



Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

## Høring fra KD - nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Utdanningsforbundet viser til arbeidet med nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og til tidligere høringer på delrammeverk og til deltakelse i referansegruppen for EQF. Vi vil med dette avgi høringsuttalelse på de utsendte dokumentene og på forslag til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Høringsuttalelsen følger malen som Kunnskapsdepartementet ber om i brev av 26.1.2011. Høringsuttalelsen er behandlet i sentralstyret 28. april 2011.

### I. Generelle merknader

#### Mobilitet

Mobilitet er et nøkkelbegrep i arbeidet med kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Utdanningsforbundet har tidligere etterlyst en avklaring på hvorvidt det nasjonale kvalifikasjonsrammeverkets funksjon skal være utdannings-, arbeidsmobilitet eller begge. Vi er positive til at det nå er en avklaring på dette, og at departementet har valgt å legge utdanningssystemet til grunn for utforming og nivå plassering i et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

Videre ønsker vi å gjenta fra tidligere høringsuttalelser at kvalifikasjonsrammeverk kan gjøre livslang læring og mobilitet enklere. Når det gjelder utdannings- og arbeidsmobilitet, er et kvalifikasjonsrammeverk i seg selv ikke tilstrekkelig for å øke eller eventuelt bedre mobilitet. Andre tiltak som sammen med kvalifikasjonsrammeverket kan styrke mobilitet og fremme livslang læring, er Europass, EUs program for livslang læring og ikke minst økonomiske virkemidler. Utdanningsforbundet ønsker å presisere at denne typen initiativ og arbeid må vektlegges også i framtida.

### **Utsiktede konsekvenser**

Utdanningsforbundet ønsker å uttrykke bekymring knyttet til overslaget et slikt rammeverk kan få på kunnskaps-, lærings- og menneskesyn. Vi må ta i betraktning at et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk kan bestå lenge; også gjennom perioder der vi kan oppleve nye samfunnspolitiske strømninger og nye utdanningspolitiske regimer. Et kvalifikasjonsrammeverk kan slik sett tenkes å nyttes til andre formål enn det som nå oppgis.

Utdanningsforbundet er særlig bekymret for de negative, eller uønskede føringer et kvalifikasjonsrammeverk vil kunne få på innholdet i nasjonale utdanninger: vil generelle og overordnede læringsutbyttebeskrivelser kunne føre til at vi mister noe av tverrfagligheten i utdanninger? Vil praksis i utdanninger verdsettes lavere? Vil læringsutbyttebeskrivelser kunne bli forstått som minimums- eller maksimumsbeskrivelser for utdanninger? Vi minner om at det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket skal beskrive dagens norske utdanningssystem *uten* å endre det.

### **Kvalitet**

En viktig faktor for forholdet mellom EQF og NKR blir kvalitet og kvalitetssikring. Utdanningsforbundet ønsker å peke på at denne dimensjonen må omtales innledningsvis i dokumentet.

### **Uformell og ikke-formell kompetanse**

I utviklingen av EQF har det vært et parallelt fokus på kunnskap, ferdigheter og kompetanse ervervet i det formelle utdanningssystemet, og uformell og/eller ikke-formell kompetanse ervervet andre steder. Utdanningsforbundet mener at det er viktig at all kompetanse synliggjøres, og støtter departementets vurdering av at det i denne sammenhengen må skje gjennom etablerte ordninger i det formelle utdanningssystemet. Vi ser imidlertid at enkelte grupper som har tatt sin utdanning, eller ervervet sin kompetanse utenfor Norges grenser, kan møte hindringer i å få denne anerkjent i Norge. Det kan for eksempel være innvandrere som opplever at godkjenning av utenlandsk utdanning er en uoversiktlig prosess, både når det gjelder utdanning og arbeidsmarked.

Retten til realkompetansevurdering og tilgang til yrkesprøving er viktige virkemiddel for å få anerkjent kompetanse. Vi vet at dette praktiseres ulikt, og at det oppleves av mange som vanskelig å få godkjent sin kompetanse. Utdanningsforbundet mener at det må sees særlig på regelverket og praktisering av dette, uavhengig av arbeidet med nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Vi er opptatt av at informasjon og prosedyrer skal være lett tilgjengelig og enkelt forståelig for alle.

### **Livslang læring**

Med de presiseringene som er kommet i høringsdokumentet, vil det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring være begrenset til å beskrive kvalifikasjoner oppnådd i det norske utdanningssystemet, med andre ord å synliggjøre veiene i det formelle systemet. Dette vil kanskje særlig ha sin verdi i sammenligning med andre lands utdanningssystemer. Når det gjelder høyere utdanning, har vi et gjenkjennbart system i og mellom landene i Europa.

Det foregår mye formell, ikke-formell og uformell læring som ikke fanges opp i et slikt system. Utdanningsforbundet har lenge vært en pådriver for å få på plass et system for etter- og videreutdanning for våre medlemsgrupper. I denne sammenhengen vil dette ikke være "synlig" før man har oppnådd en ny grad. Utdanningsforbundet mener derfor at følgende påstand blir noe misvisende, og foreslår siste del av setningen tatt ut (understreknet): *Ved å føye til at kvalifikasjonsrammeverket skal gjelde for "livslang læring" ønsker man både å markere at rammeverket skal reflektere kvalifikasjoner på alle nivåer, og at det skal fremme verdsetting av kvalifikasjoner vunnet gjennom hele livet (livslang) og på alle arenaer (livsvid) (pkt 3.1, side 9).*

### **Juridisk grunnlag**

Spørsmålet om den rettslige forankringen av EQF og NKR er viktig. Kunnskapsdepartementet anbefaler at EQF-rekommandasjonen forskriftsfestes fordi det vil *innebære at rammeverket får en sterk rettsstilling, og at det fremstår som påregnelig, synlig og tilgjengelig gjennom publisering i Lovdata* (vedlegg 2, side 27). Utdanningsforbundet støtter det.

Departementet konkluderer med at det ikke er nødvendig å etablere et felles hjemmelsgrunnlag for NKR i egen lov. De berørte lovene som allerede eksisterer på utdanningssektorens område, gir tilstrekkelig hjemmel til å gi en separat forskrift om det overordnede nasjonale kvalifikasjonsrammeverket. De mest sentrale lovene er opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høgskoleloven. Utdanningsforbundet vil minne om at nasjonalstatene skal råde over sitt eget utdanningssystem, herunder både innhold og organisering av utdanninger. Det er derfor viktig at overnasjonale føringer og rettslige beslutninger på europeisk og internasjonalt nivå ikke griper inn i den nasjonale autonomien.

NKR blir en nasjonal tilpassing til EQF. Departementets forslag legger det norske utdanningssystemet til grunn for rammeverket. I juridisk forstand kan vi altså snakke om et norsk "produkt". Føringerne fra EU-kommisjonens rekommandasjon er likevel så sterke at det er grunn til å være varsom. Vi har ikke sett den fulle og hele konsekvensen av EQF og NKR i nasjonal sammenheng. Blant annet skal alle nye utdanninger utvikles relatert til nivåene i kvalifikasjonsrammeverket.

Utdanningsforbundet mener at det – i tilfelle motstrid mellom føringer fra EU og norsk rett på området – kommer klart fram at allerede etablerte nasjonale lover og regler skal ha forrang.

### **Andre europeiske initiativ**

Utdanningsforbundet er positive til at Norge deltar aktivt i mange av de pågående europeiske prosessene. Som påpekt ovenfor, er det ikke alle initiativene som vi ser de fulle konsekvensene av på det nåværende tidspunkt. Vi viser også til andre EU-initiativ som vi ser beveger seg mot innhold i utdanninger, for eksempel forslaget om et kvalifikasjonspass (Professional Cards) og felles, europeisk læreplan. Utdanningsforbundet har i tidligere høringsuttalelser vært skeptisk til ECVET, eller opplæringspoeng i fag- og yrkesopplæringen og er derfor positive til at arbeidet til et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk ikke eksplisitt er knyttet til et slikt poengsystem. Vi har merket oss at høringsdokumentet (vedlegg 2) fra KD knytter EUs direktiv om yrkesgodkjenning til NKR (pkt 2.5, s. 8). Utdanningsforbundet mener at det ikke er gode grunner til at dette skal være en del av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, og foreslår derfor punkt 2.5 tatt ut av det endelige dokumentet.

## **II. NKR-dokumentet**

### *1. Antall nivåer og prinsipper for innplassering*

Utdanningsforbundet mener at utdanninger på alle nivåene som er beskrevet i kvalifikasjonsrammeverket, er viktige og må henge sammen mht. progresjon. Mange utdanninger, eller emner, fag og moduler i utdanninger kan ligge på et lavere - eller høyere nivå enn det nivået kompetansen som helhet er plassert på. Vi ser dette blant annet i rammeverk for høyere utdanning, der den fireårige lærerutdanningen er lagt på nivå med bachelor, da den ikke i sin helhet ligger på samme nivå som en master.

Når det gjelder de foreslåtte nivåene 1–4, som denne høringen omfatter, følger de naturlig av nivåene i det norske utdanningssystemet og Utdanningsforbundet støtter derfor departementets forslag til 7 nivå.

Når det gjelder prinsipper for innplassering, fremheves det i høringsdokumentet at det er læringsutbytte, ikke utdanningslengde, som skal legges til grunn for nivåinnplassering. Som kjent er ikke våre fagskoleutdanninger beskrevet med læringsutbytte. Det blir derfor noe "tilfeldig" hvor enkeltutdanninger ville blitt plassert. Vi har imidlertid valgt å definere fagskolene på *ett nivå* i Norge, noe som bør ligge til grunn for innplassering i NKR.

Fagkolenivået gir også noen utfordringer for progresjon fra de studiespesialiserende utdanningsprogrammene (foreslått nivå 3B) til foreslått nivå 5 (høyere utdanning). Med et nivå mellom kan det se ut som om man må gå veien om fagskole for å begynne i høyere utdanning. Det må derfor komme klarere fram at man er studiekompetent etter fullført videregående opplæring, studiespesialiserende utdanningsprogram.

## 2. *Innplassering av delkvalifikasjoner*

Delkvalifikasjoner har ikke vært en del av den norske debatten, verken i referansegruppen for NKR eller i høringskonferanser. Vi mener at det er behov for en egen utredning, eller kartlegging knyttet til delkvalifikasjoner og støtter derfor Kunnskapsdepartementets vurdering av ikke å ta dette inn nå.

## 3. *Grunnkompetanse*

Vi mener at grunnkompetanse er hjemlet i opplæringsloven som en rett elever har til å kunne dokumentere sin kompetanse *så langt de har evner og muligheter* – denne retten må ikke begrenses. Vi mener derfor at læringsutbyttebeskrivelsene ikke må være til hinder for dette. Utdanningsforbundet ønsker å presisere at ved å legge grunnkompetanse på et eget nivå, åpnes det *ikke* for å fastsette et nytt nivå i det norske utdanningssystemet. Det er en måte å verdsette kompetansebevis som viser at ikke alle tar sikte på full videregående opplæring, men har fulgt et planlagt løp for den enkelte.

## 4. *Andre spørsmål / redaksjonelle merknader*

-

## **III Læringsutbyttebeskrivelser og nivåbeskrivelser**

### 5. *Progresjon og sammenheng i og mellom nivåbeskrivelsene*

Når det gjelder sammenheng og progresjon i og mellom nivåene, vil det være nødvendig med en gjennomgang av disse når innspillene fra høringsinstansene er innarbeidet i høringsuttalelsen.

### 6. *Fullført og bestått videregående opplæring – ett eller to sett av læringsutbyttebeskrivelser*

Utdanningsforbundet er oppmerksomme på at det er mange argumenter for å ha ett og to sett med læringsutbyttebeskrivelser. Det har vært anført grunner som at man ønsker å heve status for fag- og yrkesopplæring ved å ha ett sett gjenkjennelige læringsutbyttebeskrivelser, og det har vært anført betydningen av å ha ett sett for de studiespesialiserende utdanningsprogrammene hvor kunnskap i to språkfag vektlegges. Det har vært diskutert hvorvidt det skulle være ett eller to nivå for videregående opplæring i Norge. Et overordnet kvalifikasjonsrammeverk vil ikke fange det fagspesifikke for de aller fleste fagene, det skal være på et overordnet nivå.

Med Reform 94 og en felles opplæringslov er all videregående opplæring på samme nivå, men med ulike modeller for utdanningsprogrammene. Det er store variasjoner når det gjelder

innslag av teoretiske fag, praktiske fag og praksis i alle utdanninger – ikke bare innenfor videregående opplæring. Utdanningsforbundet mener at det så langt ikke foreligger noen grunn til å endre dette, og mener derfor at all videregående opplæring også må ligge på samme nivå i kvalifikasjonsrammeverket og med felles sett av læringsutbyttebeskrivelser.

### *Fagskolenivået*

I det norske utdanningssystemet er fagskolen på et selvstendig nivå over videregående opplæring og ved siden av høyere utdanning. Begge utdanningsnivåene kjennetegnes av ulike kvaliteter og formål. Med de presiseringer og krav til offentlig godkjenning av fagskoleutdanningene, som er hjemlet i fagskoleloven, skal fagskoleutdanningene ivareta lokalt, regionalt og nasjonalt kompetansebehov innenfor prioriterte samfunnsområder. Dette er en nasjonal målsetting, styrt av nasjonale behov og lover. Læreplanene i fagskoleutdanningene er ikke beskrevet med læringsutbytte. Det norske fagskolenivået har heller ingen klar europeisk parallell. Dette – i tillegg til at avsluttede fagskoleutdanninger har en varighet på mellom 6 md. og 2 år – kan medføre noen utfordringer med å innplassere både i eget og andre lands utdanninger og kvalifikasjonsrammeverk. Det kan også skape uklarheter både nasjonalt og internasjonalt, forutsettes det for eksempel fagskole 1 for å starte på fagskole 2?

Når det gjelder læringsutbyttebeskrivelsene for både fagskole 1 og 2, brukes begreper som bransjekunnskap og lignende. Vi minner om at fagskoleutdanningene skal bygge på all videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, noe som gjør at begrepet bransje ikke vil være relevant for mange yrkesgrupper og arbeidsplasser. Dette må endres i endelig dokument.

### *Nivåplassering for fagskolenivået*

Utdanningsforbundet mener at fagskolenivået i denne sammenhengen må defineres på nivå 4. Vi mener at læringsutbyttebeskrivelsene i EQFs nivå 4 samsvarer med det vi forventer at fagskolestudenter generelt skal kunne. Kunnskapsdepartementet har i høringsdokumentet valgt å foreslå læringsutbyttebeskrivelser for fagskole 1 og fagskole 2 noe Utdanningsforbundet mener ikke er hensiktsmessig. Fagskoleutdanninger er – sammenlignet med alle andre utdanningsnivå – det utdanningsnivået hvor omfang (lengde på utdanning) er kortest.

Med vennlig hilsen  
for Utdanningsforbundet

Torbjørn Ryssevik  
seksjonssjef

Astrid Kristin Moen Sund  
seniorkonsulent

