

Notat

Til	Kunnskapsdepartementet
Fra	Hovedorganisasjonen Virke
Dato	23.09.2019
Sak	Høringsuttalelse NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling (Markussen-utvalget)

Virke er den ledende hovedorganisasjonen for handels- og tjenestenæringene i Norge og representerer over 21.000 virksomheter. Virkes medlemsvirksomheter kommer fra bransjer som handel, kunnskap, teknologi, reiseliv, service, helse, omsorg, utdanning, kultur og frivillighet. Til sammen utgjør de om lag 250.000 arbeidsplasser.

Kunnskap og kompetanse er nødvendig for å håndtere de langsiktige utfordringene landet og verden står ovenfor. Denne utredningen, sammen med andre tiltak i regjeringens kompetansereform, kan bidra til å arbeidslivsrette det formelle utdanningssystemet. Det er positivt og viktig.

Det er i utredningen gode analyser og konkrete forslag til tiltak for å gjøre utdanningssystemet vesentlig mer arbeidslivsrettet. Utvalget gjør et godt forsøk, innenfor sitt mandat, på å etablere en skikkelig nasjonal satsing på livslang læring. Men forankring og innretning av tiltakene er helt avgjørende for suksess i oppfølgingen.

Det er viktig at utredningen er konkret på hindringer og barrierer både på etterspørre og tilbydersiden, og har forslag til å fjerne eller redusere disse.

Samtidig stiller vi spørsmål om utredningen underkommuniserer kompetanseutfordringene vi står ovenfor. For å lykkes er det avgjørende at det blir mer attraktivt med omstilling, for utdanningsinstitusjoner, næringsliv og for kompetansebygging hele livet hos arbeidstakere.

Virkes hovedsynspunkter:

- **Vi støtter forslagene om et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging og en godkjenningsordning for ikke-formell opplæring, men forutsetningen er at disse tiltakene får en klar forankring i arbeidslivet**
- **For å sikre en etter- og videreutdanning som er arbeidslivsdrevet, trenger vi å opprette et nytt organ i trepartssamarbeidet**
- **For å mestre endringstakten i kompetansebehovene må vi gjøre det mulig og attraktivt for utdanningsinstitusjonene å komme ut og bidra i de raske prosessene som går i arbeidslivet, ikke bare at de tilrettelegger egne tilbud for å gjøre det mer attraktivt for arbeidslivet å komme til institusjonene**
- **Vi støtter utvalgets argumentasjon og forslag om å løse opp på dagens praktisering av gratisprinsippet i høyere utdanning**

Kompetansepolitisk dilemma

Denne utredningen, sammen med andre tiltak i regjeringens kompetansereform, bidrar til å arbeidslivsrette det formelle utdanningssystemet. Det er positivt og viktig.

Samtidig forsterker det et kompetansepolitisk dilemma. Matteus-effekten slår inn gjennom denne sterke satsingen på utdanningssystemet i kompetansepolitikken. Det vi vet mest om, som får mest oppmerksomhet og mest ressurser fra før av, vil bli ytterligere prioritert hvis ikke tiltakene for å styrke livslang læring innrettes slik at forskjellene utjevnes.

De fleste som er i en læringsprosess befinner seg utenfor utdanningssystemet, og vi tror det er slik det bør være også i fremtiden. Vi ser en høy endringstakt i kompetansebehovene og en kontinuerlig utvikling for å mestre jobbhverdagen, og alle trender peker mot at læringen i arbeidslivet blir stadig viktigere.

Utvalget svarer godt på mandatet, men vi må sette denne utredningen inn i en større sammenheng.

Arbeidslivet står generelt i en krevende situasjon med stor konkurranse og en økonomisk virkelighet som krever god strategisk bruk av ressurser, og en kompetansepolitikk som støtter opp om dette.

Det er ikke riktig å peke på det formelle utdanningssystemet hver gang nye kompetansebehov dukker opp. Utdanningsinstitusjonene må bli bedre på samhandling med arbeidslivet, men arbeidslivet som læringsarena må også styrkes.

Derfor er vi glade for at utredningen understreker betydningen av livslang læring som er arbeidslivsdrevet. Vi må bare sørge for å rigge til oppfølgingen av utvalgets arbeid slik at vi får til dette i praksis. For å lykkes med det mener vi det blant annet må etableres et nytt treparts-organ.

Kommentarer til de enkelte forslag

Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging

Dette programmet er det mest omfattende forslaget fra utvalget, og det har et potensial til å kunne bli det viktigste. Det avgjørende vil være om programmet reelt sett blir «arbeidslivsdrevet». Forslaget om å etablere dette programmet står i den delen av rapporten som omhandler «Tiltak for styrket tilbud». Utvalget understreker selv i sin begrunnelse at etterspørrekompetansen i mange deler av arbeidslivet er lav, og at det får konsekvenser for kompetanseinvesteringene særlig i små- og mellomstore virksomheter. Vi mener det er en forutsetning for en «arbeidslivsdrevet kompetansebygging» at det er etterspørresiden som styrkes og som legger premissene for programmet.

En hovedkonklusjon fra Kompetanseutviklingsprogrammet (KUP), som utvalget viser til, var nettopp utfordringen at tilbudssiden i altfor stor grad la premissene for identifisering og utvikling av kompetansetiltak og brukte programmet til å styrke sin rolle uten at det ble en tilsvarende styrking av etterspørresiden.

Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging må etter vår mening innrettes slik at det først og fremst er etterspørresiden som får oppmerksomhet og insentiver.

En annen lærdom fra KUP vi mener er viktig, er organiseringen av programmet.

Organiseringen av KUP var på mange måter bra og hensiktsmessig, med eget programstyre hvor regjeringen oppnevnte styreleder og resten av styret var oppnevnt av partene i arbeidslivet.

Men kunnskapen fra KUP-prosjektene om kompetansebygging i arbeidslivet og gode eksempler fra virksomhetene ble ikke fanget opp av en organisering som kunne analysere og omsette dette videre i politikikutvikling og spredning.

Markussen-utvalget skriver at «Programmet skal være en nasjonal ordning, og at ordningen derfor bør forvaltes av et nasjonalt organ med kompetanse på feltet.» Hvis vi forstår begrepet

«feltet» som «arbeidslivsdrevet kompetansebygging», har vi ingen organer i Norge i dag som har kompetanse og forutsetninger for å forvalte arbeidslivets perspektiv på kompetansebygging. Utvalget har ikke konkretisert nærmere hva de legger i kompetanse på feltet, men det er nærliggende å tenke seg

opprettelsen av et programstyre i Kompetanse Norge. Virke mener dette ikke gir den forankringen i arbeidslivet som er nødvendig, og det sikrer heller ikke en aktiv utvikling av god arbeidslivsdrevet utvikling av kompetansepolitikken basert på tiltak og erfaringer.

Arbeidslivets Kompetansesenter

Virke foreslår derfor at det opprettes et nasjonalt treparts-organ som får mandat til å ivareta de delene av den nasjonale kompetansepolitikken som må forankres i arbeidslivet, for eksempel:

- Program for arbeidslivsrettet kompetansebygging
- Godkjenningsordning for ikke-formell opplæring
- Implementering av konseptet «Balansekunst» som verktøy for å beskrive og dokumentere kompetanse som bygges i arbeidslivet, for vurdering av realkompetanse og for bedre samspill mellom formell og ikke-formell læring

Vi mener dette organet må finansieres over statsbudsjettet som en del av de midlene Stortinget årlig bevilger til livslang læring. Organet må styres av myndighetene og partene i arbeidslivet i fellesskap og at partene tar ansvar for den daglige driften.

Implementering av konseptet «Balansekunst»

Ett av tiltakene i Nasjonal Kompetansepolitisk Strategi 2017-2021 var å utvikle en modell og metode for å kunne beskrive den kompetansen som bygges opp i arbeidslivet. Hensikten med tiltaket var å skape en bedre forståelse av denne kompetansen slik at den kan tas i bruk og verdsettes på en bedre måte enn i dag. Utviklingsprosjektet var finansiert av myndighetene, og forankret og gjennomført i arbeidslivet.

«Balansekunst» er et eksempel på at kompetanse sett fra arbeidslivet må beskrives på en vesentlig annen måte enn kompetanse som utvikles av et utdanningssystem. Balansekunstmodellen gir en unik mulighet til å realisere en arbeidslivsdrevet kompetansebygging. Gjennom denne modellen kan kompetansebehovene i den enkelte rolle i arbeidslivet og den individuelle kompetansen beskrives.

«Balansekunst» gjør det mulig å se sammenheng mellom den kompetansen som bygges i det ikke-formelle opplæringssystemet og den formelle utdanningen, og bygge bro mellom de ulike læringsarenaene. Nettopp det at en med «Balansekunst»-konseptet kan beskrive kompetansestandarder i arbeidslivet på samme måte som en beskriver utdanningsstandarder, var en hovedgrunn til at «Balansekunst» vant prisen The Global VPL Prize 2019 for beste produkt.

«Balansekunst» er testet i ulike deler av arbeidslivet for å beskrive kompetansestandarder og til å beskrive individuell kompetanse. Det er et tilbakevendende spørsmål om hvordan vi kan få ut potensialet i «Balansekunst» ved å implementere det som en felles ordning i arbeidslivet. Virke mener at opprettelsen av et Arbeidslivets Kompetansesenter vil få den nødvendige rammen for spredning og veiledning i hele arbeidslivet.

Et finansieringssystem som stimulerer arbeidslivsrelevante utdanningstilbud

Virke har ved mange anledninger påpekt at finansieringssystemet for høyere utdanning ikke gir incentiver til institusjonene for å kunne være en aktiv bidragsyter til livslang læring. Det er bra at utvalget drøfter og kommer med konkrete forslag til endringer i finansierungsordningen. Gradspremieringen for å styrke studentenes gjennomføring er et åpenbart disincentiv for institusjonene til å legge mye ressurser i å utvikle og gjennomføre tilbud som er mer arbeidslivstilpasset og bidrar til livslang læring. Det er derfor nødvendig å enten opprette nye økonomiske incentiver for at institusjonene kan tilby mindre og arbeidslivsrettede moduler, eller å redusere gradspremieringen.

Økte muligheter for egenbetaling

Virke har som utgangspunkt at «gratisprinsippet» i høyere utdanning er et viktig element i den norske modellen, og at en endring av dette prinsippet vil sette flere elementer i modellen i spill. Vi ser derimot ikke at utvalgets foreslåtte unntak i egenbetalingsforskriften vil måtte rokke ved gratisprinsippet, og vi støtter utvalgets forslag. Forslagene vil både redusere eksisterende barrierer som f.eks. å kunne gjenbruke innhold fra gratistilbud i utdanning spesielt tilrettelagt for personer i jobb mot betaling, og gi nye insentiver, som f.eks. kostnadsdekning for mindre emner og økt resultatfinansiering av betalingsstudier. Dette vil bidra til å øke tilbudene for voksne som vil kombinere jobb og studier i høyere utdanning, og gi nødvendig fleksibilitet for utdanningsinstitusjonene til å satse mer på arbeidslivsrelevante emner og tilrettelegging av disse. Det er krevende å finne de rette grepene for at denne forskriften bedre kan legge til rette for økt satsing på livslang læring. Utvalgets forslag om å utrede før iverksetting er en klok tilnærming.

Høyere yrkesrettet utdanning

Vi er glade for at utvalget understreker fagskolenes rolle i et godt system for livslang læring. Virke støtter at høyere yrkesfaglig utdanning likestilles i så stor grad som mulig med høyere utdanning. Samtidig er det nødvendig å forholde seg til at kunnskapsgrunnlaget for denne type utdanning er vesentlig svakere enn for høyere utdanning, og institusjonene representerer et stort mangfold i form av størrelse og bredde av tilbud. Virke mener derfor at en selvakkrediteringsrett for fagskolene på lik linje med UH-institusjoner er noe en bør oppnå på sikt, men at grunnlag for dette må bygges opp gradvis.

Virke støtter forslaget om å **fjerne kravet om at minstelengde på akkreditert fagskoleutdanning er 30 studiepoeng**. For at fagskolesektoren skal kunne tilby relevante og fleksible akkrediterte tilbud, må skolene kunne tilpasse seg arbeidsmarkedets behov raskt. Dagens minstekrav til varighet er et hinder for dette. For fagskolene er det avgjørende å kunne opprette kortere utdanninger heller enn å måtte dele opp eksisterende utdanninger. Skolene må få muligheten til å kunne respondere raskt på konkrete behov i arbeidsmarkedet. Det er mye lettere hvis de kan utvikle et kort tilbud, og slipper å først lage et langt tilbud som de så deler i moduler. En innføring av denne muligheten til å tilby kortere tilbud, må skje samtidig med en avbyråkratisering av godkjenningsprosedyrer slik at fagskolene kan handle raskt.

Virke støtter forslaget om å **gi det resultatbaserte tilskuddet til fagskolene heller enn til fylkeskommunene**. Det er unaturlig at resultatene av høy gjennomføring skal gå til noen andre enn skolene som har levert de resultatene som utløser tilskuddet. Virke har forståelse for at det har vært et mål å gi fylkeskommunene kompetansepoltiske virkemidler, men dette virkemiddelet gir uklare insentiver til sektoren. Forslaget til utvalget gir en klar sammenheng mellom produksjon av studiepoeng og finansiering. Det vil motivere skolene til å jobbe med gjennomføring og til å opprette nye studieplasser. Særlig de private skolene vil komme i en utsatt posisjon om fylkene får anledning til å gjøre endringer i tilskuddet. For de private gjelder dette både grunntilskuddet og det resultatbaserte tilskuddet. Det er har kamp om pengene i budsjettforhandlinger, og private skoler innen for eksempel kunsthøgskolen vil risikere å bli salderingspost når lokalpolitikere skal kjempe for sine saker på tampen av budsjettforhandlinger. Denne risikoen er ikke godt nok vurdert i det tidligere arbeidet med utvikling av fagskolesektoren. For de private skolene som mottar tilskudd, må tilskuddsforvaltningen skje på nasjonalt nivå for å sikre den forutsigbarheten som er nødvendig for å kunne gi et godt tilbud.

Utvalgets forslag om å **la fagskoler søke selvakkrediteringsrett**, mener vi må innføres gradvis. I utgangspunktet er det positivt at fagskolene får større frihet, kombinert med klare krav og tilsyn. Utvalgets forslag viser til universitets- og høyskolesektoren, og Virke støtter prinsipielt at fagskoler likebehandles. Ordningen med fagområdeakkreditering er imidlertid forholdsvis ny, og det er mer nærliggende å la denne ordningen få virke en stund før skolenes fullmakter utvides ytterligere. I universitets- og høyskolesektoren er institusjonene større enn i fagskolesektoren, og Virke mener kapasiteten i fagskolesektoren bør bygges opp

før en generell selvakcrediteringsrett innføres. Dagens ordning sikrer at NOKUT er involvert før en skole får selvakcreditere på et nytt fagområde. Dette gir god sikkerhet for at skolen har tilstrekkelig fagkompetanse til å kunne utvikle og drifte nye tilbud. I prosessen mot en økt selvakcreditering i fagskolesektoren er det viktig å ivareta små skoler som gir unike og viktige tilbud til arbeidslivet, men som ikke er klare for å tilfredsstille alle krav til en selvakcrediteringsrett.

Godkjenningsordning for ikke-formell opplæring

Virke støtter under visse forutsetninger forslaget om en godkjenningsordning for ikke-formell opplæring. Det viktigste er at en godkjenningsordning kan ivareta arbeidslivets dynamiske form for kompetansebygging og ikke ensidig legge det formelle utdanningssystemet til grunn for godkjenning. Det er derfor avgjørende at arbeidslivets parter har god innflytelse på arbeidet med en godkjenningsordning. I «Balansekunst» ligger et forslag til felles kriterier for hva som kan kalles en «kvalifikasjon», enten den tilbys i arbeidslivet eller i formell utdanning. Vi mener det er denne form for brobygging som må etterstrebes i en godkjenningsordning for ikke-formell opplæring.

Tillit er nøkkelen for å gi kvalifikasjoner og læringsutbytter legitimitet. Det gjelder både for det formelle og det ikke-formelle systemet. Utvalget legger vekt på at myndighetene må ha tillit til kvaliteten i den ikke-formelle opplæringen for å satse offentlige midler på denne. Det er en klok vurdering, men samtidig må vi sikre at arbeidslivets forståelse av kvalitet i opplæring blir ivaretatt slik at godkjenningsordningen får tillit hos alle parter.

I det formelle utdanningssystemet er det en blanding av godkjenning av institusjoner og av tilbud. Virke ser det som naturlig at det også godkjenning av ikke-formell opplæring vil kunne være rettet mot både institusjoner og tilbud.

Digitalisering av tilbud

Det er bra at utvalget legger vekt på betydning av nettbaserte tilbud i realiseringen av livslang læring. Vi savner to perspektiver i forslagene på dette området.

Digitale tilbud tilrettelegges med tanke på tilgjengelighet på individuelt nivå. På virksomhetsnivå har e-læringsprogrammer vært en integrert del av opplæringen i store virksomheter over lang tid. Den store utfordringen er å gi små og mellomstore virksomheter mulighet til å få utviklet skreddersydde e-læringsprogrammer for sine ansatte.

Utvalget anbefaler å benytte strukturer som allerede finnes, og det er vi helt enige i. Vi savner i denne sammenheng at det pekes på Fleksibel Utdanning Norge. Dette er et viktig kompetansesenter for utvikling av kvalitet i digitale tilbud med en stor medlemsmasse av både offentlige og private tilbydere. De er derfor godt rigget for et helhetlig perspektiv på digitalisering av opplæring uavhengig av eierskap til institusjoner og organisasjoner.

En lånekassee tilpasset livslang læring

Virke har tidligere hatt møte med Statens Lånekassee for å drøfte deres rolle i en strategi for livslang læring, og hvilke deler av regelverket som hindrer voksnes mulighet for deltakelse i etter- og videreutdanning. Det er viktig å få analysert Lånekassens betydning i hva som fremmer og hemmer livslang læring, og at lånekassens regelverk blir et integrert verktøy i styrkingen av voksnes deltakelse i livslang læring. Virke støtter utvalgets forslag til en bedre lånekasseefinansiering for voksne i livslang læring.

Utpøving av tiltak for å redusere kostnader som barriere for deltakelse

Virke støtter utvalgets skepsis mot å opprette nye brede generelle ordninger som for eksempel et «KompetanseFUNN» etter mal av «SkatteFUNN». En bedre tilnærming er å utvide bransjerettede program til å gjelde flere sektorer i arbeidslivet, og evaluere effekten av disse. Vi vil også understreke de spesielle utfordringene små og mellomstore virksomheter møter i sitt arbeid med å sikre relevant kompetanseforsyning. En utpøving av tiltak for å redusere kostnader som barriere for deltakelse bør ha SMB som målgruppe, og gjerne kombinert med tiltaket for å styrke digitalisering av opplæring.

Utpøving av tilskudd til studieavgift og lønnsrefusjon

Virke har tidligere spilt inn at vi primært ønsker insentiver som motiverer både individ og virksomhet til økt kompetanseutvikling. Det er derfor gledelig at utvalget foreslår utpøving av samme type insentiver for individ og virksomhet.

Vi støtter en avgrenset utpøving for å hente mer kunnskap om virkninger, men vi stiller spørsmål om den konkrete utformingen avgrenser for mye til at vi kan dra generell lærdom av utpøvingen:

- Bare formell utdanning + ev. ikke-formell opplæring som er godkjent gjennom Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging
- Nedre grense på 30 år
- Maks. 15 studiepoeng i løpet av et år

Vi mener det kan være nødvendig å utvide rammene for utpøvingen slik at det erfaringsgrunnlaget blir stort nok.

Utvidede utdanningsmuligheter for mottagere av dagpenger

Utdanningsmuligheter for sykmeldte

Virke støtter utvalgets intensjon om å lette mulighetene til å ta utdanning selv om en mottar dagpenger eller er sykmeldt.

Vi vil samtidig understreke betydningen av at utdanningstiltak for mottakere av dagpenger og sykepenger må tilpasses situasjonen på arbeidsmarkedet, både i form og omfang

Forbedret system for realkompetansevurderinger

Utvalget avgrenser seg til å se på systemet for realkompetansevurderinger inn mot formell utdanning. Virke er enig i at det er på dette området vi har et system i dag, og at det er en utfordring at dette systemet fungerer lite tilfredsstillende. Vi vil understreke at en forbedring av realkompetansevurderinger ikke bare har med systemet å gjøre, men også med forståelsen av kompetanse. For å gjøre vurderingene mer relevante for den kompetansen som bygges opp i arbeidslivet, er det viktig å bygge en bro slik det gjøres i «Balansekunst»-konseptet. Et Arbeidslivets Kompetansesenter bør ha ansvar for beskrivelsen av realkompetansen, slik at utdanningsinstitusjonenes ansvar begrenses til å gjelde vurderingen av kompetansen rettet mot spesifikke utdanninger.

Utvidet rett til videregående opplæring

I det arbeidsmarkedet vi ser for oss fremover, vil det være naturlig å tilpasse regelverket for økt mobilitet i arbeidsstyrken. I dette må det også ligge en støtte til å ta ny utdanning som gir bedre muligheter til å være i arbeid. Virke støtter utvalgets forslag om utvidet rett til videregående opplæring. Vi mener dette gir en fleksibilitet som vil være helt avgjørende for å sikre at arbeidstakere har den kompetansen som de selv og arbeidslivet trenger.

Økt støtte til regionalt arbeid med koordinering og mobilisering

Det regionale perspektivet i kompetansepolitikken blir stadig viktigere. Vi deler derfor utvalgets ønske om en bedre koordinering og mer strategisk målretting av arbeidet. Vi vil peke på at Nasjonalt Kompetansebehovsutvalg har i sitt mandat å levere et bedre kunnskapsgrunnlag også for det regionale nivået. Dette grunnlaget bør tas i bruk for å styrke både prosessene og resultatene i arbeidet med de regionale kompetansestrategiene.

Avslutningsvis

Godt samarbeid med partene i prosessen

Virke vil takke utvalget for en god dialog med partene i arbeidslivet underveis i arbeidet. Dette har gitt utvalget viktige innspill i prosessen, og gjør at arbeidslivets perspektiv er ivarettatt innenfor det mandatet utvalget hadde for sitt arbeid.

Ikke minst ser vi med glede på den begrepsavklaringen utvalget gjør innledningsvis. Virke er enig i de begrunnelsene utvalget gir for å bytte ut dagens begreper med noe som gir mer presis beskrivelse (f.eks. av etter- og videreutdanning og av ikke-formell opplæring).

Utvalgets avgrensinger

Det er viktig å merke seg utvalgets avgrensing av hva de ikke/ikke i særlig grad går inn på:

- Uformell læring
- Livsopphold for voksne som har behov for grunnopplæring
- Regionenes rolle
- Innvandrere/integreringsstrategien

Disse områdene er av stor betydning for en samlet helhetlig kompetansepolitikk.

Sammenheng med andre utredninger

Det er viktig å se tiltakene som Markussen-utvalget foreslår i sammenheng med andre utvalgsrapporter og prosesser, spesielt Livsoppholdsutvalgets utredning har tiltak som er delvis overlappende med tiltak i NOU 2019:12. Både innretning og omfang av tiltak må ta hensyn til dette, og det er også viktig at evaluering av en utprøving av ulike tilgrensende og overlappende tiltak samkjøres i en helhetlig vurdering av beste politikk for eventuell videreføring.

Arbeidet med stortingsmeldingen om arbeidsrelevans i høyere utdanning, må koordineres med de innspillene som kommer til Markussen-utvalgets utredning og de tiltak for å styrke etter- og videreutdanningen som også kan bidra til å bedre arbeidsrelevansen i utdanningene.

