

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Dato: 26.04.2011
Deres ref.: 201100248-/JSL
Vår ref.: 2011/1653 JONNYRSU

Høring av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Vi viser til brev datert 26. januar 2011 med høring av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (heretter kalt "rammeverket"). Universitetet i Oslo har ikke foretatt en fullstendig intern høring av forslaget, men baserer høringsuttalelsen på tidligere og pågående arbeid med rammeverket og på diskusjoner i universitetets sentrale fora.

Hoveddelen av denne høringsuttalelsen vil falle inn under kategorien "generelle merknader" (del I i KDs foreslåtte disposisjon). I tillegg kommer vi med enkelte kommentarer til selve NKR-dokumentet (del II), men vi kommenterer ikke læringsutbytte- og nivåbeskrivelser (del III).

I. Generelle merknader

Avgrensninger av diskusjonen om rammeverket

Høringsforslagets presiserer at rammeverket skal beskrive dagens norske utdanningssystem uten å endre det (side 4). Ved UiO har vi diskutert i hvor stor grad rammeverket i seg selv kan eller skal gi føringer for innholdet i studiene ved universiteter og høyskoler. Lov om universiteter og høyskoler (uh-loven) slår i § 3-2 fast at departementet har anledning til å gi forskrift om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. I forarbeidene til dette punktet, det vil si i ot.prp. 79 (2003-2004), er formålet med et slikt rammeverk beskrevet slik:

"Formålet med et slikt rammeverk vil være å gi en forståelse av hva som ligger i de ulike nivåene i utdanningssystemet generelt sett, og hvordan ulike kvalifikasjoner står i forhold til hverandre. [...] Utviklingen av et nasjonalt rammeverk vil i første rekke måtte ta sikte på å gi en beskrivelse i forhold til grader og yrkesutdanninger som eksisterer i vårt system, med ulike nivåbeskrivelser, beskrivelse av sluttkompetanse og av omfang."

Det er interessant å se dette i sammenheng med uh-loven § 1-5 om faglig frihet og ansvar, der det i tredje ledd slås fast at universiteter og høyskoler ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om læreinnholdet i undervisningen. Fjerde ledd i samme paragraf slår fast at "den som gir undervisning [...] har et selvstendig faglig ansvar for innhold og opplegg av denne innenfor de rammer som institusjonen fastsetter eller som følger av lov eller i medhold av lov". Forholdet mellom reglene om faglig frihet og rammeverket har imidlertid ikke vært behandlet i lovens forarbeider. Det er derfor



Universitetsdirektøren
Postadr.: Postboks 1072 Blindern, 0316 Oslo
Kontoradr.: Lucy Smiths hus, Problemveien
7, 0313 Oslo

Telefon: 22 85 78 44
Telefaks: 22 85 44 59
postmottak@admin.uio.no
Org.nr.: 971 035 854

rimelig å anta at rammeverket ikke kan forstås som et pålegg til institusjonene om innføring av et bestemt faginnhold i institusjonenes utdanninger. Dersom rammeverket skulle forstås slik, ville det ha forutsatt både en grundigere utredning i forkant av fastsettelsen og en sterkere involvering av sektoren i utformingen av rammeverket.

Likevel opplever vi at KD gir motstridende signaler med hensyn til hvilke forventninger KD har til innføringen av rammeverket, og tilsvarende at institusjonene har en ulik forståelse av hva rammeverket innebærer. Vi registrerer at rammeverket av og til blir framstilt som et sett med minimumskrav som skal oppfylles av alle norske utdanninger, noe som innebærer at rammeverket får en normativ funksjon – rammeverket blir en oppskrift for *hvordan verden skal være* og ikke bare en beskrivelse av *hvordan verden er*. Rammeverket er for eksempel brukt i NOKUTs nye tilsynsforordning, og rammeverket har vært nevnt i forbindelse med utvikling av indikatorer for høyere utdanning. Rammeverket har dessuten en tendens til å bli koblet med mange gode formål, for eksempel likestilling, internasjonalisering, klima og bærekraft, innovasjon og entreprenørskap. Diskusjoner om rammeverket blir derfor en blanding av formelle regler, av strategier på europeisk og nasjonalt nivå, av metodediskusjoner og av diskusjoner om faglig innhold i studiene.

UiO har som utgangspunkt at rammeverket i seg selv ikke er et styringsverktøy. Rammeverket signaliserer imidlertid et skifte av fokus fra å vektlegge innsatsfaktorene i institusjonenes undervisning til å vektlegge studentenes læringsresultat. Det stilles i dag langt høyere krav til tydeliggjøring (skriftliggjøring) av innhold og sammenhenger i studieprogrammene, og institusjonene møter en langt sterkere forventning om transparens. Dette blir ved UiO håndtert som del av et langvarig, pågående arbeid for å tydeliggjøre studienes innhold og studentenes læringsresultat.

Resten av diskusjonen handler om strategiske valg for videreutvikling av institusjonenes portefølje, og må behandles deretter både av departementet og av institusjonene. For eksempel er handlingsplanen for entreprenørskap i utdanningen riktig sted når departementet ønsker å arbeide for mer innovasjon i norsk høyere utdanning, mens rammeverket ikke er riktig sted, siden rammeverket bare skal beskrive dagens utdanningsvirkelighet uten å forandre den.

Bruk av rammeverket

Svakheten med rammeverket slik det foreligger nå er at noe av terminologien framstår som uklar og at innholdet i rammeverket delvis kan virke noe inkonsistent. UiO har derfor valgt å gjøre enkelte justeringer i terminologi og logisk konsistens i rammeverket for å lette arbeidet med å ta det i bruk, og har utarbeidet en intern veiledning for vitenskapelig ansattes bruk av rammeverket. For eksempel ser vi at begrepet *læringsutbytte* blir for unyansert i det praktiske arbeidet med studieplaner, og vi fortsetter derfor å bruke begrepsparet *læringsmål* og *læringsresultat*. Vi presiserer også det forventede innholdet i kategorien generell kompetanse, og slår fast at den både kan inneholde *ikke-fagspesifikke kunnskaper*, *ikke-fagspesifikke (overførbare) ferdigheter* og *holdninger*. I stedet for at rammeverket tas helt bokstavelig, vil vi bruke rammeverket som en tankemodell til hjelp for å uttrykke seg om læringsmål og læringsresultat for emner og program.

Studieinnhold og læringsutbytte skal beskrives for vidt forskjellige målgrupper; som del av studieplanen for et studieprogram kan det være nødvendig å formulere seg annerledes enn når man skriver for arbeidsgivere i forbindelse med vitnemålsutstedelse. Vi viser i denne forbindelsen til arbeidsgruppen som nylig ble nedsatt av UHRs utdanningsutvalg for å utarbeide et forslag til felles, nasjonal utforming av vitnemål. Gruppen skal blant annet vurdere hvordan innholdet i gradene kan framkomme bedre på vitnemålene, og det kan være naturlig å foreslå også en måte å henvise fra vitnemålene til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket på.

Rekkevidden for rammeverket

Som del av høringen om læringsutbyttebeskrivelser for høgskolekandidatgraden, har UiO tidligere spilt inn bemerkninger til den innledende setningen i kvalifikasjonsrammeverket:

”En kandidat med fullført kvalifikasjon skal ha følgende totale læringsutbytte definert i kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse” (våre understrekninger)

Uttrykket ”skal ha” gir et signal om at vi her har med konkrete regler og påbud å gjøre. Vi oppfordrer KD til å vurdere eventuelle juridiske forhold ved den innledende setningen i forbindelse med den varslede forskriftsfestingen av rammeverket. Vil kandidatene få juridiske rettigheter ved formuleringen slik den står i dag? Vil de selv oppleve det som at de får rettigheter de ikke har hatt tidligere? Vil formuleringen åpne klagemuligheter i forhold til opplevde eller reelle misforhold mellom institusjonenes studietilbud og kandidatenes læringsutbytte?

Uttrykket ”totale” kan gi inntrykk av at oppnådde grader skal være verken mer eller mindre enn det som står i rammeverket. Siden rammeverket bare skal gi en generell beskrivelse av det norske utdanningssystemet, kan dette imidlertid føre til misforståelser med hensyn til forholdet mellom rammeverket og studieplanene for de enkelte studiene. Formuleringen i rammeverket bør derfor være åpne.

Uttrykket ”definert i” kan gi inntrykk av at læringsutbytte alltid må defineres i de tre oppgitte kategoriene. Vi mener imidlertid at det gjerne kan sorteres og beskrives på andre måter enn slik det er gjort i rammeverket. Det kan for eksempel være naturlig å uttrykke seg slik at en bestemt formulering både kan inneholde et kunnskapsaspekt og et ferdighetsaspekt: ”kandidaten skal kunne anvende xx og yy teorier for å analysere en konkret case (kunnskap) og muntlig kunne redegjøre for resultatet på en klar og nyansert måte (ferdighet).” Det er derfor viktig å se rammeverket mer som et hjelpemiddel for å uttrykke seg presist og rikholdig om studienes innhold enn som en tvangstrøye for dette arbeidet.

Vi tror at den innledende setningen i rammeverket kan misforstås. Vi foreslår derfor en klargjøring av hva som er institusjonenes forpliktelse, ved at setningen i stedet formuleres for eksempel slik: *”Fullførte kvalifikasjoner kjennetegnes ved følgende læringsutbytte”.*

Videreutvikling av rammeverket

Norsk høyere utdanning er i stadig utvikling, og den norske utdanningsvirkeligheten kan om ti år være annerledes enn i dag. Dermed vil også beskrivelsen av den norske utdanningsvirkeligheten slik den er nedfelt i rammeverket kunne være annerledes om ti år enn den er i dag. Vi savner en grundigere drøfting fra departementet av hvordan slik utvikling av rammeverket bør foregå, og understreker at sektoren må være godt involvert ved framtidige endringer av rammeverket.

Vi oppfatter departementet slik at man i denne høringen ikke ønsker en ny diskusjon om de tre øverste syklusene i rammeverket, bachelor, master og ph.d. UiO fremmer derfor ikke konkrete innspill til justeringer av dem, men forutsetter at slike innspill kan fremmes som del av et opplegg for jevnlig vedlikehold og videreutvikling av rammeverket.

II. NKR-dokumentet

Til spørsmål 1 om antall nivåer og prinsipper for innplassering

Med utgangspunkt i prinsippet om at rammeverket skal være et informasjonsverktøy, støtter vi KD i at det norske utdanningssystemet bør være utgangspunktet for rammeverket. Antall nivåer i det norske rammeverket bør være tilpasset det norske utdanningssystemet, og henvisningsprosessen vil ta hånd om koblingen til tilsvarende nivåer i de europeiske rammeverkene. Vi støtter også KD i at rammeverket bør være så enkelt som mulig, og KD bør derfor ha en restriktiv holdning til innføring av nye nivåer og til andre typer utvidelser av rammeverket.

Til spørsmål 2 om innplassering av delkvalifikasjoner

Det bør tydelig framgå at "nivå 5 - del av bachelor" handler om høgskolekandidatgraden, og ikke også dekker andre, kortere utdanninger innenfor første syklus (for eksempel årsheter).

UiO ønsker ikke egne læringsutbyttebeskrivelser for kortere, ikke-gradsgivende utdanninger innenfor hver syklus, for eksempel årsheter eller videreutdanninger. En slik utvidelse vil gjøre rammeverket mer komplekst uten at vi ser en tilstrekkelig klar gevinst med hensyn til transparens og mobilitet. Det er dessuten betenkelig å gi inntrykk av at kortere utdanninger nærmest matematisk lar seg summere opp til større kvalifikasjoner, siden det er de faglige kravene for hver enkelt grad som avgjør hvordan annen utdanning kan godskrives.

Redaksjonell merknad til rammeverket

Vi foreslår at den innledende setningen for hvert nivå i rammeverket utformes slik (jf. ovenfor): *"Fullførte kvalifikasjoner kjennetegnes ved følgende læringsutbytte"*.

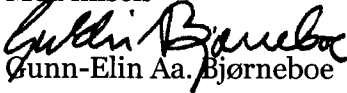
Det kan dessuten være grunnlag for å diskutere tittelen på rammeverkdokumentet, "nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring" (vår understreking). Begrepet livslang læring omfatter i mange sammenhenger også kompetanse opparbeidet utenfor det formelle utdanningssystemet, for eksempel kunnskaper og ferdigheter opparbeidet gjennom ikke-formell utdanning og arbeidserfaring. Vi ser derfor et potensiale for misforståelser knyttet til den foreslåtte tittelen på rammeverket; den kan framstå som mer omfattende enn selve rammeverket.

Oppsummering

Vi har i denne høringsuttalelsen pekt på en uheldig sammenblanding av diskusjoner om rammeverket og diskusjoner om strategisk utvikling av institusjonenes utdanningsporteføljer. Etter vår oppfatning skal rammeverket ikke være premissleverandør for faglig innhold, og rammeverket skal i seg selv ikke innføre nye elementer i institusjonenes studier.

I det videre arbeidet bør fokus ligge på hvordan rammeverket skal fungere som et informasjonsverktøy og på de forutsetningene som må være på plass for at rammeverket skal fylle den funksjonen på en god måte. Vi ser det som avgjørende for en vellykket innføring av rammeverket at alle aktørene i sektoren er enige om hvordan rammeverket skal forstås og hvilket virkeområde rammeverket har. Rammeverket er ikke et vidundermiddel som skal løse alle problemer i norsk utdanning, men brukt med omtanke kan det det være et godt verktøy for økt kunnskap og bevissthet om innholdet i studiene både på institusjonene og i samfunnet forøvrig.

Med hilsen


Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
universitetsdirektør


Monica Bakken
studiedirektør

Saksbehandler: Jonny Roar Sundnes, 22857198, j.r.sundnes@admin.uio.no