

Fagskolen

– tett på arbeidslivet, men kraftig underprioritert?

1. Tett på arbeidslivet
2. Tekniske, maritime og helse- og sosialfag dominerer
3. Flest menn, men stor variasjon mellom fag
4. Nærmere om ubalansen
5. Ikke anerkjent som høy utdanning i Norge
6. ...og mye egenbetaling
7. Svar på viktige samfunnsutfordringer ?

Laget til høring i Stortinget

Januar 2017

* * *

Utviklingen mot et mer kompetansekrevede arbeidsliv reflekterer at det lenge har vært økende behov for personer med lang utdanning. Vi registrerer også økt behov for tverrfaglig kompetanse, doble fagbrev mv. Framskrivninger antyder at flere med universitets- og høyskoleutdanninger (UH) kan komme til å oppleve at deres kompetanse ikke vil bli etterspurt, mens det kan bli underdekning av yrkesfaglig kompetanse. Høyt frafall i yrkesfaglig videregående opplæring bidrar til skjevfordelingen. Flere eldre i arbeidslivet og raske teknologiske endringer gir økt behov for livslang læring. Arbeidsplassen er blitt enda viktigere som læringsarena.

Hva har dette med fagskolen å gjøre?

Det sentrale ved fagskoleutdanningene er bl.a. at de;

- utvikles i nært samarbeid med arbeidsliv, og kan således lett svare på endrede behov
- er det yrkesfaglige motsvaret til universitets- og høyskoleutdanningene (begge bygger på videregående opplæring og er på det tredje nivå i utdanningssystemet). Det er således en karrierevei for fagarbeidere, og en betydelig del av tilbudet er i form av etter- og videreutdanning. Et godt fagskoletilbud kan motivere til søkning og gjennomføring av videregående yrkesfaglig utdanning i tillegg til at det tilfører fagarbeiderne spisskompetanse
- er i stor grad tilrettelagt for å kombinere med jobb; mange av tilbudene er på deltid og det brukes en god del nettbasert undervisning

Mens andelen av befolkningen over 16 år med UH utdanninger har økt fra 7 pst i 1970 til 32% i 2015, utgjør fagskoleutdannede fortsatt bare 1,4 pst. Samfunnet har altså til nå investert lite i fagskoleutdanninger sammenliknet med universitets- og høyskoleutdanninger. Vel 30 mrd kroner fra det offentlige går til UH utdanninger, knapt 1 mrd kroner til fagskolen. Siden om lag halvparten av fagskoleutdanningene er private, bidrar studentene selv til en god del av finansieringen gjennom skolepenger. Utviklingen av yrkesfagkompetanse kommer sent ved at praksis vektlegges lite i grunnskolen.

Den yrkesfaglige utdanningsretningen framstår som lite synlig og oppfattes ofte som en "blindvei" i utdanningssystemet. Velges studiespesialiserende videregående opplæring, gis full åpning til høy utdanning. Velges yrkesfag, begrenses utviklingsmulighetene av mangel på læreplasser og lite utbygd etter- og videreutdannings- og spesialiseringstilbud. Samtidig anerkjennes ikke videreutdanningen (fagskolen) som "høy" yrkesfaglig utdanning.

* * *

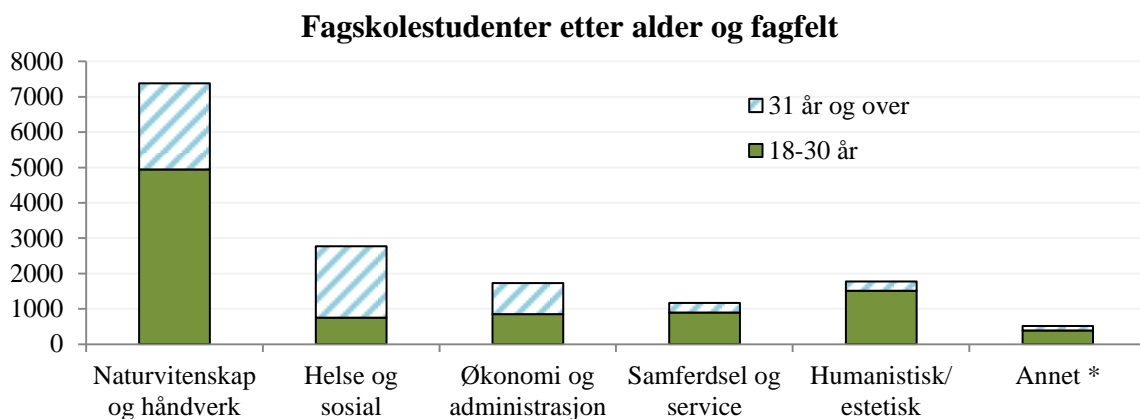
1. TETT PÅ ARBEIDSLIVET

Fagskoleutdanningene er yrkesfaglige utdanninger på mellom ½ og 2 år som bygger på videregående yrkesfaglig utdanning eller tilsvarende realkompetanse¹.

Fagskoleutdanningene bli ofte kalt arbeidslivets utdanning. Det må ses i sammenheng med at:

- Arbeidslivet er tett på i utformingen av tilbudene, og at de dermed lett kan svare på løpende behov.
- Utdanningene er erfaringsbasert og gir dermed anvendt kompetanse som kan tas direkte i bruk i arbeidslivet uten videre opplæring.
- En betydelig del av tilbudet er i form av etter og videreutdanning. I 2015 var om lag 60 % av fagskoleutdanningene lagt opp som deltidsutdanninger (I helse- og sosialfagutdanningene 96 %²).
- Det gis gode muligheter for å kombinere utdanningene med å være i jobb ved at hele 1/3 av utdanningstilbudene er nettbasert. Ofte kombineres fjernundervisningen med samlinger.

En høy andel av studentene i "naturvitenskapelige, håndverks- og tekniske fag" og "helse, sosial- og idrettsfag" er over 30 år, noe som indikerer at mye av tilbudet her er i form av etter- og videreutdanning. Til sammenlikning er de fleste av studentene på humanistiske og estetiske fag under 25 år.



* Uoppgitt fagfelt, pedagogiske fag, mediefag og primærnæringsfag
Kilde: NSD

¹ I 2015 ble 68 pst tatt opp på bakgrunn av yrkesfaglig kompetanse fra videregående opplæring, 18 pst på bakgrunn av generell studiekompetanse og 9 pst . på grunnlag av realkompetanse. Knappt halvparten av fagskoleutdanningene er av ett års omfang, en fjerdedel halvårlig og resten er toårig (regnet i fulltid).

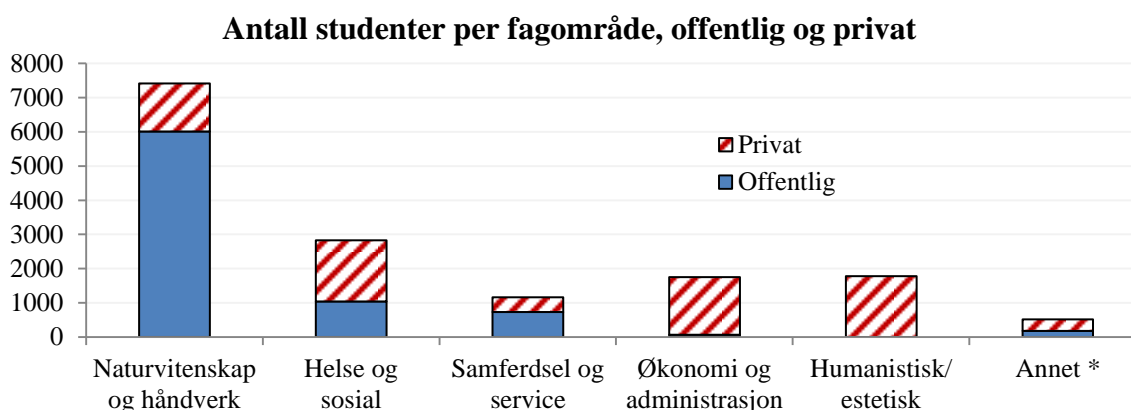
² 65% av tilbudene i økonomisk administrative fag, mediefag: 4%.

2. TEKNISKE, MARITIME OG HELSE OG SOSIALFAG DOMINERER

Fagskoleutdanningene rommer mange ulike tilbud som har ulik historie. Utdanningen kan grovt deles inn i fire fagområder:

1. Teknisk og maritime fagskoleutdanninger. Utdanningene har tradisjoner tilbake til slutten av 1960-tallet og ble opprettet i forbindelse med at de gamle tekniske skolene ble gjort om til ingeniørhøyskoler. Utdanningene er bla. viktig i industrien.
2. Helse og sosialfagutdanninger: Bygger dels på tidligere fagbrev eller autorisasjon knyttet til helse- og oppvekstfag og aktivørutdanning, dels er det helt nye spesialiseringer. Mange av dem er organisert som nettstudier.
3. Økonomisk-administrative utdanninger: Er ofte fortsettelse av tidligere privatskoletilbud innenfor feltet. De fleste utdanningene er kortvarige, gjerne på seks måneder.
4. Kreative utdanninger: Omfatter kunst og filmutdanninger, samt IKT-baserte utdanninger innen web-design, mv. Flere av dem bygger på utdanninger som tidligere hadde godkjenning etter privatskoleloven³. Området var ganske betydelig da fagskoleloven kom, men er halvert i omfang på fem år. Mye av dette skyldes konvertering av fagskoleutdanning til bachelorutdanning. Utdanningene er private.

De dominerende fagene er i punkt 1 og 2, som fanger opp om lag 65 pst av studentmassen. Nær 70 pst av studentene i disse fagområdene går på offentlig eide fagskoler, mot vel halvparten samlet blant alle fagskolestudentene. De offentlig eide fagskolene er i hovedsak eid av fylkeskommunene.



* Uoppgitt fagfelt, pedagogiske fag, mediefag og primærnæringsfag
Kilde: NSD

³ NIFUs evaluering av Nasjonalt fagskoleråd.

3. FLEST MENN, MEN STOR VARIASJON MELLOM FAG

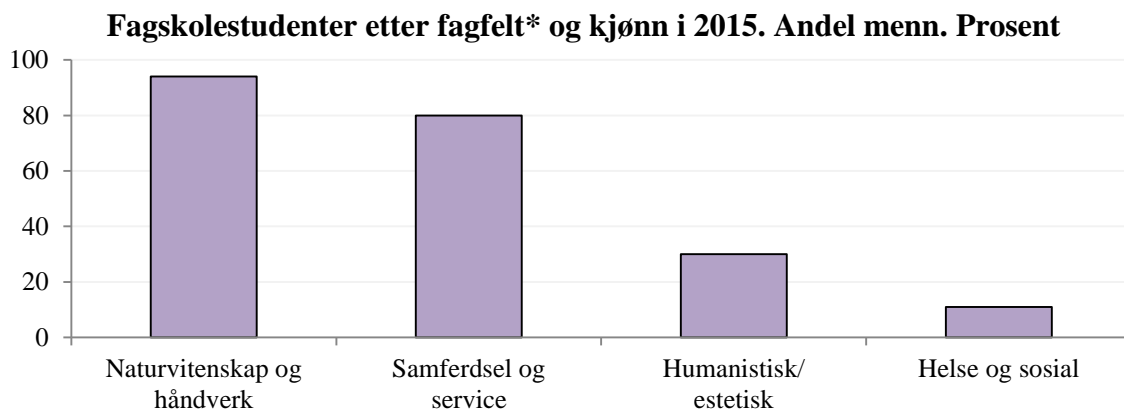
Fagskoleutdanningen har flere målgrupper: Unge og voksne som ønsker grunnutdanning, personer som ønsker videreutdanning og voksne som ønsker å reorientere seg på arbeidsmarkedet.

I 2015 var det 15 400 fagskolestudenter, hvorav vel 60 pst menn. Det er store forskjeller i kjønnsfordeling mellom fagene. Innen "naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag" er om lag 95 prosent av studentene menn, og innen "helse-, sosial- og idrettsfag og pedagogikk" er knapt 90 prosent kvinner.

Studentutviklingen i fagskoletilbudene viser totalt sett små endringer/en svak nedgang de siste årene. Utviklingen i de økonomisk-administrative og de kreative fagene har trukket ned. I de mannsdominerte tekniske fagene har studenttallet holdt seg relativt stabilt, mens det har vært økning i de kvinnedominerte helsefagene.

Studentutviklingen i fagskolesektoren står i sterk kontrast til at antallet studenter i universitets- og høyskoleutdanninger er økt med vel 100 000 de siste 20 årene, og bare de siste fem årene har økt med vel 40 000. Siden 1985 er majoriteten av UH-studentene kvinner, og andelen kvinnelige studenter er økende. I fagskolen vises relativt stabil kjønnsandel for de få årene det er data.

I 2015 var kvinneandelen 60 pst i UH utdanningene mot knapt 40 pst i fagskolen.



* Refererer også til figur s 3og 4. "Naturvitenskap og håndverk" omfatter også tekniske fag. "Samferdsel og service" omfatter også sikkerhet og andre servicefag. Helse og sosial" omfatter også idrettsfag.

Kilde: NSD

4. NÆRMERE OM UBALANSEN

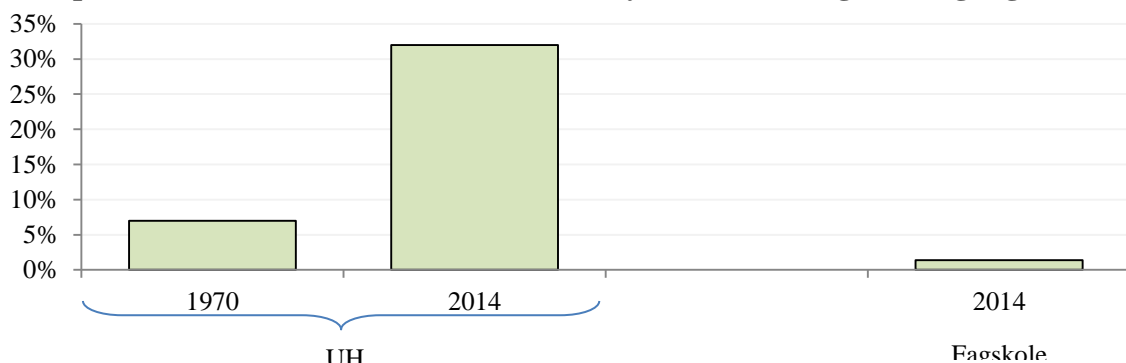
Utviklingen i arbeidslivet de siste tiårene har vært preget av økende krav til utdanning og ferdigheter. Det er blitt reflektert i at andelen av befolkningen med universitets- og høyskoleutdanning har økt fra 7 pst i 1970 til 31 pst i 2014. Andelen med lang yrkesfaglig utdanning (fagskole) var imidlertid bare 1,4 pst. i 2014. Fagskolen bygger på videregående opplæring, og kan således betraktes som det yrkesfaglige motstykket til lange akademiske utdanninger.

Det er flere grunner til at fagskoletilbudet i dag ikke er nok utviklet: Finansieringssystemet har ikke gitt nok insentiver til å bygge ut i takt med arbeidslivets behov, søkningen begrenses av mye egenbetaling, trepartssamarbeidet som styringsverktøy har ikke vært godt nok utviklet, og det har vært mangel på politisk oppmerksomhet. En utdanningspolitikk som har vært for løsrevet fra arbeidslivspolitikken kan også ha medvirket. Det er blitt et betydelig misforhold mellom akademisk og yrkesfaglig høyere utdanning.

Klart større frafall i yrkesfaglig enn i studieforbereidende videregående opplæring bidrar også til skjevfordelingen mellom akademiske og yrkesfaglig kvalifikasjoner.

Noe av frafallet har trolig sammenheng med manglende opplevd likeverd mellom yrkesfaglige og akademiske utdanningsløp. De med best karakterer fra grunnskolen velger studier som oppleves å gi best status og utviklingsmuligheter; studiespesialisering som gir full tilgang til senere å ta høy utdanning. Det bidrar til å befeste den lavere statusen for yrkesfag, reduserer motivasjonen til gjennomføring, og fører til underdekning av yrkesfaglig kompetanse. Siden det er flere jenter med gode karakterer enn gutter, får vi også en uheldig kjønnssegregering.

Andel personer over 16 år med universitets-/høyskoleutdanning (UH) og fagskole. Pst.



Kilde: SSB

5. IKKE ANERKJENT SOM HØY UTDANNING I NORGE

Selv om fagskoleutdanningene er på tertiært nivå i utdanningssystemet sammen med UH studier, er det bare UH utdanningene som er anerkjent som "høyere" utdanning. Det gjelder selv om fagarbeiderne kan ha opparbeidet betydelig kompetanse i et læringsintensivt arbeidsliv før videreutdanning og fordypning gjennom fagskoletilbud.

Manglende anerkjennelse kommer til syne på flere måter:

- I det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket er fagskolene innplassert på nivå 5, mot 6 og 7 for UH utdanningene. Til sammenlikning er de tyske Fagskoleutdanningen innplassert på nivå 6. Mester-brevkvalifikasjoner er også innplassert i nivå 6 i Tyskland, mens i Norge er den ikke innplassert i det hele tatt.
- Det gis lite informasjon om fagskolen og om karrieremuligheter for yrkesfagarbeidere. Det gjelder i rådgivningstjenesten, karriereveiledningen for øvrig og ikke minst blant foreldre som skal gi råd om utdanningsvalg til sine barn. Også blant arbeidsgivere kan det være manglende kjennskap til fagskoleutdanningene og mulighetene disse gir.
- Fagskolene blir i liten grad akseptert som opptaks- og innpassningsgrunnlag ved universiteter og høyskoler. I UH sektoren er det begrenset kontakt med og kjennskap til fagskolesektoren. Det kan spille inn at de offentlige fagskolene administreres av fylkeskommunene, ikke staten, og kan være samlokalisert med fylkets videregående skoler.
- Fagskolestudentene har ikke de samme rettighetene som andre studenter i høyere (tertiær) utdanning. Fagskolestudenter har ikke rett til støtte gjennom Lånekassen for delstudier i utlandet. Inntil helt nylig har det manglet godkjenningsordning for fagskoleutdanninger tatt i utlandet. Rettsvernet til fagskolestudentene er nettopp blitt styrket, men de har fortsatt ikke rett til medlemskap i samskipnaden.

I Tyskland har yrkesfag høy status og gir langt større utviklingsmuligheter med påbygginger, tilbud om yrkesbachelor med høy innplassering i kvalifikasjonsrammeverk mv. sammenliknet med i Norge. Tradisjonelt tar også en langt høyere andel av årskullene i Tyskland yrkesopplæring enn i Norge.

Også Danmark, Sveits og Østerrike er land med en tradisjonelt sterkere posisjon for yrkesutdanningen enn i Norge. De er også blant landene med lavest arbeidsløshet internasjonalt og særlig lav ungdomsarbeidsløshet.

Tabell arbeidsløshet i utvalgte land. 2016*

	Danmark	Sveits	Østerrike	Norge	Sverige	EU	Tyskland
Arbeidsløshetsprosent i alt (15-64 år)	6,4	4,9	6,2	4,9	7,3	8,8	4,3
Ungdomsarbeidsløshet i pst. (15-24 år)	11,8	8,7	11,6	11,6	19,8	18,9	7,4

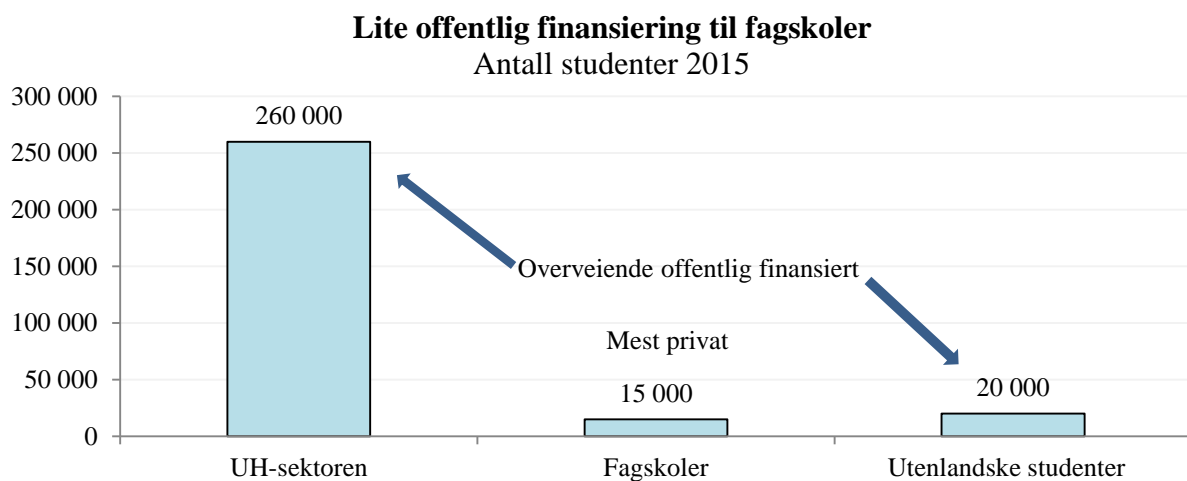
*1.-3.kvartal Kilde: Eurostat

6.OG MYE EGENBETALING

I fagskolesektoren er innslaget private tilbydere høyere enn i UH-sektoren. Mens om lag halvparten av fagskoletilbudene tilbys av private institusjoner, gjelder det knapt 15 pst i UH-sektoren. Denne forskjellen indikerer at innslaget av egenbetaling er større i fagskole- enn UH sektoren.

Markedsinntekter gjennom studieavgifter fra studentene er den viktigste finansieringskilden for de fleste private fagskolene. Studiegifter er også en inntektskilde for en del fylkeskommunale fagskoler, ved siden av de offentlige midlene. Egenbetalingen ved de offentlige fagskolene utgjorde nær 40 mill kroner i 2015. I de private fagskolene, hvor studentenes egenbetaling er den vesentlige finansieringskilden, utgjorde egenbetalingen om lag 445 mill. kroner i 2015.

En del studenter kan gå lenge innen UH studier og skifte retning underveis. I praksis er det mindre omvalgsmuligheter for personer som ønsker å skifte fra akademiske til yrkesfaglige utdanninger eller som ønsker flere fagbrev. Det må bla ses i sammenheng med fylkeskommunenes ressursprioritering og at det ofte mangler informasjon om mulighetene.

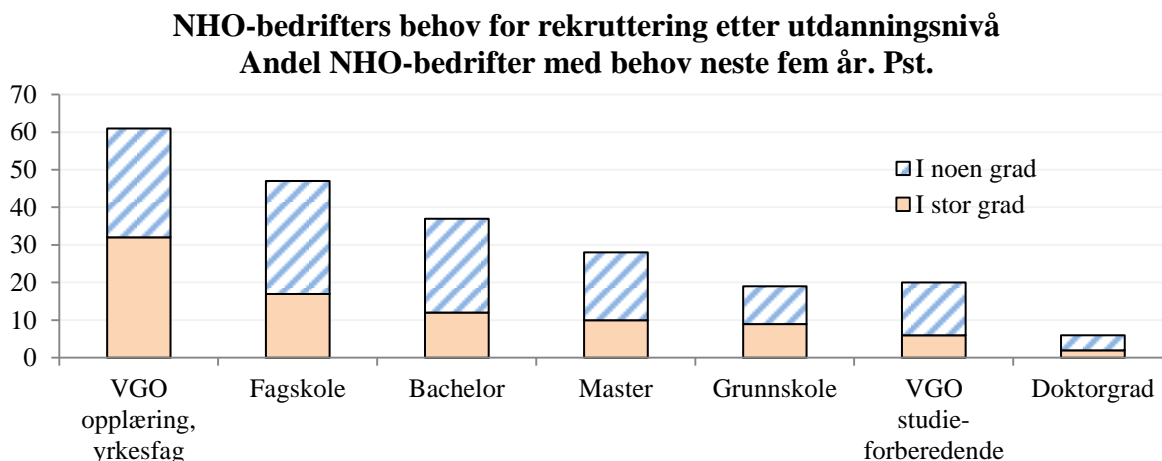


Kilde: SSB og LO

7. SVAR PÅ VIKTIGE SAMFUNNSUTFORDRINGER?

Et mer utviklet fagskoletilbud kan bidra til:

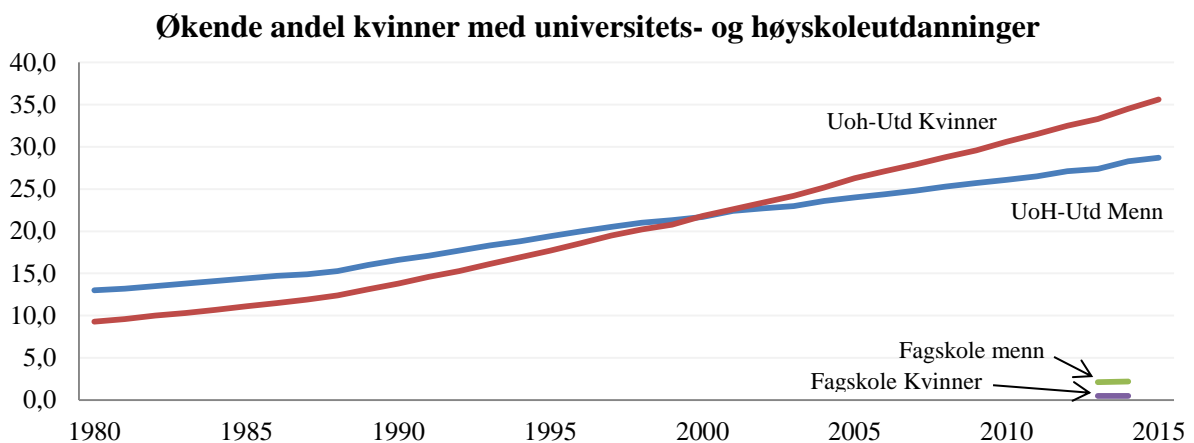
- *Rekruttering av flere gode fagarbeidere.* SSBs framskrivninger antyder at det kan bli underdekning på nær 100 000 fagarbeidere i 2035. Om lag halvparten av NHOs medlemsbedrifter oppgir å ha behov for fagskoleutdannede de neste fem årene.



Kilde: NHO. Kompetansebarometer 2016

- *Redusert frafall.* Man får en bredere meny i de lengre utdanningsløpene. Hvis fagskoleutdanningene samtidig anerkjennes som "høy" yrkesfaglig utdanning blir det blir ikke så viktig å velge allmennfag for å sikre seg. Noe av frafallet i dag skyldes at studenter faller på feil "hylle" og at yrkesfag oppfattes som en blindvei med lav status.
- *Styrket innovasjons- og omstillingsevne.* Utdanningens tette kopling til arbeidsliv og styrke gjennom å være erfaringsbasert, gjør den særlig egnet til å svare på raskt skiftende behov. Gode fagarbeidere med spisset videreutdanning er svaret på flere av kompetanseutfordringene i arbeidslivet. Sammen med flate strukturer i arbeidslivet (som gir samarbeid på tvers av utdanningsbakgrunn og stillinger), gir det godt grunnlag for innovasjon og produktivitetsvekst. Det bygger opp om selvstendige høykompetente fagarbeidere som konkurransefortrinn for Norge. Arbeidslivet kan få en "riktigere" kompetanse. Mangel på videreutdanningstilbud innen yrkesfag kan i dag være medvirkende til at høyskoleutdannede i noen tilfeller går foran fagarbeidere.
- *Styrkede muligheter for livslang læring.* Mye av tilbudet gis i form av etter- og videreutdanning, på deltid og gjennom fjernundervisning. En stor del av utdanningstilbudene lar seg kombineres med å være i jobb.

- *Øke rekrutteringen til voksende helse- og omsorgssektor.* Mangel på utviklingsmuligheter/karrierevei er i tillegg til mangel på heltidsstillinger trolig årsak til at ikke flere søker seg til helse- og omsorgssektoren i dag. 2/3 av elevene i helse- og oppvekstfag velger studiespesialisering i mangel av tydelig alternativ.
- *Bedre integreringen av innvandrere.* En stor del av arbeidsinnvandrerne som er kommet til Norge det siste tiåret er blitt kanalisert til yrkesfaglige deler av arbeidslivet. Mange kan ha behov for etter- og videreutdanning for å få bedre fotfeste i arbeidslivet.
- *Gi mindre kjønnssegregering.* Det er særlig økning av jenter som søker (og med godt grunnlag) for å gjennomføre høyere akademisk utdanning. Mens flere gutter enn jenter velger fagutdanning og fagskole, jf. omtale avsnitt 3. En tydeligere plassering av fagskolen som del av høyere utdanning kan gjøre det mer attraktivt for jenter med gode karakterer å søke seg til yrkesfag.



Kilde: SSB