å videreføre, og dermed dimensjoneres den allmennfaglige skoleopplæringen på videregående nivå relativt lavt. Konkurransen om et begrenset antall plasser i studieforbereende er stor, noe som kan være med å forklare det som mange mener er et relativt elitistisk universitetssystem.

Lærlingordningen anses å gi ungdom en effektiv opplæring og integrering i arbeidslivet (Leiser & Wolter, 2017). Den sterke lærlingtradisjonen er ansett å være svært økonomisk gunstig for staten, ettersom bedriftene tar alle kostnadene, uten at staten, som i Norge, yter økonomiske tilskudd (Michelsen et al., 2021). Lærlingordningen i Sveits ligger under en egen lov, som også omfatter høyere yrkesfaglig utdanning. Landet har det som omtales som en kontinental form for fagopplæring, hvor det primært er partene i arbeidslivet som forvalter ordningen, men da i et samarbeid med staten (Bussemeyer & Trampusch, 2012). Den sveitsiske varianten omtales som liberal, ved at bedriftene og deres organisasjoner har stor innflytelse, ikke minst fordi det er de som finansierer opplæringen (Bonoli & Wilson, 2019). Det innebærer at staten ikke blander seg for mye inn i styringen av systemet så lenge de sentrale aktørene samarbeider godt, men i større grad har en støtterolle. Dette er viktig å forstå, også når en skal forsøke å forstå høyere yrkesfaglig utdanning, fordi det også her er en svært begrenset grad av offentlig og en stor grad av privat finansiering og styring.

Utdanningssystemet i Sveits preges dessuten av at de 27 kantonene har relativt stor autonomi i utdanningsspørsmål. Det gjør at også faghøyskolene og høyere

yrkesfaglig utdanning er ulikt organisert i kantonene, og ofte følger forskjellene de ulike språkområdene.

Berufsmaturität, Fachhochschulen og den første tertiariseringen

Tross stabilitet har det på stadiet etter videregående opplæring skjedd store endringer i det sveitsiske utdanningssystemet de siste tiårene. For å øke andelen som tar høyere utdanning, etablerte man i 1993 ordningene med *Berufsmaturität* og *Fachmaturität*. Dette er en modell hvor de med fullført fagbrev og yrkesutdanning fra skole kan bygge på til studiekompetanse, men da begrenset til eget fagområde. I dag er det rundt 20 prosent av årskullet, eller nesten hver tredje med yrkesutdanning, som velger denne veien.

Denne reformen må ses i sammenheng med det som omtales som den første tertiariseringen som samlet mange, relativt uregulerte yrkesutdanninger i et system for *Fachhochschulen* (faghøyskoler), som ble plassert i høyere utdanning, men ved siden av universitetene, innenfor et system som må karakteriseres som et binært system for høyere utdanning (Baumeler et al., 2014). I disse faghøyskolene er tekniske utdanninger og helse- og sosialutdanninger dominerende. I tillegg representerer faghøyskoler for lærere en egen høyskoletype.

Systemet med faghøyskoler, i kombinasjon med innføringen av *Berufsmaturität* og *Fachmaturität*, betraktes som en suksess, målt ut fra en ambisjon om å få flere til å ta høyere utdanning innenfor et system som fortsatt er dominert av yrkesutdanning på videregående nivå.

Den andre tertiariseringen

Mange fryktet at det som er blitt kalt den første tertiariseringen ville bidra til å marginalisere de tradisjonelle videreutdanningene på yrkesfagsiden, som ligner de norske fagskolene. Dette var en sentral begrunnelse for at denne delen av utdanningssystemet i 2002 ble oppgradert til *høyere* yrkesutdanning, gjennom det som ble kalt den andre tertiariseringen. Utdanningsveien fra yrkesopplæring og lærlingordningen, til høyere yrkesopplæring, danner det som gjerne omtales som den tredje søylen i utdanningssystemet, uten at dette er en offisiell benevnelse.

Andelen av årskullene som starter i en universitets- eller faghøyskoleutdanning var frem til 2005 lavere enn i høyere yrkesutdanning, men har etter reformen økt kraftig og ligger i dag på rundt 36 prosent. Andelen med høyere yrkesfagutdanning som sitt høyeste utdanningsnivå har holdt seg på rundt 15 prosent de siste 20 årene. Noen leser stabiliteten i antall studenter i høyere yrkesutdanning som at de nye faghøyskolenes raskt voksende studenttall dermed ikke har gått på bekostning av søkningen til høyere yrkesfaglig utdanning (Aepli et al., 2021). Andre

velger å se det annerledes, nemlig at høyere yrkesfaglig utdanning har stagnert, mens faghøyskolene har ekspandert voldsomt.

Faghøyskolenes vekst bygger i hovedsak på den tredelen som velger å gå fra yrkesutdanning via *Berufsmaturität* eller *Fachmaturität*, til høyere utdanning. Det er derfor absolutt mulig å forstå dette som en årelating av den yrkesfaglige delen av det sveitsiske utdanningssystemet.

Bare de som tar studieforberedende allmennfag kan søke seg til universitetene. De som har yrkesutdanning med påbygning, *Berufsmaturität*/*Fachmaturität*, kan søke til faghøyskoler innenfor sine fagfelt, men kan også med en tilleggsprøve, en såkalt *Passerelle*, søke seg til de tradisjonelle universitetene, noe som er mindre vanlig.

To ulike deler i høyere yrkesfaglig utdanning

Høyere yrkesutdanning i Sveits og de videreutdanningene de bygger på, har en historie som går i hvert fall tilbake til 1930-tallet. Systemet i Sveits representerer, som høyere yrkesfaglig utdanning i Norge, en svært heterogen samling med utdanninger og kvalifikasjoner. Det sveitsiske systemet for høyere yrkesfaglig utdanning er delt i på den ene siden *føderale fageksamener*, hvor det ikke stilles krav til obligatorisk skoleundervisning, og på den andre siden høyere fagskoler.

De 240 føderale fageksamenene, som utgjør den klart største delen av systemet for høyere yrkesfagutdanning, er godkjent av staten, mens tilbydere, læreplaner og instruktører, ikke har statlig godkjenning. Det stilles store krav til yrkeserfaring, litt ulike for de enkelte eksamenene. Organisasjonene i arbeidslivet spiller en betydelig rolle i dette systemet, ikke minst i å utarbeide læreplaner. Selv om det er mulig å tilegne seg teorien på egenhånd, gjennomfører likevel 90 prosent såkalte forberedelseskurs som normalt ligger på mellom 750 og 1000 undervisningstimer. De største tilbyderne av disse kursene er private, ofte med nær tilknytning til bransjeorganisasjoner. Et av de største yrkene, målt etter antallet som gjennomfører føderale eksamener hvert år, er politiutdanningen. Denne utdanningen bygger ikke på en bestemt yrkesfaglig grunnutdanning, som de fleste andre innen høyere yrkesfaglig utdanning i Sveits. Det illustrerer at høyere yrkesfaglig utdanning, som i Norge, ikke bare omfatter videreutdanninger, men også det vi kan kategorisere som grunnutdanninger.

Den andre delen av høyere yrkesutdanning er de høyere fagskolene, som i Sveits gjerne har en varighet på to eller tre år. Den største her er sykepleierutdanningen, men også bedriftsøkonom, hotellmanager, restaurantsjef og informatiker er betydelige høyere fagskoleutdanninger. I Sveits kan man utdanne seg til sykepleier både gjennom faghøyskole og høyere fagskole. En stor andel i begge utdanningsveier rekrutteres blant de som først har oppnådd et fagbrev, enten direkte til de høyere fagskolene eller via *Berufsmaturität* til bachelorutdanning i faghøyskole.

De to sykepleierutdanningene er anerkjent som helt likeverdige i arbeidsmarkedet, også i forhold til videre spesialisering. Skillet går ved adgangen til masterutdanning, som forutsetter en bachelor. Bare bachelorutdanningen i sykepleie gir imidlertid ECTS. At man har fått to sykepleierutdanninger kan knyttes til ulike historiske og regionale mønstre. I den tyskspråklige delen av Sveits dominerer høyere fagskoleutdanning i sykepleie, fordi det her er flest med fagbrev, mens det i den fransktalende delen satses på faghøyskoler og bachelor i sykepleie, fordi det her er langt flere med studiekompetanse fra videregående.

Høyere yrkesutdanning står sterkt i arbeidsmarkedet

Våre informanter legger alle vekt på at høyere yrkesutdanning samlet sett kan sies å ha en langt høyere verdsetting i arbeidsmarkedet enn i utdanningssystemet. Ser man bort fra de 20 prosent høyest betalte universitetsyrkene, gir høyere yrkesutdanning i gjennomsnitt et tilsvarende lønnsnivå som universitetsutdanning.³ På samme måte har de med høyere yrkesfaglig utdanning i Sveits en svært høy sysselsettingsrate, rundt 95 prosent (Aeppli et al., 2021). Det samme finner man imidlertid blant de som har gjennomført utdanning ved faghøyskoler etter fagbrev og *Berufsmaturität*, mens de som har gjennomført høyere utdanning etter først å ha gjennomført studieforberevende utdanning har en noe lavere sysselsettingsgrad, rundt 90 prosent (ibid.).

De fleste som gjennomfører høyere yrkesfaglig utdanning i Sveits har, som i Norge, betydelig yrkeserfaring før de starter på den høyere yrkesfagutdanningen. Gjennomsnittsalderen for kandidatene ligger, som i Norge, på over 30 år (Baumeler et al., 2014; Alne et al., 2023).

Nye initiativer for å øke verdsettingen av høyere yrkesfaglig utdanning

Frykten for at høyere yrkesfaglig utdanning skal marginaliseres gjennom den økte tilstrømningen til universitet og faghøyskoler, og at dette igjen skal svekke det sterke yrkesutdanningssystemet i Sveits, ligger bak ulike initiativer for å heve statusen for høyere yrkesfaglig utdanning. I tillegg til bedre økonomi for utdanningene, diskuteres nå nye tiltak. Det argumenteres med at Bologna-prosessen har bidratt til å gi status og betydning til bachelor- og mastertitlene, og at et tiltak for å «øke kjennskapen, synligheten og anseelsen til høyere fagskoler og høyere yrkesutdanning» kan være nettopp å innføre titlene «Professional Bachelor» og «Professional Master» for høyere yrkesutdanningskvalifikasjoner²³. Samtidig understrekes det at utdanningstitlene bachelor/master og professional bachelor og master må holdes klart fra hverandre, nettopp fordi de representerer helt ulike utdanningstyper.

²³Høringsuttalelse Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung EHB 03.10.2024

Forslaget er nå anbefalt av Bundesrat (regjeringen) og oversendt parlamentet i Sveits til behandling, sammen med en liste med tiltak for å styrke høyere yrkesfaglig utdanning²⁴. Bachelor og master-titlene skal imidlertid etter forslaget brukes sammen med den aktuelle yrkesfaglige tittelen, for å kunne skille den fra den akademiske.

ECTS

Et krav om innføring av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning ble ikke anbefalt av regjeringen som en del av tiltakspakken. Selv om yrkesutdanning står sterkt i Sveits, har også den akademiske delen av høyere utdanning betydelig politisk støtte. Deres argument er at ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning vil bidra til å gjøre skillelinjene mindre klare, og at det vil være en risiko for å devaluere betydningen av akademisk utdanning,

Noen bransjer og utdanningsområder som er særlig internasjonale, som hotellfagskolene, har tatt i bruk ECTS på egenhånd, uten å be om statlig godkjenning. Det samme gjelder enkelte tekniske fagskoler. Ettersom dette ikke er en anerkjent måte å gjøre det på innad i Sveits, bruker skolene ECTS kun ved internasjonal mobilitet.

Noen aktører mener det er helt nødvendig at høyere yrkesfaglig utdanning blir en del av Bolognasamarbeidet, og også innfører ECTS. Dette begrunnes blant annet med at de slik vil kunne konkurrere om ungdommen. Andre aktører innenfor høyere yrkesfaglig utdanning er redd dette vil føre til en akademisering. Disse ønsker i stedet at høyere yrkesfaglig utdanning skal fortsette å hente sin status fra arbeidslivet, hvor disse utdanningene står sterkt.

To kvalifikasjonsrammeverk

I Sveits ble man ikke enige om et felles kvalifikasjonsrammeverk på tvers av søylene i utdanningssystemet, og det eksisterer dermed to parallelle kvalifikasjonsrammeverk, ett for akademisk utdanning, og ett for yrkesfaglig utdanning. Organisasjonene i arbeidslivet har stor innflytelse på nivåinnplasseringen av ulike yrker i det yrkesfaglige kvalifikasjonsrammeverket. Ettersom organisasjonene og institusjonene i høyere utdanning ikke anerkjenner nivåplasseringene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for yrkesfag, bidrar disse i liten grad til mobilitet mellom utdanningssøylene.

Det er heller ikke full enighet om nivåplasseringene innad mellom de ulike delene av det høyere yrkesfagsystemet. Her er tendensen at fagskolene vil oppvurdere kandidater med fagskoleutdanning i forhold til kandidater som har

²⁴ Stärkung der höheren Berufsbildung: Bundesrat überweist Botschaft ans Parlament. 30.04.2025 <https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

gjennomført føderal yrkeseksamen, uten krav til skoleopplæring. Meister, en opplæring og tittel som ligger utenfor skolesystemets kontroll, men som har høy prestisje i arbeidslivet, er for eksempel plassert på nivå 7, noe de høyere fagskolene synes er for høyt.

Oppsummering Sveits

Et av det sveitsiske utdanningssystemets særlige karakteristika er den yrkesfaglige dominansen. Det store flertallet i ungdomskullene går gjennom lærlingordningen for å utdanne seg til et yrke. Dette er en ønsket politikk, hvor utdanningssystemet trekker store økonomiske og kapasitetsmessige veksler på bedriftene. Samtidig har det bidratt til at noen har vært bekymret for at andelen med høyere utdanning blir for lav. Dette førte til den første tertiarisering av yrkesutdanninger i 1995. Fra å være nivåmessig uplassert, ble en rekke yrkesutdanninger plassert i høyere utdanning som faghøyskoler, en prosess som har klare likhetstrekk med etableringen av høyskolesektoren i Norge og andre europeiske land. Den neste reformen var at en rekke videreutdanninger på yrkesfagene ble definert som høyere yrkesutdanning i 2002, gjennom den andre tertiariseringen, en reform som har klare likhetstrekk med den norske med etablering av høyere yrkesfaglig utdanning.

De siste 20 årene har hver tredje av de med fagbrev gjennomført påbyggingen Berufsmaturität, og disse utgjør basisen for en kraftig studentvekst i «den andre søylen», faghøyskolene. Den «tredje søylen», høyere yrkesutdanning, har i samme periode blitt liggende på samme andel og sakker dermed akterut.

Høyere yrkesutdanning i Sveits ligner Norges i at den er heterogen, og har en mer uformell tradisjon enn høyere utdanning. Samtidig er den langt bredere enn i Norge og omfatter alt fra sykepleier- og politiutdanning på den ene siden, til rene arbeidsmarkedskvalifiseringer på den andre. Høyere yrkesutdanning i Sveits karakteriseres som å stå sterkt i arbeidsmarkedet, men svakt i utdanningssystemet. Yrkesfagene har sitt eget kvalifikasjonsrammeverk, parallelt til det akademiske, men det er ingen gjensidig anerkjennelse. Mye tyder på at parlamentet etter sommeren vil vedta at høyere yrkesutdanning får bruke titlene professional bachelor og master som et tillegg til sine egne utdanningstitler.

Et krav om ECTS i høyere yrkesutdanning har ikke klart å samle tilstrekkelig politisk støtte. Her har universitetenes argumenter om at dette vil skape uklarhet vunnet frem. Det er samtidig eksempler på at enkeltbransjer og fagskoler i høyere yrkesutdanning likevel bruker ECTS på egenhånd, spesielt i forbindelse med internasjonal mobilitet.

Sykepleierutdanningen, som i Sveits både kan tas som faghøyskoleutdanning, noe som gir ECTS, og høyere yrkesutdanning, som ikke gir ECTS, illustrerer at

ECTS-skillet går mellom ulike deler av utdanningssystemet, ikke ved enkeltutdanningenes nivå, omfang eller innhold.

Noen aktører i høyere yrkesutdanning i Sveits, særlig fagskolene, har vært opptatt av å få bruke ECTS, fordi de tror det kan gi større oppmerksomhet og anerkjennelse, på samme måte som parallelle gradstitler og nivåplasseringer til universiteter og faghøyskoler. Andre aktører legger vekt på å videreutvikle den sterke anerkjennelsen de høyere yrkesutdanningene har i arbeidslivet.

4.2 Danmark

Danmark har et binært system for høyere utdanning, med universitetene og profesjonshøyskolene underlagt hvert sitt lovverk. Erhvervsakademiene, som ligner de norske fagskolene, ligger under et tredje lovverk, men er samtidig tett knyttet til profesjonshøyskolene. Veiene opp til alle de ulike formene for høyere utdanning går imidlertid hovedsakelig gjennom gymnasen.

Det danske utdanningssystemet bærer preg av høy deltakelse, hvor andelen av befolkningen med høyere utdanning er noe høyere enn gjennomsnittet i OECD-land og ligger tett opptil de andre nordiske landene (OECD, 2024). På samme måte har dansk utdanningshistorie flere likheter med de andre nordiske landene både når det gjelder utfordringer og målsetninger med utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken. Det finnes et stort antall læringsmuligheter, både i det formelle utdanningssystemet og gjennom andre former for voksenopplæring og kurs. Utdanning er i all hovedsak gratis, og utdanningsinstitusjonene er for det meste både eid og finansiert av det offentlige.

Enhetsskolen versus selvstendig yrkesutdanning

Mens enhetsskoletradisjonen på ulike måter har preget alle de nordiske landene, skiller Danmark seg klart fra de øvrige landene på videregående nivå (Michelsen & Stenstrøm, 2018). I Danmark ligger gymnasen og yrkesutdanningen fortsatt under ulike lovverk. Dette kan forklares med arbeidslivets sterke eierskap til lærlingordningen, som de ikke har vært villige til å gi fra seg (Michelsen & Stenstrøm, 2018). Det betyr at Danmark har en modell som ligner mer på den tyske fagopplæringen, hvor lærebedriften normalt rekrutterer lærlinger, før de tildeles en skoleplass for den teoretiske opplæringen. I Danmark har staten mindre innflytelse på lærlingordningen enn i Norge, ikke minst som følge av at bedriftene i større grad selv finansierer ordningen. Alle bedrifter betaler en avgift til et lærlingefond, som igjen betaler ut tilskudd til de bedriftene som har lærlinger (Andresen et al., 2016).

Lærlingordningen i Danmark har aldri vært aldershomogen, men rekrutterer en stor andel unge voksne. Danske myndigheter har forsøkt å snu dette gjennom

å etablere en skolebasert, yrkesfaglig grunnutdanning før ungdommene går ut i lære, slik som i den norske modellen. Dette har i liten grad lyktes. Den skolebaserte yrkesfaglige grunnutdanningen i Danmark har slitt med lav status og synkende elevtall (Jørgensen, 2017), mens rekrutteringen av litt eldre ungdommer direkte til lærlingordningen fortsetter i stort omfang. Samtidig som elevtallet på yrkesfaglig grunnutdanning er nær halvert de senere år, er antallet lærlinger høyere enn noen gang, og det inngås rundt 45 000 nye lærekontrakter hvert år²⁵. Den danske lærlingordningen er dermed fortsatt nesten dobbelt så stor som den norske. Det pekes samtidig på utfordringer med frafall, både i skoleopplæringen og i lærlingordningen (Jørgensen, 2017; Aarkrog, 2020).

Yrkesrettede gymnasutdanninger

En felles ambisjon for de nordiske sosialdemokratiske landene har vært å redusere den sosiale ulikheten i tilgangen til høyere utdanning. På 1980-tallet etablerte Danmark yrkesutdanninger med et stort allmennteoretisk innslag, innenfor tekniske fag (HTX) og økonomiske fag (HHX). Dette ble gjort i et forsøk på å heve statusen til yrkesutdanning blant de unge, og samtidig gjøre overgangen til høyere utdanning enklere (Jørgensen 2017). De nye programmene lyktes i den grad at rundt 15 prosent av ungdomskullet etter hvert velger denne retningen. Disse elevene velger imidlertid bort fagopplæring, og søker seg normalt direkte til høyere utdanning (Virolainen & Tønder, 2018). Slik sett er yrkesutdanningens aktører ambivalente til utviklingen.

Organisering av høyere utdanning i Danmark

Høyere utdanning i Danmark har, i motsetning til i Norge, fortsatt en binær karakter (Ahola et al., 2014). Den ene søylen er bygd opp av de gamle og de nye universitetene, som utgjør en samlet sektor under eget lovverk. Grunnlaget for den andre søylen ble lagt på 1990-tallet da en rekke yrkesrettede, postgymnasiale utdanninger, som ikke var knyttet til universitetene, ble samlet i seks offentlige profesjonshøyskoler. Kjernen i det som skulle bli en egen høyskolesektor var de tradisjonelle lærerseminarene og ulike postgymnasiale yrkesutdanninger rettet mot helse- og sosialsektoren (ibid.). De nye høyskoleutdanningene var 3-4-årige og førte frem til en profesjonsbachelor. Profesjonshøyskolene er praktisk rettede og har en langt lavere forskningsandel enn universitetene.

²⁵ Dansk Arbejdsgiverforening, [Uddannelsesmonitor den 8. juli 2025](#).

Erhvervsakademiene

I 2007 ble så en rekke yrkesrettede videreutdanninger på nivået over videregående samlet i ni statlige erhvervsakademier (Ahola et al., 2014). Utdanningene var primært merkantile og tekniske, men akademiene har senere også ekspandert til andre områder, som for eksempel helse. Erhvervsakademiutdanningene, som i utgangspunktet kan sies å ha en del til felles med de norske fagskolene, var blant annet begrunnet i at de var tenkt å skulle tilby videreutdanningsmuligheter for fagarbeidere (Jørgensen, 2018). De tidligere videreutdanningsmulighetene var blitt svekket gjennom akademisering av tidligere postgymnasiale høyere yrkesutdanninger, som ingeniørutdanningen.

Erhvervsakademiene, som er regulert av en egen lov, ble plassert under høyere utdanning. Skolene tilbyr primært 2-2,5-årige, arbeidslivsrettede utdanninger innenfor mange av de samme fagområdene som norske fagskoler. Opptakskravet er imidlertid ikke avgrenset til fagbrev, men også studiekompetanse, noe som betyr at mange med gymnasutdanning, ikke minst elever med de yrkesrettede HTX og HHX, søker seg hit. Bare rundt 13-14 prosent av studentene i erhvervsakademiene har fagbrev. På denne måten ligner akademiene kanskje mest på det vi kan kategorisere som grunnutdanninger i norsk høyere yrkesfaglig utdanning, som de kreative, IT- og økonomisk administrative utdanningene, som heller ikke bygger på fagbrev. Som de norske fagskoleutdanningene ligger erhvervsakademiutdanningene på nivå 5 i EQF.

Erhvervsakademiene har imidlertid fra starten ligget tett på profesjonshøgskolene, og har etter hvert begynt å fusjonere med disse. Gjennom en halvannet års påbygning på en toårig erhvervsakademiutdanning, oppnår man en profesjonsbachelor, som ligger på nivå 6 i det danske kvalifikasjonsrammeverket. Dette forutsetter et samarbeid med en profesjonshøgskole.

Som informanter i systemet formulerte det, har erhvervsakademiene for lengst kuttet båndene til den grunnleggende yrkesutdanningen og lærlingordningen. Mens noen har beskrevet erhvervsakademiene som en «tredje søyle» i dansk høyere utdanning (Ahola et al., 2014), er det trolig mer nærliggende å betrakte dem som del av den andre søylen i et binært system for høyere utdanning, som en følge av den tette tilknytningen til profesjonshøgskolene.

Forskning og utvikling

I formålsbeskrivelsen for erhvervsakademiene heter det blant annet at de skal *«sikre, at uddannelsernes vidensgrundlag er karakteriseret ved professions- og udviklingsbaserende, blandt andet gennem praktik og samarbejde med erhverv og professioner samt øvrige relevante vidensinstitutioner»*. (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2007).

Et relevant poeng her er at også erhvervsakademiene er pålagt å drive med forsknings- og utviklingsarbeid. Selv om forskningen skal være yrkesorientert og er svært beskjedent sammenlignet med universitetenes, så utgjør det en del av de pålagte oppgavene til institusjonene. Faglærere vil typisk måtte gjennom en form for forskerkurs («adjunktur») for å sikre kompetansen. Sammen med et prinsipp om at lærerne skal ha et kvalifikasjonsnivå som ligger på høyere nivå enn utdanningen de underviser i, så bidrar dette til at erhvervsakademiene er preget av fagmiljø med kvalifikasjoner fra høyere utdanning, og i mindre grad personer som er operative i det yrkesfeltet utdanningen er orientert mot.

Erhvervsakademiutdanningene gir i utgangspunktet ikke adgang til akademisk høyere utdanning som masterprogram, men gjennom påbygningen til profesjonsbachelor, kan studenter gå videre til universitetene. Dette skjer i begrenset grad, og mest i de merkantile fagene.

Viktige deler av erhvervsakademiutdanningenes innhold er sentralt bestemt, og skal være like på tvers av institusjonene, men har også en lokalt forankret del. Arbeidslivsparter er involvert i dette arbeidet, noe som også inkluderer representanter for regionalt arbeidsliv.

Veier i utdanningssystemet

Ved etableringen av erhvervsakademiene var det et uttalt mål å sikre tilgangen på korte, praksisrettede utdanninger. Etableringen skjedde også mot et bakteppe av utfordringer med lærlingers og yrkesfagselevers tilgang til høyere utdanning. Det er et sentralt prinsipp i Danmark at det skal være veier videre i utdanningssystemet, derfor skal både erhvervsakademiutdanninger og profesjonshøyskoler åpne opp for progresjon. En skal kunne gå fra både yrkesutdanning og gymnas til erhvervsakademiutdanning på nivå 5, derfra til en profesjonsbachelor på nivå 6, og derfra videre til universitetene og en utdanning på nivå 7. Hverken profesjonshøyskolene eller erhvervsakademiene kan foreløpig gi utdanninger på nivå over 6, men her planlegges det endringer.

Samtidig har overgangen mellom erhvervsutdanningene på videregående nivå og erhvervsakademiutdanningene i bare svært beskjedent grad materialisert seg. Bare 3,4 prosent fra lærlingssystemet går videre til en erhvervsakademiutdanning. Det er faktisk flere fagarbeidere som går direkte videre til en bachelorgrad, særlig fra helse og oppvekstfagene. (Jørgensen, 2017, s. 75; Rambøll, 2013, s. 43).

Veier i utdanningssystemet som primært understøtter generelle og akademiske utdanningsløp, manglende teoretiske fag i lærlingordningen og dermed svake individuelle forutsetninger hos lærlinger, blir pekt på som forklarende faktorer. (Jørgensen, 2017; Aarkrog, 2020, s. 183–184). Samtidig kan studenter med gymnasiale kvalifikasjoner ofte mangle praktisk kompetanse, og de høyere

utdanningsinstitusjonene tilbyr praktikum og forkurs for å bøte på det, og motvirke frafall.

AMU: Korte, arbeidsrettede utdanninger

En av forklaringene på fagarbeidernes lave interesse for erhvervsakademiene er trolig Danmarks godt utbygde og svært anerkjente system med korte arbeidsmarkedsutdanninger (AMU) beregnet særlig på fagarbeidere og andre som står i jobb. Dette etter- og videreutdanningssystemet fremheves ofte når den danske industriens sterke konkurranseevne skal forklares. I 2022 deltok, ifølge Dansk Arbeidsgiverforening, hele 370 000 i de 1800 AMU-kursene som ble tilbudt. De aller fleste av disse er fagarbeidere og ufaglærte som står i jobb. Varigheten på AMU kan være på bare noen dager, men samtidig kan arbeidstakere ta mange av disse over tid. En hovedhensikt er å sikre at fagarbeidere og andre er oppdaterte på utviklingen, og kan utvikle kompetansen innenfor sitt yrkesområde. Ansatte får gjerne permisjon med lønn til AMU-kurs, og det er en etterspurt ordning som det forventes av ansatte og samfunnet at utviklingsorienterte virksomheter bidrar til (Kristensen & Lilja, 2011).

Partene i arbeidslivet deltar i styringen av AMU, og kursene holdes gjerne på yrkesskolene som også har ansvar for teoriutdanningen av lærlingene. AMU ligger under undervisningsministeriet, men kursene fører ikke frem til formelle utdanningskvalifikasjoner og gir ikke studiepoeng, som ECTS.

Danmark, Bolognasamarbeidet og ECTS

Danmark var blant de mest aktive i Bologna-prosessen og blant landene som tidligst og mest omfattende implementerte tiltakene i Bologna-prosessen (Ahola et al., 2014). Universitetene introduserte bachelor og master i 1993, mens profesjonshøgskolene innførte sin profesjonsbachelor i 2001. Danmark innførte også ECTS allerede fra 2001, og 3-2-3-strukturen med første, andre og tredje syklus i det høyere utdanningssystemet i 2003.

Danmark skiller seg ellers en del fra Norge i sin tillempling av Bologna-rammeverket. Mest interessant i vår sammenheng er at også erhvervsakademiene med sine kortere, yrkesrettede utdanninger på nivå 5 er omfattet av Bolognaprinsippene. Disse utdanningene inngår også i utdanningsløp frem til akademiske grader.

Blant informantene våre omtales ECTS for erhvervsakademiutdanningene som noe helt ukontroversielt i Danmark. Ingen av informantene ser på ECTS som et verktøy for å skille mellom ulike utdanningstyper. I det danske utdanningssystemet skilles ikke mellom studiepoeng og ECTS, men det er ECTS som er benevnelsen for studiepoeng, også innad i de danske utdanningsinstitusjonene. ECTS omtales, også i offentlig informasjon, som et rent omfangsmål på utdanning. Samtidig

benyttes det vel å merke bare i de utdanningene som ligger innenfor det som er definert som systemet for høyere utdanning. ECTS gis ellers bare til offentlig utdanning, ikke private utdanninger eller kurs.

Flere av informantene peker på at kombinasjonen av ECTS og nivå i det danske kvalifikasjonsrammeverket (og EQF) bidrar til å gi struktur til erhvervsakademiutdanningene og til å gjøre det lettere å forstå hva de ulike utdanningene fører til. Til tross for at ECTS bidrar til å kommunisere utdanningenes omfang internasjonalt, er den internasjonale studentmobiliteten for erhvervsakademiutdanningene likevel svært beskjeden. Det er veldig lite utveksling på disse utdanningene.

Flere peker også på at dette er relativt korte utdanninger, noe som gir begrenset tid til å gjennomføre utvekslingsopphold. Ettersom ECTS og studiepoeng utgjør ett og det samme, fremstår ECTS derfor viktigere for å vurdere og eventuelt gi innpass for utdanninger internt i det danske utdanningssystemet. Det å vurdere utenlandske utdanninger med andre omfangsmål enn ECTS, som for eksempel norsk fagskoleutdanning, oppfattes å være særlig problematisk av erhvervsakademiene, utover at det vil kunne føre til et mer omfattende oversettelsesarbeid. Skolene vil uansett måtte vurdere relevansen av innhold og nivå på utdanningen til de innkommende studentene. Ettersom pågangen ikke er stor, fremstår heller ikke dette som en stor arbeidsbyrde.

Gradssystemets praktisering

Danmark har også egne ordninger for voksne som ønsker høyere utdanning, det som kalles «videregående [høyere, vår anm.] voksen- og etterutdanning». Denne utdanningsveien er ment for de som har vært noen år i arbeidslivet, og tilbys gjerne i moduler og i kombinasjon med yrkesaktivitet. De er fullfinansiert av kursdeltakere eller deres arbeidsgivere. Har du ikke høyere utdanning fra før, kan du søke en såkalt akademiutdanning. Disse, som tilbys i erhvervsakademiene, utgjør 60 ECTS på nivå 5. De har ikke krav om praksis, men forutsetter 2 års arbeidserfaring før opptak. Utdanningen bygger gjerne på det fagfeltet du har arbeidet i.

Har du en akademiutdanning, eller annen høyere utdanning fra før, kan du søke en diplomutdanning, som også er på 60 ECTS og plassert på nivå 6. Også denne tas gjerne på deltid over flere år i kombinasjon med yrkesaktivitet. Diplomutdanning tilbys på både erhvervsakademier og profesjonshøyskoler, og de presenteres som å «ligge på bachelornivå».

Med akademiutdanning og diplomutdanning, som til sammen gir 120 ECTS, kan voksne gå direkte videre til et universitet og ta en masterutdanning, som i Danmark normalt er på 60-75 ECTS. I Danmark kalles utdanning på det som i Bologna-rammeverket er masternivå, «kandidatutdanninger». Disse er på 120 ECTS.

Pågående reformer i det danske systemet

Det er en pågående prosess i Danmark for å imøtekomme de politiske kravene om mer arbeidslivs- og praksisinnretting av høyere utdanning²⁶. Det skal blant annet gjøres endringer i gradsstrukturen for erhvervsakademiutdanningene, med mål om å forenkle systemet, og samtidig korte ned utdanningene. Ett grep i denne prosessen er at utdanningsmyndighetene skal fjerne den 1,5-årige påbygningen til profesjonsbachelor, og i stedet satse mer på sammenhengende profesjonsbachelorutdanninger også i de merkantile og tekniske fagene. Det vil fortsatt være 2-årige erhvervsakademiutdanninger på nivå 5, men disse skal forkortes for å få studentene raskere ut i arbeidslivet. Utdanningene vil fortsatt ha mulighet til å bygge på til profesjonsbachelor, men da på ett år. Også profesjonsbachelorutdanningene skal etter innstillingen få en kortere varighet, på noe under tre år, men utdanningene vil fortsatt gi 180 ECTS. Mer kontroversielt er trolig anbefalingen om at nye bachelorutdanninger skal være kortere og gi 15 færre ECTS enn de etablerte som gir 180 ECTS.

Oppsummering Danmark

Det danske systemet har både mange likheter og betydelige ulikheter sammenlignet med det norske og de øvrige nordiske systemene. Utdanning er i dominerende grad et offentlig og gratis tilbud for å sikre at den når flest mulig. De private innslagene finnes, og først fremst i yrkesopplæringen, både i lærlingordningen og i finansieringen av de ettårige akademiutdanningene. Yrkesutdanningen styres fortsatt av organisasjonene i arbeidslivet i samarbeid med staten, og er sterkere forankret i arbeidslivet enn i utdanningssystemet. For de fleste fagarbeidere er AMU-kursene, som har hundretusener av deltakere hvert år, det klart foretrukne alternativet for etter- og videreutdanning. Overgangen til erhvervsakademierne er til sammenligning svært lav, på litt over tre prosent av de med fagbrev. Erhvervsakademiutdanningene har flere likhetstrekk med de norske fagskolene, men skiller seg særlig ved at de er plassert innenfor høyere utdanning.

Danmark var en av drivkreftene for, og blant de første til å implementere Bologna-rammeverket for høyere utdanning. Samtidig ser de ut til å ha en noe annen tillempling av dette enn for eksempel Norge. Det vises blant annet ved at de har organisert høyere yrkesfagutdanning under høyere utdanning og Bologna-rammeverket. Erhvervsakademiutdanningene ligger på nivå 5 i kvalifikasjonsrammeverket og gir ECTS. De opererer også med en egen «voksenvei» gjennom høyere utdanning beregnet for de med yrkeserfaring, som både er kortere og mer egnet til å kombinere med arbeid. Denne utdanningsveien krever bare 120 ECTS på

²⁶ Ny reform skal få flere til at velge en professions- eller erhvervsrettet videregående utdanning — Uddannelses- og Forskningsministeriet

bachelornivå og 60 ECTS for å nå mastergrad. Dette illustrerer at heterogeniteten innenfor Bologna-landene er betydelig.

4.3 Kartlegging av noen relevante land

Vi har gjennom en survey gjort en mer overordnet kartlegging av ytterligere syv land; Sverige, Finland, Tyskland, Nederland, Frankrike, Polen og Latvia. I disse har vi i svært begrenset grad har kunnet kontekstualisere og kontrollere tolkningen av opplysningene gjennom ekspertintervjuer og litteratur. Likevel er det særlig interessant å se i hvilken grad mønstrene vi finner støtter opp under bildet vi har dannet oss etter casestudiene av Danmark og Sveits.

I de to nordiske landene (Sverige og Finland) som er inkludert i kartleggingen, har Sverige et enhetlig høyere utdanningssystem, og en skolebasert yrkesfaglig modell på videregående, som pr. i dag i utgangspunktet ikke gir studiekompetanse (Ahola et al., 2014; Michelsen & Stenstrøm, 2018). Finland har derimot et binært system for høyere utdanning, hvor det er gode overgangsmuligheter fra den skolebaserte yrkesfaglige utdanning i videregående, til høyskolene (ibid.). Begge land har i tillegg fagskolelignende utdanningstyper etter videregående skole, henholdsvis på nivå 5 i Finland, og nivå 5 og 6 i Sverige. I ingen av landene er disse fagskolelignende utdanningstypene en del av landenes system for høyere utdanning, og de gir heller ikke ECTS.

Tyskland har et system som har mange fellestrekk med det vi har beskrevet i Sveits, med en lærlingordning med relativt høy status, knyttet til den tyske tradisjonen for Beruf (Busemeyer & Trampusch, 2012). Tyskland har også hatt en relativt lav andel i høyere utdanning, selv om dette er i endring. Som i Sveits har de et binært system for høyere utdanning, med en universitetssektor, og en faghøyskolesektor (Fachhochschulen), begge under Bologna-rammeverket. I tillegg har de også fagskoler (Fachschulen), som ligner de norske. Faghøyskolene er plassert på nivå 6 og 7. De gir titlene professional bachelor og master, og anvender ECTS. Fagskolene ligger utenfor høyere utdanning. De kan utdanne til nivå 6 (Meister), men fagskoleutdanning gir ikke ECTS. Også Tyskland har to kvalifikasjonsrammeverk, selv om skillelinjene er noe ulike de i Sveits.

I Nederland har de utenom universitetssektoren det som kategoriseres som fagskolelignende utdanninger. De ligger på nivå 5-7, og er, som i Danmark, plassert på høyskoler som er en del av systemet for høyere utdanning. Den laveste graden som gis på disse fagskolene, *associate degree*, er toårig og tar opp studenter med grunnlag i fag- og yrkesopplæring. Utdanningen er på nivå 5, og den gir ECTS. Landet har også det de kaller *higher professional bachelor* og *professional master*, på henholdsvis nivå 6 og 7, men disse utdanningene bygger på at studentene har studiekompetanse.

I Frankrike har de en lignende struktur som Nederland med fagskolelignende utdanninger i BTS, «*Brevet de technicien supérieur*». De tar inn studenter med fag- og yrkesopplæring fra videregående, som i Frankrike hovedsakelig er skolebasert. Utdanningene ligger på skoler eller opplæringssentre som oppgis å være del av landets system for høyere utdanning. De er plassert på nivå 5, og de gir ECTS. I tillegg har de professional bachelor og master i høyskoler, som er plassert på nivå 6 og 7.

I Polen oppgir de å ha både yrkesfaglig post-sekundære og yrkesfaglige høyskoler, som ligger utenfor høyere utdanning. Disse ligger på nivå 5, og gir ikke ECTS.

I Latvia har de det de kaller yrkesfaglige utdanningstilbud som College VET, *professional bachelor* og *higher education program*. Disse bygger ikke på yrkesfaglig videregående, ligger under høyskolesystemet og ligner i liten grad norske fagskoler.

Oppsummert har alle de syv landene det som kan kategoriseres som høyere yrkesfaglige utdanninger. Utdanningene har varierende grad av likhet seg imellom. Noen av disse kan med et «norsk» blikk klassifiseres som fagskoleutdanninger, andre som høyskoleutdanninger. To av de syv landene oppgir å gi ECTS til det som kan karakteriseres som fagskoleutdanninger, ikke minst ved at de oppgis å bygge på fag- og yrkesopplæring, nemlig Frankrike og Nederland. I begge land opplyses det samtidig at fagskoleutdanningene det er snakk om tilhører landets system for høyere utdanning. I fire av landene har de fagskolelignende utdanninger som ikke gir ECTS, og som heller ikke ligger under landenes system for høyere utdanning, selv om de i to av landene ligger på nivå 6 (Tyskland og Sverige).

4.4 ECTS og høyere yrkesfaglig utdanning i Europa

I dette kapitlet har vi sett på andre lands bruk av ECTS, spesielt i forhold til høyere yrkesfaglig utdanning, både gjennom en casestudie av Danmark og Sveits, og gjennom kartlegging av bruk av ECTS i ytterligere syv europeiske land. Danmark og Sveits sine utdanningssystem har mange likhetstrekk med Norge. Begge land har sterke systemer for yrkesfagopplæring i lærlingordninger med solid feste i arbeidsmarkedet, og de har høyere yrkesfaglige utdanninger som ligner de norske.

Både Danmark og Sveits har i motsetning til Norge binære systemer for høyere utdanning, hvor universitetssektoren er mer forskningsintensiv, i Danmark også den eneste med master- og phd-utdanning, mens høyskolesektorene i begge land ble etablert i løpet av 1990-tallet basert på til da frittstående yrkesutdanninger.

Danmark

Danmark og Norge har mye til felles på utdanningsområdet. Utdanning ses som en del av velferdssystemet, det skal i utgangspunktet være gratis, og gi alle like muligheter (Michelsen & Stenstrøm, 2018). Danmark har en større andel enn Norge med fagbrev, men om lag like stor andel med høyere utdanning. En forskjell ligger i at lærlingordningen i Danmark er «eid» av arbeidslivet, og i klart større grad styrt av arbeidslivets behov enn av utdanningssystemet.

Danmark er kjent for sine sterke arbeidsmarkedsutdanninger, som gir arbeidstakerne omfattende rettigheter og muligheter til etter- og videreutdanning slik at de ikke sakker akterut, men kan fortsette å bygge karriere i arbeidslivet. Dette er en ordning som er mer knyttet til arbeidslivet enn til utdanningssystemet. Den gir verken formell utdanning eller ECTS, men er svært populær og med høy søkning.

De danske erhvervsakademiene ligner mye på de norske fagskolene, og de ligger begge på nivå 5 i kvalifikasjonsrammeverket. De danske bygger i prinsippet ikke videre på fagbrev, men tar opp elever både med fagbrev og med generell studiekompetanse til alle utdanningene, noe som gjør at de ligner mer på de økonomisk administrative, de IT-rettede og de kreative utdanningene i norsk fagskole (Høst et al., 2024; Høst et al., 2025).

De danske erhvervsakademiene gir imidlertid ECTS, noe de norske fagskolene ikke gjør. Forklaringen på dette finner vi trolig ikke i forskjeller fra de norske i innhold, nivå eller lengde, men i det at erhvervsakademiene i Danmark er integrert i høyere utdanning og er koblet tett opp mot profesjonshøgskolene.

Den danske løsningen, hvor fagskolene smelter stadig tettere sammen med høyskolene, kan forstås blant annet ut fra at danskene har et såkalt binært system for høyere utdanning, med universitetene på den ene siden og profesjonshøgskolene som mer praksisrettede og mindre forskningsintensive på den andre. At erhvervsakademiene gir ECTS i utdanninger som er sammenlignbare med norske fagskoler, kan forklares med at de er koblet til profesjonshøgskolene, og at de også er underlagt Bologna-rammeverket. Erhvervsakademiene skiller seg også fra norske fagskoler ved at de skal være forskningsbaserte, selv om kravene til dette ikke er veldig omfattende.

Selv om Danmark var et av landene som var fremst i implementering av Bologna-rammeverket, har de på flere måter en noe annen tilnærming enn Norge. De inkluderer nivå 5, også i ECTS. Danmark har ulike og kortere veier til og nivåer for mastergrad, og planlegger etablering av kortere bachelorutdanninger.

Sveits

Sveits har likhetstrekk både med det norske og det danske systemet. De representerer den kanskje sterkeste yrkesfaglige tradisjonen i Europa, med to tredeler av

ungdomsskullet i yrkesfag, de aller fleste som lærlinger. Bekymring for at landet hadde for lav andel med høyere utdanning, har blitt løst med reformer i veiene videre fra yrkesfag. Innføringen av *Berufsmaturität*, en påbygging til studiekompetanse etter fagbrev, har gitt en kraftig økning i andelen som går til høyskoleutdanning.

I likhet med Danmark har Sveits en sterk yrkesfagsektor, med en stor lærlingordning, og et binært system for høyere utdanning, med en universitetssektor og en høyskolesektor (*Fachhochschulen*). Sveits har samtidig en lang tradisjon for videre utdanning av fagarbeidere. Denne veien er delt i to, hvor den ene forutsetter påbygging med *Berufsmaturität* og leder til faghøyskoler. Den andre leder til høyere yrkesfaglig utdanning, men er ikke koblet til høyskolesektoren, som i Danmark. I stedet utgjør denne utdanningsveien en tredje søyle i utdanningssystemet, men med liten mobilitet til høyskolesektoren og enda mindre til universitetssektoren. I den høyere yrkesfaglige søylen i Sveits ligger de fleste utdanninger på nivå 5 i kvalifikasjonsrammeverket, men man har også utdanninger på nivå 6, samtidig som den tradisjonsrike Meistertittelen ligger på nivå 7. Dette må vurderes i sammenheng med at man ikke har et felles kvalifikasjonsrammeverk, men at den høyere yrkesfaglige søylen har et eget, som ikke anerkjennes av de andre delene av høyere utdanning. Også internt i den høyere yrkesfagsektoren er det uenighet i nivåplasseringene, ikke minst mellom de mer arbeidslivsbaserte og de fagskolebaserte delene. Organisasjonene i arbeidslivet har sterk innflytelse på plasseringene.

Høyere yrkesfagutdanning i Sveits gir ikke ECTS. Dette forbeholdes universitetene og høyskolene, som er en del av Bolognasamarbeidet. Det ser imidlertid ut til at den yrkesfaglige søylen, gjennom en forestående parlamentsavgjørelse, får koble titlene «professional bachelor» og «professional master» til sine utdannings titler. Dette gir dem neppe større anerkjennelse i det øvrige utdanningssystemet, men i så fall heller i samfunnet og i arbeidslivet. Et annet interessant element som skiller Sveits fra Norge, er at flere utdanninger som i Norge ligger i høyere utdanning, som politiutdanning og sykepleierutdanningen, tilbys under den tredje, høyere yrkesfaglige søylen, som fagskoleutdanning, men uten at dette gir ECTS.

Forholdet til høyere utdanning avgjør ECTS

For den norske debatten viser disse casene at det er de nasjonale utdanningssystemenes særegne historikk, utvikling og kontekst som er avgjørende for den ulike plasseringen og anerkjennelsen til høyere yrkesfaglige utdanninger, som ellers kan være relativt like. De illustrerer også at det ikke er særlig dekkende å snakke om en felles europeisk fagskolesektor med veldig bestemte kjennetegn. Man kan i beste fall snakke om at det finnes ulike utdanninger i disse landene med det vi i

Norge vil karakterisere som fagskolelignende trekk, både i rekruttering, nivå, omfang og innhold.

For de to landene vi har sett på, ser det ut til å ha vært avgjørende for ECTS-tilknytning hvorvidt fagskoleutdanningene er koblet til den delen av høyere utdanning som ligger under Bolognasamarbeidet eller ikke, og ikke hvilket nivå de er plassert på, eller hvilket omfang eller innhold de har. De to landenes høyere yrkesfaglige utdanning har, som Norge, en svært beskjeden internasjonal mobilitet

Løsningene som er valgt er imidlertid ikke gitte, og heller ikke nødvendigvis varige. I Sveits har høyere yrkesfags plassering vært til behandling i parlamentet ved flere anledninger, og det er langt fra full enighet i spørsmålet. Også andre deler av Bolognasamarbeidet er implementert ulikt landene imellom. Danmark var av de første til å ta rammeverket i bruk, men har tilsynelatende en annen tillemping enn Norge, både i hvilke nivåer som er inkludert i høyere utdanning og som gir ECTS, og i veier til de ulike gradene i systemet.

Blant de syv landene vi har kartlagt mer overflatisk finner vi at to av landene gir ECTS for det som sett med et norsk blikk kan karakteriseres som fagskoleutdanninger, mens fire ikke gjør det. Imidlertid bekrefter disse landene mønsteret fra Danmark og Sveits, hvor høyere yrkesfaglig utdanningstilknytning til landenes systemer for høyere utdanning og Bologna-rammeverket, faller sammen med hvorvidt de gir ECTS eller ikke. Vi kan imidlertid ikke generalisere dette funnet til å gjelde utover de landene vi har sett på.

5 Konsekvenser og forutsetninger

Den overordnede problemstillingen for denne studien har vært *hvilke muligheter* som finnes for innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, *hvilke mål* det er ment å oppnå, og *mulige konsekvenser* det vil kunne ha. Rapporten har så langt presentert et sammensatt empirisk materiale, som spenner fra intervjuer med ulike aktører i sektoren, surveymateriale og dokumenter. Empirien viser at det er variasjon i hvilke behov, forventninger og interesser de ulike aktørene har, men at det også er spenninger i de grunnleggende forståelsene av hva ECTS er. Videre viser funnene at det er utfordrende å skille ut diskusjonen om ECTS fra andre rammer for fagskoleutdanning, som forholdet mellom studiepoeng fra de ulike utdanningssektorene, og de endringene som er forventet å komme for denne sektoren.

For å kaste lys over problemstillingen har vi fulgt tre hovedspor. For det første har vi sett på ECTS som et tverreuropeisk verktøy. Vi har kartlagt både historikken og utviklingen av ECTS på europeisk nivå, samt den konteksten det virker i. Vi har også sett på hvordan disse verktøyene har blitt implementert i Norge. Særlig tilknytningen til Bologna-prosessen og europeiske verktøy for kvalitetssikring har vært viktig.

I det andre sporet har vi gått i dybden på hvilke behov og forventninger som ligger til grunn for kravet om ECTS. Dette er et krav som springer ut av den *norske* konteksten, og må forstås i lys av fagskolens posisjon i det norske utdanningssystemet og fagskoleaktørenes selvforståelse. Fagskolene og deres interesseorganisasjoner, samt aktører fra, eller tilknyttet, universitets- og høyskolesektoren, og ulike aktører fra forvaltning og utdanningsmyndigheter, er viktige for å kartlegge mulige konsekvenser for de ulike sektorene.

Til slutt har vi sett på hvordan ECTS blir brukt i enkelte andre europeiske land. To land, Sveits og Danmark, hvor vi har forsøkt å få frem hvordan både grunnleggende og høyere yrkesfaglig utdanning har utviklet seg innenfor landenes utdanningssystem. I tillegg har vi kartlagt syv land mer begrenset i forhold til ECTS.

Basert på dette materialet, vil vi først drøfte de sentrale temaer vi mener peker seg ut gjennom denne studien. Deretter adresserer vi handlingsrommet for videre veivalg, med utgangspunkt i Norge sett i en europeisk kontekst med vekt på internasjonale forpliktelser og utdanningssamarbeid. Avslutningsvis kommer vi inn på

hvilke mulige konsekvenser en innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning vil kunne ha for fagskolesektoren. Dette gjør vi ved å tegne opp noen mulige alternative måter å knytte høyere yrkesfaglig utdanning til ECTS.. Målet med disse alternativene er å få frem noen overordnede veivalg som sektoren og utdanningsmyndigheter står overfor.

5.1 Sentrale temaer

Vi har analysert hvordan en innføring av ECTS for fagskolesektoren blir vurdert ut fra perspektivene til aktører knyttet til fagskolene, organisasjonene i arbeidslivet, universitets- og høyskolesektoren og forvaltningen. Sammen gir det et sammensatt, men fylldig bilde av ulike betenknninger og interesser, forventninger og behov. I tillegg har empirien fra det europeiske nivået og fra enkeltland bidratt til å kaste lys over dette. Her vil vi altså presentere og diskutere hovedfunnene i studien ved å presentere noen sentrale tema på tvers av materialet.

Internasjonalisering

Fagskolesektoren fremstår svært samlet i kravet om ECTS. Selv om sektoren bærer preg av å være svært heterogen, både med tanke på fagområder og portefølje, grad av internasjonal mobilitet og med tanke på størrelse og institusjonell kapasitet, råder det enighet om de politiske prioriteringene. Fagskoleaktørene trekker jevnt over frem internasjonalisering som et mål med ECTS. Det er også et uttalt politisk ønske om å styrke mulighetene for internasjonalisering.

Samtidig er det et begrenset antall skoler som jobber aktivt med internasjonalisering i denne sektoren. Dette er naturlig nok knyttet til at internasjonalisering i form av studentmobilitet så langt har vært lav i den norske fagskolesektoren, og sentrert ved noen av de største fagskolene. Enkelte fagskoler har ambisjoner om å øke internasjonaliseringen, men opplever at de møter utfordringer i internasjonaliseringsarbeidet ved at mangel på ECTS hindrer både utveksling og gjør langsiktige samarbeid med utenlandske institusjoner mer komplisert. Våre undersøkelser av andre europeiske land peker i retning av at lav studentmobilitet i høyere yrkesfaglig utdanning er et felles trekk for denne typen utdanning, som knyttes til at studentene er voksne med jobb- og familieforpliktelser, som er vanskelig å forene med utveksling til andre land. Manglende standardisering av høyere yrkesfaglig utdanning hindrer også studentmobiliteten.

At fagskoleaktørene ser til Bolognaprosessen og ECTS, og hva dette har betydd for høyere utdanning er naturlig. ECTS spiller i dag en viktig rolle i internasjonaliseringsarbeidet i universitets- og høyskolesektoren ved at det gir et mål på omfang som er kjent og anerkjent i hele Europa. Både studentmobilitet generelt, og faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning ved de høyere

utdanningsinstitusjonene blir understøttet av ECTS når det kommer til å fastsette omfang og kunne vurdere hvor store deler av utdanningen som kan bli godkjent eller innpasset. Dette gjøres imidlertid alltid sammen med en vurdering av innhold og nivå i utdanningene. Derfor er det lite som tyder på at aktørene i høyere utdanning er bekymret for hva det vil si for deres internasjonaliseringsarbeid at høyere yrkesfaglig utdanning skal kunne gi ECTS. Det kan fremstå som at de høyere utdanningsinstitusjonene opplever tilstrekkelig autonomi til selv å gjøre vurderinger, og i liten grad er bekymret for å måtte godkjenne ting de ikke ser på som relevant.

Forvaltningen for øvrig har én sentral bekymring knyttet til internasjonalisering. Dette handler om at utdanningsmyndighetene har ansvar for at offisiell informasjon om utdanningene internasjonalt både speiler realitetene i de enkelte utdanningene og er i samsvar med de systemiske vilkårene. Slik de ser det er ECTS i dag eksklusivt knyttet til høyere utdanning og gir informasjon til utenlandske myndigheter og institusjoner om at disse tilfredsstiller norske og europeiske krav til høyere utdanning og kvalitetssikring.

Anerkjennelse og status

Fagskolesektoren fremstår også samlet hva gjelder ambisjoner knyttet til en ny yrkesfaglig søyle, høyere nivåer i NKR og nye grader innen høyere yrkesfaglig utdanning. Kravet om ECTS blir fremmet mot et bakteppe hvor en samlet fagskolesektor jobber for å øke anerkjennelsen og statusen til utdanningstypen, både overfor storsamfunnet, men også i forhold til universitets- og høyskoleutdanninger. Flere bruker blant annet formuleringer som «likeverd» og at utdanningene skal ha en reell «valuta», snarere enn «monopolpenger». Det blir stadig vist til at høyere yrkesfaglig utdanning ikke skal bli forskjellsbehandlet. Der høyere yrkesfaglig utdanning tidligere har vært relativt perifert i det norske utdanningslandskapet har de siste årene bragt med seg både en stor politisk oppmerksomhet. Fagskolene på sin side har utviklet ambisjoner på vegne av sektoren, og de store endringene fagskolene har gjennomgått, og står overfor, har skapt et mulighetsrom for å tegne opp grensene i utdanningssystemet på nytt, og har gitt fagskolene anledning til å påvirke hva sektoren skal bli i fremtida.

Aktørene innen høyere utdanning beskriver flere mulige spenninger i systemet, men er positivt innstilt til at fagskolene skal få en større plass og få mulighet til å utvikle seg. Det er, med noen få unntak, lite kontroverser knyttet til at det åpnes for høyere yrkesfaglig utdanning på høyere nivåer i NKR, men det er flere forbehold og bekymringer knyttet til hvordan dette gjøres. De høyere utdanningsinstitusjonene ser i liten grad ut til å være bekymret for at fagskolene får forhøyet status i seg selv. Flere av institusjonene har positiv erfaring med både samarbeid med fagskoler og opptak av studenter med høyere yrkesfaglig utdanning.

Interesseaktører koblet til høyere utdanning er derimot uttalt mer negative til at fagskolene skal ta i bruk verktøy som er eksklusivt knyttet til høyere utdanning. Disse peker på at det kan bli forvirring om hva som er hva i utdanningssystemet, og er særlig opptatt av forskningsfundamentet som et særtrekk ved høyere utdanning. Bekymringene inkluderer at det etableres snarveier til høyere utdanning eller at en visker ut forskjellene, og at det i ytterste konsekvens vil være skadelig for kvaliteten i høyere utdanning.

Institusjonene, men særlig interesseorganisasjonene, er opptatt både av å sikre den forskningsbaserte utdanningen i universitets- og høyskolesektoren, og at endringer ikke skal skape forvirring. Både informantene fra høyere utdanning og forvaltningen er opptatte av det skal være tydelig for storsamfunn og arbeidsliv at utdanningene de gir er forankret i den vitenskapelige aktiviteten institusjonene driver med og at det er et avklart rom for høyere utdanning. På den andre siden er de opptatte av institusjonene driver etter veletablerte og anerkjente kvalitetskrav, og at det er problematisk hvis informasjon om utdanningene skaper tvil om dette.

ECTS som verktøy for høyere utdanning

Aktørene fra både høyere utdanning og fra forvaltningen er samstemte om at ECTS er tett knyttet til Bolognasamarbeidet og verktøyene som ligger i dette samarbeidet. Dette gjelder særlig kravene til kvalitetssikring som ligger i ESG og kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning. ECTS ses som tett forbundet med høyere utdanning, og det vil være krevende å skulle løsrive ECTS fra denne konteksten. Dette handler om hvordan disse verktøyene fungerer sammen, men også om hva andre land reelt sett forstår og forventer av informasjon om norske utdanninger og det norske utdanningssystemet.

Når vi ser på både det europeiske nivået og på enkeltland, så er det også tydelig at forholdet til høyere utdanning er helt sentralt for bruken av ECTS. Det er en gjennomgående forståelse av ECTS som tett knyttet til andre europeiske verktøy for høyere utdanning, og særlig Bolognasamarbeidet og ESG. Som en konsekvens av dette fremstår det som en klar enighet også blant informanter på europeisk nivå, og i landene vi har sett nøyere på, at ECTS er knyttet til høyere utdanning. Våre undersøkelser viser et mønster hvor de høyere yrkesfaglige utdanningene som gir ECTS i andre europeiske land har det til felles at de er en del av landenes system for høyere utdanning.

Samtidig som koblingen ECTS har til høyere utdanning er tydelig, har også høyere utdanning stort innslag av variasjon i Europa. Flere land inkluderer utdanninger som har klare likhetstrekk med norsk høyere yrkesfaglig utdanning i sine høyere utdanningssystemer. Dette gir en indikasjon på at forankringen ECTS har i høyere utdanning, primært er knyttet til system, og bare indirekte til hva som kan

kvalifisere til å være høyere utdanning, som i større grad tilfaller de enkelte landene å definere.

Akademisk drift

Enkelte, men relativt få, av aktørene i høyere yrkesfaglig utdanning, mener det er grunn til å tro at akademisk drift kan komme som en følge av en eventuell tilpasning slik at fagskolene kan gi ECTS. En viktig forklaring kan være at mange oppfatter det slik at det ikke er behov for større tilpasninger eller endringer, men at fagskolene enkelt kan gis anledning til å omdøpe sine studiepoeng til ECTS. Noen få advarer mot at en tilpasning til ESG vil innebære krav til fagskolene som kan sette i gang uintenderte endringer, mens noen også mener en viss akademisering av fagskolene kan være positivt. Flere av våre informanter i høyere utdanning og forvaltningen, mener imidlertid at ECTS vil kunne bidra til å endre fagskolene i retning akademisering. Særlig informantene i forvaltningen er bekymret for at innføring av verktøy eller kategorier som tradisjonelt har vært knyttet til høyere utdanning, kan gjøre det utfordrende for mange av fagskolene å svare på det samfunnsoppdraget de har.

Enkelte av informantene trekker frem erfaringene med akademisk drift innen det norske systemet for høyere utdanning, med en underliggende bekymring om at fagskolene vil kunne gjennomgå noe lignende. Forskningen på akademisk drift i høyere utdanning kan belyse aktørenes vurderinger, og de prosesser fagskolene kan bli trukket inn i. Akademisk drift har særlig vært beskrevet i litteraturen med utgangspunkt i de prosessene som fant sted i høyere yrkesutdanninger utenfor universitetssektoren fra 1970-tallet og utover (Mordt, 1993; Kyvik, 2009). Dette var ikke særskilt for Norge, men en prosess som foregikk i hele (Vest-)Europa, om enn på ulike måter. Kyvik (2009) beskriver det som en utvikling fra duale systemer, med mange selvstendige yrkesutdanninger på den ene siden og en organisert universitetssektor på den andre, til utviklingen av binære systemer. I disse ble yrkesutdanningene til regionale høyskoler, med mange ulike utdanninger samlet i felles institusjoner, gjerne med et ansvar for de regionale utdanningstilbudene. I Norge var høyskolene i stor grad offentlige, men det eksisterte også en mindre sektor med private skoler som fikk status som høyere utdanningsinstitusjoner.

En utvikling med akademisk drift, med utgangspunkt i erfaringene fra akademiseringen av høyskolesektoren i Norge og andre europeiske land, kan antas å ha noen felles kjennetegn (Michelsen & Høst, 2025). Det handler om nye navn, felles system for å kreditere gjennomførte studier ved overganger og akkumulering til grader, felles gradssystem, mobilitet av lærere og studenter mellom det etablerte systemet for høyere utdanning og de nye institusjonene, inkludering av FoU-resurser i lærerstillingene, og felles systemer for kvalitetssikring.

Med utgangspunkt i erfaringene fra de private høyskolenes akademiske drift, beskriver Mordt (1993) den avgjørende mekanismen som å ha vært ordninger som møter studentenes ønske om godkjenning og innpassing av utdanninger som ikke var regulert som akademiske, i akademiske institusjoner. Dette førte til tilpassing av pensum og eksamener på en slik måte at gjennomførte studier kunne godkjennes med et bestemt antall vektall, og studentene gis innpasning slik at de kunne bygge videre på disse ved overganger (ibid.) For å få til nødvendige endringer, ansatte de private høyskolene gjerne personell med akademisk bakgrunn og erfaring fra universitetene.

Vi finner en del felles trekk med høyskolenes utvikling i de prosessene fagskolene nå går gjennom. Det gjelder nye navn, felles system for kreditering og akkumulering av studiepoeng, og krav om felles gradssystem. Intervjuene våre viser at noen høyskoler og universiteter innenfor det tekniske området har gjennomført felles prosesser med fagskoler, slik at læringsutbyttebeskrivelsene fra fagskolene blir tilpasset for lettere å kunne gi avkorting. Den ennå ikke publiserte kandidatundersøkelsen NIFU har gjennomført for høyere yrkesfaglig utdanning i 2025 viser imidlertid at et mindretall av de som går videre til høyere utdanning får avkorting som følge av godkjent fagskoleutdanning. Mobiliteten av lærere fra universitets- og høyskolesektoren til fagskolene virker ikke å være stor, og ser typisk ut til å bestå av innleie av timelærere. Lærerne ved fagskolene er ellers ofte i deltidsstillinger som de kombinerer med arbeid i fagfeltet (Høst et al.; 2024, Høst et al., 2025), og det er i liten grad FoU-ressurser knyttet til undervisningsstillingene. Fagskolesektoren har vært gjennom en stor omstrukturingsprosess, hvor mange små, ofte enfaglige skoler har blitt slått sammen til store skoler med en diversifisert tilbudsstruktur. Høyere yrkesfaglig utdanning kan ennå ikke sies å ligne en søyle i et binært system slik høyskolesektoren gjorde på 1980- og 1990-tallet. Situasjonen ligner trolig mer på den Norge hadde på 1960- og 70-tallet, som ble beskrevet som en dual struktur (Kyvik, 2009).

De klart fleste aktørene i fagskolesektoren ønsker i dag ikke noen akademisering. Det er imidlertid ikke noen garanti for at slike prosesser ikke settes i gang, for eksempel rundt en tilpasning til ECTS. Trykket fra studentene som ønsker å akkumulere studiepoeng på tvers av systemene er også en faktor som vil kunne bidra til en tilpasning av fagskoleutdanningene til høyere utdanning.

Fagskolens egenart

Fagskolene og aktører tilknyttet denne sektoren snakker veldig tydelig om en yrkesfaglig søyle som likeverdig og sidestilt med høyere utdanning, men hvordan de ulike aktørene ser for seg denne søylen er mindre klart. For enkelte fremstår det som avgjørende at den yrkesfaglige søylen skal gi utdanningsveier for personer med fagutdanninger, og at fag- og yrkesopplæringen er sentral i å ramme inn

fagskolenes egenart. Andre peker på den tette koblingen til arbeidslivet og konkrete oppgaver, samt fleksibiliteten til å kunne opprette utdanninger, uten at dette er forbundet med et spesielt opptaksgrunnlag eller en definert kunnskapsbase. Forvaltningen er på sin side opptatt av at fagskolene skal ivareta de korte og praksisnære utdanningene. Fagskolemeldingen understreker også at departementet forventer at det er behovet for utdanninger på nivå 5 som vil være størst også i fremtiden. Forståelser av fagskolens egenart er relevant fordi det kaster lys over de ulike aktørenes syn på arbeidsdelingen mellom fagskoler og universitets- og høyskolesektoren, og i hvilken grad de vurderer å bli innlemmet i en ramme som tradisjonelt hører til høyere utdanning. Det bidrar også til å kaste lys over hvordan aktørene vurderer risikoen for akademisering, det vil si bygging av institusjonell kapasitet for å imøtekomme mer omfattende krav.

Med utgangspunkt i materialet vårt er det liten grunn til å tro at ECTS *alene* vil påvirke arbeidsdelingen mellom de to sektorene og egenarten til fagskoleutdanning. Samtidig er det i lys av øvrige endringer at både behovet for ECTS og bekymringer rundt en eventuell innføring for høyere yrkesfaglig utdanning møter spørsmålet om hva norsk yrkesfaglig utdanning og fagutdanning er og skal være. Blant annet kan endringer i nivåer og læringsutbytte, sammen med sterkere tilknytning til høyere utdanningsinstitusjoner internasjonalt, bidra til å forskyve forholdet til universitets- og høyskoleutdanninger med en yrkesrettet profil, for eksempel tekniske ingeniørutdanninger og profesjonsutdanningene innen helsefag. Vi observerer at flere utdanninger i Europa som både i europeisk kontekst og hos de norske aktørene blir omtalt som «yrkesfaglige» er nettopp slike utdanninger som har en lengre historie i norsk høyere utdanning.

Informantene våre fra fagskolene ser i liten grad ut til å være bekymret for hvilke konsekvenser en innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning kan føre med seg, og de fleste tematiserer dette lite. Enkelte er imidlertid tydelige på at dette vil kunne ha store konsekvenser for sektoren, særlig i kombinasjon med etableringen av en yrkesfaglig søyle og eventuelle krav som springer ut av Bologna-samarbeidet. Fra de høyere utdanningsinstitusjonene trekkes det nettopp på erfaringene de har med omfattende krav og Bologna-verktøyene. Det blir stilt spørsmål ved om fagskolene vil oppnå det de ønsker, men også om de vil kunne få med på kjøpet systemer de ikke ønsker. Også informanter fra forvaltningen uttrykker bekymring for om endringer vil kunne utfordre fagskolens egenart og fagskolenes evne til å oppfylle samfunnsoppdraget sitt. Særlig bekymring knyttes til hvilke fagskoler som skal være i stand til å etterleve de institusjonelle kravene, og forventningene som stilles til høyere utdanningsinstitusjoner i Norge, og som er knyttet til Bologna-samarbeidet.

5.2 Handlingsrommet

Vi har sett på hvilke temaer som springer ut av de empiriske analysene våre. Et påfølgende spørsmål er hvilket handlingsrom norske utdanningsmyndigheter har. Som vi har vært inne på, er utdanningspolitikk et område som tilfaller enkeltlandene, og hvor europeiske prosesser i liten grad forplikter i streng forstand. Vi skal her diskutere hvordan dette handlingsrommet ser ut. Først tar vi for oss Bologna-prosessen og ESG. Videre ser vi på det norske regelverket og eventuelle bindinger i dette, før vi tar for oss betydningen av norske løsninger i lys av hva andre europeiske land gjør. Det store bildet som trer frem er at handlingsrommet er svært stort, både med tanke på hvordan den norske utdanningssektoren er organisert og med tanke på hvordan verktøyene og standardene i Bologna-prosessen blir implementert og tilpasset norske forhold. Samtidig følger det av dette handlingsrommet at det er et politisk ansvar å ta veivalg for både fagskolesektoren og for forholdet det har til høyere utdanning.

EU-regelverk og forpliktelser fra Bologna-prosessen

Samlet sett er det både på europeisk nivå og blant norske aktører fra forvaltning og universitets- og høyskolesektoren enighet om at ECTS er et verktøy for høyere utdanning, og i de landene der ECTS brukes for høyere yrkesfaglig utdanning er land der disse programmene er en del av høyere utdanning. Det finnes ingen bindende avtale rundt ECTS, og det er dermed få juridiske barrierer. Det eneste eksplisitt normative dokumentet for ECTS er *ECTS Users' guide* som slår fast at myndighetene kan bestemme hvem som kan tildele ECTS. Formuleringen tyder på stort handlingsrom for myndighetene, samtidig som dokumentet er skrevet i kontekst av en transnasjonal koordineringsprosess for høyere utdanning, og med høyere utdanning som målgruppe.

Når det gjelder å bestemme hva som kan anerkjennes som høyere utdanning gir de ulike europeiske dokumentene, slik som *ECTS Users' guide*, ESG og de ulike rekommandasjonene, bare svært overordnede føringer. Kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning (QF-EHEA) knytter for eksempel utdanningene til forskning og vitenskapelig aktivitet gjennom nivåbeskrivelsene, og ESG til «scholarly activity to strengthen the link between education and research» (ESG, 2015). Samtidig kan vi ikke se bort fra at det finnes mer implisitte eller indirekte føringer eller bindinger som springer ut av det internasjonale samarbeidet med høyere utdanning, for eksempel gjennom samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner, godkjenning og studentmobilitet, til ulike typer avtaler, koordineringsprosesser og samarbeid om kvalitetssikring.

Som vi har vist tidligere er beskrivelsene av ECTS i europeiske dokumenter relativt overordnede for å kunne være relevant for den varierte floraen som utgjør europeisk høyere utdanning. Selv om det går frem av analysene våre at ECTS er ansett å være tilknyttet andre verktøy i Bologna-prosessen, så hviler dette på en enighet og en tillit mellom landene som er utviklet over tid. Vi kan ikke finne ett autoritativt nivå eller dokument som avgjør nøyaktig hva som henger sammen med hva og hvordan. *ECTS Users' guide* er i hovedsak veiledende. Denne er nå også under revidering, og mulig utvidelse til høyere yrkesfaglig utdanning er et tema som behandles i den prosessen. Det gjør at store og særegne endringer på nasjonalt nivå kan være premature, all den tid det kan komme nye retningslinjer for hvordan dette skal håndteres internasjonalt.

Det som er helt tydelig er at ECTS er tett knyttet til forventningene om kvalitetssikring og om ESG. Som vi har vist så er det allerede i dag relevante likhetstrekk mellom regelverkene som regulerer fagskolesektoren og universitets- og høyskolesektoren når det gjelder kvalitetssikring. Disse har også blitt likere over tid. NOKUT har uttrykt en ambisjon om at fagskolenes kvalitetsarbeid bør være i tråd med ESG, så langt det er mulig. Det er altså en viss *uformell* tilknytning til ESG for fagskolene. Samtidig er det flere forskjeller, som inkluderer ting som tilknytning til kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, forskning og tilsynsaktivitet, og som også har konsekvenser for det institusjonelle arbeidet.

Det blir en hypotetisk øvelse å vurdere hvordan det ville spille seg ut i praksis, om Norge *formelt* sett og fullt ut skulle følge ESG (ESG, 2015) også for høyere yrkesfaglig utdanning. Sammenlikner vi høyere utdanningsinstitusjoner med fagskolene, er det verdt å merke seg hvor institusjonaliserte de fleste universiteter og høyskoler er, og var på det tidspunktet Bologna-prosessen foregikk, med tanke på blant annet størrelse og administrativ kapasitet. Sann sett har disse vært relativt beredt på å «ta imot» større krav til kvalitetssikring og kvalitetskontroll. Samtidig har vi i Norge sett at enkelte av de mindre høyskolene, som kun har akkrediterte studietilbud og ikke er akkrediterte institusjoner, ikke har fått sitt kvalitetsarbeid godkjent av NOKUT (NOKUT, 2023). For flere av fagskolene kan situasjonen likne på de små høyskolenes, med tanke på hvor mange ressurser som settes av til kvalitetsarbeid og at det er små forhold, der mye kvalitetsarbeid skjer uformelt og av få personer.

Skal Norges fagskoler følge ESG, må antageligvis regelverket for fagskolene endres, slik at alle krav blir i tråd med standardene for ESG. I tillegg til å være et byråkratisk arbeid i seg selv, vil de praktiske og administrative konsekvensene kunne være betydelige for fagskolene. Dette kan dreie seg om en formalisering og ekspansjon av kvalitetsarbeidet, heller enn faglige endringer eller endringer i utdanningskvalitet som sådan. I tillegg vil det bli en økning i tilsynsvirksomheten til NOKUT. En jevnlig oppfølging av fagskolenes kvalitetsarbeid er allerede foreslått i

den nyeste fagskolemeldingen (Meld. St. 11 (2024–2025)), men ved å følge ESG blir det en helt nødvendig del av NOKUTs faste virkemiddelapparat.

Norsk regelverk

Som nevnt tidligere er ikke Bologna-erklæringen, som innføringen av ECTS bygger på, juridisk bindende i folkerettslig forstand. Det er først og fremst en politisk intensjonserklæring, som uttrykker en felles vilje til å etablere et europeisk område for høyere utdanning. Som vist har prosessen likevel hatt betydelig politiske og praktiske implikasjoner for norsk utdanningspolitikk, og en rekke styringsdokumenter (se for eksempel Meld. St. 7 (2020–2021), s. 22) bekrefter at norske myndigheter ser på vedtakene som gjøres på ministermøtene som politisk forpliktende. I tillegg nevnes implementeringen av ECTS som en del av hovedtiltak 3 om politikkutvikling og samarbeid i Erasmus+-forordningen, som gjennom et stortingsvedtak i juni 2021 er juridisk bindende for Norge. Forpliktelsen innebærer imidlertid kun «å implementere EU-politikk og EU-instrumenter for å videreutvikle kvalitet, relevans og transparens i utdanning, som ECTS ...», som gir lite tydelige føringer om det juridiske handlingsrommet for bruk av ECTS i Norge.

Utover dette er ikke bruken av ECTS, så vidt vi kan se, regulert i norsk utdanningsregelverk. Et spørsmål blir da hvorvidt det i dag finnes noen ytterligere juridiske barrierer som hindrer fagskolene å ta i bruk ECTS for sine utdanninger.

Som allerede diskutert ovenfor, er det formuleringer i ulike styringsdokumenter som viser at norske myndigheter ikke vurderer det dithen at fagskolene selv kan benytte seg av ECTS uten en endring/spesifisering av regelverket. For eksempel presiseres det i proposisjonen om endringer i fagskoleloven (Prop. 64 L (2023–2024), s. 34) at «*Bolognasamarbeidet gjelder kun universitets- og høyskoleutdanning*». Siden «*høyere yrkesfaglig utdanning ikke er en del av Bolognasamarbeidet*», følger det at fagskolene ikke står fritt til å omregne sine studiepoeng til ECTS per i dag. En slik tolkning understøttes ytterligere at proposisjonens diskusjon knyttet til studiepoeng. Her presiseres det at «*studiepoeng fra høyere utdanning og studiepoeng fra fagskole ikke er det samme*» (Prop. 64 L (2023 – 2024), s. 34), til tross for at studiepoengdefinisjonen for høyere yrkesfaglig utdanning langt på vei er formulert likt som for høyere utdanning. Ettersom innføringen av ECTS gjennom Bologna-prosessen i Norge la til grunn en konvertering av studiepoeng for høyere utdanning, kan denne presiseringen tolkes dithen at ECTS – per i dag – kun er tilgjengelig for høyere utdanningsinstitusjoner. Samtidig er det, som allerede vist, usikkerhet knyttet til forholdet mellom studiepoeng for høyere utdanning og ECTS, da disse ikke er fullstendig identisk formulert. Likeledes er det usikkerhet knyttet til reguleringen av studiepoeng for fagskolene og for universitetene og høyskolene, der disse er svært likt formulert og eventuell skiller seg fra hverandre når det gjelder læringsutbytte. Der det er lite regulering på ECTS i norsk regelverk,

er studiepoeng i større grad regulert og studiepoengene fra de ulike utdannings-typene blir forskjellsbehandlet med tanke på blant annet opptak og godkjenning.

Selv om dette kan tyde på at innføringen av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning teknisk sett ikke er et juridisk spørsmål, er det gode politiske og praktiske argumenter for hvorfor dette er noe som politiske myndigheter bør adressere. Først og fremst skyldes dette en forventning, både fra fagskolefeltet selv og politiske myndigheter, om at det bør og vil komme en presisering og tydeliggjøring i regelverket knyttet til ECTS. I tillegg er det vanskelig å se for seg at bruk av ECTS på fagskolenes eget initiativ, uten en tydeliggjøring fra departementet i forkant, er tilstrekkelig til å skape et uniformt system for bruk av ECTS innen høyere yrkesfaglig utdanning. Som allerede presisert i stortingsmeldingen *Fagfolk for en ny tid* er det «viktig å belyse usikkerhetene rundt eventuell bruk av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning, for å unngå uheldige konsekvenser for arbeidsdelingen i utdannings-systemet» (Meld. St. 11 (2024-2025), s. 113). En tydeliggjøring av regelverket knyttet til bruken av ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning er med andre ord praktisk ønskelig, om ikke strengt tatt juridisk nødvendig i arbeidet med å dra opp grense-gangene mellom høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Derimot vil det være nødvendig med en gjennomgang av regelverket for studiepoeng, hvor det må avklares i hvilken grad de skal være konvertible eller kompatible.

Annerledeslandet i et heterogent Europa?

Et hovedsynspunkt fra de fagskoleaktørene vi intervjuet er at det må kunne gis ECTS for fagskoleutdanning i Norge, fordi dette i andre europeiske land bare brukes som et omfangsmål på utdanning, og normalen er at det gis ECTS også for høyere yrkesfaglig utdanning. Videre sies det at mangelen på ECTS i høyere yrkesfaglig utdanning gjør oss til et annerledesland i Europa, og hindrer internasjonal mobilitet og samarbeid. Mot den bakgrunnen har det vært relevant for prosjektet både å se både på hvordan ECTS blir oppfattet på europeisk nivå, samt hvordan dette er implementert i ulike land, særlig i hvilket omfang og under hvilke forutsetninger ECTS blir brukt innenfor høyere yrkesfaglig utdanning.

Vår egen undersøkelse av enkeltland er begrenset, men bildet som fremtrer er forholdsvis klart. For det første er det europeiske høyere utdanningslandskapet svært variert. Selv om det finnes flere felles standarder og enigheter, gjennom blant annet Bolognasamarbeidet, er det variasjoner i hvordan ulike land praktiserer dette. Det er noe ulikt fra land til land hvorvidt profesjonsutdanninger og enkelte andre høyere yrkesfaglige utdanninger ligger under høyere utdanning eller ikke, det er ulikheter med hensyn til om nivå 5 er inkludert, og vi finner visse ulikheter i hvordan en kan nå de etablerte gradsnivåene, bachelor og master. Noen land har også parallelle kvalifikasjonsrammeverk, fordi man ikke har blitt enige om ett felles for akademisk og yrkesfaglig utdanning.

For det andre er det langt fra noen ensartet forståelse eller definisjon av hva høyere yrkesfaglig utdanning er i europeiske land. Den norske forståelsen av hva en fagskoleutdanning er, vil finne likhetstrekk, men også klare forskjeller, om en ser på enkeltland. I flere land er for eksempel profesjonsutdanninger ansett som høyere yrkesfaglig utdanning. I de fleste land, men ikke alle, forutsetter disse likevel studiekompetanse, utdanningene er forskningsbaserte og ligger innenfor systemet med høyere utdanning. I andre land er høyere yrkesfaglig utdanning mer typisk videreutdanninger på fagbrev eller yrkesutdanning på videregående nivå, som nettopp ikke krever studiekompetanse. Typen utdanninger som inkluderes i slike systemer kan være alt fra sykepleierutdanning, via tekniske eller merkantile fagskoler, til mesterbrev basert hovedsakelig på meritter i arbeidslivet. Høyere yrkesfaglig utdanning er ingen ensartet sektor, og dette er trolig en av grunnene til at det ikke er noe systematisk samarbeid og kontakt over landegrensene, for eksempel om standarder. Sann sett er det også forståelig at det er stor etterspørsel etter mekanismer for å oversette kvalifikasjonene disse utdanningene gir på tvers av land, ikke minst når man ser hva som er oppnådd gjennom Bologna-prosessen for høyere utdanning.

Både i Norge, og i enkelte andre land, har det vært et ønske fra ulike aktører om å benytte ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning, først og fremst som en oversettelsesmekanisme for å lette internasjonalt samarbeid og mobilitet. I de ni landene vi har undersøkt er det likevel bare tre som i dag gir ECTS til yrkesfaglige utdanninger som ligner norsk fagskole og ligger på EQF-nivå 5. Felles for disse tre landene er imidlertid at de aktuelle høyere yrkesfaglige utdanningene er plassert innenfor systemet for høyere utdanning. Nivåene i landenes kvalifikasjonsrammeverk ser i liten grad ut til å være en god indikasjon på hva som er yrkesfaglig utdanning, og hvordan arbeidsdelingen og forholdet mellom sektorer er.

Det finnes ingen systematisk empiri på hva ECTS har ført til med hensyn til internasjonal mobilitet for disse landene, men de vi har intervjuet sier situasjonen er som i de norske fagskolene, med svært liten internasjonal mobilitet. Representanter for danske erhvervsakademier sier for eksempel både at den internasjonale mobiliteten er svært liten, og at ECTS betyr veldig lite i denne sammenheng.

Den store heterogeniteten vi finner i europeiske land gir ikke dekning for å karakterisere Norge som et annerledesland på dette området. Snarere inngår norsk høyere yrkesfaglig utdanning, som selv er svært heterogen innad (Alne et al., 2023; Høst et al., 2024; Høst et al., 2025; Michelsen & Høst, 2021), i et landskap av helt ulike europeiske høyere yrkesutdanningsinstitusjoner, som igjen er ulikt plassert inn i sine nasjonale utdanningssystemer. Det typiske her er at ting er lite typisk.

Det som i dag defineres som høyere yrkesfaglig utdanning i Norge har ikke vokst frem på grunnlag av utdanninger som i utgangspunktet hadde mye felles. Sektoren er blitt til gjennom et særnorsk politisk vedtak om å samle de

utdanningene som sto igjen etter at systemene for videregående opplæring og høyere utdanning var blitt institusjonalisert (Høst & Michelsen, 2021). Det fantes her ingen klar, europeisk modell å lene seg på. Det gjør det heller ikke når det gjelder den videre utviklingen av denne utdanningstypen. De ulike europeiske land ser ut til å velge forskjellig, basert på kulturelle, politiske og historiske særegenheter. Hvis man skal peke på et fellestrekk når det gjelder de ulike ECTS-løsningene for denne heterogene utdanningstypen, ser de likevel så langt ut til typisk å henge sammen med hvordan høyere yrkesfaglig utdanning er koblet til systemet for høyere utdanning. Her skiller ikke Norge seg fra det som er det europeiske mønsteret, og kan i liten grad karakteriseres som et annerledesland på dette området.

5.3 Forutsetninger og alternativer

I de forrige delene har vi sett oppsummert de mest sentrale temaene, og hvordan ulike aktører vurderer rollen ECTS spiller og bør spille i utdanningssystemet, og under hvilke forutsetninger fagskolene kan gi ECTS. Den største spenningen ligger i liten grad i *om* fagskolene skal kunne gi ECTS-kompatible studiepoeng eller ikke, men *hvordan* og *under hvilke* forutsetninger. Som vi har sett er handlingsrommet for hvordan det norske utdanningssystemet skal utformes, men også for hvordan europeiske verktøy implementeres for norske forhold, stort. Våre intervjuer med aktører i det norske systemet, aktører sentralt plasserte i det europeiske utdanningspolitiske landskap og analysene av hvordan dette fungerer i andre land peker samtidig i all hovedsak i én retning: ECTS er i dag knyttet til høyere utdanning og Bologna-prosessen. Selv om det er bevegelse i dette landskapet, og at ECTS etter hvert kan bli mer fristilt fra utdanningssektorene, er det fortsatt usikkert om og eventuelt når dette vil skje.

Hva som vil bli forventet av de ulike aktørene basert på disse forutsetningene er heller ikke helt tydelig. Noen aktører i fagskolesektoren peker på ECTS alene og mener at dette kan innføres med få eller ingen systemendringer. For andre i samme sektor er store endringer i fagskolenes posisjon i utdanningssystemet ansett som nødvendig, og kanskje ønskelig.

Et viktig funn i denne studien er at selv om det er flere måter å innføre ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning på, er det vanskelig å se alternativer som ikke også vil kunne ha til dels store konsekvenser for fagskolesektoren slik den er i dag – på kort eller lang sikt. Slike konsekvenser vil også kunne berøre fagskolene ulikt, noe som står i kontrast til den konsensusen som i dag ser ut til å råde i sektoren.

Når vi diskuterer ulike forutsetninger og potensielle konsekvenser ECTS vil ha både for fagskolesektoren og for universitets- og høyskolesektoren, er det vanskelig å gjøre det uten også å inkludere spørsmålet om hvordan en yrkesfaglig søyle

skal forholde seg til Bologna-prosessen og systemet for høyere utdanning. I ytterste konsekvens handler dette om hvilken vei fagskolesektoren skal utvikle seg, og hvordan endringer og reformer bidrar til dette. Det formelle handlingsrommet er betydelig, men innenfor dette står utdanningsmyndighetene overfor flere veivalg.

Det er samtidig flere deler av reformene fagskolesektoren står overfor som er generelle og ikke er avklart særlig i detalj, for eksempel hvordan den yrkesfaglige søylen skal se ut, hvordan kravene til læringsutbytte skal utformes, og hva slags utdanninger fagskolene skal gi i fremtiden. Det er også knyttet betydelig usikkerhet til hvilke konsekvenser endringene i stort, og ECTS spesielt, vil kunne få for både høyere yrkesfaglig utdanning og utdanningssystemet som helhet,

Vi vil forsøke å kaste lys over de videre veivalgene ved å skissere opp fire alternativer som har ulike forutsetninger, og potensielt ulike konsekvenser. Disse er ikke uttømmende og kan kombineres på ulike måter. De er heller ikke ment som ferdige modeller, men som et utgangspunkt for videre diskusjon. Felles er imidlertid at de peker på mer overgripende spørsmål om organiseringen av høyere yrkesfaglig utdanning og forholdet det skal ha til høyere utdanning.

ECTS som sektornøytralt omfangsmål

Det første alternativet vi skisserer opp er at myndighetene åpner opp for at fagskolene kan gi studiepoeng som er compatible med ECTS, men uten at norske utdanningsmyndigheter innfører ytterligere endringer i denne forbindelsen. Det betyr at fagskolene, med utgangspunkt i de utdanningene de gir i dag, både i markedsføring, informasjon og på vitnemål og vitnemålstillegg kan informere om at en høyere yrkesfaglig utdanning gir et visst antall ECTS. Dette innebærer at myndighetene enten sidestiller studiepoengsdefinisjonene eller definerer studiepoeng som ECTS, og gjør disse fristilt fra utdanningstype. Det er med andre ord få, nye forutsetninger for fagskolene som vil ligge til grunn for et slikt scenario, men det velger å se bort fra ECTS' kobling til Bologna-prosessen og andre utdanningsverktøy, og fra at ECTS også skal være et uttrykk for læringsutbytte. Norske myndigheter vil på denne måten legge til grunn og kommunisere at ECTS ikke sier noe om utdanningstype, nivå eller sektor, men er et rent mål på omfang og arbeidsbelastning.

Dette tiltaket vil derfor være det minst inngripende tiltaket for det norske utdanningssystemet isolert. Dersom målet med ECTS er å koble seg på dette bare som et europeisk omfangsmål, og på den måten kommunisere til andre lands utdanningsinstitusjoner hvor omfangsrike utdanningene er, så vil det kunne være nyttig for fagskolene, men primært for å legge bedre til rette for å samarbeide med andre høyere yrkesfaglige utdanninger i Europa som er plassert på samme nivå, og som benytter ECTS. Hvis innføring av ECTS for høyere yrkesfaglig utdanning

derimot også forventes å være et ledd i sidestilling med høyere utdanning, og ha betydning for statusen og posisjonen til fagskoleutdanningene i Norge og internasjonalt, så vil en slik ECTS-løsning neppe bidra særlig. Det vil i liten eller ingen grad føre til forskyvninger i forholdet mellom utdanningstypene.

I dette alternativet kan vi heller ikke se bort fra at det er andre, viktige endringer som er på gang i denne sektoren. Departementets ambisjon om en yrkesfaglig søyle og fagskoleutdanninger på nivå 6 og 7, vil for eksempel få betydning. Vi vil kort nevne noen utfordringer i dette alternativet.

For det første vil det å innføre ECTS for en utdanningstype som ikke faller under Bologna-rammeverket være svært uvanlig i europeisk sammenheng, og gjøre Norge til et spesielt land i så henseende. Dette vil se annerledes ut dersom det kommer en lignende utvikling og endring i disse verktøyene på europeisk nivå, men gitt situasjonen i dag ville Norge avvike fra den enigheten som har bygd seg opp gjennom europeisk utdanningssamarbeid.

Det vil potensielt også være i konflikt med *ECTS Users' guide*. Det vil også kunne by på utfordringer å skulle kommunisere til europeiske utdanningsinstitusjoner at ECTS i Norge er knyttet til to utdanningstyper, som har ulike krav til kvalitets sikring, forskning og fagmiljø.

Et mer inkluderende system for høyere utdanning

Et annet alternativ er at Norge fortsatt aksepterer koblingen ECTS har til de andre Bologna-verktøyene som ESG og kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, eksklusivt tilknyttet høyere utdanning, samtidig som rammene for å bli en del av høyere utdanning gjøres videre, slik at det blir lettere for fagskoleutdanninger å bli inkludert, dersom de tilfredsstiller kravene. Det vil innebære at fagskolesektoren som helhet ikke blir en egen søyle separat fra høyere utdanning, men at de fagskoleutdanningene som tilfredsstiller kravene kan bli en integrert del av høyere utdanning. Fagskoler kan innlemmes i høyere utdanning etter individuell vurdering og akkreditering. Et slikt alternativ vil bety at man må gå gjennom de nasjonale kravene til høyere utdanningsinstitusjoner, inkludert regler for opptak, fagmiljø og FoU-arbeid, for å tilpasse disse slik at de legger til rette også for fagskoler som tilfredsstiller kravene.

Dette er en løsning som vil kunne være i tråd med norske utdanningsmyndigheters forståelse av Bologna-prosessen og ECTS i dag, Norges forhold til det europeiske området for høyere utdanning. Det kan kombineres med en åpning for høyere yrkesfaglige utdanninger på nivå 6 og 7, og kan eventuelt sette som et inngangskrav at fagskoler har utdanninger på dette nivået. Det vil måtte gå sammen med parallelle eller justerte nivåbeskrivelser i NKR på nivå 6 og 7, og eventuelt med en reform av gradssystemet for fagskoleutdanning, slik at dette kommer på linje med det i høyere utdanning.

Et slikt scenario har imidlertid også flere utfordringer ved seg. Det mest åpenbare er at dette er en løsning det er vanskelig å se at noen av de involverte aktørene i dag ønsker seg. Fagskolesektoren er foreløpig tydelig på at den ønsker å vokse som en egen utdanningstype med en felles egenart. En slik løsning står også i motsetning til forslaget i *Fagfolk for en ny tid* om en separat yrkesfaglig søyle med egne nivåbeskrivelser, som Stortinget også har lagt til grunn i sin behandling av meldingen. Denne løsningen vil også differensiere mellom fagskoleutdanninger etter om de kan tilpasse seg økte krav. Det er også å forvente at aktører innen høyere utdanning ønsker å opprettholde dagens krav til FoU-arbeid og fagmiljø i høyere utdanning, og at de heller ikke er positive til å åpne for utdanningsinstitusjoner som for eksempel ikke har krav til forskningsbasert undervisning. I motsatt retning trekker blant annet profesjonsmeldingen, (Meld. St. 19 (2023–2024)) som vil gjøre det lettere å rekruttere med bakgrunn i praksis og erfaringsbasert kompetanse, ved blant annet å fjerne kravet om forskerkompetanse (som doktorgrad eller forskningspublisering) for opprykk til stillingene som førstelektor og dosent.

Et binært høyere utdanningssystem

Et tredje alternativ kan være et binært system for høyere utdanning, for henholdsvis høyere *yrkesfaglig* utdanning og høyere *akademisk* utdanning. Dette er alternativet som i størst grad bygger videre på det vi oppfatter som intensjonen i meldingen til Stortinget *Fagfolk for en ny tid* om en yrkesfaglig søyle, og tettere opp mot det vi oppfatter sentrale aktører i fagskolesektoren ønsker. Et slik scenario vil innebære at fagskolesektoren innlemmes i Bologna-rammeverket, med tilhørende krav til kvalitetssikring gjennom ESG, innplassering på nivå 6 og 7 i NKR, tilpassede krav til fagmiljø og FOU-arbeid, i tillegg til endringer som institusjonsakkreditering og periodiske tilsyn. På dette grunnlaget vil også fagskoleutdanning gi ECTS.

Et slikt scenario ivaretar i stor grad utdanningsmyndighetenes forståelse av de europeiske verktøyene som eksklusivt knyttet til systemet for høyere utdanning, fagskoleaktørenes ambisjoner og ønske om reform i sektoren. Flere aktører vi har intervjuet fra fagskolesektoren er også eksplisitte på at de ønsker å tilfredsstille de overordnede kravene i ESG, og dermed komme på linje med andre høyere yrkesfaglige institusjoner innen det europeiske området for høyere utdanning. Det vil måtte føre til en styrking av institusjonene i fagskolesektoren, og er den tydeligste veien til sidestilling med universitets- og høyskolesektoren.

Flere aktører innenfor høyere utdanning uttrykker skepsis til sammenblanding av utdanningstypene, og i dette alternativet plasseres de ulike utdanningstypene i klart atskilte søyler, samtidig som den sikrer samme rammeverk og samme nivå, samt felles standarder for kvalitetssikring. Man unngår å svekke tilliten til og forståelsen av norsk høyere utdanning.

Norge har tidligere hatt et tydelig binært system, under separate lovverk for universitetene og høyskolene, og lærdommer fra denne perioden vil være nyttige å studere. Dette gjelder ikke minst de ulike mekanismer som erfaringsmessig vil kunne trekke i retning av en akademisering av en yrkesfaglig søyle. På det organisatoriske og institusjonelle området har vi sett at fagskolesektoren over tid har nærmet seg universitets- og høyskolesektoren, og innføringen av et binært system under Bologna-samarbeidet kan ytterligere forsterke denne tendensen.

Det er også rimelig å forvente at ikke alle fagskolene har den institusjonelle kapasiteten til å komme seg på et slikt nivå at de kan tilfredsstille krav til kvalitets-sikring, men også til fagmiljø, innovasjon og utvikling av ny kunnskap. Selv om myndighetene kan differensiere kravene til fagskolene med ulike fullmaktsnivåer, er det imidlertid en risiko for at mange av de mindre eller ikke så robuste fagskolene ikke kan nå det nivået som man må vente av en helhetlig høyere utdanningssektor. Fagskoler som i dag opererer fint med den fleksibiliteten og arbeidslivsnærheten som fagskolesektoren har, kan oppleve at forventningene som kommer ved å være høyere utdanning i liten grad understøtter den arbeidslivsforankringen de i dag har.

Et binært system vil også knytte en yrkesfaglig søyle mer eksklusivt til det fagskoleutdanningene, og kunne gjøre NKR mindre tilgjengelig for utdanning og opplæring som i dag ikke er en del av det formelle utdanningssystemet. *Kvalifikasjonar på ramme alvor* anbefalte blant annet å vurdere mulighetene for innplassering av ikke-formell opplæring i NKR, med en forutsetning om at NKR i mindre grad skulle være et verktøy for regulering av utdanningssystemet og arbeidsdelingen mellom utdanningstypene (Furholt & Amundsen, 2023). Et slikt alternativ vil knytte også yrkesrettede og praksisnære læringsutbyttebeskrivelser til Bologna-prosessen og forventningene som ligger i den.

Å utarbeide nye vilkår og regelverk for denne sektoren vil være et omfattende og tidkrevende arbeid. En del av dette, for eksempel utvikling av nye nivåbeskrivelser i NKR, krav til grader og fullmakter, er arbeid som uansett vil måtte gjennomføres med de allerede varslede endringene. Andre ting, som rammene for intern og ekstern kvalitetssikring, krav til forsknings- og kunnskapsgrunnlag, kobling til det europeiske området for høyere utdanning, og grenseoppganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og yrkesrettede utdanninger som allerede i dag er plassert i universitets- og høyskolesektoren, vil gjøre arbeidet mer omfattende.

Samtidig vil et slikt alternativ trolig kreve ytterligere strukturrasjonalisering innenfor høyere yrkesfaglig utdanning slik at denne i fremtiden vil bestå av institusjoner med tilstrekkelig bredde i utdanningstilbud, samt administrativ og faglig kapasitet.

En todelt fagskolesektor

Innføringen av et binært system i høyere utdanning kan ha større konsekvenser for den delen av fagskolesektoren som ikke har den størrelsen og institusjonelle kapasiteten som muliggjør en slik overgang. Derfor kan det være aktuelt å vurdere et alternativ som legger til grunn forståelsen av hvilke krav som vil stilles i tilpasninger, som over, men som forsøker å ivareta bredden av utdanninger. Scenariet går ut på å dele fagskolesektoren i to, hvor den ene delen inngår i den yrkesfaglige søylen som en del av høyere utdanning under Bologna-rammeverket, og hvor relativt omfattende utdanninger på nivå 6 og 7 (og kanskje enkelte av dagens utdanninger på nivå 5) blir studiepoenggivende og compatible med ECTS – på linje med det universitetene og høyskolene gjør i dag. Den andre delen, som består av mindre enheter som ikke har en naturlig plass i systemet for høyere utdanning, og hvor institusjonene ikke har institusjonelle fullmakter eller kan tilfredsstille samme krav som i høyere utdanning, havner i en yrkesfaglig etter- og videreutdanningssektor. Der den ene delen forsterker fagopplæringssøylen som likestilt med høyere akademisk utdanning, med tilhørende gradssystem og nivå, vil den andre delen likne på det etter- og videreutdanningstilbudet som blir gitt i universitets- og høyskolesektoren, enten som ikke-formell opplæring eller som en annen kvalifikasjonstype.

Et slikt alternativ betyr at ECTS alene, men særlig i samspill med endring i NKR-nivå vil ha en del potensielt store konsekvenser for sektoren, men tar høyde for den store heterogeniteten i sektoren. Heller enn å gjennomføre en fullstendig reform av fagskolesektoren i sin helhet, og som kan sette eksistensgrunnlaget til en del aktører på spill, vil en på denne måten kunne sikre også disse et videre liv, men med et annet samfunnsoppdrag.

Vi kan forvente at ECTS som internasjonalt verktøy for studentmobilitet og samarbeid i all hovedsak er relevant for den delen av fagskolesektoren som har institusjonell kapasitet til å ha forpliktende samarbeid over tid og som har utdanninger av et tilstrekkelig omfang og nivå til at slik mobilitet er relevant.

Et slikt scenario vil sikre både at ECTS er eksklusivt tilknyttet systemet for høyere utdanning, med Bologna-verktøyene det går sammen med, samtidig som det sikrer at den delen av fagskolesektoren som er aktuelle for slike utdanninger og som har kapasitet til å inngå i høyere utdanning sikrer sin posisjon i en yrkesfaglig søyle. Det bidrar også til å sikre at de utdanningene som havner i denne sektoren, og som norske utdanningsmyndigheter går god for, har et velkjent og etablert kvalitetssikringsregime.

Det er ikke ukontroversielt å skulle dele sektoren i to. Dette vil kreve et større regelverksarbeid og potensielt omfattende overgangsordninger. Det er rimelig å anta at dette alternativet ikke er ønsket av de fleste av aktørene i fagskolesektoren,

og at også utdanningsmyndighetene da vil stå overfor et helt nytt og for det meste uprøvd system.

Referanser

- Ahola, S., Hedmo, T., Thomsen, J. & Vabø, A. (2014). *Organisational features of higher education. Denmark, Finland, Norway and Sweden* (NIFU Working Paper 2014: 14). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning <https://hdl.handle.net/11250/3215717>
- Almerud, M., Ricksten, M., Jallow, A. B., Petterson, I. & Melin, G. (2020). Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Faugert & Co Utvärderingar/Technopolis. https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2020/utredning-om-mulig-parallell-struktur-i-nkr_2020.pdf
- Alne, R., Solbue Vika, K. & Høst, H. (2023). *Høy arbeidsmarkedsrelevans i fagskoleutdanningene: Kandidatundersøkelse for fagskoleutdannede i 2019 og 2020* (NIFU-rapport 2023: 3). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://hdl.handle.net/11250/3054384>
- Andresen, S., Reegård, K. & Rogstad, J. (2016). *Å sette pris på lærlinger: Finansiering av læreplaner i Norge og Danmark* (Fafo-notat 2016 :15). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/a-sette-pris-pa-laerlinger>
- Arkivportalen (u. å.). Arkivverket. Virksomhet: S-4F-13391 – Norgesnettrådet. Hentet 19. september 2025 fra <https://www.arkivportalen.no/contributor/23b45551-8a45-4130-b735-9a6aebbc47b2?ins=AV>
- Aarkrog, V. (2020). The standing and status of vocational education and training in Denmark. *Journal of Vocational Education & Training*, 72(2), 170–188. <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1717586>
- Bergseng, B. H. (2011) *Frivillighet og forpliktelse. Den åpne koordineringsmetoden og det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Bertelsen, C. & Litlabø, R. (2022, november 9). Overgangsordninger i høgare yrkesfagleg utdanning. Fagskulekonferansen 2022, Bergen.

- Bologna Working Group on Qualifications Frameworks. (u.å.). A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. Danish Ministry of Science, Technology and Innovation.
https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/WG_Frameworks_qualification/71/0/050218_QF_EHEA_580710.pdf
- Bonoli, G. and Wilson, A. (2019). Bringing firms on board. Inclusiveness of the dual apprenticeship systems in Germany, Switzerland and Denmark. *Int J Soc Welfare*, 28: 369-379. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12371>
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5th edition). Oxford University Press.
- Cedefop. (2013) *Monitoring ECVET implementation strategies in Europe*. Cedefop working paper nr. 18. <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/6122>
- Cedefop. (2024). *Vocational education and training in Europe: VET in Europe database – detailed VET system descriptions* [Database].
- Cedefop & University College Copenhagen (UCC). (2023). *Vocational education and training in Europe – Denmark: system description*. In Cedefop & ReferNet.
- Conference of ministers. (2003, september 19). *Realising the European Higher Education Area—Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education*.
- Conference of ministers. (2005). *The European Higher Education Area—Achieving the Goals—Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*.
https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2005_Bergen/52/0/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf
- Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (1997). <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/lisbon-recognition-convention>
- Cort, P. (2009). The EC Discourse on Vocational Training: How a 'Common Vocational Training Policy' Turned into a Lifelong Learning Strategy. *Vocations and Learning*, 2, 87-107. <https://doi.org/10.1007/s12186-008-9019-9>
- Council of Europe. (2013). *Subsidiary text to the convention: Recommendation on the use of qualifications frameworks in the recognition of foreign qualifications*.
https://www.enic-naric.net/fileusers/DGIIEDUHE_2012_14_Rev09_FINAL_-_LRC_Supplementary_Text_on_the_Use_of_QFs_ENGLISH.pdf
- Council of the European Union. (2012). *Council recommendation on the validation of non-formal and informal learning*. Official Journal of the European Union.
https://www.cedefop.europa.eu/files/Council_Recommendation_on_the_validation_20_December_2012.pdf

- Council of the European Union. (2017). *Council recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615(01))
- Didriksen, A. A., Espeland, C. E., Klokkeide, K. B., Røst, T., & Vårdal, O. H. (2022). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2022* (12/2022). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/content/download/5496/file/Tilstandsrapport%20for%20h%C3%B8gare%20yrkesfagleg%20utdanning%202022.pdf>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (u.å.). *DBH-fagskolestatistikk* [Database]. DBH-fagskolestatistikk. Hentet 25. september 2025, fra <https://fagskole.hkdir.no>
- EHEA. (u. å.). Members. Hentet 29. august 2025 fra <https://ehea.info/page-members>
- Elken, M. (2015a). Developing policy instruments for education in the EU: the European Qualifications Framework for lifelong learning. *International Journal of Lifelong Education*, 34(8), 710-726. <https://doi.org/10.1080/02601370.2015.1103795>
- Elken, M. (2015b). New EU instruments for education: Vertical, horizontal and internal tensions in the European Qualifications Framework. *Journal of Contemporary European Research*, 11(1), 69-83. <https://doi.org/10.30950/jcer.v11i1.623>
- Elken, M. (2016). 'EU-on-demand': Developing national qualifications frameworks in a multi-level context. *European Educational Research Journal EERJ*, 15(6), 628-643. <https://doi.org/10.1177/1474904116642778>
- ENQA (2022). Targeted review of NOKUT (2022). Hentet 29. august 2025 fra <https://www.enqa.eu/review-database/targeted-review-of-nokut-2022/>
- ESG. (2015). Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Brüssel, Belgia. https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf
- Espeland, C. E., Sagafos, F., Klokkeide, K. B., Jacobsen, T. K. & Røst, T. H. (2025). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2025* (Rapport nr, 07/2025). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://cdn.sanity.io/files/dc7vqrwe/production/870eb8430a10c97c92d5a6c0860f478f6ac2e249.pdf?dl=>

- Espeland, C. E., Sagafos, F., Klokkeide, K. B., Øygarden, K., Jacobsen, T. K., & Røst, T. H. (2024). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2024* (Rapport nr. 05/2024). Direktoratet for høgere utdanning og kompetanse.
<https://cdn.sanity.io/files/dc7vqrwe/production/890ae5d091e6022450bf86a6e2b7250aca151872.pdf?dl=>
- European Commission / EACEA / Eurydice. (2024). *The European Higher Education Area in 2024: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. (2021). *The European credit system for vocational education and training*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/298513>.
- European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. (2015). *ECTS users' guide 2015*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/87192>.
- Fagskoleloven. (2018) *Lov om høgere yrkesfaglig utdanning* (LOV-2018-06-08-28). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-08-28>
- Fagskoletilsynsforskriften. (2019). *Forskrift om akkreditering av og tilsyn med høgere yrkesfaglig utdanning* (FOR-2020-04-23-853). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-04-23-853>
- Forskrift om NKR og EQF (2017). *Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring* (FOR-2017-11-08-1846). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-11-08-1846>
- Furholt, J. & Amundsen, G. Y. (2023). *Kvalifikasjonar på ramme alvor—Hovedrapport frå evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) (4–2023)*. NOKUT.
<https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2023/evaluering-av-nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring-hovedrapport.pdf>
- Huisman, J. & Van der Wende, M. (2004). The EU and Bologna: Are supra- and international initiatives threatening domestic agendas? *European Journal of Education*, 39(3), 349-357. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2004.00188.x>
- Høst, H., Furholt, J. & Lyckander, R. (2024). *Hvordan samarbeider fagskolene med arbeidslivet om utdanningene?* (NIFU-rapport 2024: 7). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
<https://hdl.handle.net/11250/3131909>
- Høst, H., Furholt, J. & Lyckander, R. (2025). *Hvordan samarbeider fagskolene med arbeidslivet om utdanningene? Del 2: Helse- og oppvekstutdanningene* (NIFU-rapport 2025: 6). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://hdl.handle.net/11250/3186935>

- Høst, H., Lyby, L. & Schwach, V. (2019). *Fagskoleutdanningens kunnskapsbase* (NIFU-rapport 2019: 22). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <http://hdl.handle.net/11250/2631167>
- Høst, H. & Michelsen, S. (2021). The Norwegian vocational college: Heterogenous aggregate of intermediate educations, or a parallel pillar to higher academic education? *Berufs- und Wirtschaftspädagogik* 39, 1-15. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2771598>
- Høst, H. & Tømte C. (2016): *Styring og styrking av en fragmentert sektor. Evaluering av Nasjonalt fagskoleråd* (NIFU-rapport 2016: 11). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <http://hdl.handle.net/11250/2389667>
- Innst. O. nr. 78 (2002-2003) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om fagskoleutdanning*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteén. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2002-2003/inno-200203-078/>
- Johansen, L. M., Fiksdal, I., Kalsnes, I., Ryssdal, A., & Ur, F. (2022). *Evaluering av fagskolemeldingen. Måloppnåelse og virkninger av tiltak i fagskolemeldingen - sluttrapport*. Deloitte AS.
- Jørgensen, C. H. (2017). From apprenticeships to higher vocational education in Denmark – building bridges while the gap is widening. *Journal of Vocational Education & Training*, 69(1), 64–80. <https://doi.org/10.1080/13636820.2016.1275030>
- Jørgensen, C. H. (2018). Vocational education and training in the Nordic countries: Different systems and common challenges. I C. H. Jørgensen, O. J. Olsen, & D. P. Thunqvist (Red.), *Vocational education in the Nordic countries: Learning from diversity*. Routledge.
- Kristensen, P. H. & K. Lilja (2011) *Nordic capitalisms and globalisation. New forms of economic organization and welfare institutions*. Oxford University Press.
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*. https://www.nokut.no/siteassets/nkr/nasjonalt_kvalifikasjonsrammeverk_for_livslang_laring_nkr_nn.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Bekreftelse—Studiepoeng og fagskolepoeng*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4a1cd7eada6e4f6782f4d3c9884e131d/bekreftelse----studiepoeng.pdf>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2019). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal akademisk. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018091205061

- Kyvik, S. (2009) The Dynamics of Change in Higher Education. Expansion and Contradiction in Higher Education. *Higher Education Dynamics* vol 27. Springer.
- Leiser, M. S. & Wolter S. C. (2017) Empirical Evidence on the Effectiveness of Social Public Procurement Policy: The Case of the Swiss Apprenticeship Training System. *Labour* Vol. 31, no. 1 (pp 204-222)
- Lov om erhvervsakademier for videregående uddannelser. Pub. L. No. 346, 2007/2 LF47 (2008). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2008/346>
- Meld. St. 7 (2020–2021). *En verden av muligheter: Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet. [Meld. St. 7 \(2020–2021\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/meld-st-7-2020-2021)
- Meld. St. 9 (2016-2017). *Fagfolk for framtiden*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f34b56ba52454667a46049aa550b42bc/no/pdfs/stm201620170009000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 11 (2024-2025). *Fagfolk for en ny tid*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20242025/id3091513/>
- Meld. St. 16 (2016-2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/aee30e4b7d3241d5bd89db69fe38f7ba/no/pdfs/stm201620170016000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 19 (2023–2024). *Profesjonsnære utdanninger over hele landet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4ab6bbb12ed54f9f959364aec06ba3f6/nn-no/pdfs/stm202320240019000dddpdfs.pdf>
- Michelsen, S., Høst, H. Leemann, R. J. & Imdorf C. (2021) Training agencies as intermediary organisations in apprentice training in Norway and Switzerland: general purpose or niche production tools? *Journal of Vocational Education and Training* 75(3), 522–542. <https://doi.org/10.1080/13636820.2021.1904437>
- Michelsen, S. & Høst, H (2025) Norwegian Higher Vocational Education (HVE) - between academic drift and labour market relevance. *Nordic Journal of vocational education and training*. Vol. 15. No. 1 (2025). Special Issue: Academisation and Academic drift of Vocational Education and Training
- Michelsen, S. & Stenström, M. L. (2018). *Vocational education in the Nordic countries: The historical evolution*. Routledge.
- Michelsen, S., & Aamodt, P. O. (2007). Evaluering av kvalitetsreformen. *Sluttrapport*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Mordt, Gerd (1993) *Integrasjon og godkjenning : private høyskoler og NKU* (Arbeidsnotat 1993/12). BI Handelshøyskolen i Oslo.

- Nasjonalt fagskoleråd. (2023). *European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) i høgere yrkesfagleg utdanning*.
<https://cdn.sanity.io/files/dc7vqrwe/fr-production/51fc55fe4a8260c84f9891ef6efe17138642f0f7.pdf?dl=1>
- NOKUT. (2018). Kvalitetsområder for høyere yrkesfaglig utdanning (NOKUT).
https://www.nokut.no/siteassets/fagskole/kvalitetsomrader_for_hoyere_yrkesfaglig_utdanning_november_2018.pdf
- NOKUT. (2021). *Ofte stilte spørsmål – fagskole (studenter)*. Nokut.
<https://www.nokut.no/fagskule--hogare-yrkesfagleg-utdanning/ofte-stilte-sporsmal--fagskole/>
- NOKUT. (2023). *Ein høgskule får godkjent kvalitetsarbeid, og tre må rette opp manglar etter tilsyn*. NOKUT. <https://www.nokut.no/nyheter/ein-hogskule-far-godkjent-kvalitetsarbeid-og-tre-ma-rette-opp-manglar-etter-tilsyn/>
- NOU 2000: 5 (2000). *Mellom barken og veden—Om fagskoleutdanninger*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7a644737b933486b95ca08bea55769c4/no/pdfa/nou200020000005000dddpdfa.pdf>
- OECD (2024), *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.
- Pépin, L. (2006). *The history of European cooperation in education and training: Europe in the making-an example*. Office for Official Publications of the European Communities.
- Prop. 47 L (2017 –2018) *Lov om fagskoleutdanning* (2018). Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/34b3084dfd5c4c6295d0198689a81fc1/no/pdfs/prp201720180047000dddpdfs.pdf>
- Prop. 126 L (2022 –2023) *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*. (2023) Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-126-l-20222023/id2984933/>
- Prop. 64 L (2023–2024) *Endringer i fagskoleloven (institusjonsakkreditering for fagskoler mv.)* (2024). Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-64-l-20232024/id3030932/>
- Rambøll. (2013). *Evalueringsrapport af erhvervsakademistrukturen*. Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte.
<https://www.ft.dk/samling/20121/almdel/fiv/bilag/169/1247005.pdf>
- Slette, A. L., Lyckander, R., Flobakk-Sitter, F., Furholt, J., & Skålholt, A. (2025). *Kvalitetsbegreper i høyere yrkesfaglig utdanning* (NIFU-rapport 2025: 15).

- Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
<https://hdl.handle.net/11250/3215717>
- St.meld. nr. 20 (2000-2001). *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring*, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-20-2000-2001-/id194164/>
- St.meld. nr. 27 (2000-2001). *Gjør din plikt—Krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/eebf61fb4a204feb84e33355f30ad1a1/no/pdfa/stm200020010027000dddpdfa.pdf>
- Stensaker, B. (1997). From Accountability to Opportunity: the role of quality assessments in Norway. *Quality in Higher Education*, 3(3), 277–284.
- Stensaker, B. (2006). *Evaluering av kvalitetsreformen. Delrapport 5. Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003–2006*. Universitetet i Bergen og NIFU STEP. <http://hdl.handle.net/11250/279231>
- Stensaker, B. (2013). Politikk, praksis og nye perspektiver: kvalitet i nordisk høyere utdanning. I Y. Nordkvelle, T. Fosslund & G. Nettelund (Red.), *Kvalitet i fleksibel høyere utdanning – nordiske perspektiver* (s. 41–52). Akademika forlag.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse en innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2007). *Aftale om erhvervsakademier*. <https://ufm.dk/lovstof/politiske-aftaler/aftale-om-erhvervsakademier>
- Universitets- og høyskoleforskriften. (2024). *Forskrift til universitets- og høyskoleloven* (FOR-2024-06-28-1392). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-28-1392>
- Universitets- og høyskoleloven. (2024). *Lov om universiteter og høyskoler* (LOV-2024-03-08-9). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2024-03-08-9>
- Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet. (2015). *Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk* (No. 04/2015). Kunnskapsdepartementet.
https://www.nokut.no/siteassets/nkr/kd_kvalifikasjonsrammeverksrapport_org.pdf
- Vigtel, T. C. (2024). *Framskriving av tilbud av og etterspørsel etter utdanning mot 2050. Tall som forteller*. Rapport 2024/48. Statistisk sentralbyrå (SSB).
https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/framskriving-av-tilbud-av-og-etterspørsel-etter-utdanning-mot-2050/_attachment/inline/9e0749ea-f5cc-45cc-85f4-

[99113a282df7:6f8232e14eb40cb6aa3522633ae8bcd728cdb5cf/RAPP2024-48.pdf](https://www.enqa.eu/publications/european-standards-and-guidelines-in-a-nordic-perspective/99113a282df7:6f8232e14eb40cb6aa3522633ae8bcd728cdb5cf/RAPP2024-48.pdf)

- Vinther-Jørgensen, T. & Hansen, S. (Red.). (2006). *European Standards and Guidelines in a Nordic Perspective. Joint Nordic Project 2005–2006* (ENQA Occasional papers 11). <https://www.enqa.eu/publications/european-standards-and-guidelines-in-a-nordic-perspective/>
- Virolainen, M., & Tønder, A. H. (2018). Progression to higher education from VET in Nordic countries: Mixed policies and pathways. I C. H. Jørgensen, O. J. Olsen & D. P. Thunqvist (Red.), *Vocational education in the Nordic countries: Learning from diversity*. Routledge.
- Vögtle, E. M. (2019). 20 years of Bologna - a story of success, a story of failure. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(4), 406-428. <https://doi.org/10.1080/13511610.2019.1594717>
- Vukasovic, M., Frølich, N., Bleiklie, I., Elken, M. & Michelsen, S. (2021) *Policy processes shaping the Norwegian Structural Reform* (NIFU Insight 2021: 1/NIFU-Innsikt 2021: 1). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://hdl.handle.net/11250/2721173>
- Wagenaar, R. (2019). *A History of ECTS, 1989-2019: Developing a World Standard for Credit Transfer and Accumulation in Higher Education*. International Tuning Academy.
- Westerheijden, D. F., Beerkens, E., Cremonini, L., Huisman, J., Kehm, B., Kovac, A., Lazetic, P., McCoshan, A., Mozuraityte, N., Souto-Otero, M., Weert, E., White, J. & Yagci, Y. (2010). *Bologna process independent assessment. The first decade of working on the European Higher Education Area. Final report to the European Commission*. European Commission. <https://researchportal.bath.ac.uk/en/publications/c4b82da7-8fed-451c-9483-299643e0265e>

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no