

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om etablering af den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQF) for livslang læring

KOM(2006) 479 endelig — 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

Rådet besluttede den 19. oktober 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede José Isaías Rodríguez García-Caro til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. maj 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 436. plenarforsamling den 30.-31. maj 2007, mødet den 30. maj, følgende udtalelse med 156 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner

1.1 EØSU mener, at forslaget om en europæisk referenceramme for kvalifikationer er nødvendigt, da en større gennemsigthed i kvalifikationer og kompetencer fremmer mobiliteten inden for EU og muliggør en standardiseret og lettere adgang til det europæiske arbejdsmarked ved at tillade, at kvalifikationsbeviser erhvervet i en medlemsstat kan anvendes i en anden. Dog mener EØSU, at der i den foreslåede model er en række problemer, som kan stå i vejen for den praktiske gennemførelse. De præsenteres i denne udtalelse.

1.2 EØSU konstaterer, at den juridiske form, der er valgt til dette forslag, er en henstilling, som i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, artikel 249, ikke er bindende.

1.3 EØSU mener, at beskrivelsen af modellens deskriptorer skal være klarere og enklere, særligt i forbindelse med de erhvervs-mæssige kvalifikationer, så de bliver lettere at forstå for almindelige borgere, for virksomheder og for eksperter. Forenklingen af deskriptorerne bør suppleres med et bilag, som giver medlemsstaterne en reference at støtte sig til, når de nationale referencerammer for kvalifikationer skal etableres. Således ville det blive muligt at nå målet om større sammenhæng i hele referencesystemet.

2. Indledning

2.1 Det forslag, som EØSU's udtalelse omhandler, opfylder et af de mål, der blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i Lissabon i 2000. Her nåede man frem til den konklusion, at man ved at forbedre gennemsigtigheden i kvalifikationer og ved at fremme livslang læring kunne tilpasse de europæiske uddannelsessystemer, så man blev i stand til at nå de af Rådet fastsatte mål for konkurrenceevne, vækst, beskæftigelse og social samhørighed i EU.

2.2 Denne konklusion blev bekræftet på Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002. I Rådets resolution blev

medlemsstaterne opfordret til at fremme samarbejdet og til at bygge broer mellem formel, ikke-formel og uformel læring som en forudsætning for etableringen af et europæisk område for livslang læring, baseret på resultaterne af Bologna-processen. Formålet er at gøre de europæiske uddannelsessystemer til en kvalitetsreference på verdensplan inden 2010.

2.3 Samme år opfordrede Det Europæiske Råd i Sevilla Kommissionen til at udvikle en ramme for anerkendelse af kvalifikationer inden for uddannelse og erhvervsuddannelse i tæt samarbejde med Rådet og medlemsstaterne.

2.4 Der blev endvidere insisteret på behovet for at etablere en europæisk referenceramme for kvalifikationer i Rådets og Kommissionens midtvejsrapport fra 2004 om gennemførelsen af programmet »Uddannelse og erhvervsuddannelse 2010«. På Det Europæiske Råds møde i København i efteråret 2004 blev der også slået til lyd for at prioritere udviklingen af en åben og fleksibel europæisk ramme for kvalifikationer, baseret på gennemsuelighed og gensidig anerkendelse, som skulle blive et fælles referencepunkt for uddannelse og erhvervsuddannelse.

2.5 På konferencen for undervisningsministre, afholdt i Bergen i maj 2005 (hvor den europæiske referenceramme for kvalifikationer for højere uddannelser blev vedtaget), blev det understreget, at det er vigtigt at sikre komplementaritet mellem det europæiske område for højere uddannelse og den europæiske referenceramme for kvalifikationer.

2.6 I forbindelse med den reviderede Lissabon-strategi blev det i retningslinjerne for beskæftigelsen (2005-2008) understreget, at der er behov for at sikre adgangen til fleksibel læring og for at øge studerendes og praktikanterens mobilitet ved at forbedre gennemsigtigheden i kvalifikationer og valideringen af ikke-formel og uformel læring i hele Europa.

2.7 Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i marts 2005 til vedtagelse af en europæisk referenceramme for kvalifikationer i 2006. Denne resolution blev ratificeret af Det Europæiske Råd i marts 2006.

2.8 Det foreliggende forslag til henstilling samt de deskriptorer, der definerer den europæiske referenceramme for kvalifikationer (EQF), er udarbejdet på grundlag af en metodisk høringsproces ledet af Kommissionen i samarbejde med Cedefop (Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse) og Bologna-processens opfølgingsgruppe. Forslaget tager udgangspunkt i Kommissionens arbejdsdokument om en europæisk referenceramme for kvalifikationer for livslang læring⁽¹⁾, som har modtaget bidrag fra de 32 lande, der deltog i arbejdsprogrammet »Uddannelse og Erhvervsuddannelse (2010)«, fra arbejdsmarkedets parter, sektororganisationer, uddannelsesinstitutioner samt ngo'er, og det er udformet på baggrund af debatterne på Budapest-konferencen i februar 2006 og med støtte i det arbejde, som de ekspertgrupper og konsulenter, der har bistået Kommissionen, har udført.

2.9 Efter at have analyseret konsekvenserne af de forskellige reguleringsformer, som forslaget om den europæiske referenceramme for kvalifikationer kunne få, valgte man en henstilling fra Europa-Parlamentet og Rådet.

2.10 Europa-Parlamentet vedtog sidst i september 2006 en betænkning om etablering af den europæiske referenceramme for kvalifikationer⁽²⁾.

3. Resumé af forslaget

3.1 Forslaget til henstilling indeholder et referenceinstrument, som vil muliggøre sammenligning af kvalifikationsniveauer i de forskellige nationale kvalifikationssystemer. Det består af et sæt på 8 referenceniveauer, der beskrives i form af læringsresultater, og som omfatter almen uddannelse og voksenuddannelse, erhvervsuddannelse og højere uddannelse. Forslaget består af selve henstillingens tekst, en række definitioner og to bilag: det ene med de deskriptorer, der definerer niveauerne i den europæiske referenceramme for kvalifikationer, og det andet med principperne for kvalitetssikring inden for uddannelse.

3.2 Europa-Parlamentet og Rådet henstiller til medlemsstaterne:

- at anvende rammen som referenceværktøj til sammenligning af kvalifikationsniveauer;
- at knytte deres nationale kvalifikationssystemer til den europæiske referenceramme for kvalifikationer samt at udvikle nationale referencerammer for kvalifikationer inden 2009;
- at sikre, at alle nye kvalifikationer og Europass-dokumenter inden 2011 indeholder en henvisning til det relevante EQF-niveau;
- at anvende en læringsresultatbaseret fremgangsmåde ved beskrivelsen og definitionen af kvalifikationerne;
- at fremme valideringen af ikke-formel og uformel læring;

⁽¹⁾ SEC(2005) 957, »Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning« (foreligger ikke på dansk).

⁽²⁾ A6-0248/2006. Ordfører: Mann.

— at udpege et nationalt center, der skal støtte og sørge for koordinering mellem det nationale kvalifikationssystem og den europæiske referenceramme for kvalifikationer, med henblik på at:

- sammenholde kvalifikationsniveauerne i de to systemer;
- fremme og anvende principperne for kvalitetssikring ved koordineringen af dem;
- sikre gennemsigtigheden i den metodologi, der anvendes til at etablere koordineringen mellem niveauerne;
- rådgive de berørte parter og sikre deres deltagelse.

3.3 Europa-Parlamentet og Rådet tager til efterretning, at Kommissionen har til hensigt:

- at støtte medlemsstaterne og de internationale sektororganisationer i anvendelsen af referenceniveauerne og principperne i EQF;
- at etablere en rådgivningsgruppe for EQF med henblik på at overvåge, koordinere og sikre kvaliteten og sammenhængen ved etableringen af henvisninger mellem kvalifikationssystemerne og EQF;
- at overvåge de foranstaltninger, der træffes, og fem år efter henstillingens vedtagelse aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om de indhøstede erfaringer og følgerne for fremtiden.

3.4 I bilag 1 beskrives de 8 referenceniveauer, der er baseret på den enkeltes læringsresultat, det vil sige det, som den studerende ved, forstår og er i stand til at udføre. Disse aspekter kommer til udtryk i niveaudekriptorerne »viden«, »færdigheder« og »kompetence«.

4. Generelle bemærkninger

4.1 EØSU bifalder forslaget til henstilling, med undtagelse af de observationer, der nævnes i denne udtalelse. EØSU mener, at en større gennemsigtighed i kvalifikationer og kompetencer fremmer mobiliteten inden for EU og muliggør en standardiseret og lettere adgang til det europæiske arbejdsmarked ved at tillade, at kvalifikationsbeviser erhvervet i en medlemsstat kan anvendes i en anden.

4.2 I konklusionerne i sin udtalelse⁽³⁾ om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervsfaglige kvalifikationer⁽⁴⁾ udtrykte EØSU støtte til en fælles platform, som omfatter hele området for anerkendelse af kvalifikationer, dvs. højere uddannelse, erhvervsuddannelse samt formel, ikke-formel og uformel læring. EØSU mener, at der med den europæiske referenceramme for kvalifikationer tages et vigtigt skridt fremad mod anerkendelse og gennemsigtighed i kvalifikationer.

⁽³⁾ Jf. EØSU's udtalelse af 18.9.2002 om »Anerkendelse af erhvervsfaglige kvalifikationer«, ordfører: Ernst Ehnmark (EUT C 61 af 14.3.2003).

⁽⁴⁾ KOM(2002) 119 endelig.

4.3 Da den europæiske referenceramme for kvalifikationer er læringsresultatbaseret, vil den kunne bidrage til at forbedre overensstemmelsen mellem arbejdsmarkedets behov og uddannelsesudbuddet samt gøre det lettere at validere uformel og ikke-formel læring. Samtidig støttes overførslen og anvendelsen af kvalifikationer på tværs af forskellige lande og uddannelsessystemer. Efter EØSU's mening er dette — sammen med den indflydelse, referenceniveauerne vil få på beskæftigelsen — initiativets væsentligste værdi.

4.4 Den europæiske referenceramme for kvalifikationer bør dække den individuelle lærings behov: validering af viden og kompetencer samt social integration af disse værdier, beskæftigelsesegnethed samt udvikling og anvendelse af menneskelige ressourcer. Validering af de europæiske arbejdstageres uformelle og ikke-formelle læring bør være en af prioriteterne for den europæiske referenceramme for kvalifikationer.

4.5 EØSU mener, at den europæiske referenceramme for kvalifikationer generelt vil bidrage til at gøre de europæiske uddannelsessystemer mere forståelige og tilgængelige for borgerne. EU's arbejdstagere og deres potentielle arbejdsgivere har brug for en referenceramme, som gør det muligt at sammenligne kvalifikationer erhvervet i en eller flere medlemsstater med de tilsvarende kvalifikationer i de andre medlemsstater, som arbejdstageren ønsker at flytte til for at arbejde. EØSU mener derfor, at forslaget vil have en positiv virkning på processen med at fjerne hindringer for transnational mobilitet. Den europæiske referenceramme for kvalifikationer skal bygge broer mellem uddannelsessystemerne og dermed fremme mobiliteten mellem erhvervsuddannelse og almen uddannelse (herunder højere uddannelse).

4.6 Hvad angår den juridiske form, den europæiske referenceramme for kvalifikationer har fået, bifalder EØSU Kommissionens konsekvensanalyse i forslaget^(?) og erkender, at gentagne henstillinger på uddannelses-, erhvervsuddannelses- og mobilitetsområdet i større eller mindre grad er blevet støttet af medlemsstaterne. Ikke desto mindre vurderer EØSU, at en henstilling — i kraft af ikke at være bindende og derfor uden juridisk forpligtelse for målgruppen — kan blive et kortsigtet instrument, som ikke gør det muligt at nå det tilsigtede mål på mellemlang sigt. Dette gælder især, hvis referencen skal etableres med en hypotetisk national referenceramme for kvalifikationer for hver enkelt medlemsstat.

4.7 Endvidere har fem EU-lande i overensstemmelse med resultaterne af Budapest-konferencen i februar 2006 allerede etableret en national referenceramme for kvalifikationer, mens de resterende lande enten er i gang med at udvikle en, har udtrykt hensigt eller vilje til at etablere en eller overvejer ikke at etablere en national referenceramme for kvalifikationer.

4.8 Denne udgangsposition får EØSU til at mene, at projektet kan blive svært at følge til dørs, og at den europæiske referenceramme for kvalifikationer ikke giver mening uden nationale

referencerammer for kvalifikationer. Dette giver Kommissionen også giver udtryk for i arbejdsdokumentet »Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning«⁽⁶⁾, hvor det fremgår, at det optimale ville være, at hvert land etablerede en national referenceramme for kvalifikationer, og at disse nationale referencerammer blev knyttet til den europæiske referenceramme for kvalifikationer.

4.9 EØSU mener, at den faktiske validering og anerkendelse af de forskellige former for kvalifikationer, der er erhvervet i forbindelse med formel, ikke-formel og uformel læring, lande og uddannelsessektorer imellem, skal prioriteres højt. Dette kan ske gennem større gennemsigtighed og kvalitetssikring. Her støtter EØSU Rådets holdning i resolutionen fra den 27. juni 2002 om livslang læring⁽⁷⁾. Det skal i den forbindelse heller ikke glemmes, at Rådet i samme resolution indtrængende opfordrer Kommissionen til at udvikle en ramme for anerkendelse af kvalifikationer på området for højere uddannelse og for erhvervsuddannelse. Med dette nye argument insisterer EØSU derfor på, at arbejdet med at fastsætte de 8 EQF-referenceniveauer ikke skal vente til sidst i processen, eller være afhængigt af medlemsstaternes vilje eller af en henstilling som reguleringsform.

4.10 EØSU finder det nødvendigt, at Kommissionen redegør for, hvilke konsekvenser det kan få for denne proces, hvis en eller flere medlemsstater ikke vedtager en national referenceramme for kvalifikationer, eller ikke knytter den til den europæiske referenceramme. EØSU mener, at Kommissionen bør fremlægge en undersøgelse af dette scenario og mulige løsninger af problematikken, så den senere kan tackle uforudsete situationer. Det endelige dokument bør tilskynde medlemsstaterne til at vedtage instrumentet.

4.11 Som EØSU ser det, er målet ikke at etablere et ensartet uddannelses- og erhvervsuddannelsessystem i EU, og ej heller at fortælle medlemsstaterne, hvilke kvalifikationer uddannelsesinstitutionerne skal give. Dét, EØSU ønsker at viderefordre, er behovet for at konsolidere de skridt, der tages, i bestræbelserne på at styrke gennemsigtighed, anerkendelse og overførsel af kvalifikationer mellem medlemsstaterne. Dertil behøves også velforbredte mekanismer til sikring af kvaliteten af bl.a. udstederne af kvalifikationsbeviser på medlemsstatsniveau. Uden denne handlingsramme giver mobilitet for studerende og personer under uddannelse reelt ingen mening, og arbejdstagernes mobilitet besværliggøres.

På nationalt og regionalt niveau bør beslutninger i forbindelse med den nationale referenceramme for kvalifikationer vedtages i samarbejde med arbejdsmarkedets parter. De bør sammen med de ansvarlige myndigheder definere og anvende principper, standarder og målsætninger for udformningen af den nationale referenceramme for kvalifikationer. Også de berørte civilsamfundsorganisationers rolle skal tages i betragtning.

(?) KOM(2006) 479 endelig.

(6) SEC(2005) 957.

(7) EFT C 163 af 9.7.2002, s. 1.

4.12 Ifølge forslaget til henstilling skal der etableres en rådgivningsgruppe for EQF med henblik på at overvåge, koordinere og sikre kvaliteten og sammenhængen ved etableringen af henvisninger mellem kvalifikationssystemerne og den europæiske referenceramme. For at sikre ensartethed i kriterierne for henvisninger mellem nationale systemer og den europæiske ramme mener EØSU, at rådgivningsgruppen på grund af medlemmernes kvalifikationer også bør have til opgave at validere henvisningerne mellem de nationale niveauer og referencerammen, før henvisningerne mellem niveauerne fastsættes.

5. Særlige bemærkninger

5.1 Midt på side 10 i den danske udgave af forslaget til henstilling er der en henvisning til de 25 medlemsstater i EU. Her bør der efter den seneste udvidelse henvises til de nuværende 27 medlemsstater.

5.2 EØSU mener, at de frister, der i henstillingen gives til medlemsstaterne, og i særdeleshed fristen i punkt 2, er for korte i betragtning af det stadie, de forskellige medlemsstater befinder sig på i arbejdet med de nationale referencerammer for kvalifikationer. EØSU er klar over, at den angivne frist er frivillig, men mener i betragtning af de faktiske forhold, at tidsrammen vil blive længere.

5.3 Blandt de opgaver, Kommissionen i henhold til forslaget til henstilling har til hensigt at udføre, består nummer 3 i at overvåge de foranstaltninger, der træffes, og aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om de indhøstede erfaringer, herunder om nødvendigt om en revision af henstillingen. EØSU mener, at denne rapport også bør aflægges til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg for at opfylde hensigten med artikel 149, stk. 4, og 150, stk. 4, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

5.4 EØSU mener, at deskriptorerne i forslagens bilag 1 bør formuleres mere forståeligt, enkelt og konkret og i et mindre akademisk sprog, som er tættere på erhvervsuddannelserne, da det jo er kriterier, der anvendes til at etablere henvisninger mellem de forskellige niveauer. Dette bilag om deskriptorer kunne suppleres med et forklarende bilag, som ville gøre det muligt at matche kvalifikationerne til niveauerne. Det vil gøre det lettere siden hen at gøre kvalifikationerne sammenlignelige medlemsstaterne imellem.

5.5 Klare definitioner vil gøre det lettere at forstå meningen med de termer, der anvendes i forslaget til henstilling, som denne udtalelse drejer sig om. Efter EØSU's mening er nogle af definitionerne i Kommissionens arbejdsdokument »Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning«⁽⁸⁾, klarere end dem, der gives i forslaget til henstilling. Eksempelvis foreslår EØSU, at definitionen på »kompetencer« erstattes med den definition, der optræder på side 47 i det førnævnte arbejdsdokument.

5.6 EØSU støtter den overensstemmelse, der er etableret mellem de tre sidste niveauer i den europæiske referenceramme for kvalifikationer og de akademiske grader, der er vedtaget i forbindelse med Bologna-kvalifikationsrammen (bachelor, master og doktor). På disse uddannelsesstrin bør erhvervet viden, færdigheder og kompetencer klassificeres i overensstemmelse med den læring, der er opnået gennem den akademiske uddannelse.

5.7 EØSU er enig i, at det er nødvendigt at fortsætte med at anvende kvalitetskriterier på samtlige uddannelses- og erhvervsuddannelsesniveauer i medlemsstaterne. Dette har EØSU gentagne gange påpeget, både i sin udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets henstilling om europæisk samarbejde til sikring af kvaliteten af de videregående uddannelser«⁽⁹⁾ og i udtalelsen om »Forslag til Rådets og Europa-Parlamentets henstilling om yderligere europæisk samarbejde vedrørende kvalitetssikring inden for videregående uddannelser«⁽¹⁰⁾. I den sidstnævnte udtalelse står der, at »Kravet om et højt kvalitetsniveau i uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemerne er en vigtig forudsætning, hvis man vil opfylde målene i Lissabon-strategien.«

5.8 EØSU støtter fuldt ud indholdet i bilag II i forslaget til henstilling. Dog mener EØSU, at det burde bære titlen »Princippet for løbende kvalitetssikring inden for uddannelse« for at afspejle den nuværende tendens på samtlige områder i forbindelse med kvalitetsvurdering, og bilagets indhold skulle så tilpasses denne nye overskift.

5.9 EØSU anbefaler medlemsstaterne, uddannelses- og erhvervsuddannelsesinstitutionerne i medlemsstaterne samt arbejdsmarkedets parter at arbejde med den model, der er etableret af Det Europæiske Institut for Kvalitetsstyring (EFQM — European Foundation for Quality Management). Denne anerkendte model, der støttes af EU, kunne være den reference, som uddannelsesstederne indretter deres løbende kvalitetssikringsprocesser efter.

Bruxelles, den 30. maj 2007.

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ SEC(2005) 957.

⁽⁹⁾ Jf. EØSU's udtalelse af 29.10.1997 om »Europæisk samarbejde til sikring af kvaliteten af de videregående uddannelser«, ordfører: José Isaías Rodríguez García Caro (EFT C 19 af 21.1.1998).

⁽¹⁰⁾ Jf. EØSU's udtalelse af 6.4.2005 om »Kvalitetssikring inden for videregående uddannelser«, ordfører: Mário Soares (EUT C 255 af 14.10.2005).