



Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Vår dato 29.04.2011
Deres dato 26.01.2011
Vår referanse DM 343212
Deres referanse 201100248-/JSL

Høringssvar – Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 26.01.2011. Dette er en omforent høringsuttalelse på vegne av NHO-S og landsforeningene (NHO-fellesskapet).

Innledningsvis vil vi benytte anledningen til å berømme departementet for et solid stykke arbeid i forhold til et krevende tema.

I. Generelle merknader

Spørsmålet om rettslig forankring er viktig for NHO. Kunnskapsdepartementet anbefaler i sitt høringsbrev (vedlegg 2, side 27) at EQF-rekommandasjonen forskriftsfestes fordi det vil ”innebære at rammeverket får en sterk rettsstilling, og at det fremstår som påregnelig, synlig og tilgjengelig gjennom publisering i Lovdata.”

Departementet konkluderer videre med at det ikke er nødvendig å etablere et felles hjemmelsgrunnlag for NKR i egen lov. De berørte lovene som allerede eksisterer på utdanningssektorens område, gir tilstrekkelig hjemmel til å gi en separat forskrift om det overordnede nasjonale kvalifikasjonsrammeverket. De mest sentrale lovene vil her være opplæringsloven og universitetsloven.

NKR er tiltenkt å bli et betydningsfullt verktøy for å beskrive kompetanse i det norske utdanningssystemet. De aller fleste europeiske stater har fulgt rekommandasjonen og utferdiger nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. Implementering og anvendelse krever rettslig legitimitet og forankring. NHO mener derfor også at NKR bør forskriftsfestes.

EU-traktaten Art. 149 og 150 legger imidlertid til grunn et prinsipp som sier at nasjonalstatene selv skal råde over utdanningssystemet, herunder organiseringen og gjennomføringen. Det er derfor viktig at overnasjonale føringer og rettslige beslutninger på europeisk og internasjonalt nivå ikke griper inn i den nasjonale autonomien.

EU-traktaten Art. 249 omhandler de ulike former for rettsakter som EUs beslutningsgrunnlag bygger på. Det er verdt å merke seg at EU-kommisjonen valgte å benytte den mest uforpliktende formen for en rettsakt – rekommandasjonen – da det ble besluttet å utferdige et europeisk kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (jf. EU-traktaten Art. 249).

NKR blir en nasjonal tilpassing til EQF. I juridisk forstand kan vi altså snakke om et norsk ”produkt”. Føringene fra EU-kommisjonens rekommandasjon er likevel så sterke at det er grunn til å være varsom. Vi har ikke sett den fulle og hele konsekvensen av EQF og NKR i nasjonal sammenheng. Det er derfor viktig at det – i tilfelle motstrid mellom føringer fra EU og norsk rett på området – kommer klart frem at allerede etablerte nasjonale lover og regler skal ha forrang.

II. NKR-dokumentet

1. Antall nivåer og prinsipper for innplassering

NHO mener NKR skal være et viktig verktøy til fremme av livslang læring. Slik NKR-dokumentet fremstår etter forslag fra departementet, synes vi at dette viktige perspektivet ikke kommer til syne. Livslang læring fremmes best gjennom fleksible overganger fra nivå til nivå, samt synliggjøring og anerkjennelse av tilegnet realkompetanse.

Departementet har valgt å fravike EQF i forhold til antall nivåer i kvalifikasjonsrammeverket. Det vil etter NHOs syn være enklere og mer brukervennlig å relatere NKR til EQF hvis begge hadde 8 nivåer, med bedre relaterbare henvisninger enn med 7 trinn som foreslått i høringen. Noen land har fulgt denne logikken.

På en annen side er vi enige i at det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i det norske utdanningssløpet og beskrive og nivåplassere det på en best mulig måte. Det er et viktig poeng at NKR skal gjenspeile egenarten i det norske utdanningssystemet. Som departementet påpeker, er det også av betydning at det ikke opereres med altfor mange nivåer av hensyn til oversiktligheten. Mange andre land har tilsvarende tatt utgangspunkt i eget utdanningssystem uavhengig av EQF, noe som har resultert i alt fra 6-12 nivåer.

Vi vil i det følgende knytte noen kommentarer til de ulike nivåene beskrevet i departementets forslag. Dernest vil vi fremme forslag om en nivåplassering som NHO mener ivaretar prinsippene og hensynene på en bedre måte.

Nivå 1-2

Grunnskolekompetansen (nivå 1) strekker seg over 10 år. Det er et langt spenn for kun ett nivå. Andre land har delt opp denne kompetansen i flere nivåer. Det er mulig man med fordel kunne operert med undernivåer, der det skilles mellom barneskole og ungdomsskolen.

Grunnkompetansen (nivå 2) fremstår etter NHOs syn som noe uklar. Man har gjennomført videregående opplæring, men har ikke tilegnet seg fagbrev eller studiekompetansegivende vitnemål. Det er nærliggende å se på ”grunnkompetansen” som kompetanse tilegnet av personer med svake skolefaglige forutsetninger i videregående opplæring, herunder lærekandidater, praksisbrevkandidater og *drop outs* o.l. Det bør komme klarere frem hvilke kategorier som faller inn under dette nivået; ellers kan det lett bli en slags ”sekkepost” for alt som ikke passer andre steder.

I den grad man gjennom dette nivået lykkes i å synliggjøre tilegnet kompetanse som ikke har ført til sluttkompetanse, er det positivt at denne, i likhet med realkompetanse, kan bli synliggjort og dermed anerkjent.

Nivå 3

Departementet opererer med 7 nivåer som tar for seg hele utdanningsløpet, men både nivå 3 og 4 opererer med undernivåer. Nivå 3 omhandler fullført videregående opplæring og er delt i to grupper; en for fag- og yrkesopplæringen (3 A) og en for generell studiekompetanse (3 B). Det første løpet fører til bestått fagbrev eller svennebrev, mens det andre løpet fører til studiekompetanse.

NHO-fellesskapet har i tidligere høring trukket frem den fordelene det gir å skille mellom utdanningsløpene (to separate stolper). På en annen side mister vi noe av den integrerte helheten i læreløpet som opplæringsloven legger opp til, der det ikke skilles så skarpt mellom studieforbereidende og yrkesfaglige utdanningsprogram.

Det er pragmatisk å sidestille den videregående opplæringen, uansett om man velger yrkesutdanning eller studiespesialisering. Det er imidlertid viktig å bemerke at de yrkesfaglige utdanningene normalt følger et fireårlig løp, ett år lenger enn studiespesialiserende videregående opplæring. Dette bør tydeliggjøres i NKR, selv om det ikke synes hensiktsmessig å gi fagbrevet/svennebrev et eget nivå i forhold til øvrig videregående opplæring.

Nivå 4

Nivå 4 omhandler fagskolene som er delt opp i fagskole 1 og fagskole 2 (toårig løp). Det er forståelig at det her skiller mellom de korte og de lengre fagskoleutdanningene, og at de således nivå plasseres. Fagskoleutdanningen kan vare fra et halvt år til to år. Samtidig kan det bli litt rotete og vilkårlig å dele opp denne kategorien i to. Det vil være mer naturlig å samle kategorien på ett nivå, men da benytte veiledere som kan indikere faktisk kompetanse over det nivået den formelle kompetansen tilsier, avhengig av fordypningens omfang og kompleksitet.

NHO registrerer at enkelte høringsinstanser mener fagskolenivået bør delvis overlappes nivået for den laveste graden av høyere utdanning – bachelor. NHO har forståelse for en slik tankegang og plassering, men mener fagskolens ”fortjente” plassering kan hensyntas tilstrekkelig gjennom en veiledning til NKR der realkompetanse og prinsippet om livslang læring kan godtgjøre en eventuelt høyere plassering enn det formelle utdanningsnivået i NKR-plasseringen indikerer.

Nivå 5-7

De tre øverste nivåene følger Bologna prosessen for høyere utdanning. Livslang læringsperspektivet er ikke godt nok ivaretatt, mye grunnet at prosessene som forløper for de øverste nivåene har foregått separat. NHO er enig i at de tre øverste nivåene skal ligge til den høyere utdanningen som tilegnes ved universiteter og høyskoler. Det kreves i utgangspunktet formell avleggelse av godkjent vitnemål for å komme inn under disse nivåene.

Men vi er samtidig opptatt av å anerkjenne realkompetanse og mener at veiledninger til NKR kan beskrive realkompetanse som i realiteten plasserer en person eller delkompetanse på et høyere nivå enn det den formelle kompetansen tilsier.

NHOs forslag til NKR-matrise som følger:

		Veiledning	Læreplaner
Nivå 1	Grunnskole 7. trinn	Fullført 7. trinn grunnskole er referansenivå for plassering på NKR trinn 1. Delkompetanse vurdert etter læreplanenes kompetansemål kan beskrives inn i andre trinn	Læreplaner for trinn 1 til 10 brukes som referanse for vurdering og beskrivelse av livslang læring og realkompetanse for de som ikke har dokumentasjon på formell utdanning på nivå 1 eller 2.
Nivå 2	Grunnskole 10. trinn	Fullført 10. trinn grunnskole er referansenivå for plassering på NKR trinn 2. Delkompetanse vurdert etter læreplanenes kompetansemål kan beskrives inn i andre trinn	
Nivå 3	Gjennomført videregående skole/opplæring uten godkjent vitnemål el. annet kompetansebevis	Ikke fullført videregående utdanning er referansenivå for plassering i trinn 3. Delkompetanse vurdert etter læreplanenes kompetansemål kan beskrives inn i andre trinn	Fagplaner for de enkelte fag i videregående utdanning brukes som referanse for vurdering og beskrivelse av livslang læring og realkompetanse for de som ikke har dokumentasjon på formell utdanning på nivå 4.
Nivå 4	Fullført videregående skole/opplæring med bestått vitnemål el. fag-/svenneprøve	Fullført videregående utdanning er referansenivå for plassering i NKR trinn 4.	
Nivå 5	Fagskoleutdanning	Fullført fagskoleutdanning er referansenivå for NKR trinn 5. Norsk fagskoleutdanning er en tertiær utdanning som bygger på fullført videregående skole. Utdanningen er fra ½ til 2 år og tilrettelagt for å dekke praktisk kompetansebehov i arbeidslivet. Toårig fagskoleutdanning kan gi fritak for studiepoeng i høgskolen. Det kan være avvik fra nivå 5 innen enkelte fag i ulike studieplaner. Dette kan eventuelt beskrives i vedlegg til respektive studieplaner	Studieplaner for fagskoleutdanning brukes som referanse for vurdering og beskrivelse av livslang læring og realkompetanse på nivå 5. Fag eller deler av fag i fagskoleutdanningen kan eventuelt skrives inn i trinn 6 i læreplaner eller i vedlegg til denne. Dette kan gjøres uten at det formelle utdanningsnivået skal endres.
Nivå 6	Høgskoleutdanning trinn 1 (Bachelor)	Fullført 3-årig universitets- eller høgskoleutdanning (bachelor) er referansenivå for plassering i NKR trinn 6. Det kan være avvik fra nivå 6 innen enkelte fag i ulike studieplaner. Dette kan eventuelt beskrives i vedlegg til respektive studieplaner	Rammeplan for høyere utdanning og studieplaner for de enkelte studier brukes som referanse for vurdering og beskrivelse av livslang læring og realkompetanse for de som ikke har dokumentasjon på formell utdanning på de ulike nivåer.
Nivå 7	Høgskoleutdanning trinn 2 (Master)	Fullført 5-årig universitets- eller høgskoleutdanning (master) er referansenivå for plassering i NKR trinn 7. Det kan være avvik fra nivå 7 innen enkelte fag i ulike studieplaner. Dette kan eventuelt beskrives i vedlegg til respektive studieplaner	
Nivå 8	Høgskoleutdanning trinn 3 (PhD)	Fullført 8-årig universitets- eller høgskoleutdanning (PhD) er referansenivå for plassering i NKR trinn 8. Det kan være avvik fra nivå 8 innen enkelte fag i ulike studieplaner. Dette kan eventuelt beskrives i vedlegg til respektive studieplaner	

Det bør utarbeides veiledninger til vurdering og beskrivelse av livslang læring og realkompetanse på alle nivåer. Disse bør beskrive avvik som det eventuelt kan tas hensyn til i ulike fag- eller yrkesprofesjoner.

2. Innplassering av delkvalifikasjoner

Kunnskapsdepartementet foreslår at det ikke skal innarbeides et system for delkvalifikasjoner i rammeverket på nåværende tidspunkt. Dette begrunnes i at man på skolenivå er uten studiepoeng, og ikke har utviklet verktøy for beskrivelse av omfang av utdanning, og at forholdet mellom grad/eksamen og uttelling i kvalifikasjon ikke er tilstrekkelig belyst. Man åpner imidlertid for at det i oppfølgingen av etableringen av et rammeverk bør arbeides videre med spørsmålet om innplassering av delkvalifikasjoner i rammeverket, da det vil være interessant for mange med påbegynte kvalifikasjoner å kunne synliggjøre kvalifikasjoner utover oppnådd nivå, samt få belyst hva de mangler for å oppnå en høyere kvalifikasjon.

Kunnskapsdepartementet vil i rammeverket heller ikke innarbeide en innplassering av kvalifikasjoner/kompetanser som oppnås på ikke-formelle og uformelle læringsarenaer, og som i dag ikke er en del av det offentlige utdanningssystemet. Departementet sier likevel at kvalifikasjonsrammeverket ”etter hvert må forholde seg til” slike kompetanser/kvalifikasjoner.

NHO vil påpeke den store betydningen denne type kompetansehevingstiltak har for våre medlemsbedrifters konkurransekraft.

Dersom rammeverket skal imøtekomme næringslivets behov, er det av avgjørende betydning at den kompetanse som oppnås i det uformelle utdanningssystemet kan innplasseres i rammeverket når dette etableres. NHO vil derfor anbefale at arbeidet med å innplassere delkvalifikasjoner i rammeverket igangsettes snarlig, og ber om at departementet følger opp med en konkret plan for utviklingen av de nødvendige verktøyene. Tilsvarende anbefaler vi at departementet setter i gang arbeidet med å innplassere kompetanse som oppnås på ikke-formelle og uformelle læringsarenaer i rammeverket.

3. Grunnkompetanse

Se også tidligere kommentarer til dette punktet. NHO har forståelse for at det er uheldig å benytte begreper som ikke fullført videregående skole, men når dette nivået i realiteten tar for seg nettopp denne kategorien, bør det tydeliggjøres hvilken kompetanse det er snakk om.

Se for øvrig NHOs forslag til plassering og formulering av denne kategorien senere i dokumentet.

III. Læringsutbyttebeskrivelser og nivåbeskrivelser

4. Progresjon og sammenheng mellom nivåbeskrivelsene

NHO har forståelse for at det har vært en krevende øvelse for departementet å formulere dekkende læringsutbyttebeskrivelser. Utfordringen blir å gjøre de generelle og dekkende samtidig som de skal være treffende og presise i forhold til kompetansen på de ulike nivåene. Språket har i seg selv sin begrensning. Å dele læringsutbyttebeskrivelsene inn i kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse er utfordrende i seg selv, fordi de tre elementene nødvendigvis kan gli over i hverandre.

På denne bakgrunn mener NHO-fellesskapet at læringsutbyttebeskrivelsene kan være et nyttig støtteverktøy for å skaffe seg en oversikt over tilegnet læring og modenhet; dertil hva omgivelsene kan forvente seg av kompetanse knyttet til et læreløp. Men noe mer enn et støtteverktøy kan ikke disse beskrivelsene bli. Til det blir de for vage. Misforståelser og feiltolkninger kan fort oppstå om man legger for mye i dem.

Læringsutbyttebeskrivelsene er ment å verdsette faktisk kompetanse – output – snarere enn den formelle kompetansen man faktisk kan vise til – input. Læringsutbyttebeskrivelsene kan likevel ikke alene svare til arbeidsmarkedets behov for å synliggjøre og anerkjenne livslang læring.

5. Fullført og bestått videregående opplæring – ett eller to sett av læringsutbyttebeskrivelser

I henhold til NHOs forslag til NKR-matrise, mener vi det er mest hensiktsmessig å samle all videregående opplæring. Vi vil likevel gi et par kommentarer til spørsmålet.

Når departementets forslag til NKR opererer med et skille mellom fag- og yrkesopplæringen (3 A) og generell studiekompetanse (3 B), må nødvendigvis også læringsutbyttebeskrivelsene skille mellom de to læreløpene. De er ganske like i utforming både på kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse. Mange formuleringer er helt identiske. Det gir mening og understreker likeverd og en helhetlig integreringstanke. Her er mange av formuleringene gode og dekkende: for eksempel ”kan arbeide selvstendig og ta ansvar for at arbeidet utføres faglig forsvarlig i henhold til lov- og regelverk og etablert yrkesetikk”, knyttet til nivå 3A (generell kompetanse).

Det som savnes, er noen presiseringer i retning av at yrkesfaglige læreløp normalt vil innebære en sluttkompetanse i form av utdanning til et yrke, mens generell studiekompetanse ofte er en mellomstasjon før høyere utdanning. Dette

faktum påvirker ofte elevenes holdninger, modenhet og forståelsen av den kompetansen som tilegnes.

6. Fagskolenivået

Se også tidligere kommentarer til dette punktet. For øvrig savnes en nærmere beskrivelse av mesterbrevutdanningen som naturlig hører under dette nivået. Anerkjennelse av - og kunnskap om - denne utdanningen avhenger av synliggjøring. Lov om mesterbrev i håndverk og annen næring av 1986 regulerer ordningen.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Avd. Kompetanse



Are Turmo
Avdelingsdirektør