



Kunnskapsdepartementet

Vår dato 11.12.2015
Deres dato 13.10.2015
Vår referanse KI
Deres referanse 15/4758-

Hørings svar – Endringer i opplæringsloven – godkjenning av utenlandsk fagutdanning

NHO-fellesskapet (NHO og landsforeningene) viser til høringsbrev og tilhørende notat av 13. oktober som omhandler innføring av praksisbrev i alle fylker og etablering av en godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning. Vi velger å dele opp høringen i to, da den inneholder to sett sakskompleks som det etter vår oppfatning er mest hensiktsmessig å dele opp.

Vi vil i det følgende kommentere på godkjenning av utenlandsk fagutdanning.

Først vil vi vise til felles brev fra NHO og LO til Kunnskapsdepartementet av 18. november der vi gir støtte til NOKUT som permanent godkjenningsorgan for ordningen.

Kort oppsummert støtter NHO-fellesskapet departementets høringsbrev, men vi mener ordningen må forvaltes av NOKUT på permanent basis. Videre mener vi at de faglige rådene må spille en helt sentral rolle som faglig rådgivende organ overfor NOKUT. Det er også viktig for oss at godkjente utenlandske fagutdanninger ikke blir likestilt med norsk fagbrev, men kvalifikasjonen kan godt være sidestilt. Dette fordi vi mener en rekke utenlandske yrkeskvalifikasjoner ikke innehar samme omfang som norske faglæreplaner, og likestilling kan utløse urimelige tariffmessige konsekvenser for konkurranseutsatte norske næringer.

Vi viser også til Utdanningsdirektoratets utredning og anbefaling om ordning for godkjenning av utenlandsk fagutdanning, del 1 av 28. oktober 2014 og del 2 av 9. februar 2015, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Videre viser vi til brev fra Norsk Industri og Fellesforbundet av 31. mars 2014 i forbindelse med lønnsoppgjøret og svar fra statsråd Torbjørn Røe Isaksen 1. april 2014. Partene ba her om at: *Arbeidsinnvandrere må få vurdert sin fagkompetanse opp mot norsk fagutdanning. I dag fungerer systemet for dette svært dårlig. Vi mangler et nasjonalt fagorgan som kan vurdere og godkjenne fagutdanning. Regjeringen bør snarlig vurdere hvordan dette best kan løses.*

Vi viser også til forslag til statsbudsjett 2016 hvor det er foreslått kr 17 mill. til en ordning for godkjenning av utenlandsk fagutdanning.

Konklusjon:

Framskrivinger av arbeidskraftsbehovet viser at Norge trenger flere fagarbeidere. Der er derfor viktig at vi har en kompetansepolitikk som sørger for at kvalifisert arbeidskraft finner veien inn i arbeidslivet og bidrar til økt verdiskaping.

NHO er derfor positive til å opprette en ordning som gir utenlandske arbeidstakere mulighet for å få vurdert sin kompetanse opp mot norsk fagutdanning. NHO støtter derfor forslaget fra Kunnskapsdepartementet, men har følgende bemerkninger til hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for godkjenningen.

Vedtaket

Vedtaket om godkjenning må være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Vedtaket må omfatte:

1. Nivåplassering og omfangsvurdering
2. Sannsynlighetsvurdering av innsendt dokumentasjon og ekthet
3. Sidestilling sammenliknet med tilsvarende norsk utdanning
4. Klageadgang

NHO mener det er viktig at det i tillegg til vedtaket vedlegges, uansett positivt eller negativt vedtak:

- Anbefaling om kompletterende utdanning for å nå kompetansemålene i angjeldende norsk læreplan.
- Informasjon om de stedene som tilbyr relevante kurs for å komplettere utdanning.
- Informasjon om hvordan man melder seg opp til teoretisk og praktisk fag-/svenneprøve.

Dersom et av punktene 1-3 ovenfor ikke tilfredsstillter NOKUTs krav er vedtaket avslag på søknaden. Avslag begrunnes.

Den norske fagarbeideren og det norske fag-/svennebrevet

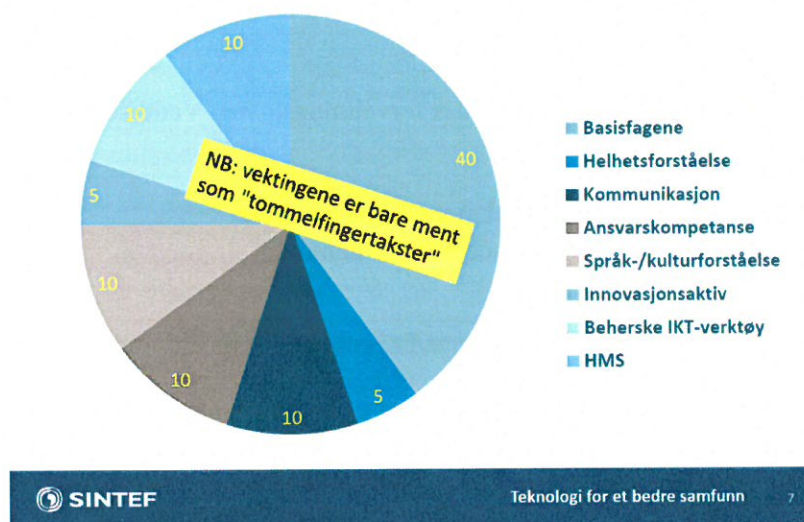
Dyktige fagarbeidere i dagens norske arbeidsliv har ikke bare faglige kvalifikasjoner som elektrikere, sveisere eller tømrere, men også kvalifikasjoner som omfatter innovasjon, helhetsforståelse, ansvars- og ledelseskompetanse, og dokumentasjonskompetanse. Norge har fagarbeidere med teoretisk og yrkesfaglig kunnskap på høyt nivå. Å være tømrer ved en entreprenørbedrift eller sveiser på et verft innebærer mer enn å kunne det byggetekniske eller sveisetekniske. Slike ansatte må også kunne se helheten, være i stand til å planlegge arbeidet, ta ansvar for framdriften i prosjektene, forstå hva som er verdiskapende og hva som ikke er det å være i stand til å lede seg selv og koordinere seg mot andre.

Slike selvstendige og initiativrike fagarbeidere har kanskje en høy timepris ved internasjonal sammenlikning, men de har også en X-faktor: De bidrar mer og bredere enn bare det fagtekniske i sitt arbeid. Det bidrar også:

- gjennom helhetlig forståelse av bedriftens produksjonsprosess og evne til å sette faget sitt inn i en større sammenheng som øker bedriftenes evne til kontinuerlig forbedring og innovasjon.
- fordi de kan planlegge, lede seg selv og koordinere seg mot andre. Det senker behovet for andre ansatte i indirekte arbeid, og de senker dermed styrings- og kontrollkostnadene. Dette gir færre "ikke-produserende" personer.
- Kostnadsnivået krever også at fagarbeideren tar over mer av prosjektlederrollen.

Det er allment akseptert at det er denne selvstendigheten som er nøkkelen til suksessen for den norske fagarbeideren. Den faglige kompetansen utgjør altså kun en del av kompetansen til en norsk fagarbeider – men hva består den øvrige kompetansen av? Modellen under er utviklet av SINTEF og Kværner i forbindelse med prosjektet SKILLS – The Future Industrial Worker in Skilled Practice. Selv om det er industrien prosjektet dreier seg om, er beskrivelsen fullt ut dekkende også for andre bransjer og næringer.

Figur 1 Hva skal fremtidens fagarbeider kunne? (Kilde: SINTEF og Kværner)



Her ser vi at basisfagene er viktige – men at det er flere andre kvalifikasjoner som til sammen utgjør kompetansen til den norske fagarbeideren. Punktvis er det blant annet:

- Med språkforståelse menes ferdighet (muntlig og skriftlig) først og fremst i norsk og engelsk. Språket ligger til grunn for kommunikasjonen i arbeidet – og er også er nøkkelen til å tilegne seg de øvrige kompetansene i figuren over. Kultur er ”måten vi gjør ting på her hos oss”. Med kulturforståelse menes evne og vilje til å kunne arbeide godt sammen med kolleger som kommer fra andre arbeidskulturer, og som derfor har andre grunnleggende antakelser, andre verdier og andre holdninger.
- Med innovasjonsaktiv mener vi at fagarbeideren utgjør en viktig del av bedriftens kollektive praksis med å bruke sine erfaringer for å omstille, videreutvikle eller nyutvikle arbeidsprosesser, produkter, markeder eller egen organisasjon.
- Å beherske IKT-verktøy er å kunne sette seg inn og bruke ulike former for IKT-støtte i tilknytning til for eksempel planlegging, organisering, koordinering, kommunikasjon, styring og rapportering.
- Å beherske HMS er å ta aktivt deltagende medansvar for sikring og utvikling av helse, arbeidsmiljø og sikkerhet for seg selv, for kolleger og for hele bedriften.

Den endelige sluttvurderingen av fagutdanningen er fag-/svenneprøven, som er en praktisk prøve på lærlingens kunnskaper, ferdigheter og holdninger. I opplæringslova §3-57 står det om fag-/svenneprøven:

Innanfor ramma av kompetansemåla i læreplanen skal oppgåva prøve kandidaten i:

- Planlegging av arbeidet og grunngjeving for valde løysingar
- Gjennomføring av eit fagleg arbeid
- Vurdering av eige prøvearbeid
- Dokumentasjon av eige prøvearbeid

Prøven har som mål å avklare hvorvidt lærlingen kan planlegge og skjønne hensikten med arbeidet. For å få utstedt fagbrev og kunne kalle seg fagarbeider må lærlingen bestå fagprøven.

Kandidaten må her alene planlegge, gjennomføre, vurdere og dokumentere sitt arbeid. Slik stilles det krav til kandidatens selvstendighet. Dette er gjennomgående i alle læreplaner i yrkesfag.

Sidestilt utdanning

NHO mener at den foreslåtte godkjenningsordningen vil innebære at en utenlandsk fagutdanning som blir godkjent vil være *sidestilt*, ikke likestilt som det står i forslaget til lovtekst, med norsk fagutdanning. Med *sidestilt* mener NHO at:

- Ordningen skal gjelde utenlandsk fagutdanning som ligger på nivå med videregående opplæring i Norge og har et tilsvarende omfang.
- Den utenlandske utdanningen må inneholde tilstrekkelig mange av de vesentlige elementene i det aktuelle faget.

Begrepet *sidestilt* kan forstås som opplæring på samme nivå, men med ulikt innhold, eller kompetanse som innholdsmessig har mange av de samme elementene i seg, og derved kan sidestilles. Søkerens dokumentasjon blir sammenlignet med aktuell(e) norske læreplan(er). Er det tilstrekkelig felles elementer på samme nivå, gis det en dokumentasjon på at utdanningen vurderes som sidestilt. I en godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning vil det være kompetanse på Vg3- nivå som er utgangspunktet for godkjenningen. Det er denne forståelsen NHO legger til grunn i sitt videre arbeid med godkjenning av utenlandsk fagutdanning.

Som Sintef-modellen viser vil nødvendig språk- og kulturkompetanse være sentralt i kompetanseområdet til norsk fagopplæring. I denne forbindelse viser vi til brevet fra Norsk Industri og Fellesforbundet av 31. mars 2014 vedrørende språkopplæring og til prosjektet som gjennomføres mellom blant andre Norsk Industri, BNL, Fellesforbundet og Kunnskapsdepartementet om norskopplæring for arbeidsinnvandrere. NHO er fornøyd med at Vox har fått en utvidet oppgave innenfor BKA-programmet slik at bedriftene kan søke om førstegangs språkopplæring til arbeidsinnvandrere. NHO mener fortsatt likevel at språkopplæring til arbeidsinnvandrere generelt er et offentlig ansvar. Det offentlige må tilby språkopplæring til arbeidsinnvandrere på samme nivå som for flyktninger og asylsøkere som får varig opphold i Norge.

NHO vil presisere at sidestilt fagutdanning i kombinasjon med nødvendig språkkompetanse gir grunnlag for å avlegge norsk fag-/svenneprøve.

Eksisterende europeiske ordninger for godkjenning¹

Det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæring betegnes ofte som Københavnprosessen. Formålet med dette samarbeidet er å gjøre fag- og yrkesopplæringen mer attraktiv, øke kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen og å gjøre sammenlikning av kompetanser mellom land enklere. I denne sammenheng har EU kommisjonen utviklet fire mobilitetsverktøy. Disse er Europass, European Qualification Framework (EQF), European Quality Assurance in Vocational Education and Training (EQAQVET) og European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET). Norge har signert samtlige

¹ Kilde: Utdanningsdirektoratet 14.10.2014 - Høringsnotat: Kan ECVET brukes som verktøy for å godkjenne kompetanse?

strategidokument i Københavnprosessen og har innlemmet rekommandasjonene om EUs mobilitetsverktøy i EØS-avtalen.

ECVET er verktøy for dokumentasjon og vurdering av kompetanse for enkeltpersoner. Verktøyet kan bidra til at kompetanse lettere blir godkjent uavhengig av når og hvor kompetansen ble oppnådd.

Utdanningsdirektoratet har vurdert de ulike ordningene mot en norsk godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning: "Slik utdanningsdirektoratet ser det, vil ECVET kunne være et nyttig verktøy for denne målgruppen². Det kan, sammen med EQF og Europass, bidra til å sidestille en kvalifikasjon fra utlandet med norsk fag-/svennebrev".

Vi merker oss her at direktoratet bruker begrepet *sidestillt* og ikke *likestillt* om en godkjenning av utenlandsk fagutdanning. De har definert begrepet *sidestillt* kompetansen som følger: "Begrepet *sidestillt* kan forstås som opplæring på samme nivå, men med ulikt innhold, eller kompetanse som innholdsmessig har mange av de samme elementene i seg, og derved kan *sidestilles*."³

NHO deler vurderingen av ECVET og Europass som nyttige verktøy i en godkjenningsordning for *sidestillt* fagutdanning.

Ansvar for godkjenning av utenlandsk fagutdanning

NHO støtter at ansvaret for godkjenning av utenlandsk fagutdanning legges til NOKUT. Vi mener at det er svært viktig at alle utdanninger uavhengig av nivå godkjennes av samme instans, både av kompetansemessige og ressursmessige hensyn. For arbeidslivet er forenkling og effektivt at disse funksjonene samles ett sted. Vi anbefaler at ansvaret legges til NOKUT, som har bygget opp ekspertise og spesialiserte kompetanse når det gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning.

Høringsbrevet refererer ikke til konkret EU-lovverk, eller vurdering av denne ordningen opp mot forbudet om diskriminerende regelverk, men vi forutsetter at innføringen av ordningen er blitt vurdert opp mot relevant EU-lovverk.

Gjennomføring og saksbehandling

I høringsutkastet er ikke metoden for den faglige vurderingen beskrevet. NHO mener at det samlede ansvaret for saksbehandlingen og koordineringen av prosessen må ligge hos én instans, fra mottatt søknad til vedtak foreligger. Godkjenningen vil omfatte utredning, saksbehandling og enkeltvedtak.

NOKUT har imidlertid selv ikke kompetanse til å vurdere det faglige innholdet i utdanningen. NHO mener derfor at ansvaret for vurdering av det faglige innholdet i utdanningen må legges til de faglige rådene. De faglige rådene vil da være ansvarlige for å vurdere i hvilken grad det er overlapping mellom den utenlandske utdanningen og norsk læreplan og om det er tilstrekkelig overlapping til å anbefale godkjenning. De faglige rådene vil da inngå som en del av NOKUTs saksbehandling. I oppstarten av ordningen vil det være behov for tett kontakt mellom de faglige rådene og NOKUT. Etter hvert vil NOKUT opparbeide en praksis som vil gjøre at NOKUT kan ta en større del av den faglige vurderingen i enkeltsakene. NOKUT vil deretter ha behov for å bruke de faglige rådene i de tilfellene hvor de ikke har etablert en praksis innen et eller flere fag.

² Definert som: "Personer som ønsker godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring".

³ Kilde: Udir – Ibid.

Denne oppgaven ligger ikke i mandatet for de faglige rådene i dag. Mandatet må derfor utvides til å omfatte denne oppgaven. I tillegg må det utvikles hensiktsmessige saksbehandlingsrutiner mellom NOKUT og de faglige rådene.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Avd. Kompetanse



Are Turmo
Avdelingsdirektør

