

Kunnskapsdepartementet
Avdeling for analyse, internasjonalt arbeid og kompetansepolitikk
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Ref:
201100248-/JSL

Vår ref:
11/506

Saksbeh.:
Anne Løken 2245 3002

Dato:
14. april 2011

FORSLAG TIL NASJONALT KVALIFIKASJONSRAMMEVERK FOR LIVSLANG LÆRING (NKR) – HØRING

Vi viser til Kunnskapsdepartementets brev av 26. januar 2011 om ovennevnte.

Ved Høgskolen i Oslo (HiO) ble saken behandlet av studieutvalget i møte 4. april d.å. Utvalget er delegert myndighet fra høgskolens styre til å avgi høringsuttalelser i denne typen saker. Uttalelsen bygger på innspill fra HiOs avdelinger.

I tråd med studieutvalgets vedtak vil Høgskolen i Oslo uttale følgende til departementets forslag til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR):

I. Generelle merknader

Det er store utfordringer forbundet med å skulle gi en komprimert og samtidig dekkende beskrivelse av et lands utdanningssystem i et så vidt begrenset format som det et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk representerer. At mye av formålet med beskrivelsene er å kommunisere med samfunnet utenfor utdanningssektoren, også internasjonalt, gjør ikke utfordringene mindre.

Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket skal dekke alle typer utdanning på alle nivåer i det offentlig godkjente utdanningssystemet i Norge. Det sier seg selv at rammeverket dermed må bli generelt, og at beskrivelsene av hvilket læringsutbytte kandidater skal ha oppnådd på ulike trinn i systemet, tilsvarende må holdes på et overordnet nivå.

Da departementets utkast til læringsutbyttebeskrivelser for fag- og yrkeskompetanse i videregående opplæring var på høring våren 2010, uttalte Universitets- og høgskolerådet (etter innspill fra universitetene og høgskolene) at det burde utarbeides overordnede, sammenhengende beskrivelser for de ulike utdanningsnivåene som ble relatert til EQF, før man laget detaljerte læringsutbyttebeskrivelser for ulike deler av utdanningssystemet. Det ble vist til at slik man til nå hadde lagt opp prosessen, ble den stykkevis og delt, og det var vanskelig å se sammenheng og progresjon mellom de ulike nivåene og delrammeverkene. Det ble videre understreket at det må være samsvar i begrepsbruken i læringsutbyttebeskrivelsene for de ulike nivåene, og at det norske kvalifikasjonsrammeverket enkelt må kunne sammenliknes med tilsvarende rammeverk i andre land (UHRs høringsuttalelse av 14. april 2010).

Høgskolen i Oslo er tilfreds med at departementet nå har utarbeidet et forslag til overordnet, helhetlig kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), der man har tatt hensyn til mange av innspillene fra uh-sektoren.

De mottatte høringsdokumentene er innholdsmessig svært omfattende. Selv om mye kunne ha vært kommentert og drøftet, har vi konsentrert oss om de spørsmålene departementet har stilt i høringsbrevet.

II. NKR-dokumentet

Departementet skriver i høringsbrevet at NKR-dokumentet skal beskrive bakgrunnen for og formålet med det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, dessuten oppbyggingen og innplasseringen av kvalifikasjoner. Læringsutbyttebeskrivelser for de ulike nivåene vil bli inkludert i dokumentet når de foreligger. Dokumentet skal også danne grunnlag for en kortere orientering om det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for et bredere publikum.

Høgskolen i Oslo finner at NKR-dokumentet i det store og hele gir dekkende informasjon om og beskrivelse av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, i tråd med intensjonene. Våre merknader til dokumentet er tatt under de enkelte punkter i det følgende.

I. Antall nivåer og prinsipper for innplassering

Departementet skriver bl.a. følgende om hvilke prinsipper som er lagt til grunn for de foreslåtte nivåinndelingene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR-dokumentet, kap. 5.2, s. 15):

Vi har funnet det mest naturlig og formålstjenlig å ta utgangspunkt i det norske utdannings-systemet med tilhørende lovverk ved definering av antall nivåer. På denne måten mener vi at kvalifikasjonsrammeverket vil fungere best i en nasjonal kontekst.

Ideelt sett burde EQF-nivåene legges direkte til grunn for NKR, slik departementet skriver at man har vurdert. Dette er gjort i flere land, bl.a. i andre nordiske land, selv om det også er eksempler på at enkelte land har valgt flere eller færre nivåer. At det foreslås sju nivåer i NKR mot åtte i EQF, vil kunne skape forvirring og føre til misforståelser om reelt nivå på norske kvalifikasjoner, ikke minst innenfor høyere utdanning. I denne forbindelse setter vi også spørsmålsteget ved at departementet synes å vektlegge kvalifikasjonsrammeverkets rolle i en nasjonal kontekst (jf. sitatet over). Like eller vel så viktig er den rollen rammeverket skal ha i internasjonal sammenheng. Selv om henvisningsprosessen skal sørge for at de enkelte lands utdanninger og kvalifikasjoner blir riktig plassert i forhold til EQF og derigjennom til andre lands utdanninger og kvalifikasjoner, vil ulikhetene i antall nivåer mellom EQF og det foreslåtte NKR kunne representere problemer for Norges del.

Når dette er sagt, er Høgskolen i Oslo enig med departementet i at det må tas utgangspunkt i utdanningsystemet i Norge i utformingen av NKR og definering av nivåer. Etter vårt syn er dette prinsippet imidlertid ikke fulgt for alle de foreslåtte nivåene i departementets høringsdokument, noe vi kommer tilbake til (pkt. 3, ndf.).

NKR skal gi en mer enhetlig og helhetlig beskrivelse av utdanningssystemets formelle kvalifikasjoner gjennom angivelser av hvilket læringsutbytte som skal være oppnådd på ulike nivåer. Rammeverket skal kunne brukes og være til nytte for den enkelte, utdanningssektoren på

alle nivåer, arbeidslivet og samfunnet mer generelt, både i inn- og utland. Uansett antall og typer nivåer som defineres i NKR, er det viktig at rammeverket er oversiktlig og lar seg kommunisere utad, og at det ikke blir for omfattende med uklare nivåinndelinger eller for mange nivåer.

2. Innplassering av delkvalifikasjoner

Vi forstår "delkvalifikasjon" eller "supplerende kvalifikasjon" som deler av en formell kvalifikasjon som er definert i rammeverket. Som eksempel nevner departementet systemet med studiepoeng innenfor høyere utdanning, der det er mulig å legge sammen delkompetanser til et fullført kurs eller en grad (høringsnotatet, kap. 7.2, s. 21). Etter vår oppfatning burde det foreslåtte nivå 2 (grunnkompetanse) også defineres som en type delkvalifikasjon, jf. våre kommentarer til pkt. 3 (ndf.).

Hvorvidt og i hvilket omfang delkvalifikasjoner eventuelt skal tas inn i NKR, reiser en del prinsipielle og praktiske problemstillinger. Spørsmålet om innplassering av delkvalifikasjoner bør utredes nærmere på et senere tidspunkt, slik departementet også tar til orde for. Eventuell innplassering av delkvalifikasjoner i NKR bør vurderes i sammenheng med spørsmål knyttet til innplassering av eldre kvalifikasjoner (dvs. kvalifikasjoner som ikke lenger er en del av det offentlig godkjente utdanningssystemet).

Vi viser samtidig til det vi har sagt ovenfor (pkt. 1) om at vi må unngå at vi i Norge lager et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som blir for omfattende. Blir det mange delnivåer, undernivåer og delkvalifikasjoner, kan rammeverket bli uoversiktlig og vanskelig å forstå og bruke.

3. Grunnkompetanse

Departementet foreslår at såkalt grunnkompetanse, som er forklart som kompetanse utover grunnskolenivå på vei til fullført videregående opplæring, f.eks. enkeltfag fra videregående opplæring eller praksisbrev, skal utgjøre et eget nivå i NKR, nemlig nivå 2.

Høgskolen i Oslo gir ikke sin tilslutning til dette forslaget. Det er vanskelig å se noen naturlig grunn til at grunnkompetanse slik det her er forklart, skal utgjøre et eget nivå. Vi kan heller ikke se at det er gitt noen klar begrunnelse for forslaget. Det bør være et grunnleggende prinsipp at et nivå i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket er uttrykk for fullført/avsluttet utdanning med oppnådd slutteksamen/akademisk grad, og at dette bør komme inn under definisjonen av kvalifikasjon.

Det er et beklagelig faktum at det er mange som ikke fullfører videregående opplæring i dag. Slik sett ville dette være et nivå som berører mange. Det betviles imidlertid at det å definere grunnkompetanse som et eget nivå i kvalifikasjonsrammeverket, i seg selv kan gjøre noe fra eller til med dette problemet, verken for den enkelte eller i en større sammenheng.

Noen av de foreslåtte læringsutbyttebeskrivelsene for nivå 2 taler mot å etablere grunnkompetanse som et eget nivå. F.eks. heter det på nivå 1 (grunnskolekompetanse) at kandidaten "har grunnleggende kunnskap om sentrale fakta og begrep i og på tvers av fag", mens det på nivå 2 (grunnkompetanse) heter at kandidaten "har grunnleggende kunnskap om sentrale fakta og begrep innenfor enkelte fag/fagfelt". Rent umiddelbart vil mange tolke dette slik at nivå 1 er høyere enn nivå 2. Noe av det samme kan sies om formuleringen på nivå 1 om at kandidaten "har kunnskap om ulike utdanningsvalg og yrker", mens det på nivå 2 bare foreslås at kandidaten "har noe forståelse for egne muligheter innen utdanning og arbeid".

Noe av årsaken til at det byr på problemer å utforme adekvate læringsutbyttebeskrivelser på nivå 2, er at elever avbryter skolegangen på ulike stadier i det treårige løpet. Hvordan definerer vi et læringsutbytte som skal være dekkende for alle elever som avbryter, og hvor mye av utdanningen må en elev ha fullført for å gjøre seg fortjent til å få en karakterutskrift som blir supplert med læringsutbyttebeskrivelser? Disse spørsmålene er ikke drøftet i forslaget.

Undersøkelser viser at ikke fullført utdanning er et problem også innenfor høyere utdanning. For en del studiers vedkommende er tallene relativt høye. Selv om mange studenter etter å ha avbrutt et bachelorstudium, går over på et nytt studium på samme nivå (som de så fullfører), vil det være en viss restgruppe som ikke gjør dette og dermed ikke oppnår noen grad. Hvis et masterstudium avbrytes, etter f.eks. første studieår, er vår erfaring at sannsynligheten er stor for at studenten forlater studiet for godt. Det er ikke foreslått – og bør heller ikke foreslås – å lage noe eget kvalifikasjonsnivå for avbrutt høyere utdanning. Også ut fra en slik tankegang mener vi det foreslåtte nivå 2 bør utelates i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket.

III. Læringsutbyttebeskrivelser og nivåbeskrivelser

4. Progresjon og sammenheng mellom nivåbeskrivelsene

Etter departementets forslag vil det fastsatte kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning utgjøre de tre høyeste nivåene i NKR. Delrammeverket for høyere utdanning ble fastsatt allerede for to år siden (mars 2009), og institusjonene er kommet godt i gang med implementering av rammeverket og tilpasning av sine program-, fag- og studieplaner til dette. I tillegg er det pr. dato fastsatt to rammeverktilpassede rammeplaner (forskrifter) på nasjonalt nivå (grunnskolelærerutdanning og ingeniørutdanning). Uh-sektoren har følgelig allerede opparbeidet seg en god del erfaring med kvalifikasjonsrammeverket og utforming av læringsutbyttebeskrivelser.

Det er viktig at de foreslåtte læringsutbyttebeskrivelsene for nivåene rett under høyere utdanning, altså fagskolenivået og videregående opplæring, sees i sammenheng med det som er blitt fastsatt for høyere utdanning. For noen av de foreslåtte læringsutbyttebeskrivelsene synes ikke progresjonen mellom videregående opplæring, henholdsvis fagskoleutdanning, og høyere utdanning å være ivarettatt i tilstrekkelig grad, f.eks. i følgende:

- På det foreslåtte nivå 3 B (fullført videregående opplæring – generell studiekompetanse) heter det i kategorien *kunnskap* at kandidaten "har erfaringsbasert kunnskap som kreves for å praktisere innen ulike fag". På bachelornivå (nivå 5) er det ingen læringsutbyttebeskrivelser om omtaler tilsvarende erfaringsbasert kunnskap.
- På nivå 3 B, kategorien *generell kompetanse*, foreslås det at kandidaten "kan lede andre i avgrensede faglige situasjoner". Kompetanse til å lede andre er ikke nevnt i de fastsatte læringsutbyttebeskrivelsene for bachelornivået.
- På nivå 4 – fagskoleutdanning 2 heter det i kategorien *generell kompetanse* at kandidaten "kan bidra til organisasjonsutvikling". På det etterfølgende nivået, dvs. høgskolekandidat- og bachelornivå (nivå 5), er bidrag til organisasjonsutvikling ikke med. Det nærmeste vi kommer er vel at kandidater "kjenner til nytenkning og innovasjonsprosesser" (kategorien *generell kompetanse*).

Vi viser også til at vi i avsnittet om grunnkompetanse (pkt. 3, ovf.) nevner eksempler på manglende sammenheng og progresjon mellom enkelte læringsutbyttebeskrivelser på nivå 1 og det foreslåtte nivå 2.

Det er således behov for en gjennomgang av læringsutbyttebeskrivelsene for de foreslåtte nivåene 1–4 i NKR, der man vier spesiell oppmerksomhet til det allerede fastsatte delrammeverket for høyere utdanning.

5. Fullført og bestått videregående opplæring – ett eller to sett av læringsutbyttebeskrivelser

Vi støtter forslaget om å ha to separate sett med læringsutbyttebeskrivelser for fullført videregående opplæring, det ene for yrkesrettede kvalifikasjoner ("fag- og yrkeskompetanse", nivå 3 A) og det andre for studieforbereende opplæring ("studiekompetanse", nivå 3 B). Vi mener dette harmonerer best med det norske utdanningssystemet.

6. Fagskolenivået

Høgskolen i Oslo støtter også forslaget om delnivåer for fagskoleutdanning. Det kan være store forskjeller på hvilket læringsutbytte som oppnås etter fullført fagskoleutdanning av ½ års omfang på den ene siden og fagskoleutdanning av 2 års omfang på den annen, og dette bør avspeiles i NKR.

Departementet viser til at læringsutbyttebeskrivelsene for fagskoleutdanning 1 og 2 er kumulative og derfor må leses i sammenheng (kap. 5.3, s. 17). Det er viktig at dette framgår tydelig av kvalifikasjonsrammeverket, slik at det ikke hersker tvil om hvilket læringsutbytte som skal være oppnådd på ulike nivåer og delnivåer.

Med hilsen


Ann Elisabeth Wedø
høgskoledirektør


Tove Bull-Njaa
studiedirektør