



*Oktober 2020*

**Utredning om mulig  
parallell struktur i  
nasjonalt  
kvalifikasjonsrammeverk  
for livslang læring**





*Oktober 2020*

## **Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring**

---

Mikaela Almerud, Maria Ricksten, Amanda Bengtsson Jallow, Ida Pettersson & Göran Melin



# Innholdsfortegnelse

---

Sammendrag	6
1 Innledning	7
1.1 Problemstillinger	7
1.2 Metode	8
1.3 Avgrensning	9
1.4 Disposisjon	9
2 Bakgrunn og forståelse	9
2.1 Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF)	10
2.2 Bologna-prosessen og QF-EHEA	10
2.3 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)	11
2.3.1 NKR og henvisnings- og selvsertifiseringsprosessen til henholdsvis EQF og QF-EHEA	13
2.4 Utredninger og diskusjoner rundt NKR etter innføringen	14
2.4.1 Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i NKR	14
2.4.2 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg	15
2.4.3 Nasjonalt fagskoleråd	17
2.4.4 Utviklingsbehov for NKR	18
3 Internasjonalt utsyn	19
3.1 Internasjonale trender og utvikling	19
3.2 Casestudier	21
3.3 Casestudie: Østerrikes nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NQF)	21
3.3.1 Rammeverkets innhold	23
3.3.2 Karaktertrekk og lærdommer fra det østerrikske systemet i en norsk kontekst	23
3.4 Casestudie: Nederlands nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NLQF)	24
3.4.1 Rammeverkets innhold	25
3.4.2 Karaktertrekk og lærdommer fra det nederlandske systemet i en norsk kontekst	26
3.5 Casestudie: Wales' nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (CQFW)	26
3.5.1 Rammeverkets innhold	27



3.5.2	Karaktertrekk og lærdommer fra det walisiske systemet i en norsk kontekst	29
3.6	Casestudie: Sveriges nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (SeQF)	30
3.6.1	Rammeverkets innhold	32
3.6.2	Karaktertrekk og lærdommer fra det svenske systemet i en norsk kontekst	33
3.7	Casestudie: Tysklands nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (DQF)	34
3.7.1	Rammeverkets innhold	34
3.7.2	Karaktertrekk og lærdommer fra det tyske systemet i en norsk kontekst	35
4	Forutsetninger for en parallell nivåstruktur	37
4.1	Prosessrelaterte forutsetninger	37
4.2	Innholdsmessige forutsetninger	39
5	Modeller for å muliggjøre for fagskoleutdanning over nivå 5	42
5.1	Paraplystruktur	42
5.1.1	Modell A.1	44
5.1.2	Modell A.2	45
5.2	Parallellstruktur	45
5.2.1	Modell B.1	46
5.2.2	Modell B.2	47
6	Konsekvenser	48
6.1	Strukturelle konsekvenser	48
6.2	Funksjonelle konsekvenser	50
6.3	Innholdsmessige konsekvenser	52
6.4	Sosiale og politiske konsekvenser	52
6.5	Konsekvenser knyttet til anvendelighet over tid	53
7	Konklusjoner og refleksjoner	54
	Vedlegg A Intervjuobjekter	57
	Vedlegg B NKR, EQF og QF-EHEA	59



# Tabeller

---

Tabell 1	Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) _____	12
Tabell 2	Internasjonal utvikling fra tradisjonelle kvalifikasjoner til moderne kvalifikasjoner _____	20
Tabell 3	Vurdering av forutsetninger og konsekvenser for ulike modeller _____	55

# Figurer

---

Figur 1	Modell for en paraplystruktur _____	44
Figur 2	Modell for en parallellstruktur _____	46

## Sammendrag

---

Det siste tiåret har det blitt utviklet og implementert nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NQF) over hele Europa. Disse skal være kompatible med det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF), som er det felles europeiske rammeverket som har som mål å fremme innbyggernes mobilitet mellom land og underlette innbyggernes livslange læring. De nasjonale rammeverkene skal også være forenlige med kvalifikasjonsrammeverket for det europeiske området for høyere utdanning (QF-EHEA).

I det norske nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR) er de øvre nivåene (6–8) reservert høyere akademisk utdanning. Det finnes imidlertid indikasjoner på at det er behov for å gjøre det mulig å bedrive også høyere yrkesfaglig utdanning over nivå 5 i NKR. Denne studien identifiserer to overgrepene modellstrukturer som muliggjør innplassering av høyere yrkesfaglig utdanning over nivå 5 i NKR.

Den første modellstrukturen er en «paraplystruktur» (modell A), mens den andre er en «parallelstruktur» (modell B). Paraplystrukturen tar utgangspunkt i at ett og samme læringsutbytte kan oppnås på ulike måter, og at læringsutbytte, uansett hvordan det er oppnådd, kan samles under én og samme paraply. En majoritet av landene i Europa har valgt denne strukturen.

Parallelstrukturen tar i stedet utgangspunkt i at læringsutbyttet er forskjellig avhengig av hvordan og i hvilket miljø individet har oppnådd det. De parallelle sporene skal tydeliggjøre forskjellen og vise at tyngdepunktet i de ulike deskriptorene er forskjellig. Det er få land i Europa som har valgt denne strukturen.

Innenfor hver av modellstrukturene presenteres to modeller: modell A.1 og A.2, som bygger på en paraplystruktur og modell B.1 og B.2, som bygger på en parallelstruktur. Gitt forutsetningene vurderes modell A.2 og modell B.2 som de mest formålstjenlige i et norsk perspektiv, i hvert fall i et langsiktig perspektiv. Begge modellene muliggjør for en bredere bruk av NKR, og en endring i retning en av disse ligger dessuten på linje med utviklingen i andre europeiske land.

Studien, og resultatene av denne, baserer seg på dokumentstudier, intervjuer med nasjonale og internasjonale representanter for utvikling av kvalifikasjonsrammeverk samt casestudier av nasjonale rammeverk i fem europeiske land: Østerrike, Wales, Nederland, Sverige og Tyskland.

Studien viser at tillit er essensielt for å sikre et fungerende og transparent nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. For å muliggjøre tillit mellom ulike aktører viser studien at grundige kvalitetssikringsprosesser, der forskjeller i læringsutbytte på ulike nivåer kommuniseres og forankres, er av største betydning. Ved en utvikling og endring av NKR vil det ha stor verdi å finne veiledning i internasjonale eksempler.

# 1 Innledning

---

Det siste tiåret har det blitt utviklet og implementert nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NQF) i hele Europa. Disse skal være transparente og kompatible med det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF). EQF er et felles europeisk rammeverk som knytter sammen ulike lands kvalifikasjonssystemer gjennom å fungere som et oversettelsesverktøy mellom kvalifikasjoner fra ulike land og systemer i Europa. Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket har to hovedmål: å fremme innbyggernes mobilitet mellom land og å underlette innbyggernes livslange læring. De nasjonale rammeverkene skal også være forenlige med kvalifikasjonsrammeverket for det europeiske området for høyere utdanning (QF-EHEA).

EQF inneholder åtte referansenivåer som spenner over hele registeret av kvalifikasjoner, fra grunnleggende nivå (nivå 1) til avansert nivå (nivå 8). De åtte referansenivåene uttrykkes som resultater av læring, *learning outcomes*, som defineres som hva en person vet, forstår og kan gjøre når en læringsprosess er avsluttet.

I det norske nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR) er de øvre nivåene 6–8 reservert høyere utdanning, og disse nivåene er også selvsertifiserte til QF-EHEA. Dette gjelder kvalifikasjonene som plasseres på disse nivåene, og også de tilhørende nivåbeskrivelsene. En konsekvens av dette er at fagskoler (høyere yrkesfaglig utdanning) ikke kan tilby utdanninger over nivå 5 i NKR. Det er imidlertid grunn til å tro at det er behov for å kunne tilby høyere yrkesfaglig utdanning på nivåer høyere enn 5.

Faugert & Co Utvärdering, et datterselskap i Technopolis Group, har fått i oppdrag av NOKUT å gjennomføre en studie av mulighetene for å innføre parallelle sett nivåbeskrivelser for de øvre nivåene i NKR, med mål om å muliggjøre innplassering av høyere yrkesfaglig utdanning i Norge over nivå 5. Studien er gjennomført i perioden mai–oktober 2020. Mikaela Almerud har vært prosjektleder. Ingvild Storsul Opdahl har oversatt den svenske originalteksten til norsk.

## 1. 1.1 Problemstillinger

2. Studien skal besvare følgende problemstillinger:

3. Hvilke internasjonale erfaringer finnes av parallelle nivåbeskrivelser og hvordan kan de gjøres relevante i kontekst av det norske utdanningssystemet?

4. Hvilke modeller for en parallellstruktur er mulige?

Hvilke forutsetninger må være på plass for at en slik parallell struktur skal være hensiktsmessig og gjennomførbar?

Hvilke hensyn bør formuleringen av parallelle nivåbeskrivelser ta for å sikre kravene til bl.a. kunnskapsbase og faglighet i utdanningenes læringsutbytte? Dette gjelder f.eks. kravene til

vitenskapelighet i høyere utdanning og faglig kunnskapsbase, yrkesnærhet og -relevans for høyere yrkesfaglig utdanning.

Hvilke negative og positive konsekvenser kan innføringen av parallelle nivåbeskrivelser ha i forhold til arbeidsliv og andre utdanningstyper i norsk kontekst?

## 1.2 Metode

5. Studien bygger i hovedsak på følgende metoder og datakilder:

- *Sonderende intervjuer.* Disse er gjennomført for å gi en bakgrunn og øke vår forståelse for de ulike mulige perspektivene når det gjelder muligheten for parallelle nivåbeskrivelser for de høyere nivåene i NKR. De sonderende intervjuene er gjennomført med personer som er godt innsatt i spørsmålet studien skal besvare. Intervjuene har hatt preg av diskusjon og er blitt gjennomført digitalt.
- *Dokumentstudier.* Det ble foretatt en systematisk gjennomgang av relevant dokumentasjon på et tidlig stadium i oppdraget. Dette hjalp til med å identifisere land som kan bidra med verdifulle erfaringer og innsikter, samt bidro til å gi grunnlag for spørsmål til dybdeintervjuer. Senere i studien har dokumentstudiene dreid seg om å komplettere informasjon rundt ulike problemstillinger eller finne forklaringer.
- *Dybdeintervjuer.* Dybdeintervjuene (og de sonderende intervjuene) er blitt gjennomført med nøkkelpersoner både i Norge og internasjonalt. Intervjuene muliggjorde datainnsamling med en delvis snøballeffekt, det vil si at de intervjuede ble bedt om å hjelpe til med å identifisere andre relevante personer som kunne bidra til datamaterialet. Rapporten baserer seg på intervjuer med 32 personer. En liste over intervjuobjekter er å finne i vedlegg A.

Intervjuene er blitt gjennomført med utgangspunkt i et spørreskjema basert på problemstillingene, men fokuset i intervjuene har blitt tilpasset avhengig av intervjuobjektens bakgrunn og perspektiv. Én gruppe intervjuer har fokusert på spørsmål om forutsetninger og konsekvenser, en annen har fokusert på trender og utvikling internasjonalt, mens en tredje gruppe har fokusert på forholdet mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere akademisk utdanning samt på overganger mellom disse.

- *Casestudier.* På bakgrunn av problemstillingene valgte vi innledningsvis ut fire land med hvert sitt kvalifikasjonsrammeverk som vi av ulike grunner og fra ulike perspektiver mener er interessante i en norsk kontekst: Østerrike og Wales, som begge har parallelle nivåbeskrivelser for nivåene 6–8 i sine kvalifikasjonsrammeverk; Sverige, som delvis hankses med den samme problematikken og har lignende diskusjoner som Norge, men hvor den svenske yrkeshøyskolen i dag kan tilby kvalifisert yrkeshøyskoleutdanning på nivå 6 i det svenske kvalifikasjonsrammeverket; og Nederland, som har et samlet system som inkluderer alle typer



kvalifikasjoner, formelle, uformelle og ikke-formelle, som et resultat av en dynamisk prosess . Ettersom Tyskland ble løftet frem i flere av intervjuene som et godt eksempel å undersøke, kompletterte vi studien med en femte casestudie om Tyskland.

### 1.3 Avgrensning

Studien er begrenset til å besvare spesifikke problemstillinger knyttet til nivå 5–8 i NKR. Når vi enkelte ganger i studien beskriver eller henviser til de lavere nivåene i rammeverket, gjør vi det for å belyse en relasjon mellom nivåer og skape en forståelse for helheten.

### 1.4 Disposisjon

Rapporten er strukturert etter følgende disposisjon: Innledningsvis omtales rapportens bakgrunn, hvor utviklingen av NKR delvis settes i relasjon til de overgripende kvalifikasjonsrammeverkene på europeisk nivå, delvis til tidligere rapporter og utredninger i Norge som har aktualisert spørsmålet om nivåplassering av høyere yrkesfaglig utdanning i NKR. Deretter presenteres rapportens internasjonale utsyn og casestudier. Dette avsnittet beskriver den internasjonale utviklingen av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring etterfulgt av fem internasjonale eksempler: Østerrike, Wales, Nederland, Sverige og Tyskland. Senere presenterer vi mulige modeller for hvordan NKR kan reformeres med sikte på å innplassere høyere yrkesfaglig utdanning over nivå 5. I tilknytning til dette diskuterer vi også nødvendige forutsetninger for å gjennomføre en slik reform samt konsekvensene av dette i en norsk kontekst. Det avsluttende kapittelet presenterer eventuelle konklusjoner og refleksjoner.

## 2 Bakgrunn og forståelse

---

EQF og QF-EHEA er to overgripende europeiske rammeverk, såkalte metarammeverk. Begge rammeverkene har til hensikt å støtte grenseoverskridende mobilitet og åpenhet i de ulike landenes utdanningssystemer, og har etter hvert vært veiledende for utformingen av de nasjonale rammeverkene.

Nedenfor følger en oversiktlig gjennomgang av de ulike rammeverkene som har foranlediget utviklingen av det norske kvalifikasjonsrammeverket. Deretter følger en beskrivelse av det norske kvalifikasjonsrammeverket og utviklingen av dette. Avsnittet avsluttes med en gjennomgang av utviklingen av høyere yrkesfaglig utdanning, samt utredningene og diskusjonene som har foregått i tilknytning til denne de siste årene og som har aktualisert spørsmålet om hvorvidt det skal være mulig å innplassere høyere yrkesfaglig utdanning over nivå 5 i NKR.

## 2.1 Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF)

EQF er et felles europeisk referanserammeverk som knytter sammen ulike lands kvalifikasjonssystemer gjennom å fungere som et oversettelsesverktøy for kvalifikasjoner fra ulike land og systemer i Europa. EQF ble vedtatt av Europaparlamentet og Det europeiske råd i 2008 og omfatter EU-landene, EU-tilknytningslandene og landene i det europeiske økonomiske samarbeidsområdet.

EQF består av åtte kvalifikasjonsnivåer som spenner over hele registeret av kvalifikasjoner, fra grunnleggende nivå (nivå 1) til avansert nivå (nivå 8). Nivåene blir beskrevet i form av læringsutbytte (*learning outcomes*) som skal være oppnådd for hvert nivå, og er delt inn i tre kategorier: kunnskaper (knowledge), ferdigheter (skills) og kompetanser (autonomy and responsibilities). Beskrivelsene er brede og generelle nok til å kunne passe en mengde ulike typer kvalifikasjoner.

## 2.2 Bologna-prosessen og QF-EHEA

På et møte i Bologna i 1999 undertegnet 29 europeiske land en deklarasjon om å gjøre det lettere for studenter og arbeidssøkende akademikere å bevege seg over landegrensene i Europa. Deklarasjonen, som ble kalt Bologna-deklarasjonen, ble den formelle starten på Bologna-prosessen, som hadde som ambisjon å skape et samlet europeisk område for høyere utdanning (European Higher Education Area, EHEA). I dag er 48 land medlemmer i EHEA.<sup>1</sup>

De tre overgripende målene med Bologna-prosessen er å:

- fremme mobilitet
- fremme ansettbarhet
- fremme Europas konkurranse- og attraksjonskraft som utdanningskontinent

Bologna-prosessen førte til omfattende reformer på systemnivå innenfor høyere utdanning rundt om i Europa. Det ble blant annet opprettet tydelige og sammenlignbare grader i et system hovedsakelig bestående av tre utdanningsnivåer: grunnnivå, avansert nivå og forskernivå. Det ble dessuten innført et felles poengsystem.

Innenfor rammene for Bologna-prosessen ble det også utviklet et overgripende europeisk kvalifikasjonsrammeverk for det europeiske området for høyere utdanning, QF-EHEA. QF-EHEA ble vedtatt i Bergen i 2005. Hensikten med rammeverket er å organisere høyere utdanningskvalifikasjoner i et overgripende og europaomfattende referanserammeverk for kvalifikasjoner.

---

<sup>1</sup> European Higher Education Area (EHEA), Full Members, 2020 [http://www.ehea.info/page-full\\_members](http://www.ehea.info/page-full_members) (lastet ned 12.10.20).

QF-EHEA fastsetter utdanningskvalifikasjoner på tre ulike nivåer, også kalt sykluser. Internasjonalt forstår man best strukturen som «Bachelor» (nivå 1), «Master» (nivå 2) og «Doctor» (nivå 3). Utdanning på grunnnivå tilsvarer nivå 1, utdanning på avansert nivå tilsvarer nivå 2 og utdanning på forskernivå tilsvarer nivå 3. QF-EHEA åpner dessuten for at medlemslandene kan ha mellomliggende kvalifikasjoner innenfor hvert av de tre hovednivåene.

Hvilket nivå eller hvilken syklus en utdanning skal ordnes inn under blir bestemt av vanskelighetsgraden og spesialiseringsgraden. Hvert nivå er basert på en rekke Dublin-deskriptorer (Dublin Descriptors) som beskriver hvilket generisk læringsutbytte<sup>2</sup> en student skal ha oppnådd etter endt syklus. Beskrivelsene er formulert som kompetansenivåer, ikke læringsutbytte, noe som gjør det mulig å skille mellom de ulike syklusene på en bred og generell måte.<sup>3</sup> På internasjonalt nivå er man blitt enige om at Bologna-nivå 1–3 tilsvarer EQF-nivå 6–8.

EQF skiller seg fra QF-EHEA ved at EQF fokuserer på alle slags utdanninger og bruker læringsutbytte som utgangspunkt for nivåplassering. Nivåene 6–8 i EQF inkluderer de tre syklusene i Bologna-prosessen, men er på ingen måte avgrenset til disse.

### 2.3 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)

Innenfor rammene for utviklingen av QF-EHEA ble medlemslandene oppfordret til å utforme nasjonale rammeverk som skulle kobles til det overgripende europeiske referanserammeverket, implementere disse og selvsertifisere dem til QF-EHEA gjennom en selvsertifiseringsprosess der nasjonale myndigheter skulle verifisere at NQF var kompatibelt med QF-EHEA.<sup>4</sup>

På bakgrunn av dette nedsatte Kunnskapsdepartementet i 2005 en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å utarbeide et forslag til norsk kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. En rapport med forslag til rammeverk i tråd med QF-EHEA, og med nasjonale beskrivelser av læringsutbytte for de tre nivåene innenfor høyere utdanning, ble presentert i 2007 og deretter sendt ut på høring. Etter en omfattende dialog med sektoren, og etter enkelte justeringer, ble det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning lansert i mars 2009.<sup>5</sup>

Parallelt med arbeidsgruppen som skulle utarbeide det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, ble det i 2006 nedsatt en annen arbeidsgruppe som skulle utarbeide et forslag til

---

<sup>2</sup> Læringsutbyttet er kategorisert i kunnskap og forståelse, anvendt kunnskap og forståelse, evne til å foreta vurderinger, kommunikasjonsevne og læringsevne.

<sup>3</sup> Bologna Follow-Up Group, *Framework for Qualifications of the European Higher Education Area*. 2005.

<sup>4</sup> Kunnskapsdepartementet, *The referencing of the Norwegian Qualifications Framework for Lifelong Learning to the European Qualifications Framework (EQF) and self-certification to the Qualifications Framework of the European Higher Education Area (QF-EHEA)*, 2012.

<sup>5</sup> Ibid.

et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring basert på EQF. Arbeidsgruppen presenterte sin sluttrapport i februar 2009.<sup>6</sup>

I 2009 ble de to arbeidsgruppene slått sammen med en ambisjon om å utvikle et omfattende felles rammeverk som dekket både EQF og QF-EHEA. Utviklingen av dette rammeverket skulle ta utgangspunkt i det rammeverksarbeidet som allerede var gjort. I forbindelse med dette ble det også bestemt at de tre øverste nivåene i rammeverket skulle være reservert studier innenfor høyere akademisk utdanning.<sup>7</sup>

I juni 2010 opprettet Norge et nasjonalt koordineringspunkt (NCP) i regi av det norske forvaltningsorganet for kvalitetssikring av utdanning, NOKUT. NCP fungerer dels som en sentral støttestruktur for å sikre kvaliteten og transparensten mellom NQF og EQF, og dels som et informasjonssenter for NQF.<sup>8</sup>

Våren 2011 ble et første utkast til NKR sendt ut på høring, og i desember 2011 ble NKR vedtatt av den norske regjeringen. NKR valgte å utforme rammeverket i sju trinn, fra grunnskole til forskerutdanning (se Tabell 1).

*Tabell 1 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*

Nivå	Beskrivelser av læringsutbytte for nivåene i NKR
2	Vitnesmål fra 10-årig grunnskole
3	Kompetansebevis for grunnkompetanse i videregående opplæring
4A	Fagbrev, svennebrev og vitnesmål fra videregående opplæring
4B	Vitnesmål fra videregående opplæring
5.1	Vitnesmål fra fagskoleutdanning (fagskole 1)
5.2	Vitnesmål fra fagskoleutdanning (fagskole 2)
6.1	Høgskolekandidat / Første syklus - delnivå
6.2	Bachelorgrad / Vitnesmål fra grunnskolelærerutdanning og allmenlærerutdanning / Første syklus - bachelor
7	Mastergrad / Master i rettsvitenskap / Cand. med. / Cand. Met. vet. / Cand. psychol. / Cand. theol. / Masters of Law, MBA osv. / Andre syklus - master
8	Ph.D. / Dr. philos. / Diplom, kunstnerisk utviklingsprogram / Tredje syklus - ph.D.

Kilde: Nokut

Kvalifikasjonene i rammeverket blir beskrevet som læringsutbytte innenfor kategoriene kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse i tråd med EQF. I NKR defineres

<sup>6</sup> Kunnskapsdepartementet, *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*, 2011.

<sup>7</sup> Kunnskapsdepartementet, *The referencing of the Norwegian Qualifications Framework for Lifelong Learning to the European Qualifications Framework (EQF) and self-certification to the Qualifications Framework of the European Higher Education Area (QF-EHEA)*, 2012.

<sup>8</sup> Ibid.

- kunnskaper som forståelse av teorier, fakta, begreper, prinsipper, prosedyrer innenfor fag, fagområder og/eller yrker
- ferdigheter som evne til å anvende kunnskap til å løse problemer og oppgaver; det er ulike typer ferdigheter – kognitive, praktiske, kreative og kommunikative ferdigheter
- generell kompetanse som å kunne anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenkning i utdannings- og yrkessammenheng

Enkelt uttrykt beskriver rammeverket hva en person vet, kan og er i stand til å gjøre på et visst nivå etter avsluttet utdanning.<sup>9</sup> Læringsutbyttet etter avsluttet utdanning er viktigere enn lengden på utdanningen, noe som også er et av de sentrale prinsippene EQF er basert på.<sup>10</sup> NKR omfatter bare formell utdanning.

### 2.3.1 NKR og henvisnings- og selvsertifiseringsprosessen til henholdsvis EQF og QF-EHEA

I forkant av henvisningen av NKR til EQF og selvsertifiseringen til QF-EHEA, fikk eksperter ved Universitetet i Oslo (UiO) i oppdrag å foreta en teknisk gjennomgang av kompatibiliteten mellom henholdsvis NKR og EQF og NKR og QF-EHEA. Resultatet ble to omfattende rapporter som senere ble analysert av en gruppe bestående av representanter fra myndigheter, relevante interessenter og nasjonale og internasjonale eksperter oppnevnt for å håndtere henvisnings- og selvsertifiseringsprosessen.

Den tekniske granskningen gjennomført av UiO viser at formuleringene i NKR avviker noe fra EQF og QF-EHEA. Der de europeiske rammeverkene bruker generiske termer bruker NKR termer av mer spesifikk karakter. Dette ble forklart med at formuleringene i NKR er hentet fra utdanningslovgivningen eller stammer fra praksis innenfor norsk utdanning og læringsmålene i læreplanene, og at det var et nasjonalt valg.

NKR skiller seg også fra de to europeiske kvalifikasjonsrammeverkene når det gjelder håndteringen av progresjon og kompleksitet. I NKR uttrykkes dette ved hjelp av verb som illustrerer økt grad av kunnskap, ferdigheter og allmenn kompetanse.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> European Commission. *EURYDICE*. 2019

[https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/norway/national-qualifications-framework\\_ga](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/norway/national-qualifications-framework_ga) (lastet ned 12.10.2020).

<sup>10</sup> Kunnskapsdepartementet, *Norwegian Qualification Framework*, 2014.

<sup>11</sup> Kunnskapsdepartementet, *The referencing of the Norwegian Qualifications Framework for Lifelong Learning to the European Qualifications Framework (EQF) and self-certification to the Qualifications Framework of the European Higher Education Area (QF-EHEA)*, 2012.

Hensikten med selvsertifiseringen av NKR til QF-EHEA var å sikre kompatibilitet og konsekvens mellom de to rammeverkene. Kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, nivå 6–8, ble vedtatt på grunnlag av EQF og QF-EHEA som den første delen av NKR. Da departementet skulle utvikle de gjenstående kvalifikasjonsnivåene satte kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning begrensninger for utviklingen av de lavere nivåene.<sup>12</sup> Prosessen forut for utviklingen av NKR har derfor fått konsekvenser for den endelige utformingen av NKR og for graden av overensstemmelse med EQF.

UiO slår fast i rapporten at nivå 5.1, som omfatter yrkesutdanning etter videregående skole, har svak overensstemmelse med EQF. Nivå 5.2 og nivå 6, både for delkvalifikasjoner og full kvalifikasjon, anses å matche kun delvis. Som alternativ foreslo UiO et nivåsystem der nivå 5 og 6 forekommer to ganger.<sup>13</sup>

I diskusjonene i henvisningsprosessen av NKR til EQF kom det også frem at koblingen og overgangen mellom de ulike delene i utdanningssystemet og mellom utdanningssystemet og arbeidslivet ble ansett som temmelig svak i NKR.

## 2.4 Utredninger og diskusjoner rundt NKR etter innføringen

### 2.4.1 Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i NKR

En begrensning i NKR er at rammeverket bare omfatter formell utdanning. Flere rådgivende organer, med både nasjonale og internasjonale eksperter, adresserte problemet allerede i forbindelse med fastsettingen av NKR og mente at NKR også burde kunne omfatte den ikke-formelle utdanningen.<sup>14</sup>

Også Europakommisjonen gikk ut og poengterte at kvalifikasjoner både innenfor og utenfor utdanningssystemet burde inkluderes i rammeverket. Kunnskapsdepartementet lyttet til dette og mente at rammeverket burde kunne åpnes også for ikke-formelle kvalifikasjoner.<sup>15</sup> Gitt at rammeverket skal være et verktøy som skal fremme blant annet livslang læring er det nødvendig at også en nasjonal ikke-formell utdanning har konkurransekraft internasjonalt.<sup>16</sup>

På bakgrunn av dette iverksatte Kunnskapsdepartementet i oktober 2013 en utredning som kom med forslag til hvordan kvalifikasjoner fra ikke-formell utdanning kan innplasseres i rammeverket.

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Universitetet i Oslo, *Referencing the Norwegian Qualifications Framework (NKR) levels to the European Qualifications Framework (EQF) Report to the Norwegian referencing group*, 2011.

<sup>14</sup> Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, *Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*, 2015.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Kunnskapsdepartementet, *The Norwegian Qualifications Framework for Lifelong Learning (NQF)*, 2014.

På grunn av delte meninger i den norske debatten rundt status quo eller behov for å forandre systemet ble det til slutt lagt frem to mulige modeller for hvordan dette kunne gjøres, modell A og modell B.<sup>17</sup>

Utgangspunktet for modell A er at det ikke er grunn til å inkludere ikke-formell utdanning i NKR ettersom utdanningssystemet som helhet bærer preg av en lav andel ikke-formell utdanning. Utgangspunktet for modell B er at NKR bør være så inkluderende som mulig, både overfor formell og ikke-formell utdanning, for å synliggjøre viktig kompetanse og kvalifikasjoner som kreves i norsk arbeidsliv.<sup>18</sup> Ettersom partene ikke nådde konsensus i spørsmålet ble utredningen lagt på hyllen inntil videre.

For å forstå behovet for og omfanget av ikke-formell utdanning i Norge bestilte Kunnskapsdepartementet en kartlegging av hvilke utdanninger som blir gitt utenfor utdanningssystemet. Undersøkelsen ble gjennomført i privat sektor. En av de mer sentrale delene viser at det pågår mye utdanning innad i bedriftene for å dekke interne behov på arbeidsplassen. Samtidig viser rapporten at bedrifter ser utdanningen som viktig og anvendelig også for andre arbeidsgivere, men at utdanningssystemet blir utnyttet i liten grad. Halvparten av bedriftene oppga et behov for å kunne formalisere utdanningen, men mente de manglet kunnskap om hva som kreves gjennom ordningene for godkjenning hos NOKUT.<sup>19</sup>

Etter at rapporten kom har imidlertid flere fagskoleutdanninger fått akkreditering av NOKUT og dermed blitt formelle. Høsten 2019 gjennomførte dessuten NOKUT et pilotprosjekt med fokus på å forenkle akkrediteringsprosessen for de allerede etablerte fagskolerne med det resultat at åtte nye høyere yrkesfaglige utdanninger ble akkreditert. Målet er å fortsette å bruke den forenklede prosessen.<sup>20</sup>

#### *2.4.2 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*

Den raske samfunnsutviklingen medfører et arbeidsliv i rask endring, noe som stiller krav til kontinuerlige forandringer og tilpasninger innenfor utdanningene for å opprettholde relevans for studenter og arbeidsliv. Dette blir særlig tydelig for fagskoleutdanningen, som har til hensikt å møte aktuelle behov, være fleksibel og yrkesmessig og tilpasningsdyktig i møte med ny teknologi og nye

---

<sup>17</sup> Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, *Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*, 2015.

<sup>18</sup> Cedefop, *European inventory on NQF 2018*. 2019.

<sup>19</sup> Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, *Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*, 2015.

<sup>20</sup> NOKUT, Årsrapport 2019, 2020.

trender og behov i arbeidslivet.<sup>21</sup> Fagskolen og dennes rolle og status i det norske utdanningssystemet har derfor vært et omdiskutert spørsmål i Norge de siste årene.

NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* fremhever flere utfordringer for fagskolesektoren. Blant annet viser utredningen at fagskolen har en uklar og svak status i det norske utdanningssystemet. Utredningen fastslår at staten, arbeidslivet og fagskolene sammen skal bidra til å utvikle fagskolesektoren.<sup>22</sup>

I en melding fra Kunnskapsdepartementet til Stortinget diskuteres fagskoleutdanningens rolle i det norske utdanningssystemet og hvordan kvaliteten på fagskoleutdanningen kan heves.<sup>23</sup> I meldingen blir det foreslått totalt 48 ulike tiltak for å heve fagskoleutdanningens status og kvalitet.

Responser fra utredningens 121 høringsinstanser var positiv. Flere av instansene påpekte og understreket viktigheten av en mer enhetlig nasjonal utdanningspolitikk og fremholdt at det nåværende fagskolesystemet er for sprikende.<sup>24</sup> Det ble også etterspurt en tydeliggjøring av forskjellen og forholdet mellom videregående fag- og yrkesopplæring og universitets- og høyskoleutdanning.<sup>25</sup>

Regjeringen har senere uttrykt at fagskoleutdanningen skal ha en selvstendig rolle innenfor det norske utdanningssystemet, på nivå over videregående opplæring og som et komplement til universitets- og høyskoleutdanning. Med den begrunnelsen ble det foreslått at fagskoleutdanning skulle kalles høyere yrkesfaglig utdanning, et forslag som også ble vedtatt da loven ble revidert i 2018.<sup>26</sup>

Representanter fra fagskoleutdanningen mener imidlertid at et navnebytte ikke er nok.<sup>27</sup> Det bidrar eventuelt til å heve statusen til høyere yrkesfaglig utdanning, men ikke til å likestille høyere yrkesfaglig utdanning med høyere utdanning generelt. Selv om regjeringen meint å signalisere at høyere yrkesfaglig utdanning er jevnbyrdig med den høyere utdanningen kommer man ikke unna det faktum at høyere yrkesfaglig utdanning er plassert på et lavere nivå i NKR enn universitets- og høyskoleutdanningen.<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> NOU:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*. 2014.

<sup>23</sup> Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden*.

<sup>24</sup> NOU:14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg*. 2014.

<sup>25</sup> Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden*.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Intervju med Per Nyborg, Pensjonist, tidl. gen. sekr. i Universitets- og høgskolerådet og ekspedisjonsjef i Kultur- og vitenskapsdepartementet

<sup>28</sup> Per Nyborg, *Høyere yrkesfaglig utdanning på europeisk nivå*. 2019.



Utreddingen førte også til at fagskolene fikk endret terminologi: fagskolepoeng ble til studiepoeng. Dette innebærer at poeng fra fagskolene heter det samme som poeng fra høyskoler og universiteter, men de gir ikke ECTS-poeng<sup>29</sup>. Det innebærer heller ikke en rett til å få utdanningen godskrevet på høyere utdanningsnivå; der kan fagskoleutdanning kun inngå som grunnlag for generell studiekompetanse for lavere grad, eller i vurdering av realkompetanse.<sup>30</sup>

### 2.4.3 Nasjonalt fagskoleråd

Nasjonalt fagskoleråd er et rådgivende organ som skal gi Kunnskapsdepartementet råd i spørsmål om høyere yrkesfaglig utdanning. I 2020 kom Fagskolerådet med en rapport angående NKR og høyere yrkesfaglig utdanning basert på erfaringer fra fagskolesektoren og interessenter tilknyttet denne.

Bakgrunnen for rapporten var et behov for å belyse den rådende diskrepansen mellom nivå 5 og 6 i NKR. En arbeidsgruppe nedsatt i 2018 fikk i oppdrag å undersøke om nivå 5 møter arbeidslivets krav eller om det er behov for å utarbeide et nivå 6.1.B. Rapporten løfter frem enkelte høyere yrkesfaglige utdanninger, som blant annet IT og media og kommunikasjon, som typiske utdanninger der bransjene gjennomgår store forandringer og hvor det er behov for fagskoleutdanning på et nivå tilsvarende høyskole- og universitetsnivå, men hvor behovet for den sterke koblingen til arbeidslivet og arbeidslivets organisasjoner gjenstår. Fagskolerådet etterspør derfor en økt fleksibilitet i systemet for å kunne møte arbeidslivets etterspørsel.<sup>31</sup>

Rapporten viser at enkelte utdanninger står overfor konflikter når det gjelder å leve opp til krav fra ulike myndigheter og til nasjonale og internasjonale sertifiseringsordninger. Høyere yrkesfaglig utdanning innenfor for eksempel maritim, elektrisk eller bygg- og anleggsvirksomhet må, i tillegg til å møte kravene fra NOKUT, leve opp til krav fra andre myndigheter, som for eksempel Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Sjøfartsdirektoratet og Direktoratet for byggkvalitet. Det finnes tilfeller hvor hoveddelen av læringsutbyttet stemmer overens med deskriptorene for nivå 6.1 og andre myndigheter krever at utdanningen skal oppfylle krav som tilsvarer nivå 6.1. Ettersom NOKUT bare kan akkreditere høyere yrkesfaglig utdanning opp til nivå 5.2 risikerer en utdanning å ikke bli akkreditert fordi den ikke møter kravene fra andre myndigheter.<sup>32</sup>

Arbeidsgruppene, med støtte fra eksperter fra Cedefop<sup>33</sup>, har vist at handlingsrommet innenfor EQF er større enn Norge har antatt ved utviklingen av NKR. Norges tolkning av EQF når det gjelder de

---

<sup>29</sup> European Credit Transfer and Accumulation System

<sup>30</sup> HØRINGSNOTAT NY FAGSKOLELOV. Oppfølging av Meld. St. 9 (2016–2017).

<sup>31</sup> Nasjonalt fagskoleråd, *Rapport om NKR for høyere yrkesfaglig utdanning*. 2020.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> European Centre for Development of Vocational Training.

ulike utdanningene og nivåplasseringen av disse kan oppfattes som snever sett fra et europeisk perspektiv.

Rapporten fra Fagskolerådet mener at NKRs generalisering av høyere yrkesfaglig utdanning er villedende og problematisk for enkelte utdanninger, bransjer og yrker. For å møte kravene og den raske utviklingen, må det være mulig å innplassere høyere yrkesfaglig utdanning med tilhørende læringsutbytte på nivå 6.<sup>34</sup> For å utvikle NKRs nivå 6 til også å inkludere høyere yrkesfaglig utdanning foreslås det en delvis parallell nivåbeskrivelse. Beskrivelsen av «generell kompetanse» foreslås å være lik for både høyere yrkesfaglig utdanning og bachelor. Når det gjelder «kunnskap og ferdigheter» skal derimot den høyere yrkesfaglige utdanningen bygge på demonstrert erfaring og yrkeskunnskap, mens den akademiske utdanningen skal bygge på vitenskapelig grunnlag.<sup>35</sup>

#### 2.4.4 Utviklingsbehov for NKR

I april 2020 overleverte Kunnskapsdepartementet meldingen *Kompetansereformen – Lære hele livet* til Stortinget. Målet med meldingen er å identifisere tiltak for å minske kløften mellom behov for og etterspørsel etter kompetanse på det norske arbeidsmarkedet. Videre søker meldingen å finne tiltak som sikrer at ingen faller utenfor arbeidsmarkedet på grunn av mangelfull kompetanse uten mulighet til videreutdanning og omstilling.<sup>36</sup>

*Kompetansereformen* har sammen med covid-19 ført til politisk oppmerksomhet rundt fagskolene. Da covid-19 slo til våren 2020 var konsekvensen at mange ble arbeidsløse. I den forbindelse ble det tydeliggjort mangler i systemene for videreutdanning og omstilling. Regjeringen bestemte derfor å legge frem en ny strategi for høyere yrkesfaglig utdanning i 2021. Revidert statsbudsjett for 2020 innebar at det ble godkjent 1000 ekstra studieplasser til utdanninger etterspurt av arbeidsmarkedet. Til sammenligning ble det foreslått 100 studieplasser i statsbudsjettet for 2020.

---

<sup>34</sup> Nasjonalt fagskoleråd *Rapport om NKR for høyere yrkesfaglig utdanning*. 2020.

<sup>35</sup> Per Nyborg, *Høyere yrkesfaglig utdanning – et likeverdig alternativ til universitets- og høyskoleutdanning*. 2020.

<sup>36</sup> Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*.

### 3 Internasjonalt utsyn

---

En viktig del av studien er å kunne sette Norge i en internasjonal kontekst gjennom å se på internasjonale eksempler av relevans for Norge. Innledningsvis går vi gjennom utvikling og trender i utviklingen av kvalifikasjonsrammeverk i Europa. Deretter presenterer vi casestudier av fem europeiske land: Østerrike, Wales, Nederland, Sverige og Tyskland.

#### 3.1 Internasjonale trender og utvikling

Europakommisjonen har kommet med anbefalinger rundt EQF to ganger, i 2008 og 2017. I den reviderte anbefalingen som kom i 2017 ble anbefalingen om at læringsutbytte kan oppnås på ulike måter i formelle, ikke-formelle eller uformelle miljøer i en nasjonal eller internasjonal kontekst særlig lagt merke til.<sup>37</sup> Anbefalingen innebar egentlig ingen større endringer fra anbefalingen fra 2008, men inneholdt snarere klargjøringer.

Av intervjuene går det frem at anbefalingene blir tolket og forstått på ulike måter avhengig av hvor i rammeverksprosessen et land befinner seg. Da de første anbefalingene kom fokuserte medlemslandene på å utvikle de nasjonale rammeverkene. Da de reviderte anbefalingene kom var det bruken av rammeverkene som sto i fokus snarere enn etableringen, og de nye anbefalingene ble da en støtte i prosessen med å videreutvikle og/eller kalibrere de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene.

I tillegg kom Rådet for Den europeiske union (Ministerrådet) i 2012 med en anbefaling til medlemsstatene angående validering av uformelle kvalifikasjoner, der landene ble oppfordret til å utvikle valideringsverktøy kompatible med de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene. De nasjonale tiltakene for validering av uformelle kvalifikasjoner skulle senest være implementert i 2018.<sup>38</sup>

På bakgrunn av dette har mange medlemsland de siste årene utviklet sine rammeverk til å bli mer omfattende. Først og fremst ser man en dreining mot at land i stadig større grad inkluderer flere kvalifikasjoner. I slutten av 2015 var det for eksempel bare 4 av de 36 landene som er tilknyttet EQF som hadde inkludert ikke-formelle kvalifikasjoner i sine nasjonale rammeverk.<sup>39</sup> En kartlegging fra Cedefop fra 2019 viser at det da var minst et tjuetall land som inkluderte ikke-formelle

---

<sup>37</sup> Europarådet, *Council recommendation of 22 May 2017 on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning*, Official Journal of the European Union, C 398, 22.12.2012.

<sup>38</sup> Europarådet, *Council recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning*, Official Journal of the European Union, C 398, 22.12.2012, s. 1–5.

<sup>39</sup> Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, *Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*, 2015.

kvalifikasjoner i sine rammeverk.<sup>40</sup> Muligheten til å kunne knytte ikke-formelle og uformelle kvalifikasjoner til de høyere nivåene i de nasjonale rammeverkene for høyere utdanning på en hensiktsmessig måte blir også diskutert innenfor Bologna-samarbeidet.

Sammenlagt har utviklingen av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk i Europa bidratt til en endring i synet på læring og kvalifikasjoner, illustrert nedenfor i Tabell 2. Tabellen er utarbeidet av European Training Foundation (ETF) og beskriver det tradisjonelle synet kontra det mer moderne synet på kvalifikasjoner, der det siste anses å ha fått gjennomslag i og med utviklingen av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk.<sup>41</sup>

*Tabell 2 Internasjonal utvikling fra tradisjonelle kvalifikasjoner til moderne kvalifikasjoner*

Tradisjonelle kvalifikasjoner	Moderne kvalifikasjoner (EQF)
Fokuserer på grunnutdanning	Støtter livslang læring
Definert av utdanningstilbydere	Definert av alle berørte interessenter/stakeholders
Basert på læreplaner	Basert på læringsresultater
Læring skjer gjennom et gitt utdanningsspor	Læring skjer gjennom ulike utdanningsspor
Brukes til å forberede for første inntreden på arbeidsmarkedet	Brukes til ulike formål, inklusiv første inntreden på arbeidsmarkedet, jobbytte, etterutdanning og karrierebytte
Gjelder bare for unge studenter/elever	Gjelder for alle typer elever/studenter
Vertikal mobilitet og progresjon	Horisontal og vertikal mobilitet og progresjon
Bare én instans har tilsynsansvar, oftest under ledelse av et utdanningsdepartement	Flere institusjoner og interessenter har tilsynsansvar
Bare full godkjenning av kvalifikasjoner	Partiell godkjenning av kvalifikasjoner (såkalt «unitisation») er hovedprinsipp, samt validering av ikke-formell og uformell læring

Kilde: European Training Foundation

Høyere yrkesrettet utdanning er på fremvekst i Europa.<sup>42</sup> Dette blir tydelig om man ser på hvor mange land som har åpnet sine nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for høyere yrkesutdanning på de øvre nivåene. I dag er det et femtentall land som har inkludert høyere yrkesutdanning på noen av de høyere nivåene i rammeverket. En av representantene fra Cedefop sier at for eksempel Tyskland utvikler en uavhengig pilar for yrkesopplæring, alt fra det tradisjonelle nivå 4-sertifikatet til nivå 5 (Fachhochschulen) til Berufs-Master-nivå 7. Dette har vært under forberedelse i lang tid. Allerede i 2012 ble det tyske mesterbrevet plassert på nivå 6 og dermed likestilt med den akademiske bachelorgraden. En lignende yrkessøyle har de i Sveits, men med den forskjellen at denne også inkluderer doktorgradsnivå (nivå 8 i det sveitsiske nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for yrkesfag, tilsvarende nivå 8 i EQF).

<sup>40</sup> Cedefop, *Overview of National Qualifications Framework Developments in Europe 2019*, 2019.

<sup>41</sup> European Training Foundation (ETF), *Getting Organised for Better Qualifications: A Toolkit*, 2017.

<sup>42</sup> Cedefop, *Higher vocational education and training in Europe*, 2019,

Debatten rundt høyere yrkesrettet utdanning og opplæring i Europa kan oppsummeres i tre punkter:

- Det siste tiårets økonomiske krise viste at nasjonale utdannings- og opplæringssystemer må balanseres. En ensidig satsing på høyere akademisk utdanning på bekostning av fag- og yrkesorienterte utdanninger kan undergrave både entreprenørskap og innovasjon.<sup>43</sup>
- Et balansert utdannings- og opplæringssystem innebærer at universitetssystemet ikke har noe monopol på begrepet høyere utdanning.
- Mens universitetene spiller en helt sentral rolle i moderne samfunn når det gjelder formidling og fornyelse av spesialisert, teoretisk kunnskap er det i tilsvarende grad behov for utdanning og opplæring som fokuserer på praktisk forankrede ferdigheter på høyt nivå.

### 3.2 Casestudier

Det varierer hvordan forholdet mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere akademisk utdanning håndteres i de nasjonale rammeverkene i EUs medlemsland.<sup>44</sup> Dette gjelder ikke minst graden av åpenhet for om, og i så fall hvordan, andre kvalifikasjoner enn de som er tilegnet via universiteter og høyskoler kan innplasseres på de høyere nivåene (6–8) i de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene. Felles for de fem casestudiene som presenteres nedenfor er at andre kvalifikasjoner enn de akademiske kan innplasseres på de høyere nivåene, noe som også blir gjort, om enn i varierende grad. Det internasjonale utsynet vil hovedsakelig legge vekt på beskrive erfaringene knyttet til parallelle nivåbeskrivelser, bruken av rammeverkene i de ulike landene og om, og i så fall hvordan, høyere yrkesfaglig utdanning er representert over nivå 5 i rammeverkene.

I tillegg til dokumentstudier baserer casestudiene seg på dybdeintervjuer med eksperter innenfor høyere yrkesutdanning og høyere akademisk utdanning fra hvert casestudieland. Intervjuobjektene er valgt ut på bakgrunn av sin ekspertise når det gjelder utforming, implementering og utvikling av de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene, samt sin erfaring med policyarbeid rundt høyere yrkesutdanning og høyere utdanning innenfor rammene for EU-samarbeidet.

### 3.3 Casestudie: Østerrikes nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NQF)

Østerrike startet sitt arbeid med å utarbeide et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk i 2005. Utviklingsprosessen bar preg av en politisk ambisjon om at de høyere nivåene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket også skulle romme kvalifikasjoner ervervet utenfor universitets- og høyskoleutdanningen. Hensikten var å utjevne motsetninger mellom først og fremst den høyere

---

<sup>43</sup> Representanten fra Cedefop mener det er symptomatisk at noen av de svakeste yrkesfagslandene (målt ut fra fordelingen mellom allmennfag og yrkesfag på videregående nivå så vel som yrkesfagenes rolle på nivå 5–8) i Europa også er de som har brukt lengst tid på å reversere nedgangen.

<sup>44</sup> Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden*.

yrkesutdanningen og universitetene og høyskolene. Imidlertid kom de aldri til enighet om et felles spor, og rammeverket ble til slutt utformet som en «Y-struktur». Dette innebar to parallelle sett deskriptorer på de høyere nivåene i rammeverket, der det ene settet omfatter kvalifikasjoner fra universitets- og høyskoleutdanningen og det andre settet omfatter VET-kvalifikasjoner.<sup>45</sup>

Østerrikes NQF ble henvist til EQF og selvsertifisert til QF-EHEA i juni 2012.<sup>46</sup> I 2016 ble Østerrikes nasjonale kvalifikasjonsrammeverk godkjent av det østerrikske parlamentet i en føderal lovgiving, hvor det også ble vedtatt en forvaltningsstruktur med en fremgangsmåte for å fordele kvalifikasjoner på ulike nivåer innenfor rammeverket.<sup>47</sup> Som EQF har Østerrikes nasjonale kvalifikasjonsrammeverk åtte nivåer.

Den østerrikske prosessen har fra begynnelsen vært karakterisert av et stort engasjement fra interessenter og et bredt forankringsarbeid. Samarbeidet har vært sterkt, ikke minst med partene fra arbeidsmarkedet, som var en del av både utviklingen av det juridiske rammeverket for NQF og kvalifikasjonskartleggingsprosessen.

Rammeverket blir hovedsakelig brukt på to måter. I første rekke blir det brukt av arbeidsgivere for å tydeliggjøre kvalifikasjoner. Østerrike har en stor VET-sektor med et mangfold av utøvere der rammeverket blir en oversettingsnøkkel som hjelper arbeidsgivere med å forstå ulike kvalifikasjoner og kvalifikasjonenes vanskelighets- og spesialiseringsgrad. I andre rekke blir det brukt av utdanningstilbydere, da først og fremst i utviklingen av læreplaner. Rammeverket blir til en viss grad også brukt til validering av realkompetanse.<sup>48</sup> Alle kvalifikasjoner er samlet i et søkbart register.

Det er opprettet en styringsgruppe som sentralt styringsorgan for NQF. Gruppen, som treffes regelmessig, består av 32 medlemmer som representerer de viktigste interessentene. Deres viktigste oppgave er å gi råd til offentlige instanser med ansvar for kvalifikasjoner, på alle nivåer. Styringsgruppen godkjenner også operative prosedyrer som for eksempel inkludering av kvalifikasjoner i NQF-registret og klager, samt innholdsrelaterte spørsmål slik som godkjenning av NQF-håndboken. Den brede representasjonen gjenspeiler interessentenes interesser og en anerkjennelse av at sosiale aspekter er viktig i fordelingen av kvalifikasjoner på ulike nivåer.

Det er opprettet et NQF advisory board bestående av sju eksperter fra ulike kvalifikasjonskontekster (grunnutdanning, videreutdanning og etterutdanning og yrkesutøvelse) for å gi råd og informere koordinerende organer om tildelingsvedtak.

---

<sup>45</sup> Cedefop, *Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks*, 2019.

<sup>46</sup> Cedefop, *National Qualification Framework Developments in Europe*, 2017.

<sup>47</sup> Cedefop, *Austria – European Inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>48</sup> Intervju med Eduard Staudecker, Utdanningsdepartementet i Østerrike.

### 3.3.1 *Rammeverkets innhold*

Rammeverket er utformet som et såkalt «comprehensive framework», noe som innebærer at kvalifikasjoner fra all slags utdanning og alle former for læring blir inkludert (formelle, uformelle og ikke-formelle). På nivåene 1–5 finner vi kvalifikasjoner fra alle utdanningssektorer knyttet til deskriptorene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket. På nivå 6–8 appliseres to parallelle sett deskriptorer: EQF-deskriptorene og Dublin-deskriptorene<sup>49</sup>. Gjennom disse parallelle settene refereres kvalifikasjoner oppnådd gjennom Bologna-strukturens system for akademisk høyere utdanning til Dublin-deskriptorene, mens ikke-formelle og uformelle kvalifikasjoner refereres til de nasjonale NQF-deskriptorene, som tilsvarer EQF-deskriptorene<sup>50</sup>. Østerrike har dermed ikke formulert noen egne deskriptorer.

Akademiske eksamener blir etter loven automatisk plassert på nivå 6, 7 og 8 i NQF. Nivåplassering av andre formelle og ikke-formelle kvalifikasjoner gjøres etter begjæring om kartlegging av kvalifikasjonene til NQF NCP.

### 3.3.2 *Karaktertrekk og lærdommer fra det østerrikske systemet i en norsk kontekst*

Østerrikes NQF er utformet som et såkalt «comprehensive framework», noe som innebærer at kvalifikasjoner fra all slags utdanning og alle former for læring blir inkludert (formelle, uformelle og ikke-formelle). Rammeverket er dermed utviklet som et verktøy for livslang læring.

Rammeverkets høyere nivåer er åpne for kvalifikasjoner ervervet utenfor Bologna-strukturen. Gjennom den etablerte Y-strukturen, som innebærer at de høyere nivåene har to parallelle sett deskriptorer, er det mulig å inkludere ulike typer kvalifikasjoner og også fange opp og gi plass til forskjellene mellom dem.<sup>51</sup> Østerrike har ikke formulert noen egne deskriptorer. Det faktum at Østerrike har valgt å benytte allerede etablerte deskriptorer kan ha bidratt til en større aksept og forståelse for valget om å ha parallelle spor, ikke minst på europeisk nivå, enn om de hadde formulert egne.

Et viktig aspekt å ta hensyn til når det gjelder det østerrikske rammeverket er at det ser ut som det gjør fordi VET-sektoren og universitets- og høyskolesektoren ikke ble enige om et felles spor og dermed heller ikke et felles sett deskriptorer.

Intervjuene viser imidlertid at rammeverket fungerer godt og blir brukt. I et intervju med en representant for det som tilsvarer Kunnskapsdepartementet i Østerrike kommer det frem at de ulike sporene ikke blir referert til som parallelle, man sier i stedet at de høyere nivåene består av to

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> European Commission, *Austria – National Qualifications Framework*, 2020.

<sup>51</sup> Cedefop, *National Qualification Framework Developments in Europe*, 2017.

korridorer. Det finnes imidlertid ingen broer mellom disse. Har et individ valgt en vei er det den veien som gjelder.<sup>52</sup>

Østerrikes kvalifikasjonsrammeverk har en rekke interessante særtrekk som er relevante i en norsk kontekst. De doble settene deskriptorer kan være en mulig vei å gå dersom valget faller på å utforme parallelle sett deskriptorer. For å oppnå legitimitet og tillit i andre europeiske land bør bruk av allerede etablerte deskriptorer vurderes. Det er imidlertid viktig i en norsk kontekst å sikre broer mellom de ulike sporene for å unngå innlåsnings effekter og blindveier.

### 3.4 Casestudie: Nederlands nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (NLQF)

Nederlands nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, The Dutch qualifications framework (NLQF), ble vedtatt i september 2011 og består, i likhet med EQF, av åtte nivåer. NLQF bygger på, og er integrert med, kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning i Nederland. Henvisningen av NLQF til EQF ble gjennomført parallelt med utviklingen av NLQF, og ble sluttført i januar 2012.<sup>53</sup>

En stor majoritet (ca. 80 prosent) av all voksenopplæring i Nederland består av ikke-formelle kvalifikasjoner som ikke er statlig regulert og som tilbys av private utdanningsaktører, bedrifter eller ulike sektor- eller undersøkelsesorganer med fokus på videreutdanning for voksne. Nederland har derfor en stor mengde ikke-formelle kvalifikasjoner sammenlignet med andre land.<sup>54</sup>

I begynnelsen inneholdt rammeverket bare formelle kvalifikasjoner, men fra og med 2012 har det også vært mulig å inkludere kvalifikasjoner ervervet utenfor det formelle utdanningssystemet. Slik er rammeverket utformet som et verktøy for livslang læring. Prosessen med å inkludere uformelle kvalifikasjoner bygger på inspirasjon fra Irland og Skottland.<sup>55</sup>

Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket er en videreutvikling av EQF, som er utviklet i tråd med utviklingen av landets utdannings- og arbeidsmarked. I likhet med EQF har NLQF åtte nivåer, men under EQFs nivå 1 er NLQF komplettert med et inngangsnivå (entry level). På nivå 4 finner vi dessuten nivå 4+<sup>56</sup> Dette ble innført som en del av NLQF for å kunne skille mellom den allmenne videregåendeutdanningen<sup>57</sup> og de seksårige høyskoleforberedende studieprogrammene<sup>58</sup>. Førstnevnte er plassert på nivå 4 i NLQF, mens de sistnevnte befinner seg på nivå 4+.<sup>59</sup>

---

<sup>52</sup> Enligt intervju med Eduard Staudecker, Utbildningsdepartementet Österrike, 2020.

<sup>53</sup> Cedefop, *Spotlight on VET the Netherlands*, 2018.

<sup>54</sup> Cedefop, *The Netherlands – European inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>55</sup> Intervju med Tijs Plis ved The National Coordination Point Nederland. 2020.

<sup>56</sup> The National Coordination Point, *The NLQF Increases visibility of learning*, 2016.

<sup>57</sup> Hoger algemeen voortgezet onderwijs, HAVO.

<sup>58</sup> Säkalt pre-university education, voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, VWO.

<sup>59</sup> OECD, *Review of National Policies for Education: The Netherlands*, 2016.



I 2019 ble det foretatt en ny henvisning til EQF etter endringer i NLQF. Endringene besto først og fremst i en videreutvikling av deskriptorer og terminologi. Bakgrunnen for endringene var at NCP NLQF i løpet av årene hadde lagt merke til et behov for å tydeliggjøre deler av rammeverket for å gjøre det mer formålstjenlig. Synspunkter rundt bruken av NLQF samlet inn gjennom flere år ble derfor utgangspunktet for revideringen.<sup>60</sup>

### 3.4.1 *Rammeverkets innhold*

NLQF omfatter to hovedgrupper kvalifikasjoner: statlig regulerte kvalifikasjoner oppnådd innenfor det formelle utdanningssystemet og ikke-formelle kvalifikasjoner. Inkluderingen av ikke-formelle kvalifikasjoner er resultatet av en dynamisk prosess der antallet kvalifikasjoner som er inkludert i rammeverket har økt suksessivt i takt med at prosessene er blitt utviklet. Mellom 2012 og februar 2019 hadde 65 ikke-formelle kvalifikasjoner blitt inkludert i NLQF.<sup>61</sup> I august 2020 var tallet et hundretall, og etterspørselen etter å få ikke-formelle kvalifikasjoner innplassert i NLQF øker raskt.<sup>62</sup>

De ikke-formelle kvalifikasjonene som er blitt inkludert i rammeverket kommer ofte fra en av de 12 000 private utdanningstilbyderne i landet.<sup>63</sup> For disse har innplasseringen av kvalifikasjoner i NLQF blitt et kvalitetsstempel. Å få en kvalifikasjon innplassert i rammeverket blir sett på som en bekreftelse av at kvalifikasjonen er på det nivået utdanningstilbyderen sier den skal være.

Å få ikke-formelle kvalifikasjoner nivåplassert blir også ansett som viktig for å kunne fremme livslang læring. For eksempel har militæret søkt om å få en rekke kvalifikasjoner innplassert i rammeverket slik at tidligere ansatte skal kunne synliggjøre sine kvalifikasjoner på en bedre måte utenfor det militære.<sup>64</sup> Det kan også handle om bransjeutvikling der ulike bransjekvalifikasjoner er blitt plassert inn i NLQF for å få legitimitet.

Samtlige kvalifikasjoner som er blitt innplassert i rammeverket er samlet i en søkbar database. Der går det frem, i tillegg til nivåplassering, om kvalifikasjonen gir studiepoeng samt hvor omfattende kvalifikasjonen blir ansett å være (oppgitt som «work load»). Omfanget er imidlertid ikke styrende for nivåplasseringen, den tar kun utgangspunkt i «learning outcomes».<sup>65</sup>

De åtte NLQF-nivåene defineres ved hjelp av deskriptorer innenfor kategoriene kunnskap (knowledge), ferdigheter (skills) samt ansvar og selvstendighet (responsibility and independence).

---

<sup>60</sup> The Dutch Qualifications Framework (NLQF), *Referencing the Dutch Qualifications Framework NLQF to the European Qualifications Framework*, 2019.

<sup>61</sup> Cedefop, *The Netherlands – European inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>62</sup> Intervju med Tijs Plis ved The National Coordination Point Nederland. 2020.

<sup>63</sup> Intervju med Jessica Tadema ved The National Coordination Point Nederland. 2020.

<sup>64</sup> Intervju med Tijs Plis ved The National Coordination Point Nederland. 2020.

<sup>65</sup> Ibid.

Kategorien ferdigheter er brutt ned i fem underdeskriptorer: bruk av ferdigheter, evne til problemløsning, lærings- og utviklingsevne, informative ferdigheter og kommunikative ferdigheter.<sup>66</sup>

Det er særegent ved NLQF at sammenhengen læringsutbyttet er oppnådd i blir beskrevet for hvert nivå i rammeverket. Kontekstbeskrivelsene av nivåene blir sammen med den beskrevne kunnskapen brukt til å bestemme ferdighetenes vanskelighetsgrad.

### 3.4.2 Karaktertrekk og lærdommer fra det nederlandske systemet i en norsk kontekst

NLQF kategoriseres som et såkalt «comprehensive framework» som inkluderer alle typer kvalifikasjoner. Gitt et stort mangfold utdanningsutøvere i landet har de utviklet en prosess for nivåplassering av kvalifikasjoner fra aktører utenfor det formelle utdanningssystemet, som er både bredt forankret og har legitimitet. For utdanningsutøverne spiller muligheten til å få kvalifikasjoner innplassert i NLQF en stor rolle ettersom dette blir sett på som en bekreftelse av dels kvalitet, dels at kvalifikasjonene er på det nivået de utgir seg for å være.<sup>67</sup> Det blir også en måte arbeidstakere kan synliggjøre sine kvalifikasjoner overfor arbeidsgivere på.

NLQF får stadig større gjennomslag i Nederland. Selv om det i dag først og fremst blir brukt av offentlige og private utdanningsaktører, øker kjennskapen til rammeverket blant arbeidsgivere og studenter.

Det separate organet CINOP har, i tillegg til NCP NLQF, ansvar for innplassering av alle ikke-formelle kvalifikasjoner. Organet blir ansett som nøytralt og uavhengig og bærer preg av høy tillit. Det foreligger et ønske om at én og samme instans skal ha ansvaret for innplassering av alle kvalifikasjoner, formelle som ikke-formelle, som i Skottland eller på New Zealand.

Flere deler av NLQF kan være interessante i en norsk kontekst. Det handler delvis om den høye tilliten til systemet, delvis om læringsprosessene forut for utviklingen av systemet. Systemet bærer preg av innstillingen at rammeverket er dynamisk og at det kan forbedres og bli mer formålstjenlig basert på erfaringer langs veien. Den dynamiske innstillingen blir godt illustrert gjennom revideringen av rammeverket, som ble foretatt i 2019 med utgangspunkt i synspunkter som var kommet frem i løpet av flere års bruk av rammeverket.

## 3.5 Casestudie: Wales' nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (CQFW)

Wales' nasjonale kvalifikasjonsrammeverk Credit and Qualification Framework for Wales (CQFW) ble formelt vedtatt i 2002.<sup>68</sup> Utviklingen av og tilsynet med CQFW blir håndtert i fellesskap gjennom

---

<sup>66</sup> The National Coordination Point, *The NLQF Increases visibility of learning*, 2016.

<sup>67</sup> Cedefop, *Austria – European Inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>68</sup> Cedefop, *The United Kingdom – European Inventory on NQF 2018*, 2018.

et strategisk partnerskap mellom Wales' regjering, the Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW) og Qualifications Wales, som er et offentlig finansiert tilsynsorgan. Disse aktørene har ansvar for nivåplassering av og tilsyn med kvalifikasjoner innenfor ulike deler av kvalifikasjonsrammeverket.<sup>69</sup> Aktørene er representert i en felles styringsgruppe hvor det føres kontinuerlige diskusjoner rundt tiltak og justeringer knyttet til videreutviklingen av rammeverket.<sup>70</sup>

Kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning i England, Wales og Nord-Irland (FHEQ) ble koblet til Bologna-prosessen og selvsertifisert til QF-EHEA i 2009.<sup>71</sup> CQFW ble henvist til EQF i februar 2010 som en del av den overgripende henvisningsprosessen gjennomført i Storbritannia.<sup>72</sup> I 2019 ble CQFW henvist som et selvstendig rammeverk til EQF samtidig som det beholdt en sterk kobling til rammeverkene i Storbritannia.<sup>73</sup>

Allerede på et tidlig stadium var utviklingsprosessen rundt CQFW preget av ambisjonen om å skape et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som fremmer livslang læring og som dermed inkluderer alle typer læring.<sup>74</sup> Som et resultat av dette blir CQFW ansett som et viktig styringsmiddel og verktøy for den walisiske regjeringens mål om å gjøre Wales til et «learning country»<sup>75</sup>. En uttalt målsetting i utviklingen av CQFW var å gi yrkesutdanning, formell og ikke-formell utdanning likeverdig status («parity of esteem») i Wales.<sup>76</sup>

Et annet viktig innslag som har preget utformingen av CQFW i en nasjonal kontekst, er den felles interessen fra en stor bredde av nasjonale utdanningsaktører som sammen har villet skape et felles kvalifikasjonsrammeverk. Innad i Storbritannia er de ulike landenes utdanningsystemer og rammeverk i stor grad harmonisert og kompatible med hverandre.<sup>77</sup>

### 3.5.1 Rammeverkets innhold

I likhet med EQF består CQFW i utgangspunktet av åtte nivåer, men det er blitt lagt til tre undernivåer (entry levels 1–3) i rammeverket. Disse befinner seg under det som tilsvarer EQFs nivå

---

<sup>69</sup> Qualifications Wales & Colleges Wales, *Referencing the Credit and Qualifications Framework for Wales to the European Qualifications Framework*, 2019.

<sup>70</sup> Intervju med dr. Rachel Heath-Davis ved Qualification Wales, 2020.

<sup>71</sup> Cedefop, *The United Kingdom – European Inventory on NQF 2018*, 2018.

<sup>72</sup> QCA et al., *Referencing the qualifications frameworks of the United Kingdom to the European qualification's framework*, 2010.

<sup>73</sup> Qualifications Wales & Colleges Wales, *Referencing the Credit and Qualifications Framework for Wales to the European Qualifications Framework*, 2019.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Intervju med Adrian Sheehan ved Colleges Wales (NCP), 2020.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Qualifications Wales & Colleges Wales, *Referencing the Credit and Qualifications Framework for Wales to the European Qualifications Framework*, 2019.

1.<sup>78</sup> CQFW kan beskrives som et «metarammeverk» som består av tre ulike pilarer: pilaren for høyere utdanning (Higher Education Pillar), pilaren for regulerte kvalifikasjoner (Regulated Qualification Pillar) og pilaren for livslang læring (Lifelong Learning Pillar). To prinsipper er styrende for beskrivelse og nivåplassering av kvalifikasjoner innenfor hver enkelt pilar: nivået på individets læringsutbytte og læringsutbyttets omfang i volum, målt i tid. Tidsaspektet knyttet til kvalifikasjonens nivåplassering i rammeverket blir styrt av CQFWs poengsystem, «credit system».

Pilaren for høyere utdanning omfatter kvalifikasjoner fra akademisk utdanning på nivå tilsvarende 4–8 i EQF. Universitetene i Wales har selv ansvar for nivåplassering av kvalifikasjoner innenfor pilaren for høyere utdanning; dette må imidlertid skje i tråd med regelverket som foreskrives i FHEQ.

Pilaren for regulerte kvalifikasjoner omfatter alle kvalifikasjoner i Wales som ikke muner ut i en akademisk grad innenfor høyere utdanning, såkalte «non-degree qualifications». Pilaren inkluderer derfor den formelle grunnutdanningen på nivå tilsvarende 1–3 i EQF og kvalifikasjoner fra yrkesutdanning på nivå tilsvarende 4–8 i EQF. Den regulerte pilaren i CQFW omfatter altså yrkesutdanningskvalifikasjoner også på de høyere nivåene 6–8 i kvalifikasjonsrammeverket.<sup>79</sup> Som et eksempel på dette er det nå mulig å nivåplassere en yrkesrettet ph.d.-eksamen, en såkalt «applied PhD», innenfor den regulerte pilaren som en kvalifikasjon på nivå 8 i CQFW.<sup>80</sup>

Det offentlig finansierte tilsynsorganet Qualifications Wales har det overgripende ansvaret for nivåplassering og kvalitetssikring av kvalifikasjoner innenfor den regulerte pilaren i CQFW. Qualification Wales har også utnevnt egnede organer («assigning bodies») som også har tillatelse til å utferdige kvalifikasjoner innenfor CQFW.<sup>81</sup>

Den tredje og siste pilaren i Wales' kvalifikasjonsrammeverk, pilaren for livslang læring, omfatter hovedsakelig ikke-formelle kvalifikasjoner ervervet for eksempel på arbeidsplasser eller gjennom voksenopplæring. Innenfor rammene for pilaren for livslang læring skiller Wales seg fra Europa for øvrig ved å applisere prinsippet om «unitised accredited learning» (UaL). Kort forklart muliggjør appliseringen av UaL innenfor CQFW en formalisering av læringsutbytte oppnådd utenfor den formelle utdanningssektoren. Dette læringsutbyttet består ofte av delkvalifikasjoner i form av mindre kurs og sertifikater, såkalte «units», som det kan være viktig for individet å få formalisert. Appliseringen av UaL innenfor pilaren for livslang læring har særlig vært et verdifullt innslag i CQFW

---

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Qualification Wales, *Credit and Qualification Framework for Wales*, 2018.

<sup>80</sup> Intervju med dr. Rachel Heath-Davis fra Qualification Wales, 2020.

<sup>81</sup> Cedefop, *European Inventory on NQF: United Kingdom*, 2019.

når det gjelder å kunne mobilisere og omfordele arbeidskraft ved for eksempel omstruktureringer på arbeidsmarkedet med påfølgende arbeidsløshet som konsekvens.<sup>82</sup>

Gjennom partielle kvalifikasjoner fra pilaren for livslang læring kan et individ også få tilgang til høyere akademisk utdanning tilsvarende nivå 6 og over i CQFW.<sup>83</sup> Når det gjelder nivåplassering og kvalitetssikring av partielle kvalifikasjoner innenfor pilaren for livslang læring, er det ikke noe sentralt tilsynsorgan som har ansvar for dette. I stedet er dette et felles ansvar som hviler på Qualification Wales og universitetene i Wales.<sup>84</sup>

For å beskrive og nivåplassere kvalifikasjoner innenfor CQFW blir det brukt deskriptorer i kategoriene kunnskap og forståelse (knowledge and understanding), bruk og utføring (application and action) og autonomi og ansvar (autonomy and applicability). Samtlige av deskriptorene blir brukt for de tre pilarene, men appliseres separat innenfor rammene for hver pilar. I tillegg til dette er deskriptorene i CQFW formulert veldig bredt.

For å eksemplifisere dette mer detaljert inneholder nivåbeskrivelsene innenfor hver deskriptor i CQFW brede beskrivelser av læringsutbytte oppnådd av et individ innenfor enten «the area of study or work». Ytterligere et eksempel på en bredt formulert nivåbeskrivelse finner vi under deskriptoren kunnskap og forståelse (knowledge and understanding) der individet for å kunne oppnå en kvalifikasjon på nivå 7 i CQFW skal ha en utvidet kunnskap innenfor enten «a field of knowledge or work».<sup>85</sup>

### *3.5.2 Karaktertrekk og lærdommer fra det walisiske systemet i en norsk kontekst*

Som nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk har CQFW en rekke egenskaper som gir gode forutsetninger for livslang læring i Wales. Wales blir betraktet som et av de europeiske landene som har kommet aller lengst innenfor EU når det gjelder å utforme nasjonale kvalifikasjonsrammeverk som fremmer og anerkjenner alle typer kvalifikasjoner.

Allerede på et tidlig stadium i rammeverkets utvikling var det en ambisjon at både formell og ikke-formell læring i Wales skulle kunne formaliseres og anerkjennes ved hjelp av CQFW. En viktig del av dette er individperspektivet og at utgangspunktet er læringsutbyttet snarere enn hvordan læringen har foregått. All utdanning, uansett hvor eller hvordan den blir gjennomført, skal ha mulighet til å bli vurdert og anerkjent gjennom rammeverket. Denne innstillingen ligger godt på linje med EQFs visjoner for implementeringen av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk rundt om i Europa.

---

<sup>82</sup> Intervju med Adrian Sheehan fra Colleges Wales (NCP), 2020.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Intervju med dr. Rachel Heath-Davis fra Qualification Wales, 2020.

<sup>85</sup> Cedefop. *Analysis and overview of NQF level descriptors in European countries*, 2018.

Når det gjelder dette kan CQFW betraktes som et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som på en vellykket måte skaper likeverd og gjensidig anerkjennelse («parity of esteem») mellom ulike utdanningsveier for individets livslange læring.

Videre appliserer CQFW deskriptorer og nivåbeskrivelser i rammeverket som er formulert veldig bredt. Imidlertid appliseres og tolkes deskriptorene på ulike måter avhengig av hvilken pilar i CQFW kvalifikasjonen skal nivåplasseres innenfor. Representanter for Wales' kvalifikasjonsrammeverk vurderer derfor at CQFW tar form av en parallellstruktur selv om rammeverket bare har ett sett deskriptorer.<sup>86</sup> Som følge av at rammeverket appliserer deskriptorene på varierende måter innenfor hver pilar, er det også ulike tilsynsorganer som har ansvar for kvalitetssikring og nivåplassering innenfor hver pilar. Ifølge representanter for Qualification Wales blir dette oppfattet som et fordelaktig system siden det innebærer at det er et tilsynsorgan med god kjennskap til den utdanningssektoren hver individuelle pilar representerer som har et overgripende tilsynsansvar for hver pilar.<sup>87</sup>

En viktig lærdom fra Wales' system i en norsk kontekst er at det er en høy grad av samarbeid, i etablerte former, mellom de offentlige aktørene med ansvar for rammeverkets utvikling og implementering. Et eksempel på dette er den strategiske styringsgruppen som fungerer som et viktig diskusjonsforum mellom Wales' regjering, the Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW) og Qualifications Wales når det gjelder justeringer av rammeverket. Også på regionalt nivå er det omfattende samarbeid mellom landene i Storbritannia og Irland. Berørte parter i hvert land kommuniserer kontinuerlig angående justeringer og endringer i de nasjonale rammeverkene. Dette blir sett på som svært viktig for å kunne fremme mobiliteten på det felles arbeidsmarkedet og i den felles utdanningssektoren.<sup>88</sup>

### 3.6 Casestudie: Sveriges nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (SeQF)

Utviklingen av Sveriges nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (SeQF) ble påbegynt i slutten av desember 2009, og rammeverket ble offisielt vedtatt i 2015. Det er det svenske utdanningsdepartementet som sammen med Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har det overgripende ansvaret for utvikling og implementering av rammeverket i Sverige. Det er også blitt etablert et rådgivende organ, rådet for det nasjonale referanserammeverket for kvalifikasjoner, for å støtte MYH når det gjelder nivåplassering av kvalifikasjoner i SeQF. Rådet består av ulike

---

<sup>86</sup> Via e-post med Cliona O'Neill ved Higher Education Funding Council in Wales (HEFCW), 2020.

<sup>87</sup> Intervju med dr. Rachel Heath-Davis ved Qualification Wales, 2020.

<sup>88</sup> Intervju med Adrian Sheehan fra Colleges Wales, 2020.

interessenter fra arbeidsmarkedet og den svenske utdanningssektoren. Henvisningen av SeQF til EQF ble slutført i juni 2016.<sup>89</sup>

Utviklingen av SeQF har foregått i nært samarbeid med parter fra arbeidsmarkedet, statlige myndigheter, utdanningstilbydere og studenter.<sup>90</sup> Det brede samarbeidet ble sett på som viktig ettersom det var en grunnleggende forhåpning at SeQF skulle fungere som et effektivt verktøy for å fremme individers mobilitet og ansettbarhet på det svenske arbeidsmarkedet.<sup>91</sup> Et annet viktig aspekt i utviklingsfasen var å skape et kvalifikasjonsrammeverk som tok hensyn til at mye av den læringen som foregår i Sverige finner sted utenfor det formelle utdanningssystemet. Kompetanseutvikling foregår for eksempel i høy grad via bedrifter eller private utdanningstilbydere. Også svenske folkehøyskoler og studieforbund står for en stor andel av den ikke-formelle læringen i Sverige.<sup>92</sup>

I lys av dette var det stor interesse blant deltakende aktører for å skape en rammeverksstruktur som støtter sammenlignbarhet og transparens mellom kvalifikasjoner ervervet gjennom samtlige utdanningssektorer i Sverige: formelle, ikke-formelle og uformelle. Den offisielle beslutningen om at SeQF skulle være åpent for kvalifikasjoner utenfor det formelle utdanningssystemet ble tatt av den svenske regjeringen i 2015.<sup>93</sup> Siden 2016 har aktører utenfor det formelle utdanningssystemet kunnet søke om å få sine kvalifikasjoner nivå plassert i SeQF. Slike søknader blir behandlet av MYH, som vurderer relevant nivå for kvalifikasjonen ut fra kriterier som legitimitet og aksept innenfor berørt yrkesområde, læringsutbyttets kompleksitet og kvalitetssikring. Siden november 2018 har fem ikke-formelle kvalifikasjoner blitt nivå plassert i SeQF. Integreringen av ikke-formelle og uformelle kvalifikasjoner i SeQF anses å ha bidratt til økt anerkjennelse og bedre sammenlignbarhet mellom kvalifikasjoner i Sverige.<sup>94</sup>

Kvalifikasjoner ervervet av individer innenfor rammene for det formelle utdanningssystemet i Sverige reguleres gjennom en regjeringsforskrift som også ble utferdiget i 2015 (SFS 2015:415). Forskriften omfatter og regulerer kvalifikasjonene som nivå plasseres på de høyere nivåene 6–8 i SeQF.<sup>95</sup>

---

<sup>89</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), *NQF: Förslag till svenskt kvalifikationsramverk*, 2010.

<sup>90</sup> Cedefop, *Sweden – European inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>91</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), *NQF: Förslag till svenskt kvalifikationsramverk*, 2010.

<sup>92</sup> Cedefop, *Sweden – European inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>93</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), *NQF: Förslag till svenskt kvalifikationsramverk*, 2010.

<sup>94</sup> Cedefop, *Sweden – European inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>95</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), *NQF: Förslag till svenskt kvalifikationsramverk*, 2010.

### 3.6.1 Rammeverkets innhold

Det svenske kvalifikasjonsrammeverket består av åtte kvalifikasjonsnivåer der samtlige nivåer tilsvarer kvalifikasjonsnivåene i EQF. I og med at rammeverket omfatter alle typer kvalifikasjoner (formelle, ikke-formelle og uformelle) kategoriseres SeQF som et «comprehensive framework» i tråd med EUs felles begrepsdefinisjoner.<sup>96</sup>

Når det gjelder nivåplassering av høyere yrkesutdanning i SeQF er den såkalte yrkeshøgskoleeksamenen innplassert på nivå 5. Denne er likestilt med en såkalt gymnasingeniøreksamen, som også er nivåplassert på nivå 5. På nivå 6 er den kvalifiserte yrkeshøgskoleeksamenen innplassert. Mastereksamen og doktoreksamen ligger på henholdsvis nivå 7 og 8 i SeQF.<sup>97</sup>

På hvert nivå i SeQF er det deskriptorer som beskriver individets læringsutbytte i form av kunnskaper, ferdigheter og kompetanse. Sverige har valgt å utvikle sine deskriptorer i tråd med deskriptorene i EQF. Det er imidlertid gjort justeringer for kompetansedeskriptoren der svenske myndigheter har utvidet EQFs opprinnelige deskriptor for kompetanse til også å omfatte evnen til beslutningstaking og samarbeidsevne.<sup>98</sup> SeQF kjennetegnes dessuten av at deskriptorene og deres beskrivelser av læringsutbytte for hvert nivå i rammeverket er formulert på en måte som gjør at læringsutbyttet kan oppnås på ulike måter og gjennom ulike utdanningsspor. Dette innebærer at SeQFs vide deskriptorer, som inkorporerer læringsutbytte fra både teoretiske og yrkesrettede studier, står i kontrast til Østerrikes nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, hvor «Y-strukturen» tydelig skiller mellom læringsutbytte oppnådd gjennom henholdsvis formell og ikke-formell utdanning.

Et eksempel på SeQFs brede formuleringer i denne sammenhengen er deskriptoren kunnskap, som i SeQF er definert som læringsutbytte oppnådd gjennom individets tilegnelse av fakta, prinsipper, teorier og praksis knyttet til et arbeids- eller studieområde. Individets læringsutbytte i form av økt kunnskap kan altså i denne sammenhengen være både erfaringsbasert og/eller teoretisk. I tillegg til dette går SeQF ut fra at disse kunnskapene kan ha blitt ervervet og utviklet i praktiske situasjoner i hverdagsliv og arbeidsliv eller i ulike studiesituasjoner.<sup>99</sup>

Et ytterligere eksempel er deskriptoren ferdigheter, som blir beskrevet som enten kognitive (som omfatter individets bruk av logisk, intuitiv og kreativ tenkning og evnen til innovative løsninger) eller praktiske (som omfatter manuelle ferdigheter og bruken av metoder, materialer, verktøy og

---

<sup>96</sup> Cedefop, *Overview of National Qualifications Framework Developments in Europe 2019*,

<sup>97</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), *Faktablad om arbetslivets kvalifikationer och SeQF*, 2016.

<sup>98</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), *Referencing report*, 2016.

<sup>99</sup> Ibid.



redskaper). Deskriptoren kompetanse omfatter evnen til å anvende kunnskap og ferdigheter, samarbeide og ta ansvar i arbeids- eller studiesituasjoner samt i yrkesrelatert og personlig utvikling.

### *3.6.2 Karaktertrekk og lærdommer fra det svenske systemet i en norsk kontekst*

Sveriges kvalifikasjonsrammeverk og utviklingsprosessen forut for den offisielle implementeringen av rammeverket viser en rekke viktige lærdommer som gjør seg relevante i en norsk kontekst.

Utviklingsprosessen rundt SeQF bar preg av et bredt forankringsarbeid hos berørte parter, noe som har ført til stor aksept av og høy tillit til rammeverket både blant utdanningstilbydere på ulike nivåer og partene på arbeidsmarkedet. Den brede forankringen har ført til at rammeverket har vært veiledende i utviklingen av verktøy for validering i Sverige. SeQFs bredt formulerte nivådeskriptorer muliggjør også en mer effektiv validering av individers formelle, ikke-formelle og uformelle læring.

SeQF fremmer individets livslange læring gjennom å ha læringsutbytte som sitt viktigste utgangspunkt snarere enn hvor eller hvordan individet har oppnådd dette. Dette underletter mobilitet i arbeidslivet og evnen til å ta bedre vare på individers kompetanse ved omstilling eller karriereskifte. Selv om det pågår et fortsatt utviklingsarbeid for å sikre en harmonisert bruksmåte for læringsutbytte ved sammenligninger av kvalifikasjoner i Sverige, er det tydelige indikasjoner på at stadig flere aktører utenfor det formelle utdanningssystemet har omfavnet bruken av læringsutbytte for å fremme mobilitet i arbeidslivet og livslang læring.<sup>100</sup>

Det er på nåværende tidspunkt ikke mulig for individer å dra nytte av kvalifikasjoner fra én utdanningssektor i en annen gjennom rammeverket. Det pågår imidlertid en dialog mellom MYH og universitets- og høyskolesektoren om muligheten for å få godskrevet høyere yrkesfaglig utdanning i universitets- og høyskoleutdanningen. MYH jobber også aktivt for å etablere kvalitetssikringsrutiner når det gjelder ikke-formelle og uformelle kvalifikasjoner som nivåplasseres i SeQF for å øke tilliten til rammeverket.<sup>101</sup>

Lærdommer fra Sverige i en norsk kontekst er først og fremst prosessen i forkant av utviklingen av SeQF, som har vært preget av bred kommunikasjon og forankring og som har ført til høy aksept og tillit. Som i Nederland bærer SeQF preg av en dynamisk innstilling der tilpasninger og mindre revideringer foregår suksessivt med mål om å øke anvendeligheten. Norge kan i tillegg sannsynligvis lære av Sveriges erfaringer fra innplasseringen av den kvalifiserte yrkeshøyskoleutdanningen på nivå 6.

---

<sup>100</sup> Cedefop, *Sweden – European inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>101</sup> Intervju med Anna Kahlsson fra Myndigheten för Yrkeshögskolan, 2020.

### 3.7 Casestudie: Tysklands nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (DQR)

Utviklingen av Tysklands nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) ble påbegynt i 2006. Etter en omfattende forberedelsesfase ble det presentert et forslag til tysk kvalifikasjonsrammeverk i februar 2009. Arbeidsmarkedets parter og næringslivsorganisasjoner var medvirkende i prosessen og spilte en aktiv rolle gjennom å være representert i den nasjonale arbeidsgruppen for DQR (Arbeitskreis DQR).<sup>102</sup> Som nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk kan DQR derfor beskrives som et bredt forankret initiativ i en nasjonal kontekst. DQR ble henvist til EQF i 2012.<sup>103</sup> Implementeringen og anvendelsen av DQR i Tyskland er en prosess som inkluderer en lang rekke berørte parter innenfor ulike deler av landets utdanningssektor og det tyske arbeidsmarkedet. Disse aktørene bruker kanalene sine aktivt til å kommunisere og forankre DQR hos hver sine målgrupper. Dette har resultert i økt bevissthet rundt og applisering av DQR i en nasjonal kontekst. Som et ledd i dette påviste en undersøkelse gjennomført av det tyske handelskammeret at 20 prosent av landets bedriftsrepresentanter hadde kjennskap til DQR, noe som var en økning på 6 prosent sammenlignet med 2014. Når det gjelder rammeverkets relevans for muligheten til å sammenligne utdanningskvalifikasjoner på arbeidsmarkedet, stilte 51 prosent seg positive til DQR.<sup>104</sup>

#### 3.7.1 Rammeverkets innhold

I tråd med EQFs struktur består også DQR av åtte kvalifikasjonsnivåer. Kvalifikasjoner oppnådd gjennom den tyske yrkesutdanningssektoren er innplassert på nivå 5–7 i DQR.

I nasjonalt henseende var DQR det første kvalifikasjonsrammeverket i Tyskland som omfattet alle kvalifikasjoner oppnådd innenfor samtlige av utdanningssektorene i det tyske utdanningssystemet.<sup>105</sup> Rammeverket inkluderer i dag kvalifikasjoner fra yrkesutdanning, høyere utdanning og allmennutdanning. Dette innebærer at DQR betegnes som et «comprehensive framework» som omfatter kvalifikasjoner fra så vel den formelle som den ikke-formelle utdanningssektoren i Tyskland. Et styrende prinsipp for bruken av DQR i Tyskland er at det ikke skal finnes blindveier. Samtlige kvalifikasjonsnivåer i rammeverket skal derfor være tilgjengelige for ulike typer utdanningsspor.

I Tysklands bruk av DQR er begrepet kompetanse et sentralt innslag. Tysklands bruk av kompetansebegrepet speiler det tyske utdanningssystemets målsetting om at individet skal få en omfattende «evne til å agere» (Handlungskompetenz). Kompetansebegrepet gjenspeiles også

---

<sup>102</sup> Federal Ministry of Education and Research, *German EQF Referencing report*, 2013.

<sup>103</sup> Cedefop, *Germany – European Inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>104</sup> Federal Ministry of Education and Research, *German EQF Referencing report*, 2013.

<sup>105</sup> Ibid.

tydelig i DQRs utforming av deskriptorer som kvalifiserer inn utdanningskvalifikasjoner på ulike nivåer i DQR. Til forskjell fra EQF, der deskriptorene kunnskap, ferdigheter, autonomi og ansvar (knowledge, skills, autonomy and responsibility) er plassert horisontalt ved siden av hverandre, preges DQR av to overgripende kompetansedeskriptorer som omfatter all slags læringsutbytte.

DQRs deskriptorer skiller mellom to ulike typer kompetanse: profesjonell kompetanse og personlig kompetanse. Disse er igjen inndelt i fire underkategorier der profesjonell kompetanse har underkategoriene kunnskap og ferdigheter (EQFs knowledge and skills) og personlig kompetanse har underkategoriene sosial kompetanse og autonomi (EQFs autonomy). Tysklands justering av EQFs deskriptorer ble begrunnet med at kunnskap, ferdigheter, autonomi og ansvar ble ansett som viktige dimensjoner av elevens profesjonelle og sosiale kompetanseutvikling.<sup>106</sup>

Et ytterligere særtrekk ved DQRs deskriptorer er at de er formulert som et «enten eller»-alternativ. For eksempel beskriver deskriptoren «kunnskap» (som er en del av den overgripende deskriptoren profesjonell kompetanse) at en elev på nivå 6 i DQR skal ha *enten* en «kritisk forståelse for viktige teorier og metoder» *eller* «inneha bred og integrert yrkesmessig kunnskap inklusiv aktuell teknologisk utvikling» for å oppnå en kvalifikasjon på nivå 6. Ved hjelp av en slik formulering blir det mulig å omfatte både formelle og ikke-formelle utdanningskvalifikasjoner.

### 3.7.2 Karaktertrekk og lærdommer fra det tyske systemet i en norsk kontekst

Tysklands DQR preges av et tydelig individperspektiv der individets læringsutbytte står i sentrum. Det grunnleggende utgangspunktet for DQR er at individet skal kunne bevege seg mellom ulike nivåer og utdanningsformer, horisontalt og vertikalt, uten å begrenses av verken formelle eller institusjonelle hinder.<sup>107</sup> Dette muliggjøres gjennom DQRs brede og inkluderende deskriptorer.<sup>108</sup>

DQR er et anvendelig verktøy for å fremme livslang læring i Tyskland. Rammeverket åpner allerede på nivå 4–5 for broer mellom formell og ikke-formell utdanning.<sup>109</sup> Et annet viktig karaktertrekk ved DQR er plasseringen av kandidat- og mesterhåndverker-kvalifikasjonen på nivå 6, noe som viser at yrkesutdanningskvalifikasjoner på de høyere nivåene i rammeverket er å betrakte som sammenlignbare med tilsvarende akademiske kvalifikasjoner.<sup>110</sup> Tysklands utforming av DQR som nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring står derfor i sterk kontrast til NKR, som har deskriptorer som i stor grad bygger på og er låst til deskriptorene innenfor QF-EHEA.

---

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Cedefop, *Germany – European Inventory on NQF 2018*, 2019.

<sup>108</sup> Intervju med dr. Monicka Hackel.

<sup>109</sup> Federal Ministry of Education and Research, 2013. *German EQF Referencing report*, 2013.

<sup>110</sup> Cedefop, *Germany – European Inventory on NQF 2018*, 2019.

I forkant av en fremtidig utvikling av DQR legges det vekt på anerkjennelse og inkludering av læringen som foregår utenfor utdanningssystemet. Det pågår for tiden aktive diskusjoner rundt prosedyrer og kriterier som er nødvendige for å kunne inkludere også uformelle kvalifikasjoner i DQR.<sup>111</sup>

Utviklingen og bruken av DQR er interessant i et norsk perspektiv av flere grunner. Implementeringen av DQR var blant annet kjennetegnet av en godt forankret arbeidsprosess der alle berørte aktører var delaktige og representert. I denne konteksten fikk arbeidsmarkedets parter og representanter fra næringslivet mulighet til å komme med input til utformingen av DQR gjennom arbeidsgruppen som ble etablert i implementeringsfasen (Arbeitskreis DQR). Dette bidro til at det i dag er god kjennskap til DQR i Tyskland, og at rammeverket har blitt et viktig verktøy for arbeidsgivere når det gjelder å sammenligne utdanningskvalifikasjoner på arbeidsmarkedet.

En annen viktig lærdom fra DQR i en norsk kontekst er rammeverkets evne til å fremme individets livslange læring fra et individperspektiv. DQR fremmer dette aspektet gjennom å muliggjøre broer mellom formell og ikke-formell utdanning allerede fra nivå 4–5. Et eksempel på en slik bro er at et individ som avslutter en spesialisert yrkesutdanning på videregående skole-nivå (EQF 4–5), for eksempel på en *Berufsoberschule* eller et *Fachgymnasium*, får generell studiekompetanse.

Den livslange læringen fremmes gjennom DQRs brede deskriptorer, som er formulert som «enten eller» og som muliggjør at kvalifikasjoner fra både formell og ikke-formell utdanning inkluderes, selv på de høyere nivåene 6–8. Et viktig resultat av dette er at DQR sikrer statusen til og likeverdet mellom akademisk utdanning og høyere yrkesutdanning i Tyskland.

---

<sup>111</sup> Ibid.

## 4 Forutsetninger for en parallell nivåstruktur

---

En viktig del av det å vurdere muligheten for en parallell struktur på de høyere nivåene i NKR, er å forstå hvilke forutsetninger som må være til stede for at endringen skal være gjennomførbar. I dokumentgjennomgangen og intervjuene kommer det frem en rekke ulike forutsetninger som bør tas hensyn til i forkant av en revidering av rammeverket. Disse kan deles inn i to kategorier: prosessrelaterte forutsetninger og innholdsmessige forutsetninger.

### 4.1 Prosessrelaterte forutsetninger

En grunnforutsetning for at høyere yrkesfaglig utdanning skal kunne innplasseres på nivå 6, er forståelse og aksept for at de høyere nivåene ikke er begrenset til QF-EHEA og Dublin-deskriptorene. Flere internasjonale intervjuobjekter påpeker at de landene som, i likhet med Norge, har valgt å reservere de øvre nivåene i NQF til universitets- og høyskoleutdanning har tolket rammeverkene snevert ved å sette likhetstegn mellom nivå 1, 2 og 3 i QF-EHEA og nivå 6, 7 og 8 i EQF. EQF skal være forenlig med QF-EHEA, men er på ingen måte begrenset til dette. Det er derfor viktig å tydeliggjøre at når det gjelder hvilke kvalifikasjoner som kan innplasseres på de høyere nivåene i NKR, er tolkningsrommet betydelig større enn hva NKR gir uttrykk for på nåværende tidspunkt.

For å kunne revidere rammeverket på en hensiktsmessig måte må formålet med endringen klargjøres. Ulike formål er allerede blitt formulert. I sin innstilling om fagskolemeldingen sier for eksempel stortingskomiteen at «[...] fagskolene skal tilby fleksible utdanningsløp som gjør det lettere for studenter å veksle mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning ved universiteter og høyskoler. Det norske utdanningssystemet må være fleksibelt og gi mulighet for videre kompetanseutvikling. Komiteen mener at et bedre samspill mellom fagskolesektoren og UH-sektoren vil kunne bidra til en bedre tilpasning mellom den enkeltes utdanningsvalg og arbeidslivets kompetansebehov.»<sup>112</sup> Det er en sterk kobling mellom formålet uttrykt på denne måten og ambisjonen om å fremme livslang læring gjennom økt fleksibilitet for individet.

I innstillingen om Lov om høyere yrkesfaglig utdanning understreket Stortingets utdannings- og forskningskomité i stedet behovet for å styrke fagskolene: «Fagskolene må bli synliggjort som en godt integrert del av et helhetlig utdanningssystem og som et fullverdig og likeverdig alternativ til universitets- og høyskoleutdanning.»<sup>113</sup> Vektleggingen av fagskolene som et likeverdig alternativ til

---

<sup>112</sup> Innst. 254 S (2016–2017) om Meld. St. 9 (2016–2017).

<sup>113</sup> Innst. 289 L (2017–2018) om Prop. 47 L (2017–2018).

universitets- og høyskoleutdanning dreier snarere formålet til å handle om fagskolenes status og attraktivitet.

Et ytterligere formål som er blitt formulert er at arbeidslivet etterspør kvalifikasjoner av mer praktisk karakter på et høyere utdanningsnivå enn det på nåværende tidspunkt er mulig å få tak i ettersom NKR i sin nåværende form ikke tillater annet enn akademiske utdanninger over nivå 5.

Uansett hva som er det viktigste formålet må det fastsettes, kommuniseres og forankres for å oppnå legitimitet og aksept. Hvilket formål som formuleres kan til slutt også komme til å påvirke hvilken modell som bør brukes ved en revidering av rammeverket.

De internasjonale ekspertene poengterer, foruten betydningen av å fastsette formålet med å revidere rammeverket, at det er viktig å ta hensyn til den nasjonale konteksten ved en eventuell endring. De mener utformingen av deskriptorer må kunne variere fra land til land, og at deskriptorene må stå i forhold til formålet.

I beskrivelsen av det norske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring kommer det frem at kvalifikasjonsrammeverket særlig er til for arbeidsgivere og arbeidstakere samt for de som vil søke eller er under utdanning.<sup>114</sup> Ordlyden leder tankene mot livslang læring, at læring foregår hele livet og i ulike sammenhenger med individet i fokus. På bakgrunn av dette er det interessant å se hvem som benytter seg av NKR og på hvilken måte.

NKR omfatter både EQF og QF-EHEA. Disse rammeverkene er forenlige og har delvis overlappende formål, men hovedtyngden i hvert system er forskjellig, det samme er bruken av dem. EQF har fokus på individperspektivet – hva et individ forventes å kunne, forstå og gjøre når en læringsprosess er avsluttet.<sup>115</sup> QF-EHEA og rammeverket som er utarbeidet innenfor rammene for Bologna-prosessen består av generelle beskrivelser av læringsutbytte for høyere utdanning på grunnnivå, avansert nivå og forskernivå. QF-EHEA har et individperspektiv, men ved å være et verktøy som skal støtte Bologna-prosessen har det også en dreining mot et systemperspektiv.

Av bakgrunnsbeskrivelsen (se avsnitt 2.3) går det frem at det mer fremtredende systemperspektivet i QF-EHEA har preget utformingen av NKR, og sannsynligvis også bruken. Intervju-empirien viser tydelig at NKR først og fremst blir oppfattet som et verktøy for utdanningstilbydere, og da særlig i utviklingen av læreplaner. Rammeverket blir beskrevet som et verktøy for systemet snarere enn for individet, der institusjonstilhørighet oppfattes som overordnet læringsutbytte.

---

<sup>114</sup> Kunnskapsdepartementet, *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*, 2011.

<sup>115</sup> Det er viktig å poengtere at det er en kvalifikasjon som nivåbestemmes i rammeverket, ikke individet i seg selv.

På bakgrunn av dette er det en viktig forutsetning å fastsette funksjonaliteten til NKR og sammenligne denne med den nasjonale ambisjonen for NKR. Avhengig av hvor stor diskrepansen er bør prosessen utvikles med tiltak rundt forankring og kommunikasjon.

For å kunne utvikle NKR i foreslått retning er det en viktig forutsetning at det er tillit mellom den høyere yrkesfaglige utdanningen og universitetene og høyskolene. Tilliten er sterkt knyttet til kvalitetssikring, og NOKUT bør derfor på et tidlig stadium vise hvordan de tenker seg at kvalitetssikringen kan endres ved en eventuell nivåoppflytting av høyere yrkesfaglig utdanning. Det må gjøres tydelig overfor universitets- og høyskolesektoren hva som ligger til grunn for nivåplassering.

Casestudiene av Sverige, Wales og Nederland (se avsnitt 3.4, 3.5 og 3.6), som alle har systemer med stor tillit mellom ulike nivåer og aktører, viser at tillit er resultatet av en tidkrevende prosess. Det handler delvis om å oppnå aksept for at læringsutbytte er styrende for nivåplassering, delvis at det kommer tydelig frem i kvalitetssikringsprosessen hva som skiller de ulike nivåene i rammeverket.

Det vil bli nødvendig med forankrings- og kommunikasjonsinnsatser uansett hvilken av de mulige modellene som blir brukt til å revidere NKR, men det vil sannsynligvis bli behov for mer omfattende innsatser ved bruk av en paraplystruktur (se avsnitt 5.1).

Videre blir det diskutert hvordan en hensiktsmessig endringsprosess bør se ut. Ekspertene fra Sverige, Nederland, Østerrike og Tyskland mener alle at det er viktig med en dynamisk prosess, og poengterer særlig at det ikke er grunn til å skynde seg med å lovregulere. Det kommer frem at Østerrike har hatt en vellykket trinn-for-trinn-prosess over en periode på fem år; en bottom-up-prosess som ble drevet av en bredt forankret styringsgruppe og med et stort engasjement og involvering fra ulike interessenter. Også Nederland beskriver en lang prosess der de har testet, tatt i bruk, laget piloter, dokumentert og deretter brukt erfaringene til å revidere systemet.

## 4.2 Innholdsmessige forutsetninger

Et viktig utgangspunkt for å kunne revidere rammeverket er at reguleringene som omfatter henholdsvis fagskolene og universitetene og høyskolene, samt forskjeller i reguleringer for de ulike utdanningsformene, blir synliggjort. Ingen av intervjuobjektene oppfatter at reguleringer på noen måte skulle være til hinder for å endre NKR, men en stor majoritet av de nasjonale respondentene påpeker at regelverkene må gjennomgås og sammenlignes så det ikke oppstår konflikter mellom dem.

Eksempler på reguleringer som kan bli påvirket av en endring i rammeverket oppgis å være de som gjelder kvalitetssikring, akkreditering, fritak, opptak, fleksibilitet i muligheten til å kombinere fag (særlig innenfor fagskoleutdanning) og overgangsordninger.

Det går frem av kapittel 2 at utformingen av NKR, særlig på de høyere nivåene, men delvis og indirekte også på de underliggende, har en dreining mot det norske kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning og Dublin-deskriptorene. Til tross for at EQFs anbefalinger er tydelige på at det er læringen i seg selv som står i fokus, ikke hvor eller hvordan læringen er oppnådd, ble det på et tidlig stadium i utviklingen bestemt at de høyere nivåene i NKR skulle være reservert høyere akademisk utdanning. Årsaken var at utviklingen av NKR skulle bygge på det rammeverksarbeidet som allerede var blitt gjort, og siden kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning var fullt utviklet fikk dette stort gjennomslag i det som senere ble NKR.

Dreiningen mot Dublin-deskriptorene og QF-EHEA er tydelig om vi sammenligner deskriptorene i NKR med EQF og QF-EHEA (se vedlegg B). Deskriptorenes vektlegging av den typen ferdigheter man tradisjonelt utvikler i akademiske miljøer er begrensende når det gjelder å inkludere andre kvalifikasjoner enn dem man får ved universiteter og høyskoler. Mens deskriptoren på nivå 6 i NKR er formulert som at et individ etter avsluttet læringsprosess «kan anvende faglig kunnskap og relevante resultater fra forsknings- og utviklingsarbeid på praktiske og teoretiske problemstillinger og treffe begrunnede valg», er tilsvarende EQF-deskriptor formulert som at individet etter avsluttet læringsprosess skal ha «avansert kompetanse som viser beherskelse av emnet og innovasjon, som er nødvendig for å løse kompliserte og uforutsigbare problemer innenfor et spesialisert arbeids- eller studieområde». Den siste formuleringen gir langt større muligheter til å inkludere ulike typer kvalifikasjoner.

Deskriptorene må derfor ses over, og mulighetene og begrensningene i dem må synliggjøres. Dessuten bør det foretas en gjennomgang av progresjonen mellom deskriptorer på ulike nivåer. Dette gjelder særlig dersom det skulle bli aktuelt å flytte deskriptorene for 5.2 opp til nivå 6, ettersom progresjonen mellom nivå 5 og 6 da kan bli oppfattet som utilstrekkelig.

De norske intervjuobjektene poengterer videre at det er viktig å omfavne utdanningsformenes egenart i formuleringen av deskriptoren/deskriptorene. Det bør derfor komme tydelig frem om tyngdepunktet i deskriptoren ligger på forskning eller erfaring.

Når det gjelder deskriptorer blir det viktig å ta stilling til hvor høyt opp i systemet det kan komme til å bli endringer. Er det bare nivå 6 som er aktuelt, eller skal det forberedes for at høyere yrkesfaglig utdanning utdanning i fremtiden, og om det blir behov for det, skal kunne tilby kvalifikasjoner også på nivå 7 og 8? Det bør også defineres hvilke høyere yrkesfaglige utdanningskvalifikasjoner som kan omfattes av en omplassering til nivå 6.

En annen viktig innholdsmessig forutsetning er muligheten til overganger mellom ulike utdanningsformer. Å unngå og forebygge blindveier er et av grunnprinsippene i EQF. Det norske systemet har allerede overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyskoleutdanning, men disse er ikke fullt utviklet. I intervjuene etterspørres det mulighet for overganger i begge retninger,



og dette blir sett på som særlig viktig dersom de høyere nivåene i NKR blir utviklet mot en parallellstruktur. Det er imidlertid verdt å merke seg at i norsk kontekst i dag er det få individer som ser ut til å etterspørre overganger, selv om dette forventes å øke.

De internasjonale ekspertene fremhever også at fagskoler og universiteter og høyskoler bør harmonisere læreplanene og eksaminasjonsprosessene sine så mye som mulig slik at disse kan sammenlignes. Dette vil øke forutsetningene for gjensidig anerkjennelse mellom de ulike utdanningssektorene. En slik harmoniseringsprosess forbedrer mulighetene for å bygge broer og overganger mellom høyere yrkesfaglig utdanning og høyere akademisk utdanning.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Intervju med dr. Monicka Hackel fra Federal Institute for Vocational Education and Training (BIBB, Tyskland), Intervju 2020.

## 5 Modeller for å muliggjøre for fagskoleutdanning over nivå 5

---

En av de viktigste problemstillingene studien skal svare på, er hvilke ulike modeller for parallellstruktur som er mulige på de høyere nivåene i NKR.

Innledningsvis bør det poengteres at det finnes to måter å nærme seg en muliggjøring av innplassering av høyere yrkesfaglig utdanning over nivå 5 i NKR på. Den ene måten er å utvikle en parallellstruktur, den andre er å utvikle en paraplystruktur.

En parallellstruktur tar utgangspunkt i at *læringsutbyttet ser ulikt ut avhengig av hvordan og i hvilket miljø det er oppnådd* av individet. De parallelle sporene skal tydeliggjøre forskjellen og vise at de ulike deskriptorene har ulikt tyngdepunkt. Den parallelle strukturen kjennetegnes av at den har flere sett deskriptorer eller at deskriptorene blir tolket på en veldig distinkt måte avhengig av hvor og hvordan kvalifikasjonen er oppnådd. Østerrike har en parallell struktur med to sett deskriptorer (se avsnitt 3.3), mens Wales har en parallell struktur med bare ett sett deskriptorer, men hvor disse tolkes og appliseres på ulike måter avhengig av hvilken av deres tre pilarer de skal tas i bruk innenfor (se avsnitt 3.5).

En paraplystruktur tar i stedet utgangspunkt i at *ett og samme læringsutbytte kan oppnås på ulike måter*. Læringsutbytte kan, uansett hvordan det er oppnådd, samles under én og samme paraply som inkluderer ulike typer kvalifikasjoner fra ulike læringsmiljøer. Paraplystrukturen kjennetegnes av å ha kun ett sett deskriptorer. Nederland, Sverige og Tyskland er eksempler på land som har nasjonale kvalifikasjonsrammeverk som bygger på en paraplystruktur (se avsnitt 3.4, 3.6 og 3.7).

Selv om oppdraget i første rekke innebærer å undersøke modeller for en parallellstruktur, kommer vi også til å føre et resonnement rundt en paraplystruktur på grunn av synspunkter som har kommet frem fra de internasjonale organisasjonene som har deltatt i studien. Først går vi gjennom henholdsvis paraply- og parallellstrukturen, deretter ser vi på to alternative modeller innenfor hver retning.

En viktig avveining når det kommer til å foreslå modeller for en ny struktur i NKR, er hvilke av de høyere nivåene som skal inkluderes. Behovet i dag sies å ligge på nivå 6, men det kan være grunn til å forberede rammeverket på at det kan oppstå behov også på nivå 7 og 8. Dette handler ikke minst om å unngå blindveier.

### 5.1 Paraplystruktur

Hensikten med en paraplystruktur er å ha ett sett deskriptorer som gjør det mulig å inkludere flere typer kvalifikasjoner. Den store majoriteten av land i Europa har valgt å gå denne veien. Felles for disse landene er at deskriptorene ofte er brede og ligger nært deskriptorene i EQF.

En stor majoritet av de internasjonale respondentene taler for en paraplystruktur. Begrunnelsen er at en av grunntankene med EQF er at rammeverkene skal bære preg av tydelighet, transparens og tillit. For å oppnå tillit etterstrebes en harmonisering av de nasjonale kvalifikasjonssystemene i Europa. De fleste landene som er henvist til EQF har valgt å bygge systemene sine basert på en paraplystruktur, imidlertid med store innbyrdes variasjoner. Disse opplever derfor de parallelle strukturene som et fåtall systemer har valgt som forvirrende, noe som kan ha en negativ innvirkning på tilliten.

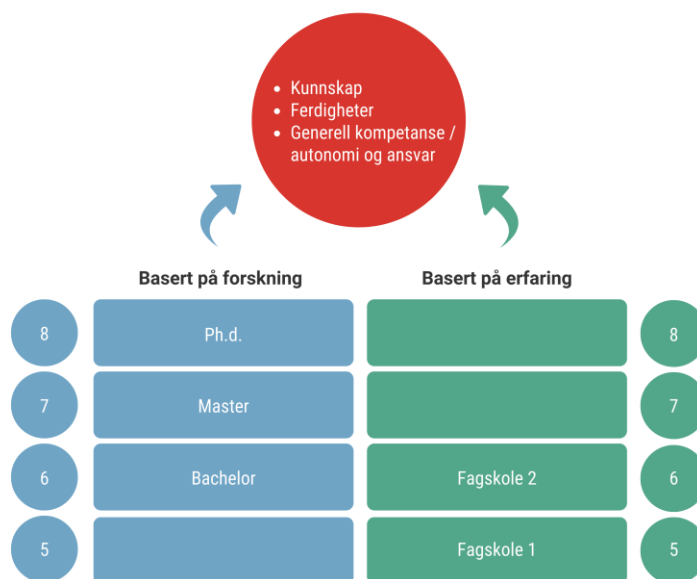
Nærliggende land som har valgt paraplystrukturer er for eksempel Finland og Sverige. Finland har dessuten utviklet et avansert system med bevegelse både horisontalt og vertikalt i rammeverket for å fremme livslang læring.<sup>117</sup> Sverige har enhetlige deskriptorer som dekker både universitets- og høyskoleutdanning og høyere yrkesfaglig utdanning til og med nivå 6.<sup>118</sup>

En paraplystruktur signaliserer at det ikke spiller noen rolle hvor eller hvordan læring er oppnådd, det er resultatet av læringen som er avgjørende. Dette perspektivet gir gode forutsetninger for å skape et verktøy som fremmer livslang læring. Figur 1 illustrerer at systemet ikke skiller på om læringsutbyttet innenfor kategoriene kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse i første rekke er oppnådd basert på forskning eller erfaring.

---

<sup>117</sup> Cedefop, Finland – *European inventory on NQF 2016*, 2017.

Figur 1 Modell for en paraplystruktur



Kilde: Technopolis Group Sweden

Vi ser to mulige modeller for en paraplystruktur i norsk kontekst. Den første modellen, modell A.1, innebærer å formulere nye, bredere deskriptorer på de høyere nivåene i NKR, som ligger nærmere EQF-deskriptorene enn dagens deskriptorer. Den andre modellen, modell A.2, bygger på at de nåværende deskriptorene kompletteres og utvides på en måte som gjør at de kan omfatte flere kvalifikasjoner.

### 5.1.1 Modell A.1

Modell A.1 innebærer at nye og mer generelle deskriptorer på de høyere nivåene i rammeverket formuleres på en måte som dekker inn et bredere sett kvalifikasjoner enn de nåværende. Deskriptorene må i så fall ligge nærmere EQF-deskriptorene enn de gjør i dag.

Modell A.1 ligger lengst fra det nåværende systemet og er den modellen som vil kreve størst arbeidsinnsats. Den vil imidlertid kunne gi gevinster på sikt gjennom et åpent og inkluderende rammeverk som etter hvert, og i takt med etterspørselen, kan omfatte flere kvalifikasjoner uten å måtte revideres. En viktig diskusjon i denne sammenhengen er utfordringen ved å utforme deskriptorer som fanger inn og tilbyr bredde, men likevel kan skille ut og muliggjøre for kvalifikasjoner med ulikt tyngdepunkt.

Modell A.1 er begrunnet ut fra en internasjonal kontekst, og kanskje også ut fra en norsk kontekst avhengig av ambisjonen for hvordan rammeverket skal brukes i fremtiden. Fra perspektivet livslang læring byr denne modellen på store muligheter. Den største risikoen med modellen er at den blir for bred og uspesifikk og derfor mister i legitimitet, ikke minst på nasjonalt nivå. Avhengig av hvordan deskriptorene blir formulert kan også læreplanene bli påvirket, noe som vil gi store konsekvenser.

### 5.1.2 Modell A.2

Modell A.2 tar i stedet utgangspunkt i de nåværende deskriptorene, som blir komplettert og utvidet på en måte som gjør at de kan romme flere kvalifikasjoner. Deskriptorene utformes som to deler, med ulikt tyngdepunkt for hver del. For å passe i en norsk kontekst vil den ene delen ha et tyngdepunkt mot forskning og den andre et tyngdepunkt mot erfaring og praktisk utøvelse. Slik blir det mulig å omfatte både høyere akademisk utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. De to delene av deskriptoren bindes sammen ved å ha et vilkår om at den ene eller den andre delen av deskriptoren må være oppfylt for at kvalifikasjonen skal være oppnådd.

Tyskland er et godt eksempel på hvordan en modell i tråd med modell A.2 kan se ut. På nivå 6 i DQF blir for eksempel deskriptoren «kunnskap» beskrevet som å «ha kritisk forståelse for viktige teorier og metoder» *eller* «inneha bred og integrert yrkesmessig kunnskap inklusiv aktuell teknologisk utvikling». Ferdigheter blir i stedet beskrevet som å «inneha overgripende bred metodologisk kunnskap for bearbeiding av komplekse problemer innenfor et akademisk emne, ytterligere studier *eller* yrkesområde».

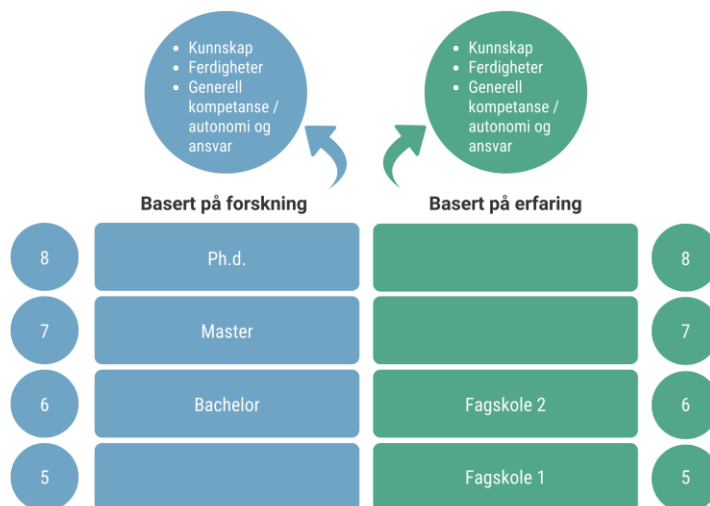
Modellen er begrunnet både ut fra en internasjonal og en norsk kontekst. Det er mulig å bevare egenarten til de ulike utdanningsformene samtidig som den livslange læringen kan fremmes ved at deskriptorene kan inkludere kvalifikasjoner bredt. Avhengig av deskriptorenes utforming er denne modellen heller ikke forbundet med store konsekvenser.

## 5.2 Parallellstruktur

En parallellstruktur innebærer to eller flere sett deskriptorer som til sammen gjør det mulig å inkludere flere typer kvalifikasjoner. Dette er en vei et fåtall land har valgt å gå. Strukturen oppfattes som positiv fra et nasjonalt perspektiv, men mindre positiv fra et internasjonalt perspektiv, først og fremst fordi en slik struktur skaper utydelighet og viser motsetninger i systemet. Det blir beskrevet som motsigelsesfullt at andre land oppfordres til å anerkjenne en kvalifikasjon når aktører i samme nasjonale system ikke vil anerkjenne hverandre fullt ut.

En parallellstruktur oppfattes videre å signalisere at læring ikke er likeverdige avhengig av hvor og hvordan den er oppnådd. Figur 2 illustrerer at læringsutbyttet innenfor kategoriene kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse ser ulikt ut avhengig av hvor det er oppnådd.

Figur 2 Modell for en parallelstruktur



Kilde: Technopolis Group Sweden

Vi ser to mulige modeller for en parallelstruktur i norsk kontekst. Den første modellen, modell B.1, innebærer å sammenføre nivå 5.2 og 6.1 i NKR og dermed skape en ny, bredere deskriptor som muliggjør innplassering av høyere yrkesfaglig utdanning på nivå 6. Den andre modellen, modell B.2, bygger på at nåværende deskriptor kompletteres med en ny parallell deskriptor som ligger nærmere EQF og som gjennom sin generelle karakter kan inkludere flere kvalifikasjoner, da fortrinnsvis – og når det er begrunnet – høyere yrkesfaglig utdanning.

### 5.2.1 Modell B.1

Modell B.1 innebærer å utforme et parallelt sett deskriptorer som muliggjør å inkludere flere typer kvalifikasjoner på de høyere nivåene. En stor majoritet av de nasjonale intervjuobjektene taler for denne løsningen.

Det foreslås at utformingen av deskriptorer bygger på at det som i dag er nivå 5.2 blir slått sammen med dagens 6.1, som er en delkvalifikasjon på nivå 6. Det er på nåværende tidspunkt vanskelig å se en tydelig progresjon mellom disse nivåene, og modellen burde derfor medføre relativt få konsekvenser for for eksempel læreplaner, selv om en forflytning i rammeverket selvsagt kan komme til å påvirke andre faktorer, som for eksempel akkreditering og kvalitetssikring. Samtidig kan progresjonen mellom ulike nivåer oppfattes som utilstrekkelig, noe som kan føre til manglende aksept.

Modellen anses som den minst arbeidskrevende, og er den som ligger nærmest NKR slik rammeverket er utformet i dag. En begrunnelse for å velge denne, er at det allerede forekommer parallelle deskriptorer på nivå 4 og 5, noe som gjør det logisk å fortsette med det også på de høyere nivåene. Det foreligger dessuten et ønske om å skille på og tydeliggjøre forskjellene mellom de ulike utdanningsformene og deres fokus gjennom at den nye, kompletterende deskriptoren kan tilpasses fagenes karakter i stedet for å presses inn i en struktur som ikke nødvendigvis oppleves som hensiktsmessig.

Modell B.1 er begrunnet nasjonalt og delvis internasjonalt med henvisning til den norske konteksten. Langsiktigheten i modellen må imidlertid diskuteres ettersom det er tydelige indikasjoner på en internasjonal utvikling der landene forventes å innlemme også uformelle kvalifikasjoner i rammeverkene. Det er da en risiko for at modell B.1 ikke er tilstrekkelig og kan komme til å måtte revideres igjen.

### *5.2.2 Modell B.2*

Modell B.2 innebærer utforming av et parallelt sett deskriptorer. Den nye deskriptoren skal være formulert slik at den inkluderer flere typer kvalifikasjoner på de høyere nivåene og bør, som i Østerrike, stort sett basere seg på EQF. Denne modellen bevarer fordelene vi nevner i foregående avsnitt og møter argumentene som har kommet frem og som taler for en parallellstruktur, men muliggjør for å også inkludere uformelle kvalifikasjoner på sikt.

Langsiktigheten i modellen er større enn i modell B.1, særlig dersom de nye, kompletterende deskriptorene utvikles på linje med EQF-deskriptorene. Bruken av allerede etablerte deskriptorer vil sannsynligvis generere en høyere aksept internasjonalt enn egenformulerte deskriptorer. Også denne modellen oppfattes å generere en lavere arbeidsbelastning og færre konsekvenser og er derfor relevant i en norsk kontekst.

## 6 Konsekvenser

---

Å forutsi hvilke konsekvenser utformingen av kvalifikasjonsrammeverket kommer til å få i Norge er ikke helt lett. Intervjuene avdekker at en innføring av parallelle nivåbeskrivelser kan ha en rekke potensielle positive og negative konsekvenser. Intervjumaterialet er flertydig, noe som medfører at de beskrevne konsekvensene må analyseres ut fra en rekke overgripende parametere. Vi har valgt å kategorisere mulige konsekvenser på følgende måte:<sup>119</sup>

- **Strukturelle konsekvenser**, som omfatter konsekvenser knyttet til rammeverkets formelle aspekter, som for eksempel forholdet mellom ulike typer kvalifikasjoner (formelle, uformelle og ikke-formelle kvalifikasjoner), antall nivåer rammeverket inneholder og det innbyrdes forholdet mellom nivåene.
- **Funksjonelle konsekvenser**, som handler om rammeverkets anvendelighet. Dels om rammeverkets interne anvendelighet og muligheten til å endre og utvikle utdanningssystemet med rammeverket som instrument, dels rammeverkets eksterne anvendelighet og rammeverkets anvendelighet som instrument for utveksling med andre utdanningssystemer og læringsformer.
- **Innholdsmessige konsekvenser**, som påvirker rammeverkets innhold, altså først og fremst utformingen av deskriptorene og generaliserings- eller detaljeringsnivået deres.
- **Sosiale og politiske konsekvenser**, som handler om forskyvninger i rammeverkets sosiale og politiske betydning, som forskyvning i styrke, anseelse og aksept i og utenfor landet.
- **Konsekvenser knyttet til anvendelighet over tid**, som handler om endringer over tid når det gjelder vurderingen av rammeverkets anvendelighet.

### 6.1 Strukturelle konsekvenser

De strukturelle konsekvensene er i mangt og mye knyttet til selve muligheten for å innplassere høyere yrkesfaglig utdanning på et nivå høyere enn 5, men de kan tenkes å oppstå i varierende grad avhengig av hvilken modell som blir brukt.

Et argument for å flytte opp enkelte fagskoleutdanninger i NKR er at arbeidsgivere mangler tilgang på riktig type kompetanse på riktig nivå. Arbeidslivet etterspør ofte kvalifikasjoner av mer praktisk karakter, som i første rekke bygger på erfaringsbasert kunnskap, på et høyere utdanningsnivå enn det er mulig å få tak i i dag ettersom det ikke er mulig å bedrive fagskoleutdanning på høyere nivå.

---

<sup>119</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), *Förslag på nationell referensram för kvalifikationer i Sverige*, 2010.



Majoriteten av intervjuobjektene mener derfor muligheten til å innplassere fagskoleutdanning på et høyere nivå enn i dag kan bidra til at NKR blir mer anvendelig.

Intervjuene gir eksempler på fagskoleutdanninger som er egnet for å bedrives på et nivå høyere enn 5, men som blir «skrevet ned» ved søknad om akkreditering for å kunne etableres innenfor det nåværende systemet. Å muliggjøre for etterspurt fagskoleutdanning som kan gis på nivå over 5 vil derfor føre til at utdanninger blir bedrevet på en mer formålstjenlig måte, samt bidra til å understøtte kompetanseforsyningen. En oppflytting av enkelte utdanninger vil også kunne bidra til at en rekke yrker rettmessig får større anerkjennelse i samfunnet og på arbeidsmarkedet ettersom kompetansenivået vil avspeiles på en bedre måte enn i dag.

Et ytterligere aspekt som kommer frem i intervjuene er at en oppflytting av fagskoleutdanning vil kunne ha en kvalitetsdrivende effekt. Denne blir først og fremst oppfattet som et resultat av større krav til kvalitets sikring og utviklingsarbeid, noe som i seg selv anses å kunne føre til høyere status på det pedagogiske arbeidet i fagskolesektoren. Sammenlagt kan slike kvalitetshevende tiltak bidra til å øke attraktiviteten til fagskoleutdanningen, som da vil kunne oppfattes som mer avansert enn i dag. Videre ville en slik kvalitetshevende effekt også kunne øke tilliten mellom fagskole- og universitets- og høyskolesektoren. De kvalitetshevende effektene kan anses som generelle og omfatter alle de foreslåtte modellene.

De potensielle negative strukturelle konsekvensene som kommer frem handler primært om at en oppflytting av (enkelte) høyere yrkesfaglige utdanninger til et høyere nivå i rammeverket vil kunne føre til en økt akademisering av både fagskoleutdanninger og universitets- og høyskoleutdanninger. Dette kan skje dersom utdanningstilbydere i fagskolesektoren opplever at de må innta en mer teoribasert og forskningstilknyttet innstilling i utdanningen for å kunne få utdanningene sine innplassert på de høyere nivåene. Et slikt scenario kan i sin tur føre til at universitets- og høyskolesektoren påskynder en ytterligere akademisering av for eksempel bachelorprogrammer for å beholde sitt akademiske særpreg.

En potensiell økt akademisering kan få flere negative følgeeffekter, som at utdanninger innenfor begge utdanningsformene blir forlenget, med en forskjøvet etablering på arbeidsmarkedet og en dårligere match på arbeidsmarkedet ved at studentenes kvalifikasjoner etter avsluttet utdanning ikke tilsvarer det arbeidsmarkedet etterspør. Denne potensielle kjeden av konsekvenser oppgis å være et viktig argument for å ha separate deskriptorer for de ulike utdanningsformene. Det er grunn til å være oppmerksom på denne konsekvensen generelt, men særlig ved bruk av modell A.1 ettersom en utvidelse av deskriptorene kan gi større tolkningsrom.

Flere intervjuobjekter fremhever behovet for å sikre at studentene ved overgang fra høyere yrkesfaglig utdanning har de forkunnskapene som kreves for å delta i utdanning på de etterfølgende nivåene (nivå 7 og oppover) ved universiteter og høyskoler. De ulike utdanningsformene reguleres i

dag av to ulike lover med ulike utgangspunkter og krav til virksomhetene, der tyngdepunktet varierer avhengig av om utdanningen først og fremst bygger på forskning eller på erfaring. Studenter som kommer fra høyere yrkesfaglig utdanning risikerer for eksempel å ha mangelfull teori- og metodekunnskap, noe som kan vanskeliggjøre for dem. Her blir det understreket at fagskolene kan styrke studentenes akademiske ferdigheter for å støtte overganger uten nødvendigvis å miste sitt særpreget. Tilsvarende kan en omvendt problematikk oppstå ved overgang den andre veien, fra høyskoleutdanning til høyere yrkesfaglig utdanning.

Flere av intervjuobjektene påpeker at det er viktig å se over aktuelle reguleringer, samt overveie å utvikle en ny, felles lov som kan forebygge eventuelle hinder ved overganger. Ved en eventuell gjennomgang av hvordan man skal overlette overganger er det, som nevnt i avsnitt 4.2 om forutsetninger, grunn til også å se på i hvilken grad det er mulig å harmonisere læreplaner og eksaminasjonsprosesser for de ulike utdanningsformene.

En ytterligere strukturell konsekvens som løftes frem er at muligheten for å bedrive fagskoleutdanning på nivå 6, som i Tyskland, kan føre til nye utdanninger med navn som ligner de som tilbys ved universiteter og høyskoler, for eksempel yrkesbachelor. Dette kan føre til en begrepsforvirring tilsvarende den som oppfattes å råde rundt studiepoeng, som gis innenfor hver utdanningsform, men som ikke innebærer det samme selv om de heter det samme.

## 6.2 Funksjonelle konsekvenser

Det er flere mulige funksjonelle konsekvenser. Disse handler først og fremst om den interne og eksterne anvendeligheten til rammeverket.

Begge modellene med innretningene A og B forventes å fungere kvalitetsdrivende for fagskolesektoren ved at utdanninger kan plasseres på riktig nivå og får lov til å utvikle seg ut fra sine egne premisser. Dessuten blir det spådd kvalitetsdrivende effekter gjennom høyere krav til pedagogikk, kvalitetssikring og utvikling av læreplaner for de utdanningene som flyttes opp. En forventet kvalitetsheving forutsetter imidlertid at deskriptorene skiller på og tydeliggjør hver utdanningsforms egenart, og at kravene som stilles til de ulike utdanningsformene ikke sammenblandes.

NOKUT oppfordres til å være oppmerksomme på om utdanningstilbydere endrer læreplanene sine på en ikke formålstjenlig måte for å få utdanningene sine innplassert på høyere nivåer, ettersom dette på sikt vil kunne føre til at fagskolen mister sitt særpreget.

En annen potensiell konsekvens som kan oppstå dersom deskriptorene endres på en måte som forskyver tyngdepunktet, er at universiteter og høyskoler kan bli nødt til å revidere alle eksisterende læreplaner. Dette vil innebære et omfattende uønsket arbeid. En slik konsekvens er mindre sannsynlig ved bruk av en parallellinnretning (som modell B.1 og B.2), eller den modellen innenfor

rammene for paraplyinnretningen som innebærer en «enten x eller y»-formulering (som modell A.2), ettersom disse modellene åpner for at den eksisterende deskriptoren i hovedsak kan beholdes også fremover.

En ytterligere konsekvens er en økt administrativ byrde. Denne blir primært forventet å berøre fagskolene, som delvis kommer til å måtte søke om å få bedrive utdanninger på et høyere nivå enn i dag, delvis vil måtte håndtere høyere krav knyttet til for eksempel kvalitetssikring, pedagogikk og utvikling av læreplaner.

Også myndighetssiden og NOKUT kan forvente økt administrasjon som følge av å måtte gjennomføre flere akkrediteringer når fagskoleutdanninger søker om å kunne bedrives på et høyere nivå. Om universitets- og høyskolesektoren får en økt administrativ byrde avhenger av hvordan formuleringene i de utarbeidede deskriptorene blir endret, samt hvordan prosesser for overganger og godskriving blir utformet.

Paraplystrukturen oppfattes å bidra til en høy ekstern anvendelighet. Intervjuene viser at bruk av overgripende deskriptorer med formuleringer om «enten x eller y», som i modell A.2, garanterer effektive overganger mellom de ulike utdanningsformene i og med at deskriptoren kan fungere som en naturlig oversettingsnøkkel for studentenes kvalifikasjoner på ulike nivåer. Slik forventes modellen også å gi hver sektor forutsetninger for å fremme livslang læring. Dersom videreutdanning og/eller omskolering kan foregå på en enkel og hensiktsmessig måte med rammeverket som støtte forventes modellen dessuten å understøtte mobilitet utenfor landets grenser ettersom rammeverket, i tråd med grunntanken, kan fungere som en oversettingsnøkkel for studenter og arbeidstakers kvalifikasjoner rundt om i Europa.

Parallellstrukturen blir ikke oppfattet som en like selvfølgelig oversettingsnøkkel, selv om majoriteten av de intervjuede mener strukturen potensielt kan bidra til å fremme mobilitet gitt at det etableres smidige overganger mellom sektorene der godkjenning og godskriving fungerer på en hensiktsmessig måte og der oppnådde kvalifikasjoner fra én utdanningsform ikke går tapt ved overgang til en annen. Uten effektive overganger er det en overhengende risiko for blindveier, noe som på sikt kan hemme den livslange læringen.

Parallellstrukturen risikerer videre å kunne skape et A-lag og et B-lag der separeringen av utdanningsformer signaliserer at utdanningsformene ikke er å betrakte som likeverdige til tross for at de befinner seg på samme nivå i rammeverket. Dette kan underminere ambisjonen om å øke attraktiviteten til fagskolen. Det blir også understreket at dette kan resultere i at NKR går imot grunntanken i EQF, som sier at de nasjonale rammeverkene skal likestille utdanningsformene («parity of esteem»). Dette kan i seg selv få negative konsekvenser for den norske utvekslingen med Europa for øvrig innenfor utdanning og arbeidsliv, noe som også diskuteres i avsnitt 6.4.

### 6.3 Innholdsmessige konsekvenser

Når det gjelder innholdsmessige konsekvenser kommer det hovedsakelig frem aspekter angående arbeidet med utformingen av deskriptorene ettersom disse kan gi opphav til følgeefferter etter implementering.

En stor majoritet av de nasjonale respondentene mener det er viktig at deskriptoren for høyere yrkesfaglig utdanning har en tydelig praktisk karakter for å egne seg for fagskolen og dennes særtrekk. Videre fremheves avveininger rundt spesialiseringsgrad i deskriptorene. Her kommer det frem at det kan være viktig å fundere over hvordan dette kan håndteres på best mulig måte ettersom dette gjøres veldig forskjellig i de europeiske landene. Det er viktig å understreke at årsaken til at valget faller på den ene eller den andre deskriptor-løsningen må klarlegges før overveielser rundt dette spørsmålet kan settes i gang ettersom hensikten bak formuleringene er sterkt forbundet med den fremtidige bruken av deskriptoren (og rammeverket).

I tillegg understrekes betydningen av å se over hvordan systemer for opptak, godskriving og overganger etc. påvirkes ved utforming av deskriptoren slik at det ikke oppstår uønskede bieffekter. Ettersom de ulike utdanningsformene reguleres av to ulike lover med ulike utgangspunkter (Universitets- og høyskoleloven og Fagskoleloven) er det grunn til å se over lovene, og det kan også bli nødvendig å utarbeide en ny, felles lov for å kunne utforme de nye deskriptorene.

Igjen avdekker intervjuene at det er bekymringer knyttet til at deskriptorene på samme nivå (selv om det er to ulike formuleringer), og eventuelt med samme begreper, kan skape feilaktige forventninger til utdanningenes innhold og hvilke muligheter til videreutdanning som gis.

### 6.4 Sosiale og politiske konsekvenser

Når det gjelder rammeverkets sosiale og politiske betydning kan man se på nasjonal og internasjonal styrke, anseelse og aksept.

Fagskolenes mulighet til å tilby utdanning over nivå 5 i NKR forventes å gi rammeverket en nasjonal styrke da både anseelsen og aksepten kan komme til å øke fremover, om enn i varierende grad avhengig av hvilken innretning og modell som blir brukt (jf. avsnitt 6.2).

Av intervjuene går det frem at en konsekvens av endringen i NKR kan bli at arbeidslivet (eller andre relevante organisasjoner) i høyere grad vil benytte seg av rammeverket ettersom det vil reflektere studentenes kvalifikasjoner på en mer hensiktsmessig måte, selv om majoriteten av de intervjuede påpeker at dette også vil kreve store kommunikasjonsinnsatser fra statlig hold.

I denne sammenhengen gis det uttrykk for en uro rundt at endringen kan føre til at nye utdanninger innenfor høyere yrkesfaglig utdanning får navn som ligner universitets- og høyskoleutdanningene,

for eksempel yrkesbachelor, og at dette kan føre til begrepsforvirring og utydelighet, noe som i stedet kan forhindre økt bruk og aksept.

Når det gjelder rammeverkets styrke, anseelse og aksept utenfor landets grenser fremheves det at det er positivt om Norge åpner for en innplassering av fagskoleutdanningene over nivå 5, ikke minst fordi dette er i tråd med et av de grunnleggende prinsippene for EQF, som innebærer at det er læringsutbyttet som skal avgjøre kvalifikasjonens nivå, ikke hvor og hvordan kvalifikasjonen er oppnådd. Endringen forventes derfor å gi NKR legitimitet i andre europeiske land.

Ved å muliggjøre for fagskoleutdanning over nivå 5 i NKR nærmer Norge seg også de øvrige nordiske landenes nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, noe som fremmer fortsatt utveksling med disse innenfor arbeid og utdanning. En endring mot en parallelstruktur vil imidlertid, som tidligere nevnt, kunne signalisere manglende tillit innad i eget system (gjennom mangel på «parity of esteem») hvorpå andre land kan komme til å spørre seg hvorfor de skal anerkjenne en norsk kvalifikasjon når andre nasjonale aktører ikke gjør det.

## 6.5 Konsekvenser knyttet til anvendelighet over tid

Rammeverkets anvendelighet over tid avhenger i mangt og mye av dets evne til å møte kravene om et fleksibelt arbeidsliv, livslang læring og fremming av europeisk utveksling.

Rammeverkets anvendelighet på lang sikt anses som avhengig av rammeverkets forenlighet med EQF. Å utforme rammeverket på en måte som ikke reflekterer for eksempel EUs anbefalinger om at rammeverkene skal være «comprehensive» og dermed omfatte ulike typer kvalifikasjoner (formelle, uformelle og ikke-formelle) kan på sikt gjøre det vanskelig for Norge i utveksling med andre europeiske land og resultere i at rammeverket må rives opp og revideres fra grunnen av. Hvis NKR avviker for mye fra anbefalingene kan studenter og arbeidstakere fra Norge forventes å få det stadig vanskeligere når det gjelder å redegjøre for ervervede kvalifikasjoner på en rettferdig måte i konkurranse med arbeidstakere og studenter fra andre europeiske land.

## 7 Konklusjoner og refleksjoner

---

Riktig utformet kan et rammeverk være et viktig og hensiktsmessig verktøy for så vel mobilitet som livslang læring. Studien viser at rammeverkets legitimitet, aksept, tillit, bruk og i hvilken grad det blir brukt som støtte til å fremme livslang læring, avhenger av en rekke ulike faktorer. Den mest grunnleggende faktoren er å bestemme formålet – hva rammeverket skal brukes til og av hvem. NKR blir i dag først og fremst oppfattet som et verktøy for utdanningsaktører, og det viktigste bruksområdet er utviklingen av læreplaner.

Det internasjonale utsynet indikerer en pågående forskyvning av rammeverkene i Europa, hvor majoriteten går mot å bli det som kalles «comprehensive frameworks». Dette innebærer at rammeverkene inkluderer ulike typer kvalifikasjoner: formelle, ikke-formelle og uformelle, en utvikling som ligger på linje med Europakommisjonens og Ministerrådets anbefalinger. Rammeverkene blir brukt forskjellig i Europa, men de landene som blir presentert i casestudiene har det til felles at rammeverkene, om enn i varierende grad, blir brukt bredere enn bare av utdanningstilbydere. I praksis fungerer de som oversettelsesnøkler for å kunne vurdere kvalifikasjoner innenfor utdanningssystemet og på arbeidsmarkedet. Alle rammeverkene i casestudiene inkluderer også andre kvalifikasjoner enn akademiske på de høyere nivåene og blir brukt aktivt som støtte for validering av realkompetanse.

For at NKR skal kunne få en bredere anvendelse i fremtiden og utvikles på linje med både de andre nordiske landene og Europa for øvrig, anbefaler vi å se nærmere på løsninger som ligger på linje med modell A.2 eller B.2. Førstnevnte bygger riktignok på en paraplyløsning, men en paraplyløsning der deskriptorene er todelt og med ulike tyngdepunkter for hver del. For å passe inn i en norsk kontekst bør den ene formuleringen av deskriptoren ha et tyngdepunkt mot forskning og den andre mot erfaring og praktisk utøvelse. Slik blir det mulig å omfatte både høyere akademisk utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Den andre modellen, B.2, tar i stedet utgangspunkt i to parallelle sett med deskriptorer der den ene tar utgangspunkt i den nåværende deskriptoren og den andre tar utgangspunkt i tilsvarende EQF-deskriptor.

Disse modellene muliggjør begge for høyere yrkesfaglig utdanning over nivå 5 samtidig som de på sikt, og avhengig av hvordan deskriptorene utformes, også kan inkludere ikke-formelle og uformelle kvalifikasjoner. Modell B.1, som innebærer en sammenslåing av deskriptorene 5.2 og 6.1, ville også vært hensiktsmessig i sammenhengen, men kan være begrensende i lengden og risikerer å måtte revideres på nytt. Modell A.1, som innebærer å formulere et sett nye deskriptorer på nivå 6, er et alternativ, men vil innebære en så gjennomgripende endring at vi vurderer muligheten for å drive den igjennom som relativt liten.

Ved en utvikling av rammeverket kan det være verdifullt å finne veiledning i internasjonale eksempler. Landene som omfattes av casestudiene har ulike karaktertrekk og kontekster som på ulike måter kan være relevante for Norge. Nederland, Tyskland, Sverige og Wales har alle systemer som preges av høy grad av tillit og som er blitt utviklet i konsensus mellom ulike interessenter. Tyskland og Nederland kan med fordel undersøkes videre ved en utvikling av rammeverket i tråd med modell A.2. Østerrike og Wales kan i stedet være veiledende ved en utvikling av rammeverket i tråd med modell B.2. Sveriges og Nederlands rammeverksarbeid har hatt velutviklede og hensiktsmessige prosesser i forkant. Også Polen og Finland har blitt løftet frem i intervjuene som land med interessante karaktertrekk det kan være verdt å kikke nærmere på; Polen siden de har et veldig åpent system og Finland på grunn av måten de muliggjør overganger i systemet på.

Nedenfor følger en vurdering av de ulike modellenes forutsetninger, fordeler og ulemper. Det samlede bildet må vurderes opp mot formålet og ambisjonen med NKR fremover. Vi har valgt å dele de prosessmessige forutsetningene inn i fem områder som påvirker forutsetningene for å utvikle og implementere hver modell. De innholdsmessige forutsetningene er av en mer generell karakter og er vanskelige å vurdere for hver modell, det samme er de innholdsmessige konsekvensene, som i høy grad er avhengig av hvordan deskriptorene blir utformet og hvilke avveininger som blir foretatt i den forbindelse. Vi velger derfor å ikke inkludere disse i vurderingen av modellene.

*Tabell 3 Vurdering av forutsetninger og konsekvenser for ulike modeller*

		Modell A.1	Modell A.2	Modell B.1	Modell B.2
Forutsetninger	Arbeidsbelastning	3	2	1	2
	Gjennomførbarhet	2	2	1	1
	Tillit nasjonalt	3	2	2	1
	Tillit internasjonalt	1	2	3	2
	Aksept blant interessenter	3	2	2	1
	Livslang læring	1	1	3	1
Konsekvenser	Strukturelle	2	2	1	1
	Funksjonelle	2	2	2	2
	Sosiale og politiske	3	2	1	1
	Anvendelighet over tid	1	2	3	1

Kilde: Technopolis Group Sweden

I Tabell 3 vurderer vi forutsetninger og konsekvenser etter en tretrinns skala der 1 betyr gode forutsetninger og små konsekvenser, 2 betyr moderate forutsetninger og moderate konsekvenser og 3 tilsvarer dårlige forutsetninger og store konsekvenser. Jo lavere totalsum, desto mer sannsynlig er det at modellen kan gjennomføres. Legg imidlertid merke til at laveste totalsum ikke nødvendigvis betyr den beste modellen for Norge. Vurderingen i Tabell 3 skal først og fremst signalisere hvor oppmerksomheten bør rettes når det gjelder manglende forutsetninger eller store konsekvenser for hver modell.



## Vedlegg A Intervjuobjekter

---

<b>Navn</b>	<b>Organisasjon og stilling/rolle</b>
Adrian Sheehan	Colleges Wales (National Coordination Point) for NQF i Wales
Agnieszka Chlon-Dominczak	EQF Advisory board
Andy Smith	Quality Assurance Agency (QAA), Storbritannia
Anna Kahlsson	Myndigheten för Yrkeshögskolan (MYH, Sverige)
Annelise Kiönig	Rektor for Fagskolen Kristiania
Arvid Ellingsen	LO / representant for Fagskolerådet
Cliona O'Neill (via e-post)	Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW)
Dr. Michael Heister	Federal Institute for Vocational Education and Training, (BIBB) Tyskland
Dr. Monicka Hackel	Federal Institute for Vocational Education and Training, (BIBB) Tyskland
Dr. Rachel Heath-Davis	Qualifications Wales, Head of Strategic Policy
Eduard Staudecker	Utdanningsdepartementet Østerrike
Ewa Chmielecka	Representant for EQF Advisory board
Gro Beate Vige	Seniorrådgiver i Kunnskapsdepartementet (KD)
Ingeborg Marie Østby Laukvik	Halden Næringsutvikling, tidligere NHO
Inger Johanne Lurås	Seniorrådgiver og teamkoordinator ved USN
Jens Bjørnåvold	Ekspert hos Cedefop
Jessica Tadema	National Coordination Point (NCP) for NQF i Nederland
Jon Furholt	Rådgiver, NOKUT

Kjersti Hopland Kvåle	Diku – Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning
Knut Erik Beyer Arnesen	Sjef for utdanningspolitikk, Abelia
Marieke Vandeweyer	Policyanalytiker, OECD
Mette Mo Jakobsen	Seniorrådgiver i Universitets- og høgskolerådet (UHR)
Mile Dzelalija	Representant for EQF Advisory board, leder av Croatian Quality Assurance Agency
Pauline Musset	Policyanalytiker, OECD
Per Nyborg	Tidl. gen. sekr. i Universitets- og høgskolerådet (UHR), Europarådet
Roger Midstraum	Prodekan for utdanning ved Institutt for datateknologi og informatikk, NTNU
Sabine Schueller	Utdanningsdepartementet i Tyskland, EQF Advisory Group
Simon Bullock	Quality Assurance Agency (QAA), Storbritannia
Tijs Plis	National Coordination Point (NCP) for NQF I Nederland
Tom V Nilsen	Professor, Universitetet i Agder
Åshild Olaussen	Sjefsrådgiver, Unio
Øystein Lund	Tilsynsdirektør, NOKUT

## Vedlegg B NKR, EQF og QF-EHEA

Nivå	NKR			EQF			QF-EHEA
	Generell kompetanse	kunnskap	ferdigheter	ansvar & selvstendighet (kompetanse)	kunnskap	ferdigheter	
5 (5.2 i NKR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kan planlegge og gjennomføre yrkesrettede arbeidsoppgaver og prosjekter alene og som deltaker i gruppe og i tråd med etiske krav og retningslinjer</li> <li>-kan utveksle synspunkter med andre med bakgrunn innenfor bransjen/yrket og delta i diskusjoner om utvikling av god praksis</li> <li>-kan bidra til organisasjonsutvikling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har kunnskap om begreper, teorier, modeller, prosesser og verktøy som anvendes innenfor et spesialisert fagområde kan vurdere eget arbeid i forhold til gjeldende normer og krav</li> <li>-kjenner til bransjens/yrkets historie, tradisjoner, egenart og plass i samfunnet</li> <li>-Har innsikt i egne utviklingsmuligheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kan gjøre rede for sine faglige valg</li> <li>-kan reflektere over egen faglig utøvelse og justere denne under veiledning</li> <li>-kan finne og henvise til informasjon og fagstoff og vurdere relevansen for en yrkesfaglig problemstilling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-leder og overvåker arbeids- eller studievirksomhet der det forekommer uforutsigbare endringer</li> <li>-gransker og forbedrer eget og andres resultat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-overgripende, spesialisert, faktabasert og teoretisk kunnskap innenfor et arbeids- eller studieområde samt bevissthet om grensene for denne kunnskapen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-omfattende kognitive og praktiske ferdigheter som er nødvendig for å utarbeide kreative løsninger på abstrakte problemer</li> </ul>	
6 (6.1 NKR) (1st cycle QF-EHEA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har kunnskap om relevante fag- og yrkesetiske problemstillinger</li> <li>-kan planlegge og gjennomføre arbeidsoppgaver og prosjekter alene og som deltaker i gruppe og i tråd med etiske krav og retningslinjer</li> <li>-kan presentere sentralt fagstoff som teorier, problemstillinger og løsninger både skriftlig, muntlig og gjennom andre relevante uttrykksformer</li> <li>-kan utveksle synspunkter med andre med bakgrunn innenfor fagområdet og delta i diskusjoner om utvikling av god praksis</li> <li>-kjenner til nytenking og innovasjonsprosesser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har kunnskap om sentrale temaer, teorier, problemstillinger, prosesser, verktøy og Metoder innenfor fagområdet</li> <li>--kjenner til forskningsog utviklingsarbeid Innenforfagområdet</li> <li>-kan oppdatere sin kunnskap innenfor fagområdet</li> <li>-kjenner til fagområdets historie, tradisjoner, egenart og plass i samfunnet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kan anvende faglig kunnskap på praktiske og teoretiske problemstillinger og gjøre rede for sine valg</li> <li>-kan reflektere over egen faglig utøvelse og justere denne under veiledning</li> <li>-kan finne, vurdere og henvise til informasjon og fagstoff og knytte dette til en problemstilling</li> <li>-kan anvende relevante faglige verktøy, teknikker og Uttrykksformer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-leder komplekse teknologiske eller spesialiserte virksomheter eller prosjekter eller har beslutningsansvar i uforutsigbare arbeids- eller studiesammenhenger</li> <li>-har ansvar for individers og gruppers yrkesutvikling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-avanserte ferdigheter innenfor et arbeids- eller studieområde som inkluderer kritisk forståelse for teorier og prinsipper</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-avansert kompetanse som viser beherskelse av emnet og innovasjon, som er nødvendig for å løse kompliserte og uforutsigbare problemer innenfor et spesialisert arbeids- eller studieområde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har oppvist kunnskap og forståelse innenfor et studieområde som bygger videre på den videregående utdanningen og er vanligvis på et nivå som støttes av avanserte lærebøker og inkluderer aspekter som ligger i fremkant innenfor sitt studieområde</li> <li>-kan bruke sin kunnskap og forståelse på en måte som indikerer en profesjonell innstilling til arbeidet eller yrket og har kompetanse som demonstreres gjennom utforming og opprettholdelse av argumenter og løsning av problemer innenfor eget studieområde</li> <li>-kan samle inn og tolke relevante data (vanligvis innenfor eget studieområde) for å foreta informerte vurderinger som inkluderer refleksjoner rundt relevante sosiale, vitenskapelige eller etiske spørsmål</li> <li>-kan kommunisere informasjon, idéer, problemer og løsninger til både spesialiserte og ikke-spesialiserte målgrupper</li> </ul>
6.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har innsikt i relevante fag- og yrkesetiske problemstillinger</li> <li>-kan planlegge og gjennomføre varierte arbeidsoppgaver og prosjekter som strekker seg over tid, alene og som deltaker i en gruppe, og i tråd med etiske krav og retningslinjer</li> <li>-kan formidle sentralt fagstoff som teorier, problemstillinger og løsninger både skriftlig, muntlig og gjennom andre relevante uttrykksformer</li> <li>-kan utveksle synspunkter og erfaringer med andre med bakgrunn innenfor fagområdet og gjennom dette bidra til utvikling av god praksis</li> <li>-kjenner til nytenking og innovasjonsprosesser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har bred kunnskap om sentrale temaer, teorier, problemstillinger, prosesser, verktøy og metoder innenfor fagområdet</li> <li>-kjenner til forskningsog utviklingsarbeid Innenforfagområdet</li> <li>-kan oppdatere sin kunnskap innenfor fagområdet</li> <li>-har kunnskap om fagområdets historie, tradisjoner, egenart og plass i samfunnet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kan anvende faglig kunnskap og relevante resultater fra forsknings- og utviklingsarbeid på praktiske og teoretiske problemstillinger og treffe begrunnede valg</li> <li>-kan reflektere over egen faglig utøvelse og justere denne under veiledning</li> <li>-kan finne, vurdere og henvise til informasjon og fagstoff o framstille dette slik at det belyser en problemstilling</li> <li>-kan beherske relevante faglige verktøy, teknikker og uttrykksformer</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>-har utviklet nødvendige innlæringskunnskaper for å kunne fortsette med ytterligere studier med høy grad av selvstendighet</li> </ul>

Nivå	NKR			EQF			QF-EHEA
	Generell kompetanse	kunnskap	ferdigheter	ansvar & selvstendighet (kompetanse)	kunnskap	ferdigheter	
7 (2nd cycle QF- EHEA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kan analysere relevante fag-, yrkesog forskningsetiske problemstillinger</li> <li>-kan anvende sine kunnskaper og ferdigheter på nye områder for å gjennomføre avanserte arbeidsoppgaver og prosjekter</li> <li>-kan formidle omfattende selvstendig arbeid og behersker fagområdets uttryksformer</li> <li>-kan kommunisere om faglige problemstillinger, analyser og Konklusjoner innenfor fagområdet, både med spesialister og til allmennheten</li> <li>-kan bidra til nytenking og i innovasjonsprosesser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har avansert kunnskap innenfor fagområdet og spesialisert innsikt i et avgrenset område</li> <li>-har inngående kunnskap om fagområdets vitenskapelige eller kunstfaglige teori og metoder</li> <li>-kan anvende kunnskap på nye områderinnenfor fagområdet</li> <li>-kan analysere faglige problemstillinger med utgangspunkt i fagområdets historie, tradisjoner, egenart og plass i samfunnet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kan analysere eksisterende teorier, metoder og fortolkningerinnenfor fagområdet og arbeide selvstendig med praktisk og teoretisk problemløsning</li> <li>-kan bruke relevante metoder for forskning og faglig og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid på en selvstendig måte</li> <li>-kan analysere og forholde seg kritisk til ulike informasjonskilder og anvende disse til å strukturere og formulere faglige Resonnementer</li> <li>-kan gjennomføre et selvstendig, avgrenset forsknings- eller utviklingsprosjekt under veiledning og i tråd med gjeldende forskningsetiske normer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-leder og omvandler arbeids- eller studiesammenhenger som er komplekse, uforutsigbare og krever nye strategier</li> <li>-har ansvar for å bidra til yrkesrelatert kunnskap og praksis og/eller for å granske arbeidsgruppenes strategiske prestasjoner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-svært spesialisert kunnskap, delvis i spissen for kunnskapen innenfor et arbeids- eller studieområde, som grunnlag for egen tenkning og/eller integrere kunnskap fra ulike områder</li> <li>-kritisk bevissthet rundt kunnskapsspørsmål innenfor et område og i berøringspunkt ene mellom ulike områder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-spesialiserte problemløsningsferdigheter som er nødvendig innenfor forskning og/eller innovasjon for å utvikle ny kunnskap og nye metoder og integrere kunnskap fra ulike områder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har vist kunnskap og forståelse som baserer seg på og utvider og/eller forsterker det som vanligvis forbindes med den første syklusen og som gir grunnlag for eller mulighet til originalitet når det gjelder å utvikle og/eller bruke ideer, ofte innenfor en forskningssammenheng</li> <li>-kan bruke sin kunnskap, forståelse og problemløsningsveie i nye eller ukjente miljøer innenfor bredere (eller tverrvitenskapelige) sammenhenger relatert til studieområdet</li> <li>-har evnen til å integrere kunnskap, håndtere kompleksitet og formulere vurderinger med ufullstendig eller begrenset informasjon, men som inkluderer refleksjoner rundt sosiale og etiske ansvarsområder knyttet til bruken av deres kunnskap og vurderinger</li> <li>-kan kommunisere sine konklusjoner med kunnskapen og motiveringen som ligger til grunn for disse til både spesialiserte og ikke-spesialiserte målgrupper tydelig og entydig</li> <li>-har innlæringsvevnen som tillater videre studier på en måte som for en stor del er selvstyrt eller autonom</li> </ul>
8 (3rd cycle QF- EHEA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kan identifisere nye relevante etiske problemstillinger og utøve sin forskning med faglig integritet</li> <li>-kan styre komplekse tverrfaglige arbeidsoppgaver og prosjekter</li> <li>-kan formidle forsknings- og utviklingsarbeid gjennom anerkjente nasjonale og internasjonale kanaler</li> <li>-kan delta i debatter innenfor fagområdet i internasjonale fora</li> <li>-kan vurdere behovet for, ta initiativet til og drive innovasjon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kan formulere Problemstillinger for, planlegge og gjennomføre forskning og faglig og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid</li> <li>-kan drive forskning og faglig og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå</li> <li>-kan håndtere komplekse faglige spørsmål og utfordre etablert kunnskap og praksis på fagområdet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-er i kunnskapsfronten innenfor sitt fagområde og behersker fagområdets vitenskapsteori og/eller kunstneriske problemstillinger og metoder</li> <li>-kan vurdere hensiktsmessigheten og anvendelsen av ulike metoder og prosesser i forskning og faglige og/eller kunstneriske utviklingsprosjekter</li> <li>-kan bidra til utvikling av ny kunnskap, nye teorier, metoder, fortolkninger og dokumentasjonsformer innenfor Fagområdet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-oppviser betydelig autoritet, innovasjon, selvstendighet, akademisk og yrkesrelatert integritet samt varig engasjement for utvikling av nye ideer eller prosesser i spissen for arbeids- eller studiesammenhenger, inkludert forskning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-kunnskap på det mest avanserte nivået innenfor et arbeids- eller studieområde og i berøringspunkt ene mellom ulike områder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-de mest avanserte og spesialiserte ferdighetene og teknikkene, inkludert overblikket og vurderingen som er nødvendig for å løse kritiske problemer innenfor forskning og/eller innovasjon og for å utvide og omdefinere eksisterende kunnskap eller yrkespraksis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-har vist en systematisk forståelse for et studieområde og behersker den kunnskapen og de metodene for forskning som hører sammen med dette området</li> <li>-har vist evnen til å formulere, utforme, implementere og tilpasse en omfattende forskningsprosess med vitenskapelig integritet</li> <li>-har bidratt med egen nyskapende forskning som har utvidet kunnskapsgransen for forskningsfeltet gjennom å utvikle et betydelig arbeid hvorav noe er blitt anerkjent og publisert nasjonalt eller internasjonalt</li> <li>-behersker evnen til kritisk å analysere og evaluere nye og komplekse ideer</li> <li>-kan kommunisere med likemenn, det større vitenskapssamfunnet og samfunnet for øvrig om eget kompetanseområde</li> <li>-kan forventes å fremme, innenfor akademisk og profesjonell kontekst, teknologisk, sosial eller kulturell utvikling i et kunnskapsbasert samfunn</li> </ul>