

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Vår saksbehandler:	Kopi til	Vår dato	Vår referanse	Deres referanse
		02.05.2011	2008-0015	201100248-/JSL

Unios hørings svar til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)

Unio viser til brev datert 26.01.11, der vi inviteres til å komme med en høringsuttalelse til forslaget til et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR). Vi vil videre vise til tidligere høringer på delrammeverk og til deltakelse i referansegruppen for EQF.

Vår høring følger malen som Kunnskapsdepartementet ber om.

Vi har i arbeidet med dette hørings svaret konsultert våre medlemsforbund. Unios synspunkter har også vært behandlet i Unios styre.

I Generelle merknader

Mobilitet

Mobilitet er et nøkkelbegrep i arbeidet med kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Unio ønsker å gjenta fra tidligere høringsuttalelser at kvalifikasjonsrammeverk kan gjøre livslang læring og mobilitet enklere. Når det gjelder utdannings- og arbeidsmobilitet, er et kvalifikasjonsrammeverk i seg selv ikke tilstrekkelig for å øke eller eventuelt bedre mobilitet. Andre tiltak som sammen med kvalifikasjonsrammeverket kan styrke mobilitet og fremme livslang læring, er Europass, EUs program for livslang læring og ikke minst økonomiske virkemidler. Unio ønsker å presisere at denne typen initiativ og arbeid må vektlegges også i framtida.

Den største arbeidsmobiliteten vi har i Europa er arbeidstakere med liten, eller ingen formell kompetanse. I et europeisk perspektiv er det ikke utbygde systemer for validering av uformell og ikke-formell kompetanse, og det er ikke noe felles system for anerkjennning av denne typen kompetanse. I et slikt perspektiv kan et felles, europeisk kvalifikasjonsrammeverk bidra til å rette fokus på validering av realkompetanse.

Unio ønsker allikevel å uttrykke bekymring knyttet til overslaget et slikt rammeverk kan få på kunnskaps-, lærings- og menneskesyn. Vi må også ta i betraktning at et NKR kan bestå lenge; også gjennom perioder der vi kan oppleve nye samfunnspolitiske strømninger og nye utdanningspolitiske regimer. Unio er bekymret for uønskede føringer et kvalifikasjonsrammeverk vil kunne få på innholdet i nasjonale utdanninger: vil generelle og overordnede læringsutbyttebeskrivelser kunne føre til at vi mister noe av tverrfagligheten i utdanninger? Vil praksis i utdanninger verdsettes lavere? Vil læringsutbyttebeskrivelser kunne bli forstått som minimums- eller maksimumsbeskrivelser for utdanninger?

Kvalitet

En viktig faktor for forholdet mellom EQF og NKR blir kvalitet og kvalitetssikring. Unio ønsker å peke på at denne dimensjonen må omtales innledningsvis i dokumentet.

Uformell og ikke-formell kompetanse

I utviklingen av EQF har det vært et parallelt fokus på kunnskap, ferdigheter og kompetanse ervervet i det formelle utdanningssystemet, og uformell og/eller ikke-formell kompetanse ervervet andre steder. Unio mener at det er viktig at all kompetanse synliggjøres, og støtter departementets vurdering av at det i denne sammenhengen må skje gjennom etablerte ordninger i det formelle utdanningssystemet. Vi ser imidlertid at enkelte grupper som har tatt sin utdanning, eller ervervet sin kompetanse utenfor Norges grenser, kan møte hindringer i å få denne anerkjent i Norge. Det kan for eksempel være innvandrere som opplever at godkjenning av utenlandsk utdanning er en uoversiktlig prosess, både når det gjelder utdanning og arbeidsmarked.

Retten til realkompetansevurdering og tilgang til yrkesprøving er viktige virkemiddel for å få anerkjent kompetanse. Vi vet at dette praktiseres ulikt, og at det oppleves av mange som vanskelig å få godkjent sin kompetanse. Unio mener at det må sees særlig på regelverket og praktisering av dette, uavhengig av arbeidet med nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Vi er opptatt av at informasjon og prosedyrer skal være lett tilgjengelig og enkelt forståelig for alle.

Livslang læring

Med de presiseringene som er kommet i høringsdokumentet, vil det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring være begrenset til å beskrive kvalifikasjoner oppnådd i det norske utdanningssystemet, med andre ord å synliggjøre veiene i det formelle systemet. Dette vil kanskje særlig ha sin verdi i sammenligning med andre lands utdanningssystemer. Når det gjelder høyere utdanning, har vi et gjenkjennbart system i og mellom landene i Europa.

Det foregår mye formell, ikke-formell og uformell læring som ikke fanges opp i et slikt system. Eksempelvis har Unios medlemsforbund Utdanningsforbundet, lenge vært en pådriver for å få på plass et system for etter- og videreutdanning for sine medlemsgrupper. I denne sammenhengen vil denne formen for utdanning ikke være "synlig" før man har oppnådd en ny grad. Unio mener derfor at følgende påstand blir noe misvisende, og foreslår siste del av setningen tatt ut (understreket): Ved å føye til at kvalifikasjonsrammeverket skal gjelde for "livslang læring" ønsker man både å markere at rammeverket skal reflektere kvalifikasjoner på alle nivåer, og at det skal fremme verdsetting av kvalifikasjoner vunnet gjennom hele livet (livslang) og på alle arenaer (livsvid) (pkt 3.1, side 9).

Juridisk grunnlag

Spørsmålet om den rettslige forankringen av EQF og NKR er viktig. Kunnskapsdepartementet anbefaler 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* (vedlegg 2, side 27). Unio støtter dette.

Departementet konkluderer 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 er opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. Unio vil minne om at nasjonalstatene skal råde over sitt eget utdanningssystem, herunder både innhold og organisering av utdanninger. Det er derfor viktig at overnasjonale føringer og rettslige beslutninger på europeisk og internasjonalt nivå ikke griper inn i den nasjonale autonomien.

NKR blir en nasjonal tilpassing til EQF. Departementets forslag legger det norske utdanningssystemet til grunn for rammeverket. I juridisk forstand kan vi altså snakke om et norsk "produkt". Føringerne fra EU-kommisjonen 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. Blant annet skal alle nye utdanninger utvikles relatert til nivåene i kvalifikasjonsrammeverket.

Unio mener at det må komme klart fram at allerede etablerte nasjonale lover og regler skal ha forrang i tilfelle motstrid mellom føringer fra EU og norsk rett på området.

Andre europeiske initiativ

Unio er positive til at Norge deltar aktivt i mange av de pågående europeiske prosessene. Som påpekt ovenfor, er det ikke alle initiativene som vi ser de fulle konsekvensene av på det nåværende tidspunkt. Vi viser også til andre EU-initiativ som vi ser beveger seg mot innhold i utdanninger, for eksempel forslaget om et kvalifikasjonspass (Professional Cards) og felles, europeisk læreplan (European curriculum). Unio har vært skeptisk til ECVET, eller opplæringspoeng i fag- og yrkesopplæringen og er derfor positive til at arbeidet til et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk ikke eksplisitt er knyttet til et slikt poengsystem. Vi har merket oss at høringsdokumentet (vedlegg 2) fra KD knytter EUs direktiv om yrkesgodkjenning til NKR (pkt 2.5, s. 8). Unio mener at det ikke er gode grunner til at dette skal være en del av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, og foreslår derfor punkt 2.5 tatt ut av det endelige dokumentet.

II NKR-dokumentet

1. Antall nivåer og prinsipper for innplassering

Når det gjelder prinsipper for innplassering er det viktig at nivåene som er beskrevet i kvalifikasjonsrammeverket må henge sammen mht progresjon. Samtidig må et slikt overordnet rammeverk være romslig i den forstand at mange utdanninger eller emner, fag og moduler i utdanninger ligger på et lavere eller høyere nivå enn det nivået kompetansen som helhet blir plassert på. I det allerede eksisterende rammeverket for høyere utdanning ser vi dette, der den fireårige lærerutdanningen er lagt på nivå med bachelor, da den ikke i sin helhet ligger på samme nivå som en master.

Når det gjelder de foreslåtte nivåene 1–4, som denne høringen omfatter, følger de naturlig av nivåene i det norske utdanningssystemet og Unio støtter derfor departementets forslag til 7 nivå.

Når det gjelder prinsipper for innplassering, fremheves det i høringsdokumentet at det er læringsutbytte, ikke utdanningslengde, som skal legges til grunn for nivåinnplassering. Som kjent er ikke fagskoleutdanningene i Norge beskrevet med læringsutbytte. Det blir derfor noe "tilfeldig" hvor enkeltutdanninger ville blitt plassert. Imidlertid er fagskolene definert til *ett utdanningsnivå* i Norge, noe som bør ligge til grunn for innplassering i NKR. Se III, pkt 6 for utdypende kommentarer.

Fagkolenivået gir også noen utfordringer for progresjon fra de studiespesialiserende utdanningsprogrammene (foreslått nivå 3B) til foreslått nivå 5 (høyere utdanning). Med et nivå mellom kan det se ut som om man må gå veien om fagskole for å begynne i høyere utdanning. Det må derfor komme klarere fram at man er studiekompetent etter fullført videregående opplæring, studiespesialiserende utdanningsprogram.

2. Innplassering av delkvalifikasjoner

Delkvalifikasjoner har ikke vært en del av den norske debatten, verken i referansegruppen for NKR eller i høringskonferanser. Vi mener at det er behov for en egen utredning, eller kartlegging knyttet til delkvalifikasjoner og støtter derfor Kunnskapsdepartementets vurdering av ikke å ta dette inn nå.

3. Grunnkompetanse

Når det gjelder forslag til nivå 2 (grunnkompetanse eller tilsvarende i videregående opplæring) vil Unio påpeke at grunnkompetanse er hjemlet i opplæringsloven som en rett elever har til å kunne dokumentere sin kompetanse så langt de har evner og muligheter— denne retten må ikke begrenses til et fastlagt nivå. Vi mener derfor at læringsutbyttebeskrivelsene ikke må være til hinder for dette. Et nivå for grunnkompetanse må inneha den nødvendige fleksibiliteten til at dagens rett blir ivaretatt. Unio ønsker å presisere at ved å legge grunnkompetanse på et eget nivå, åpnes det *ikke* for å fastsette et nytt nivå i det norske utdanningssystemet. Det er en måte å verdsette kompetansebevis som viser at ikke alle tar sikte på full videregående opplæring, men har fulgt et planlagt løp for den enkelte.

III Læringsutbyttebeskrivelser og nivåbeskrivelser

4. Progresjon og sammenheng i og mellom nivåbeskrivelsene

Når det gjelder sammenheng og progresjon i og mellom nivåene, vil det være nødvendig med en gjennomgang av disse når innspillene fra høringsinstansene er innarbeidet i høringsuttalelsen. Unio ønsker å presisere, som innledningsvis, at sammenhengen mellom nivå 3b og nivå 5 må komme tydelig fram.

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

Det er mange argumenter både for å ha ett og to sett med læringsutbyttebeskrivelser. Det har vært anført grunner som at man ønsker å heve status for fag- og yrkesopplæring ved å ha ett sett gjenkjennelige læringsutbyttebeskrivelser og det har vært anført betydningen av å ha ett sett for de studiespesialiserende utdanningsprogrammene hvor kunnskap i to språkfag vektlegges. På den annen side vil et overordnet kvalifikasjonsrammeverk uansett ikke fange det fagspesifikke for de aller fleste fagene, da læringsutbyttebeskrivelsene skal være på et overordnet nivå. Her kan det være nyttig å se en parallell til bachelor-nivået (i det allerede etablerte kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning): Det er store variasjoner når det gjelder innslag av teoretiske fag, praktiske fag og praksis på bachelor-nivået, men de har ett sett med læringsutbyttebeskrivelser.

Med Reform 94 og en felles opplæringslov ligger norsk videregående opplæring i dag på samme nivå, men med ulike modeller for de ulike utdanningsprogrammene. Unio mener at det ikke foreligger noen grunn til å endre på dette, og mener derfor at all videregående opplæring også bør ligge på samme nivå i kvalifikasjonsrammeverket og med felles sett av læringsutbyttebeskrivelser .

6. Fagskolenivået

I det norske utdanningssystemet er fagskolen på et selvstendig nivå over videregående opplæring og ved siden av høyere utdanning. Begge utdanningsnivåene kjennetegnes av ulike kvaliteter og formål. Med de presiseringer og krav til offentlig godkjenning av fagskoleutdanningene, som er hjemlet i fagskoleloven, skal fagskoleutdanningene ivareta lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Dette er en nasjonal målsetting, styrt av nasjonale behov og lover. Læreplanene i fagskoleutdanningene er ikke beskrevet med læringsutbytte. Det norske fagskolenivået har heller ingen klar europeisk

parallell. Dette – i tillegg til at avsluttede fagskoleutdanninger har en varighet på mellom 6 md. og 2 år – kan medføre noen utfordringer med å innplassere både i eget og andre lands utdanninger og kvalifikasjonsrammeverk. Det kan også skape uklarheter både nasjonalt og internasjonalt, forutsettes det for eksempel fagskole 1 for å starte på fagskole 2?

Når det gjelder læringsutbyttebeskrivelsene for både fagskole 1 og 2, brukes begreper som bransjekunnskap og lignende. Vi minner om at fagskoleutdanningene skal bygge på all videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, noe som gjør at begrepet bransje ikke vil være relevant for mange yrkesgrupper og arbeidsplasser. Dette må endres i endelig dokument.

Nivåplassering for fagskolenivået

Utdanningsforbundet mener at fagskolenivået i denne sammenhengen må defineres på nivå 4. Vi mener at læringsutbyttebeskrivelsene i EQFs nivå 4 samsvarer med det vi forventer at fagskolestudenter generelt skal kunne. Kunnskapsdepartementet har i høringsdokumentet valgt å foreslå læringsutbyttebeskrivelser for fagskole 1 og fagskole 2, noe Unio mener ikke er hensiktsmessig. Læringsutbyttebeskrivelsene må imidlertid utformes slik at de ivaretar egenarten for disse utdanningene.

Vennlig hilsen
Unio

Ingjerd Hovdenakk
sekretariatssjef

seniorrådgiver