

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres ref:

Oslo, 23.06.2015
Vår ref: Tormod Skjerve/ 15-18685

Innspill til stortingsmelding om livslang læring og utenforskap

Vi lovet tidligere å komme med et skriftlig bidrag til arbeidet med stortingsmeldingen, med et internasjonalt perspektiv som spesielt ser på hvordan nasjonale kvalifikasjonsrammeverk kan brukes som et virkemiddel i en strategi for å styrke livslang læring. Det har vært mange arbeidskrevende parallelle prosesser som dessverre har medført at dette innspillet fra Virke ikke kommer før nå.

Dette notatet vil først og fremst presentere eksempler på hvordan et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk kan være et viktig element i en politikk for å fremme livslang læring, spesielt for utsatte grupper i samfunnet. Vi vil også gi innspill på system for realkompetanse og ordning for godkjenning av utenlandsk utdanning. Disse områdene er også helt avgjørende for en god politikk for livslang læring og utenforskap.

Avslutningsvis tar vi opp hvorfor denne stortingsmeldingen bør følges opp av en melding som tar et helhetlig perspektiv på utviklingen av en nasjonal politikk for kompetanse og livslang læring.

Kvalifikasjonsrammeverk

Mange land bruker utviklingen og implementeringen av sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk bevisst i en kompetansepolitisk strategi for å styrke mulighetene for livslang læring. Vi har valgt i dette innspillet å rette oppmerksomheten mot Irland, Nederland og Malta som interessante eksempler på sammenheng mellom kvalifikasjonsrammeverk og kompetansepolitikk. Disse eksemplene illustrerer en vei Virke ønsker at norske myndigheter skal gå. Det må understrekes at de konkrete tiltakene ikke nødvendigvis bør kopieres, men de kan inspirere til en ønsket politikkutvikling og vise muligheter.

Irland, Nederland og Malta har betydelige forskjeller på sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, men de har noe grunnleggende felles:

- 1) Myndighetene fremmer og verdsetter eksplisitt læring på alle arenaer og i alle former

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:

Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo

Postadresse:

P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00

E-post

info@virke.no

Bankgiro

6030.05.18543

Org nr.

970 134 646 MVA

www.virke.no

- 2) De bruker europeiske verktøy for livslang læring på en aktiv og bevisst måte for å nå nasjonale politiske målsettinger, spesielt bruken av kvalifikasjonsrammeverk
- 3) Likeverdighet mellom generell/akademisk og yrkesrettet utdanning er et grunnleggende premiss i operasjonaliseringen av politikken

Vi finner det ikke hensiktsmessig å gi en veldig detaljert presentasjon av tiltakene, men vil forsøke å beskrive hovedlinjene og henviser til respektive hjemmesider for mer informasjon. Det er et mangfold av aktuelt og relevant materiale som belyser den politiske tenkningen og tiltak for implementering. Her presenteres noen få, men ikke tilfeldig utvalgte dokumenter:

- Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks. Vol. 1: Thematic Chapters. Unesco / ETF / Cedefop (2015) (www.unesco.org)
- Descriptors of Key Competences in the National Qualifications Framework. Malta Qualifications Council (2007) (www.ncfhe.mt)
- Momentum – focus your talent. Final Report (2014) (www.momentumskills.ie)
- NLQF increases visibility of learning (www.nlqf.nl)
- Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1387791163761&uri=CELEX:32012H1222\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1387791163761&uri=CELEX:32012H1222(01)))
- Upskilling unemployed adults (aged 25 to 64). The organisation, profiling and targeting of training provision. Thematic Review Synthesis. European Employment Policy Observatory (2015)

IRLAND

Verdien av nivå 1

Utdanningsmyndighetene i Irland har stor oppmerksomhet på de laveste nivåene i sitt kvalifikasjonsrammeverk (nivå 1 og 2 i det irske rammeverket tilsvarer EQF/NKR nivå 1). Hovedmotivasjonen er at personer med lærevansker skal inkluderes i det nasjonale rammeverket på en likeverdig måte som alle andre i samfunnet, slik at også deres kompetanse synliggjøres i formelt verdsatte kvalifikasjoner. Ved at kompetansen kan uttrykkes gjennom offentlig tildelte kvalifikasjoner, kan den også dokumenteres på en standardisert måte og kommuniseres til arbeidsgivere, opplæringstilbydere, myndigheter, osv.

På nivå 1 og 2 finner vi to "major" kvalifikasjoner, dvs. omfanget av disse kvalifikasjonene er like omfattende som i andre store kvalifikasjoner i utdanningssystemet. Tittelen på kvalifikasjonene er "General Learning" og "Communications". Disse kan bygges opp av "minor" kvalifikasjoner. De irske utdanningsmyndighetene har understreket at store kvalifikasjoner må kunne settes sammen av små selvstendige elementer, spesielt er dette viktig på de laveste nivåene i rammeverket. Det tilbys 25-30 "minor" kvalifikasjoner på nivå 1 og 2 som kan rettes mot en av de to "major" kvalifikasjonene. Det er også bevisst lagt opp til at disse kvalifikasjonene på nivå 1-2 skal ha en selvstendig verdi i arbeids- og samfunnsliv, og ikke bare være et springbrett for å gå videre på neste nivå.

Eget program på nivå 3-6 (EQF/NKR nivå 2-5) for langtidsledige

Irland bruker kvalifikasjonene i det nasjonale rammeverket som et sentralt element for å få langtidsledige ut i arbeidslivet. Dette er mulig fordi Irland har et rammeverk for alle typer

kvalifikasjoner, klassifisert i "major", "minor", "supplemental" eller "independent". Rammeverket omfatter kvalifikasjoner opparbeidet både på formelle og ikke-formelle læringsarenaer.

For 2012-2014 ble det designet et eget program kalt "Momentum – focus your talent" som et prosjekt finansiert av "Labour Market Education and Training Fund". Hensikten var å prøve ut en modell som var basert på "payment-for-outcomes" og rettet inn mot kvalifikasjoner som var etterspurt i arbeidslivet. Programmet ble presentert slik: "The Momentum Programme is an innovative initiative designed to assist long-term unemployed people to gain the skills needed to access work in growth sectors of the economy where there are job opportunities". I sluttrapporten fra prosjektet oppsummeres noen av gevinstene:

- Mer effektiv bruk av offentlige midler
- Bedre samarbeid mellom opplæringstilbydere og arbeidsgivere
- En fjerdedel av deltakerne er etter fullført program i full stilling

En av anbefalingene i rapporten er å fortsatt konsentrere opplæringen om eksisterende kvalifikasjoner i det nasjonale rammeverket (nivåene 3-6), og at (deler av) opplæringen bruker arbeidsplassen som læringsarena. Det er også viktig å bruke arbeidsmarkedsanalyser for å velge ut kvalifikasjoner som er etterspurt og hvor det er ledige jobber.

NEDERLAND

"Intake level"

Myndighetene i Nederland har valgt en motsatt strategi av Norge når det gjelder bruk av det laveste nivået i kvalifikasjonsrammeverket. Der norske myndigheter har bestemt at det ikke er behov for et EQF nivå 1 i vårt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, har Nederland vedtatt at de skal ha et inngangsnivå lavere enn nivå 1 for å gjøre kvalifikasjonsrammeverket relevant også for personer med lærevansker. Tanken er at en betydelig andel av disse kan oppnå en kvalifikasjon innen basisferdigheter, og at det er viktig å synliggjøre dette i et kvalifikasjonsrammeverk som en del av kompetansepolitikken. Kjernen i "intake level" er en systematisk læring av sosiale ferdigheter og lesing, skriving og tallforståelse, men på et lavere nivå enn der EQF starter.

Rammeverket som kompetansepolitisk instrument

Opprettelsen av "intake level" er bare ett uttrykk for at Nederland bruker sitt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk som et viktig instrument i kompetansepolitikken. Det nasjonale kontaktpunktet for NLQF (tilsvarende NOKUT for NKR) er del av "the Netherlands Partnership of Life Long Learning". Dette partnerskapet består i tillegg til kvalifikasjonsrammeverket av realkompetansevurdering og ECVET. Hensikten er å hjelpe folk å finne jobb eller skifte jobb på en målrettet og effektiv måte. Synergien mellom rammeverket, systemet for realkompetansevurdering og ECVET bidrar effektivt til å redusere kompetansegap og øke mobilitet i arbeidsmarkedet.

Det er også interessant å merke seg at den viktigste jobben for det nasjonale kontaktpunktet for EQF/NLQF er klassifiseringen av ikke-formelle kvalifikasjoner slik at de kan refereres til et NLQF-nivå og dermed sammenliknes med nivåene til formelle kvalifikasjoner.

MALTA

Basisferdigheter som integrert del av NQF

Malta har lagt ned et betydelig arbeid for å sikre det myndighetene anser som et nødvendig nivå av basisferdigheter for alle. I forbindelse med utviklingen av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket ble det satt ned 6 arbeidsgrupper som skulle integrere de 8 "key competences for lifelong learning" definert av EU i 2006 og referert til i EQF rekommandasjonen. Basisferdighetene ble referert til nivå 1-3 i det nasjonale rammeverket. Hensikten med dette arbeidet var

- Å etablere en likeverdighet mellom generell utdanning og yrkesorientert opplæring på nivåene 1-3. Uansett type utdanning skulle læringsutbyttene for basisferdighetene være identiske, dvs. alle skulle ha samme grunnlag i de kompetansene som er nødvendige for alle i samfunns- og arbeidsliv
- Å gjøre det lettere for tilbydere av både formell og ikke-formell læring å lage en hensiktsmessig og målrettet progresjon for den enkelte basisferdighet
- Å gjøre det enklere for den enkelte å lære seg basisferdigheter i den rekkefølge og det tempo som passet best, dvs. gjøre tilgangen til disse ferdighetene så åpen og tilgjengelig som mulig
- Å gjøre det mulig å dokumentere oppnådd nivå på basisferdighetene gjennom en felles standard definert i læringsutbyttebeskrivelser

Basisferdighetene er definert i form av "knowledge, skills and attitudes". De fem første er "competent based", mens de øvrige er "transversal":

1. Communication in the mother tongue
2. Communication in Foreign languages
3. Mathematical competence and basic competence in science and technology
4. Digital Competence
5. Learning to Learn
6. Social and Civic Competences
7. Sense of Initiative and Entrepreneurship
8. Cultural Awareness and expression

Myndighetene definerer nivå 3 i disse basisferdighetene som nødvendige for å klare seg i arbeidslivet.

REALKOMPETANSE

Et godt system for beskrivelse og verdsetting av realkompetanse er blitt løftet stadig høyere på den politiske agendaen i Europa fordi dette er et viktig verktøy for å skape konkurransekraft og økonomisk vekst gjennom livslang læring, mobilitet og få så mange som mulig i arbeid. Rekommandasjonen om "validation of non-formal and informal learning" fra 2012 er en respons på disse overordnede politiske målsettingene og den legger grunnlaget for en videre felle utvikling i Europa.

Samspeillet mellom realkompetansevurdering og kvalifikasjonsrammeverk blir prioritert både på europeisk og nasjonalt nivå. Disse verktøyene knytter sammen kvalifikasjoner og kompetanse. Kvalifikasjoner er definerte læringsutbytter beskrevet for et læringsprogram og kan oppnås og dokumenteres av mange. Kompetanser er læringsutbytter den enkelte har og som må identifiseres og dokumenteres individuelt. Det vil si at jo flere læringsutbytter som kan dokumenteres gjennom en kvalifikasjon, jo færre læringsutbytter må identifiseres

gjennom realkompetansevurdering av den enkelte. Kvalifikasjoner gjør også kommunikasjon av kompetanse mer presis, mer åpen og mindre vilkårlig, og derfor ønsker myndigheter i flere land så mange kvalifikasjoner som mulig inn i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket.

Realkompetansevurdering er en prosess for å identifisere, beskrive og gi verdi til alle former for læring. Vi ser en trend i Europa at det legges større vekt på skille prosessen med å beskrive kompetansen fra det å gi kompetansen verdi i forhold til spesifikke kvalifikasjoner eller arbeidsoppgaver. I dagens system i Norge er det de som skal verdsette læringen som også beskriver læringsutbyttet. Det vil for eksempel si at utbytte av læring i arbeidslivet blir forsøkt beskrevet med begreper fra det formelle utdanningssystemet før læringsutbyttet gis en verdi. Denne praksisen yter ikke rettferdighet hverken til individets reelle læringsutbytte eller til arbeidsplassen som læringsarena. For å sikre en så høy kvalitet som mulig i systemet, må det være et tydelig skille mellom beskrivelsen av læringsutbytter og en verdsetting og anerkjennelse av denne kompetansen. Virke ber derfor departementet ta initiativ til en ny gjennomgang av vårt nasjonale system for realkompetanse og sørge for at dette systemet blir mer rettet mot at den enkelte skal få dokumentert sin kompetanse på en best mulig måte slik at den deretter lettere kan vurderes i ulike sammenhenger.

GODKJENNING AV UTENLANDSK UTDANNING

Gode ordninger for beskrivelse og vurdering av utenlandsk utdanning bør følge samme prinsipper som vi har beskrevet ovenfor om realkompetansevurdering. I tillegg til å ha god kjennskap til utenlandske utdanninger og kvalifikasjoner, må vi bygge opp et miljø for profesjonell beskrivelse av kompetanse. Spesielt i møte med mennesker fra andre land og kulturer er det viktig å kunne kartlegge den kompetansen den enkelte har på et tidlig stadium, slik at det kan legges opp et målrettet og realistisk karriere- og læringsløp. Virke mener det beste er å få ett sterkt miljø til å ivareta denne funksjonen, og vi vil peke på NOKUT som det miljøet som bør få dette ansvaret.

NESTE STORTINGSMELDING MÅ TA DET BREDE PERSPEKTIVET

Flere har gitt uttrykk for at meldingen om livslang læring og utenforskap favner altfor bredt, og prosessen med meldingen viser hvor krevende det er å få koordinert et arbeid som berører mange parter. Allikevel mener Virke at meldingen er altfor smal. Og ikke minst har vi vært skeptisk til faktorenes orden. Virke mener den prosessen OECD og Kunnskapsdepartementet har gjennomført om "skills strategy" peker veldig tydelig på at det er et manglende kompetansepolitisk rammeverk som er hovedutfordringen. Derfor hadde vi forventet en stortingsmelding om bredden og helheten først, og deretter et arbeid omkring systemer og tiltak på mer spesifikke områder i et tydelig overordnet politisk rammeverk. Å skrive en melding om livslang læring med oppmerksomhet bare på en del av dette området, kan lett føre til at det er forbedringer i eksisterende systemer og tiltak som blir innholdet. Det kan bety at nye løsninger som bryter med dagens tenkning får liten oppmerksomhet, og at strategien for livslang fortsatt blir utviklet fragmentarisk.

Stortingsmeldingen om livslang læring og utenforskap vil gi et viktig bidrag til en nasjonal kompetansestrategi. Virke vil understreke at denne meldingen responderer først og fremst på den delen av OECDs rammeverk for "skills strategy" som retter seg mot "activating skills supply". Vi trenger et bredere grunnlag for å utvikle og implementere en strategi som setter alle tre hovedperspektiver i OECDs anbefalte prosess videre, også "developing relevant

skills" og "using skills effectively". Den aktuelle stortingsmeldingen som det arbeides med nå vil kunne danne et fint grunnlag for en bredere melding for en helhetlig nasjonal strategi for livslang læring og kompetansepolitikk. Mange av elementene i en helhetlig politikk vil være berørt i den første meldingen, men i et spesifikt perspektiv rettet mot utenforskap og bedre systemer for å nyttiggjøre potensiell kompetanse som nå ikke blir brukt. Vi ønsker derfor at den meldingen som nå skrives blir tydelig på at oppfølgingen ikke bare handler om å finne gode løsninger for livslang læring og utenforskap, men at meldingen også må følges opp med videre utvikling av viktige elementer i en nasjonal helhetlig kompetansestrategi og komme med forslag om hvordan dette kan gjøres. Spesielt vil vi peke på noen overordnede spørsmål som må drøftes grundig og avklares::

- Hvordan forankre kompetansepolitikk i de styrende organene på en best mulig måte?
- Hvordan kan myndighetene og partene i arbeidslivet samhandle om utvikling og implementering av strategier for livslang læring og kompetansepolitikk?
- Hvilken rolle skal læringsutbyttebeskrivelsene ha?

Disse spørsmålene handler ikke bare om de som er utenfor av en eller annen grunn.

Kompetansepolitikk og livslang læring angår alle og derfor må vi få en strategi som evner å sette mange ulike biter sammen til en helhet.

Virke mener noen viktige politiske føringer må legges til grunn for å få en god politikk for livslang læring og kompetanse. Det handler først og fremst om en bevisst holdning til likeverd mellom ulike læringsarenaer, mellom ulike typer utdanning og mellom ulike deler av arbeidsmarkedet. Disse føringene må operasjonalisere i konkrete tiltak som får de ønskede konsekvensene for enkeltmennesket, arbeidslivet og samfunnet.

I dette arbeidet ønsker Virke å bidra aktivt. Vi ser av erfaringer også fra andre land at et godt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet er en nøkkelfaktor for å lykkes. I denne prosessen tenker vi at VOX kan spille en koordinerende rolle og være et nyttig fagorgan.

Kompetansepolitikk og livslang læring er et komplekst, men ikke nødvendigvis et komplisert område. Vi tror det avgjørende er å finne de hovedelementene som kan fungere som et nav for mange andre prosesser. Med støtte i den nye publikasjonen fra Unesco/ETF/Cedefop som vi har referert til ovenfor, mener vi at det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket kan være et slikt hovedelement. Men det krever en politisk beslutning om at rammeverket skal utvikles og implementeres nettopp med det for øye. Vi har gitt eksempler fra Irland, Nederland og Malta på bruk av kvalifikasjonsrammeverket for grupper av mennesker som har utfordringer med læring og aktiv deltakelse i arbeidsliv og samfunnsliv. NKR kan være et kraftig verktøy fordi det kan ha avgjørende innflytelse på hvordan man løser mange kompetansepolitiske spørsmål:

- Bruk av læringsutbytter
- Involvering av mange relevante aktører
- Nye typer utdanningsinstitusjoner
- Brobygging mellom institusjoner og mellom ulike sektorer og systemer for læring
- Utvikling og fornyelse av kvalifikasjoner
- Åpne opp for privat og ikke-formell sektor
- Anerkjennelse av kvalifikasjoner
- Realkompetansevurdering

Spesielt viktig vil det være å utvikle tenkning og praksis om læringsutbytter. Dette vil på lang sikt ha stor betydning for hvordan kvalifikasjoner blir definert og beskrevet, hvordan vi måler og vurderer læring, og hvordan arbeidslivets aktører blir involvert i å evaluere og fornye utdanningssystemet.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Inger Lise Blyverket
Leder arbeidslivspolitik

Tormod Skjerve
Seniorrådgiver