

Kunnskapsdepartementet

Vår saksbehandler
Åshild Olaussen

Kopi til

Vår dato
23.09.2019

Vår referanse

Deres referanse

Unios hørings svar til NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne

Unio viser til brev av 4. juni 2019 der vi inviteres til å gi vårt hørings svar til Høring NOU 2019:12 *Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurransevne*. Basert på innspill fra forbundene våre og etter styrebehandling i Unios styre, oversender vi med dette Unios kommentarer og synspunkter til utredningen.

Vi vil først komme med noen generelle kommentarer til ekspertgruppens tolkning og forståelse av målgruppen for livslang læring.

Deretter vil vi kommentere på forslaget til et Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging.

Til slutt vil vi kommentere utvalgte forslag som ekspertgruppen kommer med knyttet til å styrke tilbudet og øke tilgangen.

Innledende kommentarer

Dette er en viktig og omfattende utredning med mange interessante forslag. Som ekspertgruppen selv skriver, er det på ingen måte slik at de startet med blanke ark, det er tvert imot svært mange prosesser og initiativ på gang når det kommer til det kompetansepoltiske arbeidet. Derfor er det et svært viktig og nyttig arbeid ekspertgruppen har lagt ned i en utredning som gir et oversiktsbilde og ser sammenhenger, slik at vi i større grad kan være trygge på at tiltak og endringer som iverksettes både treffer og drar i samme retning.

Samtidig er det skuffende at ekspertgruppen har lagt seg på en litt snever forståelse av formålet med livslang læring. Som tittelen på NOUen tilsier vektlegger utvalget omstilling og konkurransevne. Tiltakene i rapporten retter seg i hovedsak mot privat sektor og mot personer som trenger kompetansehevning eller omskolering for ikke å falle ut av arbeidslivet eller for å komme inn på et arbeidsmarked de i dag er utestengt fra på grunn av manglende kompetanse. Dette er selvsagt viktige målgrupper. For andre yrkesgrupper har behovet for etter- og videreutdanning sitt utspring i en løpende fagutvikling og behovene for faglig oppdatering for å utvikle og opprettholde kvaliteten på sentrale velferdstjenester. Dette er formål som utredningen i mindre grad adresserer, noe Unio mener er en svakhet. Blant annet har utvalget ikke sett på hvordan EVU-tilbud med innslag av praksis skal finansieres og organiseres.

Unio beklager at utvalget setter opp en motsetning mellom volumet på etter- og videreutdanning blant ansatte i privat og offentlig sektor. At ansatte i offentlig sektor i større grad tar etter- og videreutdanning, betyr verken at de får et nødvendig eller tilstrekkelig tilbud. Unios medlemsgrupper spiller en avgjørende rolle i utviklingen og utøvelsen av sentrale velferdstilbud som danner grunnlaget for verdiskapingen i samfunnet. Det er derfor av vesentlig betydning at våre medlemsgrupper får utviklet sin kompetanse i takt med tidens krav. Utvalgets vektlegging av næringslivet og understreking av at privat sektor i mindre grad enn offentlig sektor deltar i etter- og videreutdanning, tilslører det som etter vårt syn er et stort problem, nemlig at det ikke er tilstrekkelig etter- og videreutdanning i store deler av offentlig sektor.

Unio er opptatt av at fylkeskommunene må styrkes som regionale kompetansepolitiske aktører. Og vi er enige med utvalget i at flere av forslagene vil kunne bidra til bedre systemer for regional kompetanseutvikling. Her ligger i dag et uutnyttet potensial både i fagskolene og de videregående skolene.

En svakhet ved utredningen er at den ikke har inkludert bibliotekene og behovet for tilgjengelige og gode bibliotekstjenester for at voksne skal kunne møte de økende krav til kunnskap og livslang læring som kreves for å mestre endring i arbeidslivet og for å delta i samfunnslivet generelt.

Unio er enige med utvalget når de sier at det er grunn til å tro at det i dag er lavere etterspørsel etter livslang læring enn det som er ønskelig. Det er også grunn til å tro at det er et misforhold mellom det tilbudet som finnes og det behovet som faktisk eksisterer blant arbeidstakerne og i arbeidslivet. Vi er derfor enige med utvalget i at det må tiltak til både for å utvikle relevante og gode EVU-tilbud og for å stimulere til etterspørsel etter EVU.

Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging

En bred kompetansereform vil etter vårt syn måtte innebære både flere ordninger og ulike ordninger for ulike bransjer, sektorer og yrkesgrupper. Ordningene må både bidra til å motivere og legge til rette for at arbeidstakere kan delta, og sikre at det utvikles relevante og kvalitativt gode tilbud.

Unio har derfor vært opptatt av at en kompetansereform må bygge på ordninger som

- Sikrer en bred deltakelse
- Involverer både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene
- Sikrer kvalitativt gode og seriøse tilbud som på den ene siden svarer på arbeidslivets behov for oppdatert kunnskap, og på den andre siden kan bidra til fornyelse og innovasjon i selve yrkesutøvelsen
- Sikrer at ressursene kanaliseres slik at de er treffsikre og bidrar til investeringer som ellers ikke ville ha skjedd.

Vi mener at utvalgets forslag om etablering av et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging er et interessant forslag. Det sikrer både deltakelse fra partene i arbeidslivet og en ønsket fleksibilitet i utvikling av tilbud. Unio mener allikevel at forslaget må gjennomgås og utredes nærmere før det eventuelt kan iverksettes.

Som pekt på innledningsvis i vårt hørings svar, mener Unio at hele norsk arbeidsliv, både privat og offentlig sektor og både de med kort og lang utdanning, har behov for å omfattes av et tilbud om livslang læring. Og det er ikke gitt at behovet for å utvikle relevante etter- og videreutdanningstilbud er størst i det private næringslivet selv om andelen ansatte som i dag har deltatt i etter- og videreutdanning er litt lavere i privat sektor enn i offentlig sektor. Unio mener derfor det blir feil å forbeholde 70 prosent av midlene i programmet for arbeidslivsdrevet kompetansebygging til privat sektor. Videre stiller vi spørsmål ved at midler til fase 1 (forprosjekt) skal forbeholdes små- og mellomstore bedrifter. De særskilte utfordringene som utvalget peker på at små- og mellomstore

bedrifter har med hensyn til evner og ressurser til å spesifisere kompetansebehov og bestille relevante tilbud, er også tilstede i små kommuner og/eller i små eller mellomstore offentlige virksomheter.

En viktig forutsetning for at Unio kan støtte «programmet» er at alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet er representert i programstyret. Det bør også være et krav at ved støtte til utvikling av tilbud skal det være ansatterepresentasjon med i prosjektet. Unio vil peke på at involvering av de ansatte er helt sentralt om man skal utvikle videreutdanningstilbud som er relevante og treffer arbeidslivets behov. Ansatte kan være svært sentrale i å avdekke nye eller endrede behov og bidra med forslag til hva slags kompetanseheving som er nødvendig. De ansatte er også helt sentrale med tanke på å utforme tilbud som praktisk lar seg gjennomføre i kombinasjon med (tilnærmet) full jobb mm. En involvering av arbeidslivet må etter vårt syn innebære et reelt partssamarbeid.

En positiv side ved «programmet» slik det er tenkt fra utvalgets side, er nettopp at det kan støtte utvikling og drift av ulike typer tilbud både i form av formelle og ikke-formelle opplæringstilbud. Da er det viktig som utvalget foreslår at ikke-formell opplæring som skal få støtte fra programmet, må gjennom en godkjenningsordning for å sikre at det er kvalitet på de tilbudene vi bruker fellesskapets midler til å finansiere.

Unio støtter utvalget når det påpeker at finansieringen av opplæringstilbudene må ta høyde for at kostnader varierer med tilbudets art. I tråd med dette har utvalget foreslått en nøkkel for beregning av støtte gjennom «programmet» som tar hensyn til universitetenes kostnader knyttet til at de skal tilby forskningsbasert utdanning. Det er positivt. Unio er derimot kritisk til at utvalget foreslår å ta penger fra UH-institusjonenes basisbevilgninger for å delfinansiere «programmet». Selv om universitetene og høyskolene skal og må være viktige aktører innen etter- og videreutdanning, må det sikres at det ikke går på bekostning av bredden i tilbudet og kvaliteten på gradsutdanningene. Et definerende kjennetegn på høyere utdanning er at den er forskningsbasert og at alle ansatte har dedikert FoU tid for å sikre dette. Tett kobling til grunnutdanningene vil være en bærebjelke for universitetene og høyskolene for at de skal kunne øke volumet på etter- og videreutdanning. Økt EVU-tilbud vil være arbeidskrevende, og det vil være svært uheldig om programmet for arbeidslivsdrevet kompetansebygging direkte eller indirekte fører til en vridning i institusjonenes ressursbruk (både personal- og forskningsmessig) til de fagfeltene ressurssterke næringslivsinteresser med høy bestillerkompetanse til enhver tid etterspør.

I lys av dagens utstrakte bruk av midlertidig ansettelse i UH-sektoren er det videre helt nødvendig at finansieringen av EVU-tilbud gjennom programmet tilrettelegges slik at det ikke bidrar til ytterligere økning av andelen midlertidig ansatte.

Tiltak for styrket tilbud

Egenbetaling (høringsnotat pkt. 11 og 21)

Unio er opptatt av å bevare gratisprinsippet i utdanningen og er i utgangspunktet skeptisk til endringer som kan bidra til å uthule det. Selv om det finnes argumenter for å utvikle etterutdanningstilbud som betalingsstudier, som diskutert i utredningen, mener vi dette ikke er modent. Unio mener det er viktigere at vi først kommer fram til et omforent system for hvordan gradsutdanning og mindre emner som del av læring hele livet skal organiseres og ivaretas i finansieringsordningen, før man diskuterer mulige betalingsmodeller som åpner for avvik fra egenbetalingsforskriften.

Endringer i finansieringssystemet (høringsnotat pkt. 10, 11 og 20)

Det er liten tvil om at insentivene i finansieringssystemet virker godt – det er derfor naturlig å forsøke å binde en ønsket omlegging til disse insentivene. Når det kommer til en reversering av styrkingen av helgradsinsentivene som ble innført ved forrige endring av finansieringssystemet, er vi enige med utvalget i at dette vil gjøre det mer attraktivt for institusjonene å satse på livslang læring. Institusjonene bør få bedre uttelling for mindre emner. Men insentiver for EVU må ikke få den uheldige effekten at det går ut over finansieringen og prioriteringen av gradsutdanningene.

Når det gjelder innføringen av nye insentiver, som det foreslåtte fleksibilitetsinsentivet, er vi derfor skeptiske. Etter vårt skjønn trenger ikke sektoren at stadig mer av finansieringen kommer som følge av styrte kategorier og belønning for visse måter å telle «produksjon» på. Det er allerede bakt inn flere ulike insitamenter i finansieringsordningene, og dersom det blir for mange vil man risikere at de mister eller endrer sin effekt. Endringer i finansieringssystemet må derfor gjøres på grunnlag av et samlet forslag til hvordan finansieringssystemet skal se ut, fremfor å legge til nye insentiver etter hva som til enhver tid oppleves som ønskelig. Unio vil foreslå at det settes ned et eget utvalg med representanter fra sektoren og ansatte, som får i oppdrag å se på helheten i finansieringssystemet for høyere utdanning, inkludert finansiering av livslang læring.

Unio vil understreke det utvalget selv skriver om at dersom økt deltakelse i etter- og videreutdanning ikke skal gå på bekostning av gradsutdanningene, må sektoren tilføres mer midler slik at kapasiteten økes.

Diverse programmer (høringsnotat pkt. 6 og 12)

Unio ser verdien av ulike programmer som miljøer kan søke midler fra for å utvikle gode utdanningstilbud. Dette er gode tiltak som vi slutter oss til. Spørsmålet er hvordan disse skal organiseres og finansieres uten at programdriften fører til mer byråkrati og økte kostnader. Dersom programmidlene skal tas fra institusjonenes basisbevilgning eller andre frie poster, vil det i praksis også medføre at det blir mindre penger til ordinær drift, FoU og undervisning.

Unio støtter derfor at departementet bruker styringsdialogen og utviklingsavtalene til å styrke utviklingen av tilbud innen livslang læring, men er motstander av at dialogen knyttes til nye insentiver som innsnevrer institusjonenes strategiske handlingsrom.

Fagskolene – 30-poengsregelen og selvakkreditering (høringsnotat pkt. 7 og 8)

Utvalget foreslår å fjerne kravet om at fagskoler kun kan tilby utdanninger på minimum 30 studiepoeng og at det kan åpnes for at fagskolene kan tilby kortere moduler med et mindre omfang enn 30 studiepoeng, som er dagens minimum. Hovedargumentet er at korte utdanninger som organiseres som moduler gjør det enklere å fullføre utdanningen ved siden av jobb og familie. Unio støtter forslaget, men vil understreke at modulene må være komplementære enheter som kan bygges sammen til hele fagskolestudier. Skal fagskoleutdanninger opprettholde sin legitimitet som en spesialisering som bygger på et relevant fagbrev, er det viktig at kortere moduler som kan gi fagskolestudiepoeng har de samme opptakskravene. Slike moduler må ligge på samme nivå i kvalifikasjonsrammeverket som øvrig fagskoleutdanning, altså på nivå fem.

Utvalget anbefaler å gjøre det mulig for fagskolene å søke selvakkrediteringsrett for alle fagområder og viser til at akkrediterte universitet har en slik rett. Unio er kritisk til dette forslaget, og viser til at innen høyere utdanning er selvakkrediteringsretten – og omfanget/begrensningen av denne – knyttet til institusjonsakkrediteringen. Grovt sett har ikke-akkrediterte institusjoner ingen selvakkrediteringsrett, høyskoler har t.o.m. bachelor, og universiteter har t.o.m. ph.d. Institusjonsakkreditering finnes ikke for fagskoler. Vi vurderer det slik at det må til en

omfattende omregulering av fagskolesektoren før det blir aktuelt med «selvakkrediteringsrett på alle fagområder» - og det er vanskelig å se at dette ikke skulle måtte innebære at kravene i den nåværende «Forskrift for høyere yrkesfaglig utdanning» må senkes betydelig.

Unio har tidligere støttet at fagskolene skal ha rett til å gjøre endringer av studietilbud som ligger *innenfor* et fagområde der institusjonen har fagområdegodkjenning. En slik utvidelse gir fagskolene økt selvakkrediteringsrett. Unio ser positivt på en slik styrking av institusjonenes faglige selvråderett. Gitt de omfattende kriteriene som styrer adgangen til akkreditering for fagområde, kan vi vi ikke se at en slik utvidet rett gir økt fare for utglidning og kvalitetssvikt. Prinsipielt vil det være mulig å oppnå «selvakkreditering på alle fagområder» i dag ved å få fagområder akkreditert én-for-én.

Tiltak for økt tilgang

Opptak og eksamensrett uten dokumentert studiekompetanse (høringsnotat pkt. 14 og 15)

Unio kan ikke støtte forslaget om å gi studenter uten dokumenterte kvalifikasjoner i form av generell studiekompetanse eller realkompetansevurdering, opptak til enkeltemner i høyere utdanning. Som student i høyere utdanning inngår man som en del av det akademiske fellesskapet, og både forelesere og medstudenter skal være trygge på at alle studentene har forutsetninger for å delta i fellesskapet. Med dagens studentaktive undervisningsformer blir hver enkelt students bidrag viktigere og får også betydning for medstudentenes læring.

Unio mener videre at det er viktig å utvikle og synliggjøre systemet vi har for realkompetansevurdering inn i høyere utdanning. Å åpne for opptak av studenter som verken er realkompetansevurdert eller har generell studiekompetanse, vil heller svekke enn styrke systemet for realkompetansevurdering.

Unio kan ikke støtte utvalgets forslag om at enkelte skal kunne kjøpe seg til eksamensrett, uten å være kvalifisert for studiet. Gratisprinsippet står sterkt i norsk høyere utdanning, og vi vil advare mot en utvikling der betalingsevne erstatter kvalifikasjoner som grunnlag for studier.

Studiestøtte hele livet (høringsnotat pkt. 16)

Unio er positiv til endringer i Lånekassen som vil gjøre det mulig for etablerte voksne å få støtte til livsopphold under studier. Vi støtter utvalgets syn i at dagens regelverk i Lånekassen først og fremst er utviklet for å støtte heltidsstudenter i gradstudier, og at flere av reglene kan være til hinder for støtte i forbindelse med etter- og videreutdanning. Som for eksempel kravet om minst 50 prosent studiebelastning. Unio støtter derfor i utgangspunktet de foreslåtte endringene fra utvalget. Samtidig er det viktig for oss å understreke at det ikke er arbeidstaker alene sitt ansvar å finansiere og tilrettelegge for faglig oppdatering. Det er arbeidsgivers ansvar for å legge til rette for kompetanseoppdatering og kontinuerlig læring på arbeidsplassen. Vi ønsker ikke en utvikling der ansvaret for det å utføre arbeidet i henhold til faglig forsvarlige standarder blir et ansvar arbeidstaker må utføre med egne ressurser på sin fritid. Unio er redd for at dersom ansvaret for etter- og videreutdanning fortsetter å skyves over på den enkelte, så vil vi se en større ekskludering fra arbeidslivet.

Livslang læring utenfor arbeidslivet (høringsnotat pkt. 17 og 18)

Utvalget foreslår å utvide utdanningsmulighetene for mottagere av dagpenger. Unio mener forslagene fra utvalget er gode. De balanserer godt behovet for at arbeidsledige kan få nødvendig formell kompetanseheving på den ene siden, uten at dagpengeordningen misbrukes som en

alternativ studiefinansieringsordning på den andre siden. Unio vil samtidig peke på at en slik utvidelse av utdanningsmuligheter for dagpengemottakere også må innebære at doktorgradskandidater som av ulike grunner ikke har fått fullført avhandlingen sin, må kunne fullføre sin avhandling fram til disputas, samtidig som de mottar dagpenger.

Unio er mer usikre til forslaget om å ta utdanning mens man mottar sykepenger. Unio mener de foreslåtte endringene knyttet til sykepenger må utredes nærmere.

Vennlig hilsen
Unio



for
Anne Folkvord
sekretariatssjef



Ashild Olaussen
fagsjef