

Innspill til Utdannings- og forskningsdepartementets arbeid med høring på Europeisk kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (EQF)

Utdanningsforbundet er i utgangspunktet positiv til det pågående arbeidet for å fremme mobilitet og gjensidig godkjenning av kompetanse. Vi ser det som viktig å være en aktiv deltaker i de pågående internasjonale prosessene med å utvikle og sikre kvalitet i all utdanning og opplæring. Det gjenstår imidlertid mye arbeid med dokumentet og de ulike oversettelsene før et endelig EQF kan innføres.

Vi ser det som særlig viktig at Norge er med i de prosessene hvor innholdet i rammeverk legges, for eksempel i arbeidet med å utvikle indikatorer og lignende. Det gir Norge en viss innflytelse på de prosessene som påvirker oss i ulike sammenhenger og på ulike nivå.

Generelt

Innledningsvis finner vi det nødvendig å peke på noen generelle problemstillinger i arbeidet.

For det første tidsdimensjonen. Kvalifikasjonsrammeverket ble - som tidligere påpekt - sendt på høring i høst. Det vil kunne innebære en rekke konsekvenser for hele opplæringssystemet, noe som ikke har vært drøftet tilstrekkelig. Dialogen den 8. november bør i så måte være den første i en rekke hvor departementet drøfter relevante problemstillinger og konsekvenser av et EQF med aktuelle samarbeidspartnere.

For det andre ser vi at begrepene/oversettelsene man benytter, ikke er dekkende og i samsvar med nasjonale styringsdokumenter, for eksempel definisjonen av kompetanse. Er de transparente? Sikrer vi med dette at vi får et system som passer med norske prioriteringer? Det må vurderes om det nasjonale handlingsrommet blir ivaretatt med en slik beskrivelse av læringsutbyttet.

For det tredje vil vi be om at det vurderes om dette dokumentet beskriver læringsutbyttet i et livslangt læringsperspektiv. Definisjonen av kvalifikasjoner og beskrivelsene av nivåer i tabell 2 kan tyde på at nivå 1 beskriver læringsutbyttet etter endt grunnskole. Dette tyder på at de sju øverste nivåene er en detaljert beskrivelse for kompetanse etter endt obligatorisk utdanning og/eller realkompetanse på tilsvarende nivå. Nivå 8 skal samsvare med dr grad i det nye systemet. Det skjer mye læring på mange arenaer også etter den tid. I så fall er det ikke *livslang læring* fra "vugge til grav", men en begrenset tid hvor vi oppholder oss i utdanningssystemet eller tilsvarende i arbeidslivet. Dette er et aspekt som Utdanningsforbundet mener må vektlegges i Departementets høring til EU-kommisjonen.

Det er mange spørsmål eller dilemmaer som må drøftes med organisasjonene i det videre arbeidet med både et europeisk og et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk:

- Forholdet mellom internasjonal påvirkning – nasjonal styring, jf. lover og regelverk som blant annet læreplaner osv.
- Hvordan sørge for at det utvikles kjennskap og eierforhold til et overordnet kvalifikasjonsrammeverk?

- Forholdet mellom det formelle utdanningssystemet og andre opplæringsarenaer. Vil et EQF kunne bidra til å underminere formelle kvalifikasjonskrav?
- Forholdet mellom kontroll/vurdering av kvalitet og kvalitetsutvikling. NOKUT - som akkrediteringsorgan for høyere utdanning - vil ikke kunne ha en tilsvarende funksjon for grunnopplæringen.
- Hvordan oppnå at EQF får legitimitet for alle aktører?
- Kan EQF være en europeisk referanseramme for læringsutbytte uten at et nasjonal kvalifikasjonsrammeverk utvikles? Er læreplanverket harmonisert i utgangspunktet?
- Vil en så sterk læringsutbytteorientering bidra til å svekke innsatsfaktoren?
- Hvordan finne en hensiktsmessig kobling mellom arbeidet med et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning og et EQF for livslang læring?

Hørings spørsmål

Det er særlig tre forhold Utdannings- og forskningsdepartementet ber om innspill på:

1. *Er det behov for et EQF, og hvilke formål skal det tjene?*

- Formålene med EQF, som er uttrykt i konsultasjonsdokumentet, er for eksempel å fremme mobilitet, sikre oversiktighet/transparens, lette godkjenning av kvalifikasjoner mellom land og fremme livslang læring. Hvilke argumenter er viktigst?

Utdanningsforbundet er som tidligere påpekt positiv til det pågående arbeidet med et europeisk kvalifikasjonsrammeverk.

I tillegg til innflytelse over prosessene er det mange argumenter som taler for et EQF. Blant de vi ønsker å trekke frem så langt er å sikre student- og elevmobilitet og arbeidsmobilitet og å sikre felles prinsipper for realkompetansedokumentasjon særlig viktige argumenter for et EQF.

Vi ser imidlertid en rekke svakheter ved det foreliggende utkastet som bør drøftes nærmere.

- 1) Så langt kan det se ut som om at oversettelsen mellom de foreliggende språk i beste fall er unøyaktig. Det er viktig at man har de samme oppfatningene av hva som ligger i begrepene. Vi ser det samme problemet i den norske oversettelsen; dokumentet bruker for eksempel uformell og formell læring inkonsekvent. På side 10 omtales læring på arbeidsplassen som uformell, mens på side 12 inngår læring på arbeidsplassen i formell læring.
- 2) Et rammeverk på et slikt "meta-nivå" kan lett blir svært generelt og ende opp så vagt at det ikke kan benyttes til å forenkle systemer for mobilitet.
- 3) På den andre siden kan man risikere at et slikt system blir så spesifikt at det man oppnår er å etablere et eget "opplæringsbyråkrati", fjernt fra den virkeligheten det skal betjene. Her må balansegangen tilpasses virkeligheten og utvikles i dialog med aktørene i norsk utdannings- og arbeidsliv.
- 4) Det heter at et EQF vil fungere som *et felles referansegrunnlag for kvalitetssikring og utvikling i utdanning og opplæring*. Det angis ingen definisjon på kvalitet, og det sies

svært lite om hvordan en tenker seg arbeidet med kvalitet i et EQF. Hvordan tenker en seg for eksempel dette arbeide koblet til arbeidet med kvalitet i fag- og yrkesopplæringen?

5) Hva skal et EQF konkret brukes til? Hvordan tenker en at et slikt system skal være til nytte ut over ”å være nedfelt i alle vitnemål og kvalifikasjonsbevis som utstedes på bransje/sektornivå eller nasjonalt”?

- Ser du noen gode argumenter mot å utvikle et EQF som nasjonale rammeverk kan sammenlignes inn mot?

Hovedinnvendingen mot å utvikle et EQF er først og fremst at det kan legge for sterke føringer på det nasjonale arbeidet med kvalitet i utdanningssystemet. Først utvikles det et europeisk kvalifikasjonsrammeverk hvor en del premisser legges - deretter startes tenkningen i forhold til et nasjonalt rammeverk. I det ligger også at et EQF kan bli for førende på nasjonale prioriteringer og på våre styringsdokumenter. I Norge har vi allerede etablerte ordninger for å sikre livslang læring som kan tenkes videreført.

2. Hvilke styrker og svakheter har det konkrete forslaget til EQF?

- Hva synes du om innretningen (beskrivelser orientert mot læringsutbytte) i forslaget om åtte nivåer i tabell 1? Er beskrivelsene utfyllende nok, og er det mulig å skille mellom nivåene?

Utdanningsforbundet mener at det er riktig at beskrivelsene er på et overordnet nivå. De vil kunne fungere tilfredsstillende i forhold til å oppnå internasjonal sammenlignbarhet og oversikt. Vi vil imidlertid kommentere at nivåene er veldig arbeidslivsrettet, og i noen grad kan dette virke fremmed i utdanningens tidlige stadier. Det blir derfor et spørsmål om kvalifikasjonsrammeverket skal brukes i grunnopplæringens barnetrinn og i barnehagen.

Læringsutbyttet beskrives ut fra et bredt kompetansebegrep. Det kan få konsekvenser for vektlegging av grunnleggende ferdigheter i Kunnskapsløftet. Betydningen av generell del og Læringsplakaten blir da vesentlig i en nasjonal samordning/tilpasning til EQF, dersom rammeverket også skal omfatte grunnskolen.

Når det gjelder læringsutbyttet nedfelt i kompetanseplattformene i videregående opplæring, er det for tidlig å si noe om innretningen samsvarer med læringsutbyttet i EQF. Reformen er i implementeringsfasen, og det må jobbes mer systematisk med dette før vi kan si noe mer generelt.

- Hvordan ser du på forholdet mellom selve forslaget til referansenivåer i EQF (tabell 1) og tilleggsinformasjonen i tabell 2?

Når det gjelder tabell 1 finner vi at det er noen overganger som ikke fungerer helt. For eksempel kan det være vanskelig å se hva som skiller (ii) læringskompetanse på nivå 3 *ta ansvar for egen læring* fra nivå 5 *vurdere egen læring og identifisere læringsbehov før gjennomføring av ytterligere læring* – hva er den reelle progresjonen? Når man tar ansvar for egen læring; har man ikke da samtidig vurdert egen læring og identifisert læringsbehov før gjennomføring av ytterligere læring?

Informasjonen i tabell 2 er opplysende og fungerer som en leseveiledning for kompetansebeskrivelsene. Det er i denne tabellen vi får opplysninger som tyder på at EQF ikke omfatter hele opplæringsløpet og dermed heller ikke kan være et rammeverk for livslang

læring. For eksempel indikerer beskrivelsen på nivå 1 at læringsutbyttet på dette nivået tilsvarer avsluttet grunnskole i Norge.

Leser man tabellen horisontalt, kjenner vi igjen de tre kategoriene kunnskap, ferdigheter og holdninger, her definert som "bredere kompetanse" (personlig og faglig kompetanse). De to første kategoriene *kunnskap* (knowledge) og *ferdigheter* (skills) er i større grad målbare størrelser enn *personlig og faglig kompetanse*. Det er nødvendig å definere hvordan man skal vurdere det man kaller "bredere kompetanse". Det må også diskuteres om rammeverket bare skal løfte frem det kvantifiserbare læringsutbyttet.

- Hvordan ser du på forholdet mellom det vedtatte kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning innen Bologna-prosessen (Dublin-beskrivelsene) og EU-kommisjonens forslag til kvalifikasjonsrammeverk?

➤ *Se tabellen i vedlegg 3 for en sammenholding av EQF-nivå og Dublin-deskriptorene.*

Utdanningsforbundet finner at de to prosessene samsvarer godt, men ser at Norge kan få en utfordring i å beholde en 4- og 6-årig lærerutdanning. Det er en alvorlig konsekvens dersom EQF skulle føre til forkorting av lærerutdanningen da det blant annet vil kunne skape problemer for lærere som søker jobb i andre land. Det er også utfordringer i å etablere systemer for hvilken annen type kompetanse en kan tenke seg ervervet for eksempel under nivå 7 som tilsvarer mastergrad.

3. Hvilke konsekvenser kan innføring av et EQF ha i Norge?

- Flere land har etablert, eller er i ferd med å etablere egne nasjonale kvalifikasjonsrammeverk som er basert på læringsutbytte. Ser du det som aktuelt for Norge å utvikle et nasjonalt, overordnet kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring? Hvilke hensyn må ivaretas?

Utdanningsforbundet er i utgangspunktet positiv til at det skal utvikles et nasjonalt kvalifikasjonsverk for yrkesutdanning, realkompetanse og høyere utdanning. Det vil først og fremst være viktig å se hvilke nasjonale systemer og ordninger vi allerede har, hva som fungerer og hvor det er behov for forbedringer. For eksempel har Norge kommet langt med å utvikle prinsipper for vurdering av realkompetanse, noe som er på linje med EQF hvor det er læringsutbyttet som er det sentrale.

Et viktig prinsipp i det norske systemet er at det er utdanningsinstitusjonene som foretar vurdering av uformell kompetanse inn mot utdanningssystemet. Tilsvarende er det etablert samarbeidsrelasjoner blant europeiske bransjeorganisasjoner som arbeider for gjensidig anerkjennelse av kvalifikasjoner.

- I denne sammenheng, hva betyr det at vi i Norge har et nasjonalt system der fagopplæring er en integrert del av videregående opplæring?

På mange måter "passer" den norske oversettelsen av det europeiske kvalifikasjonsrammeverket godt til den norske 2+2-modellen hvor vi har en integrert fagopplæring, basert på et trepartssamarbeid. Man tar deler av opplæringen i skole og deler i bedrift, hvor opplæringen har tydelige bånd til arbeidsmarkedet. Mange skoler har, blant annet gjennom utvekslingsprogrammet Leonardo da Vinci, tatt deler av opplæringen i et annet europeisk land.

Det er imidlertid gjort en tilpasning under arbeidet med den norske oversettelsen. I den engelske versjonen av rammeverket er ikke fagopplæringen en integrert del av opplæringsløpet. Vil dette kunne skape problemer for den norske modellen? Dette og lignede spørsmål må drøftes nasjonalt.

- Hvordan kan ulike typer utdanning og kompetanse tenkes innplassert, for eksempel fagskoleutdanningen?
 - *For mer informasjon om hensikten med nasjonale rammeverk, se kapittel 8 i konsultasjonsdokumentet.*

Som tidligere pekt på, tenker man seg gjennom EQF at nivå 6, 7 og 8 ligger på høyere utdanning; det vil si tilsvarende bachelorgrad, mastergrad og doktorgrad. *Mer praktisk kunnskap på høyere nivå*, som det heter i utkastet, skal også kunne innplasseres i EQF. Nivåene harmonerer langt på vei med den "akademiske virkeligheten" innenfor høyere utdanning. Men hvilken praktisk kunnskap/kompetanse kan man tenke seg innenfor de 3 øverste nivåene? Hvordan erverves denne typen kompetanse (da særlig nivå 7) og hvordan vurderes den?

Den norske fagskoleutdanningen vil kunne falle "mellom to stoler". På den ene siden bygger utdanningen på yrkeskompetanse ervervet gjennom videregående opplæring. Samtidig kan den kompetansen som erverves i løpet av 6 md. – 2 år i fagskoleutdanningen anses som høyere utdanning.

Dersom nivå 1 er endt grunnskole, vil nivå 2 - 5 være veldig spesifikke for videregående opplæring. Her ligger mange uklarheter som er knyttet til diskusjonen om hensikten med kvalifikasjonsrammeverket.