

RAPPORT

2023

Kvalifikasjonar på ramme alvor

Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring



NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga – er eit fagleg uavhengig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet.



NOKUTs overordna mandat, myndigheit og faglege sjølvstende er spesifisert i universitets- og høgskolelova. I tillegg til fagleg uavhengige oppgåver skildra i lover og forskrifter har NOKUT ordinære forvaltningsoppgåver delegert frå departementet.



NOKUTs føremål er å sikre og fremje kvalitet i utdanning ved å føre tilsyn med, informere om og bidra til å utvikle kvaliteten i norsk høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning



Arbeidet NOKUT gjer, skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten på norsk høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning og godkjend utanlandsk utdanning..



NOKUT brukar sakkunnige i akkrediteringar, tilsyn, evalueringar, godkjenning av utanlandsk utdanning og prosjekt.

Du kan lese meir om arbeidet vårt på nokut.no.



NOKUT er sertifisert som miljøfyrtårn

Tittel	Kvalifikasjonar på ramme alvor
Forfatter(e)	Jon Furholt og Gerhard Y. Amundsen
Dato	24.05.2023
Rapportnummer	4-2023
ISSN-nr	1892-1604

© NOKUT Oppgje NOKUT som opphav ved bruk av materiale.

Forord

Dette er hovudrapporten frå evalueringa av *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*, som er utført av NOKUT på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet. Saman med denne rapporten er det 5 deskriptive delrapportar som legg fram store delar av det empiriske materialet som er henta inn i samband med evalueringa.

Det er mange som har bidratt til evalueringa, og som har gjort arbeidet mogleg. NOKUT vil gjerne takke alle som har tatt seg tid til å svare på spørsmål, bidratt i intervjuar eller svart på undersøkingane våre.

Særleg vil vi takke nokre som har bidratt i særleg grad. Vi vil takke YS og Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet for at vi fekk bli involvert i Arbeidslivsbarometeret og fekk bruke materialet derfrå. Vi vil takke HK-dir for at vi fekk dra nytte av Virksomhetsbarometeret og fekk bruke det for å kartleggje sider ved NKR blant arbeidsgjevarar. Vi vil takke medlemmane i ekspertgruppa for gode, provoserande og engasjerte diskusjonar og presentasjonar.

Prosjektgruppa vil også takke alle kritiske venner og lesarar som på ulike stadium har lest og kommentert og kvalitetssikra datainnsamlingar og tekst.

Avslutningsvis vil vi takke Kunnskapsdepartementet for eit spennande oppdrag og for høve til å gjennomføre det så grundig og omfattande som vi meinte var naudsynt.

Innhald

Samandrag	6
1 Innleiing	8
1.1 Evalueringas oppdrag og bakgrunn.....	8
1.2 Kort om NKR og EQF.....	9
1.3 Rapportens struktur og delrapportar.....	13
2 Metode og gjennomføring	16
2.1 Evalueringsdesign og evalueringsspørsmål.....	16
2.2 Datakjelder, datatypar og analytiske einingar	21
2.3 Metodiske atterhald.....	26
3 Utdanningskvalitet og regulering av utdanning	31
3.1 Formell regulering og forvaltning	32
3.2 NKR, autonomi og styring	39
3.3 Læringsutbyteskildringar i utdanningane	46
3.4 NKR og utdanningssystemet	64
3.5 Oppsummering.....	79
4 Mobilitet og livslang læring	80
4.1 Formell regulering og forvaltning	80
4.2 Mobilitet.....	84
4.3 Livslang læring.....	99
4.4 Oppsummering.....	110
5 Føremålet med NKR	111
5.1 Kva er føremåla med NKR?	111
5.2 I kva grad oppfyller NKR føremåla?.....	118
5.3 Oppsummering.....	127
6 Tilrådingar	130
6.1 Alternative vegar for NKR	130
6.2 Tematiske tilrådingar	135
6.3 Oppsummering.....	144
7 Konklusjon.....	145
Litteraturliste	147
Vedlegg 1: Matriseoperasjonalisering	154
Vedlegg 2: Forvaltningstekniske dokument.....	157

Vedlegg 3: Medlemmar i ekspertgruppa	158
Vedlegg 4: Informantar i intervju	159

Samandrag

NOKUT har på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet gjennomført ei evaluering av *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring* (NKR). I denne hovudrapporten presenterer vi funn og konklusjonar frå evalueringa. Saman med fem deskriptive delrapportar, samt rapporten *Utdredning om mulig parallell struktur i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*, utført av Faugert & Co Utvärderinger/Technopolis i 2020, utgjer denne ein heilskapleg gjennomgang av NKR.

Evalueringa skulle

1. kartleggje funksjonane og effektane som NKR har på dei to områda utdanningskvalitet og regulering av utdanning, og mobilitet og livslang læring.
2. vurdere om desse verknadane er i tråd med dei fastsette føremåla med NKR
3. leggje til rette for ei kunnskapsbasert vidareutvikling av NKR på områda regulering av utdanning og utdanningskvalitet, og mobilitet og livslang læring

Gjennom evalueringa har NOKUT samla inn eit større empirisk materiale, som vi presenterer og diskuterer i denne rapporten. Dette materialet gjev oss eit omfattande kunnskapsgrunnlag om effektane NKR har hatt og korleis det fungerer på ulike område. Vi har sett på fleire ulike avtakarar, med ulike – og stundom motstridande – oppfatningar om korleis NKR fungerer. Dette gjev eit solid underlag for å evaluere NKR, og gjev Kunnskapsdepartementet føresetnader for vidare utvikling.

Det empiriske materiale er knytt til dei to områda *utdanningskvalitet og regulering av utdanning, og mobilitet og livslang læring*. På desse områda kartlegg vi effektar og funksjonar NKR har i dag. Vi har også gått gjennom og analysert føremåla, samt prinsipielle sider og føresetnader, for NKR. Avslutningsvis har vi i lys av dei prinsipielle vurderingane og det empiriske materialet saman vist at det er fleire utfordringar med korleis NKR fungerer. Særleg viser vi korleis NKR står overfor eit retningsval. I det retningsvalet har vi også sett ut nokre konkrete tilrådingar for endring av NKR.

NKR er eit inngripande og regulerande verktøy for utdanningsinstitusjonane i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, og er sentralt i reguleringa av utdanning og utdanningskvalitet i det norske systemet. Trass dette er dei fleste utdanningsinstitusjonane og fagmiljø relativt positivt innstilt til NKR og har i hovudsak jobba seg inn i det og integrert det i arbeidet med å utvikle og gjennomføre utdanningane.

NKR og krava til læringsutbyteskildringar for utdanningane har hatt klare effektar på arbeidet med å utvikle, administrere og gjennomføre utdanningar. Læringsutbyteskildringar er sentrale for utdanningsinstitusjonane og fagmiljø i det utdanningsfaglege arbeidet med utdanningane. Læringsutbyteskildringane for utdanningane er relevante også for studentanes studiekvardag, men det er klare samanhengar mellom kor gode studentane opplever at læringsutbyteskildringane er og i kva grad dei bruker dei.

NKR har derimot få og små effektar på mobilitet, arbeidsliv, informasjon og livslang læring. Dei effektane vi ser på desse områda er svakt positive for internasjonal studentmobilitet og mobilitet mellom delar av utdanningssektoren i høgare utdanning. Det er lite relevant for arbeidslivet, og særleg høgare yrkesfagleg utdanning opplever NKR som utfordrande både når det gjeld internasjonal studentmobilitet, mobilitet mellom utdanningstypar og for å kunne svare på arbeidslivets behov når dei utviklar utdanningar.

Det er stor avstand mellom føremåla i NKR og dei faktiske effektane. Det har vore ei forskyving i dette forholdet, og NKR framstår i dag som at det i berre avgrensa grad svarer

til føremåla. Føremåla er delvis ambisiøse, delvis uklare. Dette bidrar til at NKR står i fleire målkonfliktar, og ikkje får utnytta potensialet sitt. Saman med at NKR har ein relativt sterk regulativ funksjon opp mot utdanningssystemet gjer dette at NKR er meir i utakt med andre lands kvalifikasjonsrammeverk.

Basert på empiri og diskusjonar av føremål, føresetnader og prinsipp i NKR samla, har vi utforma eit sett med tilrådingar til KD om vidare utvikling. Den overordna tilrådinga er at KD bør ta eit politisk val om kva retning NKR skal gå i. Dagens situasjon skapar ein avstand mellom forventningar til NKR og dei faktiske effektane. Fleire sider ved innretninga av NKR gjer at det ikkje i tilstrekkeleg grad kan utnytta potensialet sitt, og det er usannsynleg at det kan oppfylle alle dei tinga det er forventa å gjere. Den sentralt regulerande funksjonen NKR har bidrar også til at NKR ikkje fungerer optimalt. For å byggje ned hindringar, og utnytte NKR på ein betre måte, skisserer vi tre ulike retningar NKR kan gå i – *utdanning, arbeidsliv* eller *livslang læring* –, og at ulike tiltak vil kunne trekkje NKR i éi snarare enn ei anna retning. Vi er imidlertid atterhaldne om å peike ut kva retning som er best, fordi dette inngår i større politiske val for utdannings- og kompetansepolitikken generelt, og for spørsmålet om kva NKR skal vere spesielt.

I forlenging av dette har vi formulert nokre konkrete tilrådingar som anten er område der KD blir stilt overfor dette retningsvalet eller område som gjeld på tvers av alle alternativ. Desse tilrådingane skal saman bidra til betre samanheng mellom kva NKR er meint og forventa å gjere og dei faktiske effektane og funksjonane. Vidare skal de gje klarare retning for kva NKR skal vere og byggje opp under meirverdien det kan ha for ulike avtakarar. Saman skal desse støtte opp under NKR som eit kvalifikasjonsrammeverk, kor det er læringsutbytte som står i sentrum.

1 Innleiing

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring har vore ein viktig, men for mange mindre kjent, del av det norske utdanningssystemet i Noreg i over eit tiår. Det er eit rammeverk som har eksistert i relativ anonymitet i den tida det har eksistert, og på sett og vis eksistert i skuggen av fleire andre, og meir kjente, prosessar og reformer. Samstundes har det nettopp vore eit rammeverk for norske utdanningskvalifikasjonar i lang tid og har satt sitt merke på utdanningssystemet.

Ei evaluering av kvalifikasjonsrammeverket var varsla allereie ved innføringa og har kome opp ved fleire korsvegar. Når dette arbeidet no er ferdig og det her føreligg eit utførleg kunnskapsgrunnlag, er det ein viktig milepåle i livet til kvalifikasjonsrammeverket i Noreg. Vi håper dette arbeidet bidrar til ein informert og nyansert samtale om rolla eit kvalifikasjonsrammeverk kan og skal spele i Noreg, og kva som er vegen vidare i denne utviklinga.

1.1 Evalueringas oppdrag og bakgrunn

Dette er hovudrapporten frå evalueringa av *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring* (NKR). Evalueringa er gjennomført av NOKUT på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet i tildelingsbrev i 2020 og er sluttresultatet av to trinn i dette oppdraget.

Det *fyrste* trinnet var ein moglegheitsstudie for nivåskildringane på dei øvste nivåa i NKR. Oppdraget var å «utrede muligheten for parallelle sett med læringsutbyttebeskrivelser for de øverste nivåene (nivå over 5) med sikte på mulig endret innplassering av fagskoleutdanning»¹. Denne blei satt ut som eit eksternt oppdrag gjennomført av selskapet Faugert & Co Utvärderingar/Technopolis og sluttført i oktober 2020.

Det *andre* trinnet i oppdraget var å evaluere NKR, det vil seie å gje eit «helhetlig bilde av hvordan NKR i dag fungerer og gi et grunnlag for videreutvikling».² Dette inkluderer å vurdere konklusjonane frå det fyrste trinnet i oppdraget.

Føremålet med evalueringa har vore å:

1. kartleggje funksjonane og effektane som NKR har
2. vurdere om desse verknadane er i tråd med dei fastsette føremåla med NKR
3. leggje til rette for ei kunnskapsbasert vidareutvikling av NKR

I tillegg til denne hovudrapporten består evalueringa av rapporten om parallelle nivåskildringar frå oppdragets fyrste trinn og fem delrapportar som samanstillir og presenterer datamaterialet frå evalueringsarbeidet.

Arbeidet har blitt utført av NOKUT, og prosjektgruppa har bestått av Jon Furholt, Gerhard Yngve Amundsen, Bjørn Ragnar Stensby, Olve Hølaas og Åsne Kalland Aarstad. Stein Erik Lid har vore prosjekteigar.

¹ Det kongelige kunnskapsdepartement, «Supplerende tildelingsbrev nr. 2 2020», 16. mars 2020.

² Det kongelige kunnskapsdepartement, «Supplerende tildelingsbrev nr. 1 2021», 8. januar 2021.

1.2 Kort om NKR og EQF

Eit kvalifikasjonsrammeverk er eit nivåinndelt rammeverk som skal vise kva nivå det forventast læringsutbyttet av ein kvalifikasjon er på. *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring* (NKR) er namnet på det norske rammeverket som definerer ulike nivå i det norske utdannings- og kvalifikasjonssystemet og klassifiserer enkeltkvalifikasjonar etter nivået på det oppnådde læringsutbyttet.³ NKR blei innført i 2011 og er ei vidareføring av to viktige europeiske prosessar innan utdanningsfeltet: Bologna-prosessen og EQF-prosessen. Vi skal starte med å kort gjere greie for bakteppet for innføringa av dette.

EQF og kvalifikasjonsrammeverket for det europeiske høgare utdanningsområdet

Bologna-prosessen er ein politisk prosess med mål om å integrere europeisk høgare utdanning gjennom å etablere eit felles, europeisk område for høgare utdanning. Dette inkluderte mellom anna felles, europeiske standardar for kvalitetssikring av høgare utdanning,⁴ og Lisboa-konvensjonen om gjensidig anerkjenning av høgare utdanning mellom land innanfor det europeiske utdanningsområdet.⁵

Eitt resultat av denne prosessen var etableringa⁶ av eit *kvalifikasjonsrammeverk for det europeiske høgare utdanningsområdet* (QF-EHEA).⁷ Dette var eit overordna kvalifikasjonsrammeverk som skulle vise dei ulike nivåa for høgare utdanning i Europa, og kva felles læringsutbyte ein kan forvente av utdanningar på det enkelte nivået. Ein føresetnad for kvalifikasjonsrammeverket for det europeiske høgare utdanningsområdet var at dei enkelte landa skulle ha sine landspesifikke kvalifikasjonsrammeverk som viste kva nivå og læringsutbyte dei ulike utdanningskvalifikasjonane i høgare utdanning skulle føre til. Dette skulle harmonisere og betre kommunikasjonen av høgare utdanning i det europeiske høgare utdanningsområdet (EHEA). QF-EHEA inkluderer tre nivå, eller «syklusar», med tilhøyrande nivåskildringar.⁸ I Noreg førte innføringa av QF-EHEA til innføringa av det *nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning* i 2009. Dette kom i kjølvatnet av ei omstrukturering av gradane innan høgare utdanning gjennom kvalitetsreforma i 2001, og vi nyttar i dag mellom anna nemningane bachelor, master og ph.d. på desse tre nivåa.

Det *europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring* (EQF) blei innført i 2008 gjennom ein EU-rekommandasjon,⁹ og det blei revidert i ein ny rekommandasjon i 2017.¹⁰ Rekommandasjonen frå 2008 blei innlemma i EØS-avtalen i 2009. Dette førte til at Noreg innførte eit *nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring* (NKR) i 2011 som dekkjer alle nivå, frå grunnskule til doktorgrad. Det er NKR som er objektet for denne evalueringa,

³ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 7; European Parliament og Council of the European Union, «EQF-recommendation» Annex 1; Conference of ministers, «Berlin-communicé».

⁴ European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) mfl., *ESG*.

⁵ Council of Europe, Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region.

⁶ Dette blei varsla i Berlin-kommunikéet i 2003 og fekk tilslutning av Bologna-landa ved Bergen-kommunikéet i 2005. Conference of ministers, «Bergen-communicé».

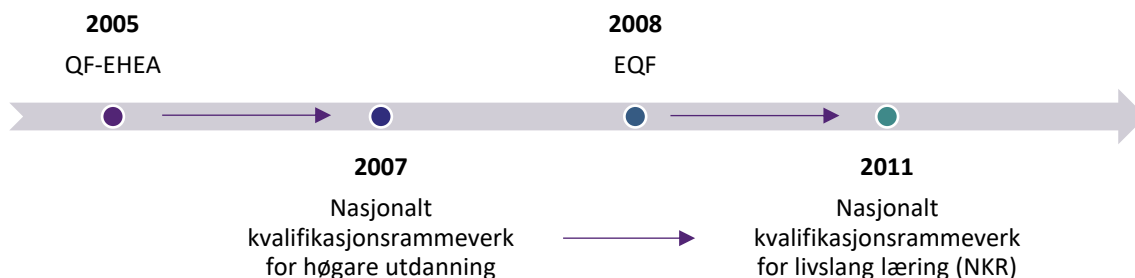
⁷ Qualifications Framework for the European Higher Education Area.

⁸ «QF-EHEA».

⁹ European Parliament og Council of the European Union, «EQF-recommendation».

¹⁰ Council of the European Union, «Revised EQF-recommendation».

men desse ulike prosessane er eit viktig bakteppe for å forstå korleis det fungerer og kva det er meint å gjere.



Figur 1: Tidslinje

Både desse kvalifikasjonsrammeverka er bygd opp av nivå og av *nivåskildringar* eller *deskriptorar* for kvart nivå. Dette er generelle, faguavhengige skildringar av nivået på læringsutbyttet som ein kan forvente at kvalifikasjonar på dei enkelte nivåa fører fram til.

EQF er i likskap med QF-EHEA eit *metarammeverk*. Det vil seie eit overordna rammeverk som har som funksjon å omsetje eller kople ulike nasjonale kvalifikasjonsrammeverk saman. På den måten skal alle nasjonale kvalifikasjonsrammeverk ha eit felles referansepunkt som gjer det lettare å forstå og samanlikne dei på tvers av land med svært ulike utdanningssystem. Der QF-EHEA eksplisitt er eit uttrykk for europeisk *høgare utdanning*, legg EQF vekt på *livslang læring*. Det inneber mellom anna at EQF dekkjer alle nivå, frå grunnskule til høgare utdanning, og har nivåskildringar som skal dekkje både formell utdanning og kompetanse opparbeidd på andre område. EQF og QF-EHEA er likevel utvikla for å vere compatible, og syklusane for høgare utdanning er i all hovudsak compatible med nivå 6–8 i EQF. Fordi det skal vere relevant for alle typar læringsarena, har EQF utforma nivåskildringar som er meir generiske enn nivåskildringane i QF-EHEA.



Figur 2: Samanlikning av kvalifikasjonar

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)

Ved innføringa av NKR blei det slått fast at det «grunnleggjande elementet i eit kvalifikasjonsrammeverk er at kvalifikasjonar blir skildra gjennom læringsutbytte og ikkje gjennom innsatsfaktorar. Skildringa er av det kandidaten kan ved slutten av læringsprosessen, ikkje det han eller ho har gjort for å kome dit.» Vidare står det at

Føremålet med kvalifikasjonsrammeverket kan mellom anna seiast å vere å:

- *dreie merksemda frå undervisning til læring – frå innsatsfaktorar til læringsutbytte*
- *lette planlegginga av utdanningsløp for den einskilde*
- *skildre dei faktiske skilnadane i læringsutbytte mellom dei ulike nivåa*
- *leggje til rette for livslang læring*

- gjere kvalifikasjonane meir forstålege for arbeidslivet og samfunnet generelt, og klargjere kva slags overordna kunnskap, ferdigheiter og generell kompetanse den einskilde kandidaten eigentleg har
- lette godkjenning av kvalifikasjonar over landegrensar
- sikre betre utnytting av kompetanse, både for einskildmenneske og samfunnet¹¹

NKR består av 7 nivå¹², og det er innplassert utdanningskvalifikasjonar eller kompetanse frå utdanningssystemet på dei ulike nivåa. I Noreg er det i dag berre formelle utdanningskvalifikasjonar som er innplassert i NKR. NKR og nivåa i NKR er såleis kpla til dei formelle kvalifikasjonane i det norske utdanningssystemet, men også til dei to europeiske kvalifikasjonsrammeverka. Nivåa i NKR korresponderer med dei 8 nivåa i det EQF, medan nivåa 6–8 korresponderer med dei tre nivåa i QF-EHEA.¹³ Figuren under viser korleis NKR er bygd opp og kva utdanningskvalifikasjonar som er innplassert på kvart nivå. Til høgre i figuren er det satt opp kva nivå i dei europeiske rammeverka nivåa i NKR svarer til.

NKR-nivå	Innplasserte kvalifikasjonar i NKR	EQF-nivå	QF-EHEA syklus
1	I Norge er det ikke innplassert kvalifikasjonar på nivå 1	1	
2	vitnemål fra 10-årig grunnskole	2	
3	kompetansebevis for grunnkompetanse i videregående opplæring	3	
4A	fagbrev, svennebrev og vitnemål fra videregående opplæring	4	
4B	vitnemål fra videregående opplæring		
5.1	vitnemål fra høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole 1)	5	
5.2	vitnemål fra høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole 2)		
6.1	høgskolekandidat	6	Første syklus (delnivå)
6.2	bachelorgrad		Første syklus (bachelor)
7	<ul style="list-style-type: none"> • mastergrad • master i rettsvitenskap • cand.med. • cand.med.vet. • cand.psychol. • cand.theol. • En del engelskspråklige mastergrader (MBA, MIB, Master of Arts, Master of Technology Management, osv.) 	7	Annen syklus (master)
8	<ul style="list-style-type: none"> • ph.d. • ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid • dr.philos. 	8	Tredje syklus (ph.d.)

Figur 3: Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

¹¹ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 8.

¹² Nivåa er frå 2–8 for å korrespondere med det Europeiske kvalifikasjonsrammeverket. Det er med andre ord ingen kvalifikasjonar på nivå 1.

¹³ Også kalla Bologna-rammeverket.

Dei aller fleste kvalifikasjonar frå det formelle utdanningssystemet i Noreg er innplassert i NKR. På nivå 2 ligg fullført grunnskule, medan nivåa 3 og 4 inneheld kompetanse frå vidaregåande opplæring. Nivå 4 har to parallelle løp, som har innplassert studiespesialiserande vidaregåande opplæring på den eine sida og fag- og yrkesopplæring på den andre. Desse to har ulike nivåskildringar som er tilpassa dei to utdanningstypene innan vidaregåande opplæring. På nivå 5 er høgare yrkesfagleg utdanning innplassert, medan nivåa 6–8 har innplassert høgare utdanning. Nivå 5 og 6 er også delt i to, der 5.2 og 6.2 viser til heile nivået, medan 5.1 og 6.1 skal forståast som delnivå av desse.

Som i EQF er nivåa i NKR er definert av eit sett med nivåskildringar som overordna skildrar kva ein kandidat er forventa å vite, kunne og vere i stand til å gjere etter enda læringsløp, på tvers av ulike fagområde. Nivåskildringane er delt opp i kategoriene kunnskap, ferdigheiter og generell kompetanse.

I tillegg til nivåskildringane i NKR, som er på eit heilt overordna nivå, har kvar enkelt utdanningskvalifikasjon utforma eit sett med *læringsutbyteskildringar* som gjeld den spesifikke utdanninga. Ved å definere kompleksitetsnivået på eit læringsutbyte, og ved å vere utforma på tvers av ulike fagområde, fungerer nivåskildringane i NKR som *standardar* for læringsutbyteskildringane for enkeltutdanningane og for nivået dei skal liggje på.

Ved innføringa av NKR velte Noreg å ikkje innføre meir overordna nivåskildringar, slik det er gjort i EQF, men utarbeidde nivåskildringar som er tett knytt til det forventa læringsutbytet for dei formelle utdanningskvalifikasjonane som er på dei ulike nivåa. Når det gjeld det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning, blei desse tre nivåa direkte innlemma i NKR og tilsvarar nivåa 6–8. Dette betyr at nivåa 6–8 er retta mot høgare utdanning, og at berre dei høgare utdanningskvalifikasjonane er innplassert på desse nivåa i dag.

Regelverket for utdanningar i Noreg og regelverket knytt til NKR sikrar at kvalifikasjonar som har ein formell status i utdanningssystemet, skal ha eit slikt dokumentert læringsutbyte. Dette regelverket stiller mellom anna minimumskrav til nivået på læringsutbytet til slike kvalifikasjonar. Til dømes vil regelverket som regulerer høgare utdanning i Noreg, stille som krav at alle bachelorgradar har eit forventa læringsutbyte som ligg på nivå 6 i NKR.

For at andre land skal kunne ha nytte av, og tillit til, ulike nasjonale og internasjonale kvalifikasjonsrammeverk er det viktig at dei er compatible og at koplinga mellom dei er godt kvalitetssikra. Kompabiliteten dei nasjonale kvalifikasjonsrammeverka har med EQF skjer gjennom ein sjølv-sertifiseringsprosess kor dei ulike landa gjennomgår og dokumenterer korleis deira respektive nasjonale kvalifikasjonsrammeverk passar med EQF.



Figur 4: Nivåskildringane

Desse prosessane blir vidare godkjent av ei felles styringsgruppe for dei landa som har tilslutta seg prosessen (EQF Advisory Group). Noreg la fram sin dokumentasjon i 2012.¹⁴

I dag er det Kunnskapsdepartementet som forvaltar NKR, medan NOKUT er utpeikt som Nasjonalt kontaktpunkt (National Coordination Point), med eit særansvar for å følgje opp, og informere om, prosessar knytt til NKR og EQF.

Andre utviklingar

Etter innføringa av NKR i Noreg har det ikkje blitt gjort endringar i sjølve NKR eller i nivåskildringane, det har heller ikkje skjedd nye innplasseringar, sjølv om det har vore endringar i enkelte utdanningskvalifikasjonar. Det har derimot vore både endringar i regelverket rundt NKR, som vi kjem tilbake til, og det har vore enkelte utviklingstrekk som det er nyttig å nemne her:

I 2014 fekk NOKUT i oppdrag å kartleggje om læringsutbyteskildringar var innført for utdanningar ved universitet og høgskular, og i kva grad dei var i tråd med NKR. I dette arbeidet blei læringsutbyteskildringane ved 127 studieprogram vurdert av ei rekkje sakkunnige komitear opp mot NKR. Rapporten konkluderte med at læringsutbyteskildringane ved mange program ikkje er i tråd med NKR og manglar tydeleg fagleg profil og innhald.¹⁵

I 2015 leverte ei arbeidsgruppe under leiing av Jan Ellertsen ein rapport som skulle utreie og vurdere modellar for innplassering av kvalifikasjonar basert på ikkje-formell opplæring i NKR.¹⁶ Arbeidsgruppa konkluderte ikkje i spørsmålet, men leverte ei delt innstilling. Mindretalet i arbeidsgruppa ønskte ikkje ei opning av NKR for slik opplæring, medan fleirtalet tilrådde eit system etter modell frå Irland.

Simen Markussen leia eit offentleg utreiingsutval som i 2019 leverte rapporten NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling*, om etter- og vidareutdanning i Noreg.¹⁷ Denne utreiinga tok i liten grad for seg NKR spesifikt, men tok opp att spørsmålet om innplassering av ikkje-formell opplæring og tilrådde eit vidare arbeid med dette.

1.3 Rapportens struktur og delrapportar

Strukturen i denne rapporten følgjer føremålet med evalueringa og evalueringsspørsmåla og speglar dei tematiske inndelingane vi har gjort.

I *kapittel 2* gjer vi greie for evalueringdesignet og evalueringsspørsmåla, metodiske tilnærmingar, avgrensingar og korleis evalueringa har vore operasjonalisert heilt overordna. Merk at kapittelet diskuterer den metodiske innrettinga av evalueringa som heilskap. Fleire metodiske merknader og tekniske atterhald for dei ulike datainnsamlingane finn lesaren i dei enkelte delrapportane.

Kapittel 3 og *4* presenterer og diskuterer dei empiriske hovudfunna i evalueringa og skal gjere greie for effektar og funksjonar NKR har i dag. I *kapittel 3* tar vi for oss effektar NKR

¹⁴ Det kongelige kunnskapsdepartement, «Norwegian referencing report to the EQF».

¹⁵ Sørskår, «Kartlegging av læringsutbyttebeskrivelser», ii.

¹⁶ Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, «Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk».

¹⁷ «Lærekraftig utvikling».

har innanfor området utdanningskvalitet og regulering av utdanning. Dette inkluderer effektar og funksjonar NKR har for arbeidet med å utvikle, gjennomføre og revidere utdanningar, styring og administrasjon av utdanningar, og studentars, fagmiljø og utdanningsinstitusjonars forhold til NKR. I kapittel 4 ser vi nærmare på effektar NKR har på området mobilitet og livslang læring, og inkluderer bruken av NKR i og for arbeidslivet, for læring utanfor det formelle utdanningssystemet, og for nasjonal og internasjonal mobilitet. Grenseoppgangen mellom desse to områda er ikkje alltid innlysande, og det kan føre med seg at enkelte tema er diskutert på fleire plassar.

Kapittel 5 tar føre seg føremåla med NKR og prinsippa for kvalifikasjonsrammeverk generelt. Her stakar vi ut ein diskusjon av korleis NKR er meint til å fungere. Vidare ser vi nærmare på i kva grad og på kva område NKR oppfyller eller er i tråd med føremåla, sett i lys av empirien. Vi har vidare formulert eit sett med overordna og tematiske tilrådingar som spring ut av empirien og diskusjonen av denne opp mot føremåla for NKR. Desse går vi gjennom i *kapittel 6*. Her set vi ut nokre ulike scenarior for vidareutvikling av NKR og gjev nokre konkrete tilrådingar. Vi presenterer avslutningsvis nokre oppsummerande og konkluderande punkt i *kapittel 7*.

Evalueringa byggjer på eit stort kvalitativt og kvantitativt datamateriale. Fleire sider av dette materialet har vi imidlertid ikkje hatt plass til å gjere greie for i hovudrapporten. Vi har søkt å gjere grunnlaget for evalueringa så gjennomsiiktig og utførleg som mogleg, samstundes som vi har ønskt å sikre lesevenlegheit og at dei viktigaste momenta kjem klart fram. I tillegg til denne sluttrapporten har vi difor publisert ei rekkje deskriptive delrapportar der vi samanstillar og presenterer store delar av denne empirien, og kor vi får fram fleire sider som vi vurderer som interessante utover dei hovudfunna evalueringa trekk fram i hovudrapporten. Desse delrapportane vil også gjere greie for metodiske sider ved datainnsamlinga.

Desse er som følgjer:

Delrapport 1: Kva meiner institusjonane og fagmiljøa om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og læringsutbyteskildringar? Her presenterer vi funn frå sjølvevalueringane som utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning har skrive. Dette er strukturerte kvalitative data som vi samanstillar, og kor vi presenterer alle dei tema som utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa har uttala seg om.

Delrapport 2: Korleis opplever studentane læringsutbyteskildringar for utdanning? Denne tar for seg studentane i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, og deira forhold til læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på. Dette er presentasjon av kvantitative data NOKUT har samla inn som ein del av arbeidet med Studiebarometeret.

Delrapport 3: Kjennskap, bruk og nytte av NKR, EQF og læringsutbyteskildringar for norske arbeidsgjevarar. Her presenterer vi kvantitative data frå verksemdar i arbeidslivet, og i kva grad dei kjenner til, bruker og vurderer NKR som nyttig.

Delrapport 4: Arbeidstakarars kjennskap til og nytte av NKR. Denne tar for seg kvantitative data om kjennskap og nytte av NKR for arbeidstakarar.

Delrapport 5: Kandidatars kjennskap til og nytte av NKR. I denne presenterer vi tal på kjennskap, nytte og bruk for kandidatar.

Vi vil også vise til *Technopolis' rapport* om parallelle nivåskildringar ved fleire høve, og den er å forstå som ein del av evalueringa av NKR.¹⁸

¹⁸ Almerud mfl., «Utredning om mulig parallell struktur i NKR».

2 Metode og gjennomføring

Oppdraget om å gjennomføre ein heilskapleg gjennomgang av NKR er relativt ope, og vi har gjort fleire grep for å utforme evalueringa slik at den er relevant og mogleg å gjennomføre, samstundes som vi dekkjer alle dei viktige områda. I oppdraget NOKUT fekk, skriv Kunnskapsdepartementet:

«NOKUT skal i dette oppdraget kartlegge funksjoner og effekter som NKR i dag har når det gjelder utdanningskvalitet, mobilitet og livslang læring og vurdere om NKR fungerer i tråd med formålet. Evalueringen skal være et kunnskapsgrunnlag for vidare arbeid med og utvikling av NKR.»

I dette kapitlet skal vi gjere greie for korleis vi har satt saman evalueringa, viktige val og avvegingar, avgrensingar og atterhald. Vi skal fyrst gå gjennom evalueringas design og spørsmål, og korleis vi har gjennomført arbeidet. Vidare skal vi gjere greie for datakjeldene vi har brukt. Avslutningsvis skal vi presentere nokre metodiske atterhald, og kva det er evalueringa ikkje har sett på.

2.1 Evalueringsdesign og evalueringsspørsmål

Evalueringsprosess

Arbeidet med evaluering starta i januar 2021, etter at oppdraget kom til NOKUT gjennom supplerande tildelingsbrev frå Kunnskapsdepartementet. Evalueringa skulle vere avslutta til desember 2022. Overleveringa har vore utsett to gongar og blei avslutta 24. mai 2023.

I arbeidet har vi grovt delt evalueringsprosessen inn i fem fasar.



Figur 5: Evalueringas prosjektfasar

Den fyrste fasen er ein *planleggingsfase*. I denne fasen har vi definert kva tematiske område evalueringa skal konsentrere seg om, kva avgrensingar vi har gjort og formulert eit sett med spørsmål som evalueringa totalt skal gje svar på. Til grunn for desse spørsmåla ligg eit arbeid med å gå gjennom dei grunnleggjande dokumenta for NKR og fleire bakgrunnsamtalar med nokre særleg sentrale aktørar. 19. mars 2021 gjennomførte vi eit digitalt, ope innspelsmøte, kor vi inviterte interessantar frå utdanningssektoren, arbeidsliv og frå ulike organisasjonar til å kome med innspel til evalueringa og evalueringsspørsmål. Møtet hadde 185 påmeldte deltakarar som etter ein felles seanse med presentasjon av evalueringas rammer, blei delt inn i to temaområde for diskusjon og innspel. Desse hadde deltakarane meldt seg på på førehand. Møtet resulterte i mange innspel på evalueringsspørsmåla, datatilfang og relevante aktørar. I denne fasen gjennomførte vi også

ei matriseorganisering av evalueringsspørsmåla for å sikre at operasjonaliseringa av evalueringsspørsmåla i tilstrekkeleg grad dekkjer kunnskapsbehovet.¹⁹

Den neste fasen var *datainnsamlingsfase*. I denne fasen henta vi inn empirisk materiale gjennom sjølvevalueringar frå utdanningsinstitusjonar og fagmiljø, spørjeundersøkingar til studentar, kandidatar, arbeidstakarar og arbeidsgjevarar og dybde- og gruppeintervju med organisasjonar og enkeltpersonar. Vi samla også inn historisk dokumentasjon rundt utvikling og implementering av NKR. Denne fasen gjekk frå september 2021 til mai 2022.

I den tredje fasen jobba vi med *ekspertgruppa*.²⁰ Det er noko misvisande å vise til dette som ein eigen fase av di presentasjonar og diskusjonar i ekspertgruppa i stor grad bidrog til kunnskapsgrunnlaget for evalueringa, men også fordi arbeidet ekspertgruppa utførte overlappa med både datainnsamlinga og den neste fasen. Ekspertgruppa var verksam frå desember 2022 til juli 2022. I denne perioden gjennomførte vi eit digital oppstartsmøte og tre fysiske to-dagarssamlingar med ulik tematikk.

I denne evalueringa har vi systematisert og analysert store mengder empirisk materiale. I den fjerde fasen har vi *samanstilt og presentert* materialet i eigne, deskriptive delrapportar. Mykje av dette materialet har også blitt presentert for, og diskutert av, ekspertgruppa. To av desse rapportane har blitt publisert i forkant av sluttrapporten, medan dei resterande tre blir publisert samstundes med denne. Denne fasen løp frå februar 2022 til april 2023.

I den siste fasen har vi analysert og samanstilt funna frå evalueringa på tvers av dei ulike datainnsamlingane og summert opp desse i denne sluttrapporten, saman med diskusjonen av funna opp mot evalueringas føremål. Denne fasen har gått frå august 2022 til mai 2023.

Evalueringsmål

Evalueringa skal oppfylle tre overordna føremål:

1. Kartleggje funksjonane og effektane som NKR har på dei to områda utdanningskvalitet og regulering av utdanning og mobilitet og livslang læring

Dette handlar om å skaffe til vege eit grundig deskriptivt grunnlag over korleis NKR faktisk fungerer og kva som er dagens situasjon. Her har vi også avgrensa evalueringa til å fokusere på to område som i all hovudsak vil dekkje dei effektane og funksjonen NKR har: (1) utdanningskvalitet og regulering av utdanning, og (2) mobilitet og livslang læring.

2. Vurdere om desse verknadane er i tråd med dei fastsette føremåla med NKR

Gjennom dette har vi sett dagens situasjon opp mot føremåla i NKR. Som vi vil kome attende til så er føremålsskildringa til NKR på same tid ambisiøs og uforpliktande, målretta og fragmentert. Dette gjer at vi har sett på både dei eksplisitte og implisitte føremåla med NKR særleg, men også sett hen til prinsippa for læringsutbytetilnærminga og EQF.

3. Legge til rette for ei kunnskapsbasert vidareutvikling av NKR på områda regulering av utdanning og utdanningskvalitet og mobilitet og livslang læring

På bakgrunn av dei to føregåande har vi avslutningsvis drøfta moglege alternativ for eit anna NKR og handlingsrommet for å gjere at det i større grad svarer på dei måla

¹⁹ Sjå vedlegg 1

²⁰ Sjå vedlegg 3

styresmaktene har satt seg for NKR spesielt, og for høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning generelt.

Evaluerings spørsmål

Ei utfordring det har vore naudsynt for evalueringsarbeidet å handtere er å skulle identifisere kva effektar det er relevant å kartleggje. Det finst i liten grad kunnskap om det spesifikt norske kvalifikasjonsrammeverket frå før, og det som er av litteratur handlar i stor grad om dei meir politiske sidene ved innføringa og implementeringa av NKR. Vi har ønskt å få fram effektar, eller mangelen på slike, som er knytt til føremåla med NKR, men vi har også ønskt å kartleggje andre effektar eller mekanismar som er knytt til NKR. Samstundes er det fleire sider av kva det er rimeleg å forvente at NKR skal gjere som fell saman med andre politiske tiltak eller tendensar. Dette kan til dømes handle om internasjonal studentmobilitet, arbeidsrelevansen av utdanningar, kompetansesituasjonen i norske verksemdar, og så vidare. Sjølv om det finst mykje litteratur om dette, er det metodisk utfordrande å skulle skilje ut effektar som sannsynlegvis skuldast NKR, og kva som skuldast andre tiltak eller utviklingstrekk. Det finst ingen tidsseriar eller grunnlinjedata som vi kan samanlikne med.

Vi har som sagt delt opp evalueringa i to område, som vi meiner vil dekkje dei sentrale sidene ved NKR: *Utdanningskvalitet og regulering av utdanning* på den eine sida og *mobilitet og livslang læring* på den andre. Dette vil i tilstrekkeleg grad gje handlingsrom til å sjå på alle dei relevante sidene ved NKR. Samstundes er denne oppdelinga føremålstenleg fordi den viser til to ulike område der NKR sannsynlegvis har hatt ulik effekt og med ein litt ulik dynamikk. Områda har også til dels ulike interessentar og set rammer for to ulike set med evaluerings spørsmål. Desse områda har ført til at evalueringa har konsentrert seg om effektar knytt nivåa 5–8, høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, og til dels vidaregåande opplæring. Vi kjem attende til dette.

Med «utdanningskvalitet og regulering av utdanning» ser vi primært på NKR og det som gjeld utdanningsinstitusjonanes eige arbeid med å utvikle, revidere, gjennomføre og kvalitetssikre utdanningar, og det forvaltnings- og regellandskapet som desse opererer i. Dette inkluderer også fagpersonars faglege og utdanningsfaglege arbeid med læringsutbyteskildringar i utdanningane, og studentars kjennskap til og bruk av desse gjennom utdanninga. Med «mobilitet og livslang læring» ser vi på rolla NKR spelar i forholdet mellom delar av utdanningssektoren, mellom utdanning og arbeidsliv samt utdanning og læring på tvers av landegrenser og på nye, uformelle arenaar. Såleis ser vi på både horisontal og vertikal mobilitet, mellom delar av utdanningssektoren, mellom land og mellom utdanning og arbeidsliv. Dette inkluderer arbeidslivsrelevans- og forankring samt etter- og vidareutdanning.

Ei anna utfordring evalueringa har stått overfor handlar om at NKR direkte eller indirekte har relevans for ei svært stor mengde personar, organisasjonar og institusjonar. Dette er aktørar og interessentar som har svært ulik posisjon, utgangspunkt og føresetnad for å meine noko om NKR. Mange har også gjeve uttrykk for ulike oppfatningar om kva NKR er og kva NKR skal gjere. Det skapar spørsmål om kva som er gode evalueringskriterium, kva som er nyttig kunnskap og kva som framstår relevant.²¹ Ein konsekvens av dette er at evalueringa har gått relativt breitt ut og dekkjer over mange ulike tema. Det har gjeve oss fleire evaluerings spørsmål enn det som ofte blir brukt i slike evalueringar.

²¹ Tornes, *Evaluering i teori og praksis*, 25–26.

Dei evalueringsspørsmåla vi har formulert er følgjande:

Utdanningskvalitet og regulering av utdanning

1. Korleis blir NKR brukt til å regulere høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning? Vi ser på desse områda:
 - a. Styringslinjer, former for regulering og regulerande instansar
 - b. Regelverk og krav
 - c. Regulering av innhald, form og prosess knytt til læringsutbyteskildringar
2. Korleis jobbar institusjonane med læringsutbyte og læringsutbyteskildringar? Vi ser på desse områda:
 - a. Utdanningskvalitet
 - b. Informasjon
 - c. Arbeidslivsrelevans
3. Kva er institusjonanes erfaringar med NKR som regulerande verktøy og deira eige arbeid med læringsutbyteskildringar?
4. I kva grad opplever relevante aktørar at NKR har bidratt til å styrke utdanningskvaliteten innan høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning?
5. I kva grad blir læringsutbyteskildringar brukt av studentar og kandidatar før, under og etter avslutta utdanning?
6. I kva grad har utdanningsnivåa nivå- og læringsutbyteskildringar som er i tråd med dei ulike funksjonane og føremåla i NKR? Vi ser på desse områda:
 - a. Dei overordna nivåskildringane i NKR og samanhengen mellom dei
 - b. Bruken av læringsutbyteskildringar i enkeltutdanningar i forhold til nivåa i utdanningssystemet

Mobilitet og livslang læring

1. Korleis blir NKR brukt inn mot verktøy for mobilitet og livslang læring? Vi ser på desse områda:
 - a. Generell godkjenning av utanlandsk utdanning
 - b. Fagleg godkjenning av utanlandsk utdanning og godkjenning av yrkeskvalifikasjonar
 - c. System for godskriving og realkompetansevurdering for opptak og fritak
 - d. Tilbod om etter- og vidareutdanning
 - e. Overgangar mellom nivå og utdanningstypar
2. I kva grad har NKR bidratt til internasjonal studentmobilitet?
3. I kva grad har NKR bidratt til horisontal mobilitet mellom utdanningar og delar av utdanningssektoren?
4. I kva grad er NKR (EQF) og læringsutbyteskildringar kjent, blir brukt og opplevd som nyttig av arbeidsgjevarar?
5. I kva grad og korleis meiner arbeidsgjevarar og arbeidslivspartar NKR er relevant for å dekke og utvikle kompetanse arbeidslivet har behov for?

Evalueringsskriterium

I ei evaluering kan vi skilje mellom interne og eksterne evalueringsskriterium. Interne evalueringsskriterium viser til kva kriterium vi legg til grunn for å vurdere verdien av den

empiriske kunnskapen. Eksterne evalueringskriterium viser til kva vi vurderer dei empiriske resultatane opp mot.

Som utgangspunkt for dei *eksterne evalueringskriteria* er det naturleg for evalueringa å peile seg inn på dei uttala føremåla med NKR som politisk tiltak. I kapittel 5 ser vi difor spesifikt på dei uttala føremåla ved NKR og dei omkringliggende prosessane og vurderer empirien opp mot desse. Som vi skal sjå er desse imidlertid formulert på ein slik måte at dei famnar om fleire ulike område, og det er til dels uklart i kva grad NKR er forventa å skape effektar på desse områda. I tillegg er føremåla i NKR omkransa av føremål som ligg bak, eller kjem i tillegg, til dømes i EQF og andre europeiske prosessar, i regelverk og politiske forventningar, og i utdanningsfaglege miljø. Somme av desse er eksplisitte, somme er implisitte. Når vi vurderer kva evalueringskriterium som skal liggje til grunn, krev det difor ei meir ope tilnærming. Vi legg difor vekt på at vurderinga av i kva grad NKR oppfyller føremåla må ta form av ein diskusjon av korleis vi bør vekte dei ulike elementa mot kvarandre.

Ettersom det i denne evalueringa både er utfordrande å avklare korleis føremåla er å forstå, og kva effektar vi kan forvente av dei, og at det er mange ulike aktørar med ulike tolkingar, oppfatningar og perspektiv på NKR, er det vanskeleg å gjennomføre klassiske effekt-evalueringar. Det er også i svært liten grad grunnlinje-data som gjer det mogleg å skilje mellom før- og ettersituasjonar eller skilje ut somme effektar frå andre. Det har difor vore naudsynt i denne evalueringa å leggje til rette for ei pragmatisk og realistisk evalueringstilnærming,²² som samstundes er ope for både direkte, indirekte og ikkje-intenderte effektar. Denne ser på effektar, men legg meir vekt på i kva grad det er med på å forme systemet og aktørars handlingar.

Vi har vore medvitne om at føremåla ikkje er eksklusive kriterium for evaluering av eit politisk tiltak. Ulike aktørar har ulike oppfatningar av kva som er nyttig og kva som er føremålet med eit tiltak, og kanskje særleg i kva grad dei uttala føremåla er relevante og nyttige.²³ Denne evalueringa er eit svært godt døme på at det nettopp er slike forskyvingar i spel, og at kva som gjev meirverdi for Kunnskapsdepartementet, som oppdragsgjevar, kan vere meir eller mindre på linje med meirverdi for andre aktørar. Vi legg difor også vekt på kva fleire ulike aktørar vurderer som nyttig eller gjev meirverdi og lar det vere delvis ope om og korleis desse aktørane syn på føremålas relevans skal vektast i forhold til kvarandre. Vi kan seie at modellen for evalueringa ligg på systemnivå, men med ei orientering mot dei ulike aktørane og interessentane som jobbar med, eller er ei målgruppe for, NKR.²⁴ Vi har difor samla inn empiri på dei områda vi trur at NKR har hatt eller kan forvente at NKR har hatt effekt. Vi har vurdert denne empirien opp mot både dei uttala føremåla og dei føremåla, prinsippa og forventningane som ligg i omlandet rundt NKR isolert. Til slutt har vi inkludert aktørane syn på korleis NKR fungerer og ikkje fungerer, kva som gjev meirverdi for desse og eventuelt kva hindringar som står i vegen for desse.

Vi tar imidlertid i mindre grad stilling til meir overordna spørsmål om kva som er ønskeleg. Vi vurderer til dømes i liten grad *om* ulike mengder og typar mobilitet er ønskeleg, om samfunnet bør ha meir eller mindre av det, eller om *kva type* kompetanse utdannings- og

²² Sverdrup, *Evaluering*, 31–36. Sverdrup, *Evaluering*, s. 31-36

²³ Tornes, *Evaluering i teori og praksis*, 103.

²⁴ Tornes, 111, 120–21, 129–31.

kompetansepolitikken skal leggje til rette for. Vi vurderer også i liten grad den generelle samfunnsnyttan, økonomisk, økologisk eller demokratisk.²⁵

Når det gjeld interne evalueringskriterium, legg NOKUT generelt mykje vekt på at evalueringane vi gjennomfører skal ha meirverdi for dei som inngår i evalueringa. Difor har evalueringane NOKUT gjennomfører av utdanningskvalitet særleg merksemd mot formative innretningar på arbeidet. Evalueringa av NKR er imidlertid i mindre grad knytt til enkeltaktørars arbeid med dette, og vi går til dømes ikkje inn på korleis arbeidet med NKR og læringsutbyteskildringar er ved ein enkelt institusjon eller fagmiljø, eller i kva grad dei lukkast med å oppnå mål eller ser på *compliance*. Evalueringa har ei meir summativ orientering, men skal likevel vere nyttig ved å vere handlingsrelevant og gje eit grunnlag for politisk endring.²⁶ Difor kjem vi med konkrete tilrådingar til Kunnskapsdepartementet. Sjølv om evalueringa i hovudsak er summativ, har vi likevel lagt vekt på at materialet skal ha verdi for til dømes utdanningsinstitusjonar, fagmiljø og studentar. Difor har vi også publisert meir datanære delrapportar.

Evalueringsmåla legg opp til at evalueringa skal vere nyttig som kunnskapsgrunnlag, gje ei vurdering av forholdet mellom reelle effektar og føremål og utforme kunnskapsbasert vurderingar av utvikling. På den måten skal evalueringa vere nyttig og relevant på eit *deskriptivt*, eit *evaluativt* og eit *normativt* nivå.

2.2 Datakjelder, datatypar og analytiske einingar

Det eksisterande datagrunnlaget for NKR er relativt spinkelt, og det har vore naudsynt å hente inn nytt empirisk materiale. Det finst imidlertid store mengder litteratur som gjeld dei områda NKR verkar eller er meint å verke på. Dette er til dømes læringsteori, utdanningspolicy, etter- og vidareutdanning, arbeidslivsrelevans, studentmobilitet, med meir. I den grad vi har nytta denne litteraturen er det som bakgrunnsmateriale for operasjonaliseringa av evalueringsspørsmåla og kontekstualisering av den empirien vi presenterer.

I datainnsamlinga har vi vore særleg merksame på å skulle kombinere ulike datakjelder og -typar og særleg sikre at vi både har kvalitative og kvantitative perspektiv på NKR. Der talet på avtakarar og interessantar er høgt har vi søkt å bruke kvantitative data. På eit overordna nivå har vi særleg vore ute etter å kartleggje breitt *kjennskap*, *bruk* og *nytte* for ulike aktørar. Særleg på område der vi forventar å sjå avgrensa kjennskap og bruk, har dette vore hovudtematikken. På område der vi har forventa ein meir utstrekt bruk, har vi også forsøkt å kartleggje *måten* NKR blir brukt på og *kva* det er nyttig for og såleis forsøkt å generere kvalitatif data frå relativt store grupper. Med denne tilnærminga har vi forsøkt å balansere forholdet mellom kvalitative data som gjev eit nyansert bilete av effektane, og representativitet i statistisk forstand.

Ved å organisere operasjonaliseringa av evalueringsspørsmåla i matrise²⁷ har vi kartlagt kva datakjelder som kan gje svar på dei ulike spørsmåla. Evalueringsspørsmåla er utforma på ein slik måte at det er naudsynt å nytte fleire ulike datakjelder inn mot fleire av spørsmåla. Vi gjer dette fordi vi har lagt opp til å pragmatisk gje eit breitt bilete av ulike oppfatningar, jf. evalueringskriteria. På enkelte område har vi også lagt til grunn at evalueringsspørsmålet best blir opplyst ved å sjå til ulike datakjelder og diskutere dei opp mot kvarandre. Dette er

²⁵ Ternes, 109.

²⁶ Ternes, 20–21, 103.

²⁷ Sjå vedlegg 1

ei form for metodisk triangulering,²⁸ og vi har lagt vekt på dette i denne hovudrapporten, medan vi går gjennom fleire enkeltfunn meir grundig i dei deskriptive delrapportane.

Dokument og litteratur

Som bakgrunnsmateriale har evalueringa sett til historiske dokument som er relevante for utforminga, innføringa og utviklinga av NKR. Det gjeld særleg norske, politiske og forvaltningstekniske dokument, som høyringsforslag og -svar, utreiingar, lovproposisjonar, stortingsmeldingar, retningslinjer og rundskriv. Vi har også inkludert internasjonale dokument som er relevant for innføringa av EQF eller QF-EHEA samt dokument som refererer til og potensielt påverkar desse, til dømes Lisboa-konvensjonen. Der vi refererer direkte til enkeltokument har vi oppført referansar til desse i fotnotar, og ei liste over slike bakgrunnsdokument har vi oppført i vedlegg 2.

Når det gjeld forskningslitteratur, grå litteratur (rapportar, utreiingar, med meir, som ikkje er publisert som forskning) og anna litteratur og empiri som rettar seg mot NKR og EQF spesifikt eller mot område som er relevante for NKR, har vi referert bruken i fotnotar og i litteraturlista. Dette er til dømes statistikk over studentopptak og internasjonalisering, forskning på NKR, bruken av etter- og vidareutdanning, og så vidare, men også rettleiarar og tekstar som ikkje er direkte knytt til NKR.

Vi har nytta eitt særtilfelle av litteratur, nemleg ei systematisk kunnskapsoppsummering rundt forskning på bruken av læringsutbyteskildringar i norsk høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Denne kunnskapsoppsummeringa blei utført av NIFU hausten 2022 på oppdrag frå NOKUT. Denne rapporten var ikkje bestilt som ein del av NKR-evalueringa, men som eit ledd i eit NOKUT-leia prosjekt om læringsutbyteskildringar.²⁹ Oppdraget NOKUT lyste ut, viste seg imidlertid å kaste lys over fleire diskusjonar i evalueringa av NKR, og inngår såleis som ein del av litteraturunderlaget. Vi refererer til denne på lik linje med andre litteraturbidrag.

Kvantitative data

Studentar

Data om studentars kjennskap, bruk og nytte av NKR har vi frå NOKUTs Studiebarometer³⁰, der vi har nytta både studentundersøkinga for studentar i høgare utdanning og fagskulestudentundersøkinga for studentar i høgare yrkesfagleg utdanning. Gjennom desse undersøkingane har vi gode, kvantitative data som også er så store at det har vore mogleg å bryte dei ned på mindre grupper. Det har også vore mogleg å sjå informasjonen om kjennskap, bruk og nytte av NKR opp mot andre variablar i Studiebarometeret.

Med studentar meiner vi alle som studerer ved eit universitet, høgskule eller fagskule. Dette er personar vi forventar at kan ha eit forhold til NKR, i hovudsak gjennom læringsutbyteskildringane for det programmet og dei emna dei følgjer.

Læringsutbyteskildringar for eit program og for enkeltemne blir presentert av dei fleste utdanningsinstitusjonane på nettsidene og studiekatalogar. Dei vil også ofte vere ein

²⁸ Sverdrup, *Evaluering*, 126–27.

²⁹ Sjå LOBSTER: <https://www.nokut.no/om-nokut/internasjonalt-samarbeid/erasmus-prosjekter/lobster/>

³⁰ Studiebarometeret, <https://studiebarometeret.no/>

integreert del av undervisningsopplegget. Sidan 2012 skal alle vitnemål frå høgare utdanning, og frå 2014 alle vitnemål i høgare yrkesfagleg utdanning, vere påført NKR-nivå og læringsutbyteskildringar for programmet. Vi inkluderer ikkje elevar i grunn- eller vidaregåande opplæring, folkehøgskular, friskular eller ulike former for vaksenopplæring. Vi skil ikkje på om studenten er programstudent eller tar vidareutdanning, men ved å bruke Studiebarometeret har vi her berre tatt med perspektiva til personar på andre året av bachelorgradar, andre året av ein mastergrad eller personar som tar ei fagskuleutdanning. Vi gjer utførleg greie for metodiske val i den deskriptive rapporten om studentundersøkingane, og øvrig informasjon om undersøkinga går fram av Studiebarometeret.no.

Eit relevant atterhald er at vi har lagt til grunn at studentar i liten grad kjenner til NKR direkte, men at dei møter dette i hovudsak gjennom læringsutbyteskildringane dei har på utdanninga dei går på. Spørsmåla til studentane har difor vore knytt til læringsutbyteskildringar og ikkje til NKR direkte. Vi vurderer at kjennskapen og bruken av NKR og EQF generelt sannsynlegvis er veldig låg, særleg for studentar innan høgare utdanning, der dei fleste land med kvalifikasjonsrammeverk som er knytt til EQF, også er Bologna-land med harmonisert grads- og syklusstruktur. På denne måten er ei meir systematisk undersøking av kjennskap, bruk og nytte av læringsutbyteskildringane meir relevante for denne evalueringa og bidrar i tillegg til å fylle eit generelt kunnskapshol.

Kandidatar

Vi sendte ut ei kvantitativ undersøking til kandidatar, altså personar som nyleg har avslutta utdanning. Denne gruppa med kandidatar er også basert på Studiebarometerets utvalsgrunnlag. I dette tilfellet har vi brukt tidlegare respondentar i Studiebarometeret som har svart at vi kan kontakte dei igjen. Vi har trekt ut respondentar som er ferdig utdanna, og stilt dei spørsmål om kjennskap, bruk og nytte av NKR. Ei svakheit ved tala frå denne datakjelda er at repondentalet er for lågt til å kunne bryte dette ned på til dømes ulike fagområde. Svara frå Studiebarometeret styrkar imidlertid desse tala. Vi gjer utførleg greie for denne samanhengen og andre metodiske val i den deskriptive rapporten om kandidatundersøkinga.

Arbeidstakarar

Tala frå arbeidstakarar har vi frå YSs Arbeidslivsbarometer 2022³¹ som inkluderte eitt spørsmål om kjennskap og nytte av læringsutbyteskildringar. Tala er basert på eit representativt utval arbeidstakarar og inkluderer ei lang rekkje spørsmål om arbeidsforhold og karriere, fagforeiningsdeltaking, kompetanse og kompetanseutvikling. Desse tala gjev oss eit solid grunnlag for å seie noko om kjennskapen, men bryt ikkje dette ned på ulik type bruk og nytte for ulike føremål. Dei to gruppene «kandidatar» og «arbeidstakarar» er *formelt* sett svært like og vil i stor grad kunne gå under kategorien «arbeidstakar». Vi har imidlertid delt på desse to gruppene, dels fordi datakjeldene gjev oss to ulike inngangsportar til desse, og dels fordi dei i praksis skil seg frå kvarandre på nokre område. Kjeldegrunnlaget i Studiebarometeret gjev oss høve til å nå nyleg ferdigutdanna personar spesifikt, medan ei brei undersøking retta mot befolkninga i stort ikkje skil på når utdanninga er gjennomført. Den deskriptive rapporten om arbeidstakarar og rapporten frå

³¹ Holm Ingelsrud, Moen Dahl, og Nørgaard, «YS Arbeidslivsbarometeret 2022».

YS og Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet gjer utførleg greie for dei metodiske sidene ved denne undersøkinga.

Arbeidsgjevarar

Kvantitative data frå arbeidsgjevarar om kjennskap, bruk og nytte kjem frå Virksomhetsbarometeret 2022 som er utarbeidd av Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir).³² Denne undersøkinga inkluderte spørsmål om NKR, EQF og læringsutbyteskildringar, samt ulike bruksområde for desse, og gjekk ut til eit representativt utval norske verksemder. Undersøkinga ser også på kompetansebehov og kompetanseutvikling i norske verksemder. Denne undersøkinga har gode tal for arbeidsgjevarar, men ettersom andelen arbeidsgjevarar som har kjennskap til NKR, EQF eller læringsutbyteskildringar er relativt låg, er det vanskeleg å bryte oppfølgingsspørsmål om nytte og bruksområde ned på mindre kategoriar. Vi vurderer imidlertid ikkje dette som ei vesentleg svakheit. Den deskriptive rapporten gjev utførleg greie for metodiske val og atterhald i denne undersøkinga.

Sjølvevaluering

For utdanningsinstitusjonane og fagmiljø ved utdanningsinstitusjonar baserer evalueringa seg i hovudsak på to undersøkingar i form av *sjølvevaluering*. Dette er strukturerte, kvalitative undersøkingar. Vi har lagt til grunn at både på institusjonsnivå og på fagmiljønivå er NKR og læringsutbyteskildringar godt kjent, og at det er ulike erfaringar og bruk i sektoren. Difor har vi fokusert på meir detaljert og kvalitativ informasjon om korleis aktørane bruker og opplever NKR på ulike område. Her har vi lagt særleg vekt på bruken av NKR og læringsutbyteskildringar slik det regulerer utdanning og legg rammer for utvikling, gjennomføring og revidering av utdanningsopplegg. Vidare har vi spurt om mellom anna effektar på utdanningssystemet i stort, mobilitet, etter- og vidareutdanning og realkompetanse. På institusjonsnivå har vi konsentrert oss om korleis NKR fungerer frå eit forvaltnings- og styringsperspektiv, og korleis det inngår i institusjonanes ulike system. På fagmiljønivå har vi konsentrert oss om det operative arbeidet med å utvikle læringsutbyteskildringar og bruken av desse for utvikling av program og emne samt bruken opp mot studentar. Dette har til saman gjeve eit omfattande og nyansert empirisk materiale for evalueringa.

Vi har forsøkt å leggje oss tett opp til det vi meiner er eit tverrsnitt av sektorane høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning og med eit godt dekkjande bilete av ulike fagområde, institusjonstype og -storleik, med meir. Dette utvalet er imidlertid ikkje representativ i ein statistisk forstand, og graden av kvalitativ informasjon i svara frå institusjonane og fagmiljøa gjer at vi i berre avgrensa grad kan seie noko på aggregert nivå og som gjeld for sektoren som heilskap. Vi gjer utførleg greie for desse einingane i den deskriptive rapporten om sjølvevalueringane.

Intervju

Det er fleire aktørar og interessentar som ikkje er dekkja av dei kvantitative datainnsamlingane og sjølvevalueringane. For desse har vi nytta semi-strukturerte djupneintervju og gruppeintervju. Dette gjeld personar, organisasjonar, samanslutningar eller organ som jobbar med EQF, NKR eller læringsutbyteskildringar, eller som har særleg

³² «Virksomhetsbarometeret 2022».

eigarskap til delar av det feltet desse verkar på. Dette er til dømes arbeidslivspartar, interesseorganisasjonar for aktørar i utdanningssektoren, studentorganisasjonar eller liknande. I enkelte tilfelle har vi også sett på særleg relevante aktørar som *ikkje* er dekt på andre måtar. Det gjeld spesifikt Meisterbrevnemnda og eit mindre utval av fagpersonar frå senter for universitets- og høgskulepedagogikk.

Intervjua blei delt opp i fem ulike intervjugrupper:³³

Gruppe 1: Personar som jobbar med universitets- og høgskulepedagogikk eller læringsdesign

Gruppe 2: Studentar og særgrupper

Gruppe 3: Universitets- og høgskulerådet, med fagstrategiske einingar

Gruppe 4: Sentrale råd og utval for fagskulesektoren

Gruppe 5: Organisasjonar i arbeidslivet

Materialet i intervjua er ikkje summert opp og presentert separat. Vi refererer til intervjugruppene når vi trekk dei spesifikt inn. Imidlertid kan vi seie at dei faglege sidene i intervjua i relativt stor grad har spegla empirien og understøttar denne på fleire område. Vi har imidlertid tona ned meir politiske posisjonar, der desse ikkje i seg sjølv kastar lys over ei problemstilling eller vi ikkje tar dette opp som eigen tematikk. Dette har vi gjort fordi desse posisjonane er mindre relevant for evalueringas innretning og meir relevant for eventuelt vidare utvikling. Vi legg til grunn at desse posisjonane også blir fremja i eventuelle politiske prosessar rundt NKR.

Vi har også gjennomført enkelte, ustrukturerte bakgrunnsamtalar med ulike aktørar og ressurspersonar i utviklinga av metodane for datainnsamling. Mellom anna har vi nytta referansepersonar frå utdanningssektoren som ekstra kvalitetssikring av sjølvevalueringane. Desse gjengjev vi ikkje og refererer heller ikkje til.

Ekspertgruppe

I arbeidet med evalueringa har vi brukt ei ekspertgruppe som ein viktig del av arbeidet. Oppgåva til ekspertgruppa var å bidra til kunnskapsgrunnlaget for evalueringa, bidra til vurderinga av datamaterialet og fungere som referansegruppe for NOKUTs vurderingar. Ekspertane jobba som sakkunnige på oppdrag frå NOKUT. Gruppa var satt saman av ni fagpersonar med særleg kompetanse på EQF, NKR eller læringsutbyteskildringar samt sektorspesifikk kompetanse.³⁴ Gruppa skulle dekkje både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning og særområde som er relevant for NKR, og dei skulle ha eit stort innslag av forskingskompetanse på området. Mandatet for ekspertane var:

1. Å bidra med eigen presentasjon på ekspertgruppas samlingar. Det vil seie å setje saman, summere opp og leggje til rette for diskusjon rundt dagens kunnskapssituasjon på dei over nemnde områda. Særleg relevant er eiga og andres forskning på feltet, kunnskap frå praksis- eller yrkesfeltet, internasjonale nettverk og erfaring. Andre relevante kunnskapskjelder er også aktuelt.
2. Å setje seg inn i, diskutere og gje ei fagleg fundert vurdering av dei overordna sidene av NKR. Det vil seie mellom anna nivåinndelinga, nivåskildringane,

³³ Sjå fullstendig liste over informantar i vedlegg 4.

³⁴ Sjå fullstendig liste over ekspertgruppas medlemmar i vedlegg 3

innplasseringa av kvalifikasjonar, føremåla og prinsippa for bruken av NKR i utdannings- og kompetansepolitikken.

3. Å setje seg inn i, diskutere og gje ei fagleg fundert vurdering av kunnskap som NOKUT samlar inn gjennom evalueringsarbeidet og presenterer for ekspertgruppa. Det kan til dømes vere datagrunnlag, enkeltfunn, hypotesar og oppsummeringar. Særskilt vil vi her nemne vurderingar rundt institusjonanes sjølvevaluering.

På denne måten skulle NOKUT få god tilgang til relevant forskning og debattar på området samt meir konkrete problemstillingar frå utdanningssektoren. Vidare skulle diskusjonen bidra til å kaste lys over enkeltutfordringar og avvegingar under kvart tema, inkludert materialet som NOKUT samla inn. Ei særleg viktig oppgåve for ekspertgruppa var å diskutere og vurdere dei delane av NKR som det var vanskeleg å få empirisk materiale på. Dette gjeld særleg *nivåskildringane* og *føremålsskildringane* i NKR.

Ei utfordring med ekspertgruppas samansetting handlar om at det er gjort relativt lite forskning på NKR eller læringsutbyteskildringar i høgare yrkesfagleg utdanning, og at det difor er vanskeleg å få representert forskingskompetansen på dette. Vi kompenserte for dette med medlemmar i ekspertgruppa med god og lang erfaring frå høgare yrkesfagleg utdanning og med forskingskompetanse på fag- og profesjonsutdanning generelt.

Vi gjennomførte fire møte med ekspertgruppa med ulike tematikk:

Oppstartsmøte: Evalueringsspørsmål, evalueringsdesign og gruppas oppdrag

Temasamling 1: NKR som system, regelverk og innplassering

Temasamling 2: Utdanningskvalitet og regulering av utdanning

Temasamling 3: Mobilitet og livslang læring

I evalueringa har vi dratt nytte av ekspertgruppa som kunnskapsgrunnlag, og vi viser til diskusjonar i gruppa ved fleire høve. Det er NOKUT som har skrive rapporten og står for vurderingane og tilrådingane i hovudrapporten og dei deskriptive delrapportane. Ekspertgruppa står ikkje til ansvar for desse. Vi refererer heller ikkje til enkeltpersonars posisjonar her, men tar utgangspunkt i det samla arbeidet til gruppa. Vi hadde ikkje som føring at ekspertgruppa skulle einast om ein konklusjon eller vurdering, men la til gjengjeld til rette for at gruppa kunne bli samsnakka rundt kva utfordringar, dilemma og problemstillingar som er relevant for ulike område og tema.

2.3 Metodiske atterhald

Vi har presentert korleis vi har utforma evalueringa og korleis vi har gått fram, gjort greie for datakjelder og -typar samt metodiske vurderingar som ligg bak ulike val for evalueringa. Avslutningsvis vil vi kort peike på nokre metodiske atterhald og avgrensingar. Det vil seie område der vi meiner det er større usikkerheit eller område vi har velt bort. Det er særleg tre atterhald som er viktig å ha med seg i lesinga av denne rapporten: (1) avgrensingar på nivå og utdanningstypar, (2) vurdering av læringsutbyteskildringar for enkeltutdanningar og (3) forholdet mellom NKR og læringsutbyteskildringar.

Avgrensing

For denne evalueringa har vi gjort ei avgrensing når det gjeld nivå og utdanningstypar. Det betyr at det er ein større del av utdanningssektoren som vi ikkje har gått særleg inn på. Vi har sett på NKR som heilskapleg rammeverk, inkludert samanhengen i nivåstrukturen, men når vi har vurdert konsekvensar for institusjonar og utdanningar, har vi sett spesifikt på

utdanningar på nivåa 5–8, og i all hovudsak sett bort frå utdanningar på nivå 2–4. Som konsekvens har evalueringa fokusert på høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Det er fleire årsaker til det:

I høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning er det opp til utdanningsinstitusjonane sjølv å utforme læringsutbyteskildringar og studieplanar for den enkelte utdanninga, både på program- og emnenivå. Det er eit utførleg regelverk og kontrollprosedyrar for å sikre at dette blir gjort og korleis. Det betyr at det er eit stort tilfang av ulike utdanningskvalifikasjonar på ulike nivå og med ulike læringsutbyteskildringar i denne delen av utdanningssystemet. I motsett ende har vi grunnopplæring og vidaregåande opplæring, kor læreplanane rett nok skal vere i tråd med nivået desse utdanningane er på, men kor desse blir bestemt på nasjonalt nivå og kor det lokale handlingsrommet i liten grad er knytt til nivået i NKR og læringsutbyteskildringane. Konsekvensar av at læreplanar er utforma og bestemt på nasjonalt nivå er for det fyrste at NKR i seg sjølv ikkje har regulerande kraft, all den tid læreplanane er meir detaljerte og omfattande enn NKR. For det andre tyder dette at eigarskapet og mandatet til å endre læringsutbyteskildringar er tatt vekk frå dei som planlegg og utfører undervisnings-, lærings- og vurderingsaktivitetar. Med andre ord er heile utbytedelen av prinsippet om samstemt undervisning plassert utanfor skulen som utfører arbeidet.

I tillegg har vi lagt til grunn at alle dei innplasserte utdanningskvalifikasjonane på nivåa 2–4 er godt kjent og forankra i det norske samfunnet, og at systema for mellom anna dokumentasjon av gjennomført utdanning, tilgang til realkompetansevurdering, godkjenning av utanlandsk utdanning, opptak og tilgang til utdanningane er veletablerte og operative heilt uavhengig av NKR. I sum vurderer vi at heile utdanningssystemet på nivåa 2–4 primært er regulert gjennom andre mekanismar, og at desse er meir inngripande enn NKR. Vi har med andre ord lagt til grunn at NKR i svært liten grad har effektar på denne delen av utdanningssystemet, og at eventuelle forhold knytt til arbeidslivet vil bli fanga opp i datamaterialet vårt. Analysane av det empiriske materialet vårt har heller ikkje gjeve indikasjonar på det motsette.

I tråd med oppdraget frå Kunnskapsdepartementet har vi også lagt fram desse vurderingane for Utdanningsdirektoratet, som er det forvaltningsorganet med hovudansvar for utdanningane på desse nivåa. Vi har i samråd med direktoratet i all hovudsak sett vekk frå alle utdanningane som i dag er innplassert på nivåa 2–4, men med to unntak: For det fyrste har vi stilt spesifikke spørsmål til utdanningsinstitusjonane om korleis dei opplever forholdet mellom NKR og overgangar, inkludert overgangar frå vidaregåande opplæring til høgare utdanning eller høgare yrkesfagleg utdanning. Vi har vidare opna opp for at informantar, både i sjølvevalueringane og i intervjuar, kan uttale seg om effektane NKR har hatt på utdanningssystemet generelt. Særleg har vi vore merksame på korleis informantar opplever NKR og vidaregåande opplæring.

For det andre har vi sett hen til todelinga av nivå 4 i 4A og 4B som bakteppe for diskusjonen av parallelle nivåskildringar for nivåa 5–8. Grenseoppgangen mellom høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning har ei forankring i vidaregåande opplæring og skiljet mellom studiespesialisierende vidaregåande opplæring på den eine sida og fag- og yrkesopplæring på den andre. I spørsmålet om forholdet mellom høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning på same nivå har det vore vanleg og naturleg å vise til nettopp den todelinga i NKR som er knytt til strukturen i vidaregåande opplæring.

For diskusjonen om systemet for realkompetansevurdering har vi sett til litteratur på dette temaet, som inkluderer bruken av realkompetansevurdering i grunn- og vidaregåande opplæring.

Vi vurderer at det å sjå bort frå utdanningar på nivå 2–4 i liten grad har svekkja evalueringa, og der vi har stilt opne spørsmål til ulike aktørar om overgangar eller utdanningssystemet har vi ikkje funne grunnar til å revurdere denne tilnærminga.

Læringsutbyteskildringar for enkeltutdanningar

Både i oppdraget frå Kunnskapsdepartementet og i eitt av evalueringsspørsmåla kjem det opp spørsmål om dei ulike utdanningsnivåa har gode nivå- og læringsutbyteskildringar. Vi har gjort ei avgrensing rundt dette, der vi ser på både nivåskildringane i NKR og på *systema* for å omsetje desse til konkrete læringsutbyteskildringar for enkeltutdanningar. Vi har imidlertid ikkje sett på dei konkrete læringsutbyteskildringane for desse utdanningane. I 2015 gjennomførte NOKUT ein større gjennomgang av læringsutbyteskildringane i fleire høgare utdanningar på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet og vurderte kvaliteten i desse, og om dei var i tråd med NKR.³⁵ NOKUT gjennomførte i 2014 og 2015 også ei rekke panelvurderingar av læringsutbyteskildringar i søknader om akkreditering av fagskuleutdanningar.³⁶ Både desse var basert på sakkunnige vurderingar. Dette gav nyttig informasjon, men vi har ikkje gjort tilsvarende vurderingar i denne evalueringa. Det er fleire utfordringar ved ei slik tilnærming som det er vanskeleg å handtere:

For det fyrste er det ei fagleg utfordring. Læringsutbyteskildringar kan ha mange ulike kvalitetar og fleire ulike kvalitetsdimensjonar. Når evalueringstemaet er NKR generelt, vil det vere vanskeleg å lande på gode kriterium for å vurdere den *overordna* kvaliteten på læringsutbyteskildringar, utan å leggje regelverket til grunn. Det er sannsynleg at det finst motsetnader mellom kva som er krava som ligg i regelverket, og andre kvalitetar som kjem på utsida av dagens reglar. Ettersom denne evalueringa ikkje har regelverksetterleving som evalueringskriterium, er det unaturleg å vurdere læringsutbyteskildringane for enkeltutdanningar på denne måten.

For det andre er det ei grenseoppgang med systemet for akkreditering. I systemet for akkreditering av utdanningar er det minimumskrav til læringsutbyteskildringar. Å skulle evaluere læringsutbyteskildringar ved enkeltutdanningar vil anten kunne vere ei overprøving av systemet for akkreditering og den kvalitetssikringa som ligg til grunn i dette, eller ei overprøving av dei faglege og utdanningsfaglege vurderingane som ligg til grunn for utforminga av læringsutbyteskildringane på den enkelte utdanningsinstitusjon. All den tid denne evalueringa heller ikkje er ei evaluering av utdanningskvalitet, vil det kunne vere uryddig å skulle revurdere desse, og utan støtte i systema for kvalitetssikring som utdanningsinstitusjonane har.

For det tredje er dette også eit ressursspørsmål. Å sjå på eit tilstrekkeleg antal læringsutbyteskildringar i enkeltutdanningar for å avgjere kvalitet vil vere eit svært krevjande arbeid. Mengda i seg sjølv vil kunne krevje mykje arbeid, og det vil vere naudsynt med sakkunnige for kvart enkelt sett med læringsutbyteskildringar. Det vil etter vårt syn vere lite føremålstenleg bruk av ressursane og vil kunne redusere verdien av dei andre datainnsamlingane.

³⁵ Sørskår, «Kartlegging av læringsutbyttebeskrivelser».

³⁶ NOKUT, «Panelvurdering av overordnede læringsutbyttebeskrivelser».

I sum har vi landa på at det er mest føremålstenleg, og mest i tråd med oppdraget, å sjå systemisk på dette. Vi har imidlertid data på enkelte kvalitetar ved læringsutbyteskildringane for utdanningane gjennom spørjeundersøkingane til studentane. Dette gjev oss eit visst bilete av nokre delar av, og nokre kvalitetar ved, læringsutbyteskildringane, men basert på studentanes perspektiv og oppleving. Det vil dermed ikkje vere eit fullgodt bilete på om læringsutbyteskildringane er gode eller ikkje, men uttrykk for studentanes oppleving, nytte og bruk.

Læringsutbyteskildringar og NKR

Eit siste viktig metodisk atterhald vi har, gjeld forholdet mellom læringsutbyteskildringar og NKR. I norsk kontekst kan vi trygt seie at det er eit tett forhold mellom NKR og læringsutbyteskildringar i enkeltutdanningar, men dette forholdet er ikkje eit naudsynt forhold: Det er ikkje mogleg å ha eit nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (slik det er vanleg å tenkje på desse i dag) utan at det er knytt til læringsutbyte og læringsutbyteskildringar. Det er imidlertid mogleg å nytte læringsutbyteskildringar og ei utbytebasert tilnærming til utdanning utan at det spring ut av eit kvalifikasjonsrammeverk.

Vi har fleire plassar fokusert på læringsutbyteskildringar heller enn på NKR eksplisitt. Det er fleire årsaker til dette: For det fyrste er krava til læringsutbyteskildringar ein direkte konsekvens av innføringa av NKR³⁷, og det er NKR som gjev standardane og nivåa for desse. Vi har handtert læringsutbyteskildringar i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning som ein *integreert del* av NKR. Sjølv om bruken av læringsutbyteskildringar og læringsutbyteskildringtilnærminga i pedagogikk og didaktikk ikkje er naudsynleg knytt til NKR spesielt eller kvalifikasjonsrammeverk generelt, har vi lagt til grunn at denne koplinga likevel er reell og signifikant når det gjeld dei fenomena vi her skildrar. Det har tidlegare vore liten bruk av læringsutbyteskildringar i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning slik vi normalt forstår desse i dag. Sjølv om nokre utdanningar og miljø har jobba med dette tidlegare, og uavhengig av NKR, er desse i dag så tett knytt til kvarandre at vi vurderer at vi relativt trygt kan sjå desse i tett samanheng.

For det andre spør vi enkelte plassar imidlertid berre om læringsutbyteskildringar og ikkje NKR. Dette gjeld til dømes studentar, kandidatar og arbeidstakarar. Dette gjer vi fordi vi vurderer at det er høg sjanse for at desse, og særleg studentar, kjenner godt til læringsutbyteskildringane for den utdanninga dei går, eller har gått på, medan det er stor risiko for at dei ikkje kjenner til NKR eller ikkje har eit særleg informert forhold til det. Studentar er sannsynlegvis eksponert for læringsutbyteskildringar som igjen er uttrykk for utdanningskvalifikasjonanes forhold til NKR.

Ulempa med denne tilnærminga er sjølv sagt at vi i liten grad kan slå fast i kva grad studentar og andre har kjennskap og nytte av NKR *som sådan*. Vi trur imidlertid at denne potensielt er så låg at det vil vere relativt liten nytte i å kartleggje det, samstundes som denne ulempa er kraftig kompensert for med å spørje utførleg om læringsutbyteskildringane. Vi vurderer at spørsmål om NKR i tillegg til læringsutbyteskildringar, vil kunne bidra til å redusere kvaliteten på datamaterialet vårt ved å stille fleire spørsmål enn vi reelt har behov for, og at spørsmåla under eitt kan framstå mindre relevante enn dei elles ville gjort.

Fordelane med denne tilnærminga er at vi fokuserer på det området der vi har god grunn til å tru at vi kan sjå effektar og har gått djupare inn i desse. Ein av dei viktigaste fordelane, på

³⁷ Og nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høgare utdanning.

tvers av informantar, er at vi på denne måten får høve til å fange opp kjennskap, bruk og nytte av NKR, sjølv om mange ikkje skulle kjenne til NKR som sådan. Det er etter vår vurdering høg sjanse for at mange er eksponert for NKR utan å kjenne til namnet eller delar av systemet, og at det har vore viktigare for evalueringa å setje desse effektane inn i kontekst heller enn å dokumentere manglande effektar.

3 Utdanningskvalitet og regulering av utdanning

Det fyrste av to område som denne evalueringa tar for seg er *utdanningskvalitet og regulering av utdanning*. Med det meiner vi korleis NKR bidrar til å regulere og styre høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, kva rolle NKR spelar i administrering, utvikling, gjennomføring, revidering av utdanningsprogram og kva rolle NKR spelar i arbeidet med utdanningskvalitet og kvalitetssikring av utdanning. På bakgrunn av ein stor mengde data forsøker vi å få fram hovudtrekk ved dagens situasjon og måten NKR verkar på utdanningsområdet. Vi både presenterer den samla empirien på området og diskuterer dei ulike sidene av denne opp mot kvarandre.

Ei viktig årsak til at vi har trekt fram området utdanningskvalitet og regulering av utdanning spesielt, er at vi har lagt til grunn at NKR har hatt relativt stor innverknad på høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Vi har samstundes lagt til grunn at NKR har hatt svært liten effekt på grunnopplæring og vidaregåande opplæring, som er regulert gjennom heilt andre mekanismar (sjå kap. 2.3). Evalueringa har sette seg føre å gje eit bilete av både dei formelle reguleringane og styringslinjene knytt til NKR samt andre effektar NKR har hatt på utdanningssektoren. Vi ser også på bruken av NKR i gjennomføringa av utdanning og for studentar, og i kva grad NKR har ei rolle i utdanningsinstitusjonanes arbeid med utdanningskvalitet.

Når vi skal sjå på effektane NKR har på utdanningskvalitet og regulering av utdanning, er det viktig ikkje å berre sjå på NKR som overordna rammeverk, men også på reguleringa og bruken av læringsutbyteskildringar i utdanningane. Krava som gjeld læringsutbyteskildringar, og bruken av desse, er for dei fleste utdanningane ein direkte konsekvens av innføringa av NKR. Koplinga mellom desse er ei kjennsgjerning, og det er i liten grad mogleg å snakke om NKR utan å snakke om læringsutbyteskildringar.

Datamaterialet som ligg til grunn for dette kapittelet er stort og samansett. For perspektivet til utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa har vi i hovudsak støtta oss på sjølvevalueringane, og vi gjengjev datamaterialet i delrapporten *Kva meiner institusjonane og fagmiljøa om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og læringsutbyteskildringar?*³⁸ For studentanes bruk og oppleving av læringsutbyteskildringar i utdanningane støttar vi oss kraftig på Studiebarometerets studentundersøking (2021) og fagskuleundersøking (2022). Vi gjengjev svarfordelingar og analysane i delrapporten *Korleis oppleverer studentane læringsutbyteskildringar for utdanning?*³⁹ Vidare har vi gjennomført intervju med studentorganisasjonane ONF og NSO, organisasjonar frå fagskulesektoren og Fagskulerådet, Universitets- og høgskulerådet, einskilde fagpersonar frå senter for universitets- og høgskulepedagogikk, og intervju med arbeidsgjevar- og arbeidstakarorganisasjonar.

Den overordna tendensen i datamaterialet på dette området peikar mot at NKR i stor grad har vore regulerande for høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Fyrst og fremst har det vore regulerande i den forstand at NKR har lagt generelle *rammer* og *minimumskrav* for dei enkelte utdanningane, men det har også vore viktig for arbeidet med å utvikle og gjennomføre utdanningane og til ein viss grad førande for både *innhaldet* i utdanningane og for det *pedagogisk-didaktiske arbeidet* til institusjonane. Vi ser at NKR er relevant for studentane og på fleire område er med på å forme studiekvardagen deira. NKR er også eit viktig referansepunkt for andre aktørar som jobbar med høgare utdanning og

³⁸ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1».

³⁹ Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2».

høgare yrkesfagleg utdanning. NKR blir i relativt stor grad opplevd som eit politisk styringsverktøy.

Det er imidlertid ein god del variasjon på kva område NKR har fungert regulerande, og det har fungert ulikt for ulike aktørar. Om effektane blir opplevd som nyttige eller problematiske, viktige eller irrelevante, av aktørane i utdanningssektoren er det også mange ulike perspektiv på. Vi kan ikkje eintydig seie at den inngripande funksjonen NKR har, har negativ effekt eller blir unisont oppfatta som problematisk.

I dette kapittelet presenterer vi denne empirien og dei sentrale temaa vi har identifisert i datamaterialet vårt. Vi går fyrst gjennom dei formelle og forvaltningstekniske sidene ved NKR og læringsutbyteskildringar. Vidare ser vi på korleis NKR blir oppfatta og brukt av utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa i arbeidet deira med utdanningane. Vi presenterer korleis studentane opplever og bruker læringsutbyteskildringane på utdanningane dei går på. Og avslutningsvis diskuterer vi NKRs innverknad på utdanningssystemet som sådan.

3.1 Formell regulering og forvaltning

Eit fyrste skritt i å skildre korleis NKR fungerer i dag er å gje ei oversikt over dei formelle rammene som NKR inngår i og som gjeld regelverk, forvaltning, kontroll og styring av utdanningane. Dei formelle rammene og måten NKR blir brukt på ved utdanningsinstitusjonane står ikkje i eit ein-til-ein-forhold, så dette kan bidra til å få fram den forvaltningstekniske funksjonen til NKR. I denne delen gjer vi greie for lov- og regelverk, retningslinjer og kriterium som gjeld NKR og EQF, kva institusjonar som forvaltar regelverket og utøver myndigheit innanfor området og korleis desse fungerer og samverkar.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Ved innføringa i 2011 blei NKR samanfatta og fastsett i eit dokument,⁴⁰ som er eit primært referansepunkt i denne evalueringa. Dette dokumentet gjer mellom anna greie for bakgrunnen, føremåla og prinsippa for NKR, skildrar forholdet det har til utdanningskvalifikasjonar og til andre mekanismar på dette området, som til dømes ordningar for godkjenning og realkompetansevurdering. Det er også i dette dokumentet at Kunnskapsdepartementet fastsett nivåstrukturen og nivåskildringane for NKR. Det er verd å merke seg at dokumentet som fastsett NKR ikkje i seg sjølv har ein formell, regulerande status, men det er ved at lover og forskrifter som regulerer utdanning refererer til NKR at rammeverket får ein juridisk status.

Fagskulelova og universitets- og høgskulelova

Heilt sentralt i NKR-reguleringa er universitets- og høgskulelova og fagskulelova. Desse er sentrale både fordi dei har stor regulerande innverknad på høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, og fordi kvalifikasjonsrammeverkets regulering av utdanningane fyrst blei lovfesta gjennom disse to lovene.

Universitets- og høgskulelova gjev heimel allereie frå 2005 til ei forskrift om nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, forstått som forløparen til NKR, *nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høgare utdanning* – som blir innført i Noreg i forlenging av QF-

⁴⁰ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR».

EHEA⁴¹. Frå 2016 slår universitets- og høgskulelova fast at «[a]kkrediterte studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk»⁴². Dette viser til at det er eit krav om samsvar mellom alle studietilbud og NKR, uavhengig av om det er NOKUT eller institusjonen sjølv som akkrediterer studietilbodet. Det er samstundes inga anna presisering av kva det vil seie at studietilbodet skal vere «i samsvar med NKR».

Fagskulelova inneheld frå desember 2010 ein liknande heimel for å gje forskrift om eit nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, og frå 2018 inneheld fagskulelova § 5 ei tilsvarande formulering som universitets- og høgskulelova om at fagskuleutdanning skal vere i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

Når lovverket her viser til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, er det dokumentet som Kunnskapsdepartementet fastsette i 2011 som ligg til grunn. NKR får si eiga forskrift fyrst i 2017. Før kravet om samsvar som kjem i lovs form i 2016 og 2018, er det forskriftene studietilsynsforskrifta og fagskuleforskrifta som regulerer desse forholda.

Det er relevant å merke seg at kravet i universitets- og høgskulelova gjeld studietilbud, også uavhengig av om dei fører fram til ein heil grad eller ikkje. Det er relevant fordi det fører til at også mindre studietilbud, som til dømes årseiningar, også skal vere i samsvar med NKR, sjølv om desse ikkje er innplassert i NKR som eigne kvalifikasjonar. Det har vore vanleg å leggje til grunn at enkeltemne og mindre einingar som institusjonane sjølv har akkreditert i prinsippet skal kunne inngå som ein del av ein heil kvalifikasjon. På den måten betyr *ikkje* dette kravet alle mindre studietilbud skal dekkje nivåskildringane for heile nivået, men det betyr at det ikkje har vore opning i regelverket for at universitet og høgskular kan tilby mindre studietilbud på til dømes nivå 5. Sjølv om denne praksisen har vore relativt ukontroversiell, har den ei prinsipiell utfordrande side ved seg fordi det har satt på spissen kva det vil seie å vere «i samsvar med NKR».

Både utdanningsinstitusjonane og NOKUT har over tid hatt ein praksis der samsvaret mellom studietilbodet og NKR snevert er forstått som at det samla læringsutbyttet skal liggje på nivået NKR stiller opp, at læringsutbyttet i all hovudsak skal dekkje dei områda som er satt opp i nivåskildringane og at læringsutbytteskildringane for kvart studietilbud skal vere knytt til dei språklege og strukturelle standardane som nivåskildringane har.⁴³ Med denne forståinga av «samsvar» er det både eit minimumsnivå av kompleksitet som ligg i kravet, men også ei breidde i kva ein kvalifikasjon skal dekkje. Praksisen i dag er sannsynlegvis noko mindre streng enn tidlegare, og det er eit visst skjønnsrom for å avvike frå dei språklege og strukturelle standardane, eller frå enkeltformuleringar i NKR, dersom det samla læringsutbyttet varetar kravet og det er fagleg grunngeve.

Fagskular har i dag ikkje har lov til å gi studiepoeng for mindre einingar som ikkje *allereie* er ein del av ei akkreditert utdanning. Regelverket avgrensar høgare yrkesfaglege utdanningar til å vere maksimalt 120 studiepoeng,⁴⁴ eller unntaksvis 180 studiepoeng under enkelte vilkår. Endringar i fagskulelova 2021 fjerna minimumsgrensa på 30 studiepoeng for fagskuleutdanningar, noko som gjer at det i dag ikkje finst ei nedre grense på kor små fagskuleutdanningane kan vere.

⁴¹ The framework of qualifications for the European Higher Education Area

⁴² Universitets- og høgskulelova, § 3-1

⁴³ NOKUT, «Veiledning om akkreditering av studietilbud», 12–13.

⁴⁴ Dette tilsvarer 2 år normerte fulltidsstudiar.

Sentrale forskrifter

Til kvar av lovene over er det ei forskrift utforma av Kunnskapsdepartementet, høvesvis studiekvalitetsforskrifta og fagskuleforskrifta, som, med unntak av eitt punkt om opptakskrav til fagskuleutdanning, ikkje viser direkte til NKR i det heile.

Både for høgare utdanning og for høgare yrkesfagleg utdanning har NOKUT utforma særskilde forskrifter som gjeld akkrediterings- og tilsynsaktivitet. I desse forskriftene er mange av krava til akkreditering av utdanningar formulerte og fleire av krava i anna regelverk presisert. I desse to forskriftene kjem det krav til læringsutbyte og læringsutbyteskildringar med utgangspunkt i NKR. Vidare går det i både forskriftene fram krav til korleis utdanningas innhald, oppbygging, og undervisnings-, lærings- og vurderingsformer skal vere tilpassa læringsutbyttet. Dette koplår læringsutbyteskildringane for utdanningane tett saman med andre faglege, pedagogiske og didaktiske krav til utdanningane.

For høgare utdanning kom kravet om læringsutbyteskildringar for utdanningane og samsvar med NKR i studietilsynsforskrifta i 2011,⁴⁵ og dei høgare utdanningsinstitusjonane fekk ved innføringa av kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning frist til utgangen av 2012 for å utarbeide læringsutbyteskildringar. For høgare yrkesfagleg utdanning blei tilsvarande krav til læringsutbyteskildringar innført med fagskuletilsynsforskrifta i 2013.⁴⁶

Dei fleste krava i desse forskriftene er ikkje i seg sjølv direkte knytt opp mot NKR, men dei skal utgjere eit konsistent heile i læringsutbyteskildringane, som i sin tur gjev rammer for nivå, breidde og strukturell standard på læringsutbyteskildringane. Krava i desse forskriftene sikrar for det fyrste at læringsutbyttet for den enkelte utdanninga skal vere i tråd med NKR, men både fagskuletilsynsforskrifta og studietilsynsforskrifta krev også at utdanningas innhald, struktur, infrastruktur samt undervisnings-, lærings- og vurderingsformer skal vere «egnet for at studentene skal kunne oppnå læringsutbyttet» eller «tilpasset læringsutbyttet for studietilbudet». I tillegg til krav som gjeld utdanninga som sådan, gjev dei same forskriftene på denne måten også krav om korleis utdanningsinstitusjonane skal arbeide. For høgare utdanning set studietilsynsforskrifta også institusjonens systematiske kvalitetsarbeid i samanheng med læringsutbyttet ved at kvalitetsarbeidet skal «dekke alle vesentlige områder av betydning for kvaliteten på studentenes læringsutbytte». For høgare yrkesfagleg utdanning gjev fagskuletilsynsforskrifta krav til at læringsutbyttet skal vere forankra i yrkesfeltet.

⁴⁵ Studietilsynsforskrifta 2011, <https://lovdata.no/forskrift/2011-01-27-297/§4-2>

⁴⁶ Fagskuletilsynsforskrifta 2013, <https://lovdata.no/forskrift/2013-12-12-1504/§3-2>

Studietilsynsforskrifta § 2-2:*§ 2-2. Krav til studietilbudet*

(1) Læringsutbyttet for studietilbudet skal beskrives i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, og studietilbudet skal ha et dekkende navn.

...

(4) Studietilbudets innhold, oppbygging og infrastruktur skal være tilpasset læringsutbyttet for studietilbudet.

(5) Undervisnings-, lærings- og vurderingsformer skal være tilpasset læringsutbyttet for studietilbudet. Det skal legges til rette for at studenten kan ta en aktiv rolle i læringsprosessen.

Studietilsynsforskrifta § 4-1:*§ 4-1. Krav til det systematiske kvalitetsarbeidet*

(1) Institusjonens kvalitetsarbeid skal være forankret i en strategi og dekke alle vesentlige områder av betydning for kvaliteten på studentenes læringsutbytte

Fagskuletilsynsforskrifta § 2-1:*§ 2-1. Utdanningens innhold og form*

Fagskolen skal samarbeide med aktører i arbeidslivet for å sikre at utdanningens læringsutbytte er relevant for ett eller flere yrkesfelt.

Utdanningens læringsutbytte skal være utformet i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), og kvalifikasjonen skal være tilstrekkelig for å utøve yrket.

Utdanningen skal ha

- *et dekkende navn*
- *et faginnhold og en struktur som er egnet til at studentene kan oppnå læringsutbyttet*
- *undervisnings-, lærings- og vurderingsformer som er egnet til at studentene kan oppnå læringsutbyttet*

Som tidlegare nemnd har NKR hatt rettsleg regulerande effekt sidan innføringa i 2011, og då er det særleg gjennom universitets- og høyskulelova, fagskulelova, fagskuletilsynsforskrifta og studietilsynsforskrifta. Til trass for at dette var varsla allereie i 2012, var det fyrst i november 2017 at NKR fekk ei eiga forskrift og såleis fekk rettsleg status også på eigne bein. I stort er forskrifta ei forskriftsfesting av det som allereie var gjeldande, men det førte med seg ytterlegare to endringar. For det fyrste presiserer *forskrift om NKR og EQF* at den gjeld for alle «[t]ilbydere med godkjenning eller akkreditering i henhold til opplæringslova, privatskolelova [sic], fagskoleloven, universitets- og høyskoleloven og voksenopplæringsloven»⁴⁷. For det andre kjem det eit tydelegare krav til læringsutbyteskildringar for kvalifikasjonar på alle nivå, ved at «[f]aglige planer for kvalifikasjoner (læreplaner, utdanningsplaner, fagplaner og studieplaner, mv.) skal utformes

⁴⁷ Forskrift om NKR og EQF, § 1

med læringsutbyttebeskrivelser i tråd med de overordnede læringsutbyttebeskrivelsene (deskriptorene) for aktuelt nivå»⁴⁸. Særleg er det å merke at NKR her gjer seg gjeldande for kvalifikasjonar i grunnopplæring og vidaregåande opplæring, der det tidlegare ikkje har hatt rettsinnverknad på desse.

Forskrift om NKR og EQF gjev eit skydd til bruken av nivåa i NKR. Det inneber at ein ikkje kan føre opp eit nivå i NKR utan at kvalifikasjonen er innplassert i rammeverket, og utan at institusjonen er godkjent eller akkreditert av myndighetene. Denne forskrifta peikar i merknad også ut NOKUT og Utdanningsdirektoratet som «ansvarlig myndighet».⁴⁹

Forskrift om NKR og EQF forskriftsfestar to sentrale reguleringar frå NKR som understøttar krava i utdanningsregelverket: Forskrifta gjev nivåskildringar for kvart enkelt nivå, og som gjev både nivåmessig, breiddemessig og taksonomiske rammer for utdanningane. Gjennom ei oversikt over innplasserte kvalifikasjonar seier NKR gjennom denne forskrifta også kva nivå ei utdanning som eit minimum skal liggje på. Det er altså her minimumskrava til nivå og overordna læringsutbytteskildringar blir definert. Tidlegare har dei berre vore å finne i dokumentet som ligg til grunn for innføringa,.

I lov- og forskriftsverket som regulerer høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, er det fleire punkt som regulerer utdanningsinstitusjonanes arbeid med godkjenning, realkompetansevurdering, fritak, og liknande, og som har ei kopling til NKR. Vi ser nærmare på reguleringane som gjeld mobilitet og livslang læring i kapittel 4.

Andre krav og reguleringar

Det øvrige landskapet av reguleringar som er relevant for NKR er samansett og lite oversiktleg. Det er her snakk om reguleringar som ikkje er direkte konsekvensar av NKR, men som er tilstøytande og samverkar med krava som følgjer med NKR.

Den mest gjennomgåande reguleringa er den som styrer innhaldet i enkeltutdanningar og særleg rammeplanar og nasjonale retningslinjer i høgare utdanning. Det er ei lang rekkje utdanningar innan høgare utdanning som er styrt av rammeplanar og retningslinjer,⁵⁰ og gjeld dei fleste helse- og sosialutdanningar (RETHOS)⁵¹ og lærarutdanningar. I tillegg kjem ingeniørutdanning og bachelorutdanning i rekneskap og revisjon. Rammeplanane og retningslinjene har som føremål å sikre at alle kandidatar som har gjennomført desse utdanningane, har likeverdig sluttkompetanse, uavhengig av utdanningsinstitusjon.

Desse sentrale reguleringane av utdanningar er relevante for NKR i den forstand at dei i utstrek grad bruker læringsutbytteskildringar for å bestemme utbyttet av utdanningane og overlèt eit handlingsrom for lokal tilpassing til utdanningsinstitusjonane. Dette er i motsetnad til andre utdanningar der utdanningsinstitusjonen aleine er ansvarleg for å utforme læringsutbytteskildringar. Denne styringa av utdanningar er ikkje ein funksjon av NKR i seg sjølv, men det er mellom anna ved bruk av verktøya i NKR at rammeplanane og retningslinjene styrer utbyttet av utdanningane, og dei samverkar med måten NKR regulerer på.

Fleire utdanningar og utdanningstypar har internasjonale krav, anten aleine eller i kombinasjon med nasjonale reguleringar. Det kan til dømes vere internasjonale

⁴⁸ Forskrift om NKR og EQF, § 4

⁴⁹ Forskrift om NKR og EQF, merknad til § 2

⁵⁰ Det kongelige kunnskapsdepartement, «Rammeplaner for høyere utdanning».

⁵¹ Nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningane (RETHOS)

konvensjonar som Noreg har slutta seg til eller internasjonale bransjekrav. Mange av desse, til dømes dei fleste helseutdanningane, er harmonisert i Europa og på den måten sikrar nivået på utdanningane. Somme av desse internasjonale krava knyt seg opp til nivå i EQF og er på den måten relevant for korleis dei norske utdanningskvalifikasjonane er innplasserte i NKR. I stort er dei fleste av desse utdanningane på linje, men det finst også enkelte døme på diskrepans mellom dei internasjonale krava og korleis NKR regulerer nivåa.

For høgare yrkesfagleg utdanning er det for ein del utdanningar etablert nasjonale planar.⁵² Dette er planar som ikkje er sentralt regulerte, men som er utforma som eit verktøy som fagskulane kan dra nytte av for å lette arbeidet med å utvikle og kvalitetssikre utdanningane. Desse er ikkje formelt bindande for fagskulane, men mange av utdanningane som er aktuelle legg seg opp mot desse.

Akkreditering og tilsyn

Reguleringslandskapet for NKR inkluderer fleire ulike myndigheiter og styringslinjer. Dette er i stor grad ei organisering som følgjer systemet for faglege fullmakter i utdanningssektoren. Vi skal ikkje gå detaljert gjennom dette, men kort peike på kva instansar som er involvert i å vurdere læringsutbyteskildringar for dei enkelte studieprogramma og nivået i NKR. Det viktige poenget er at det er mange ulike aktørar involvert i utøving av desse reguleringane, og at dette kan bidra til å farge kva erfaringar utdanningssektoren har med reguleringar generelt og NKR spesielt.

Det er utdanningsinstitusjonane innan høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning som har ansvaret for å utarbeide og kvalitetssikre læringsutbyteskildringar for utdanningane, eller gjere tilpassingar av sentralt utforma læringsutbyteskildringar, samt sikre at desse samsvarer med nivået utdanninga har i NKR og nivåskildringane som følgjer nivået. Deretter har mange utdanningsinstitusjonar også fullmakt til å akkreditere desse utdanningane. For høgare yrkesfagleg utdanning er det berre institusjonar med fagområdeakkreditering som på eiga hand kan akkreditere utdanningar innanfor eit avgrensa fagområde.⁵³ For høgare utdanning kan dei med institusjonsakkreditering som universitet eller høgskule på eiga hand akkreditere utdanningar på høvesvis alle område eller på område dei også gjev doktorgradar. Institusjonar med fullmakter til å akkreditere eigne utdanningar, anten generelt eller på eit avgrensa område, må ha system for å sikre at utdanningane tilfredsstillar krava til nivå og læringsutbyteskildringar slik dei står i NKR. Det inneber at institusjonane i stor grad sjølv forvaltar den regulerande myndigheita som NKR kviler på. For alle andre utdanningsinstitusjonar og utdanningar er det NOKUT som er akkrediterande myndigheit. Det betyr at ein må søkje NOKUT om akkreditering, og at mellom anna nivået på utdanninga og læringsutbyteskildringane blir vurdert opp mot NKR. Avhengig av institusjonstype og fullmakter er det på denne måten ulike instansar som utøver myndigheiter som følgjer av NKR.

Periodiske evalueringar

For høgare utdanning krev studiekvalitetsforskrifta og studietilsynsforskrifta at institusjonen har periodiske evalueringar av alle studietilbod.⁵⁴ Dette inneber også at

⁵² Nasjonalt fagskoleråd, «Nasjonale planer».

⁵³ Kunnskapsdepartementet har varsla innføringa av eit system for institusjonsakkreditering også for fagskular, men dette er ikkje utarbeidd i skrivande stund.

⁵⁴ Studiekvalitetsforskrifta, § 2-1 andre avsnitt og studietilsynsforskrifta, § 4-1 tredje avsnitt

institusjonane skal kontrollere at utdanningas struktur og innhald er eigna til å nå læringsutbyteskildringane. Dei periodiske evalueringane utgjer eit sentralt element i institusjonanes eige systematiske kvalitetsarbeid.

For høgare yrkesfagleg utdanning er det fagskulelova, fagskuleforskrifta og fagskuletilsynsforskrifta som saman gjev føringar for at fagskulane skal ha eit systematisk kvalitetsarbeid som skal sikre at utdanningane er i tråd med akkrediteringskrava.⁵⁵

Koplinga i både desse regelverka, og særleg for høgare utdanning, gjer at element frå NKR er integrert i institusjonanes kvalitetsarbeid på ein måte som gjer at NKR ikkje direkte regulerer, men regulerer indirekte eller samverkar med andre krav og reguleringar som har konsekvensar for utdanningssektoren. Vi skal vere varsame med å overdrive eller overvurdere effektane av NKR i seg sjølv, og det er heilt klart at krava til utdanningsinstitusjonanes systematiske kvalitetsarbeid både står på eigne bein og er regulerande for institusjonane, uavhengig av NKR. Likevel må vi ta omsyn til korleis NKR verkar saman og gjennom anna regelverk for å forstå i kva grad NKR er vevd inn i den samla reguleringa av utdanning i Noreg.

EQF og forholdet til ESG og Lisboa-konvensjonen

I europeisk samanheng er det fleire system, avtalar, nettverk og liknande som knyt seg opp til alt frå utdanningskvalitet og tilgang til utdanning, til mobilitet, sysselsetting og arbeid. Instansar som jobbar med dette spenner frå FN-organet UNESCO, via EU-kommisjonen og Europarådet, til mellomstatlege ordningar som Nordisk råd og eit stort antal nettverk. Det er likevel det europeiske området for høgare utdanning som i stor grad verkar attende på norsk kontekst og regelverk. Vi skal kort trekkje fram tre sider ved dette som samverkar og utgjer eit heile. Vi trekk fram desse tre fordi dei i stor grad ikkje berre har bidratt til å forme norsk høgare utdanning, men har vore sentrale sider ved NOKUTs verksemd som organ for kvalitet i utdanninga. Det har også hatt konsekvensar for sektoren.

Ekstern kvalitetssikring av høgare utdanning i Noreg er underlagt dei europeiske krava til eksterne kvalitetssikringsorgan, *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG). Dette er standardar for utdanningsinstitusjonanes kvalitetsarbeid og NOKUTs verke og er integrerte i norsk regelverk.⁵⁶

Lisboa-konvensjonen om godkjenning av høgare utdanning legg tilsvarande føringar for at dei tilsluttande statane skal godkjenne høgare utdanningskvalifikasjonar frå dei andre partslanda. I forlenging av denne er det også etablert standardar for godkjenning av høgare utdanning som gjeld både organ med eigne godkjenningsordningar⁵⁷ og utdanningsinstitusjonanes godkjenningsarbeid.⁵⁸ Standardane som spring ut av konvensjonen er også regulert i norsk regelverk.⁵⁹

⁵⁵ Fagskuleforskrifta, § 49 fyrste avsnitt og fagskuletilsynsforskrifta § 4-1 tredje og fjerde avsnitt.

⁵⁶ Studiekvalitetsforskrifta, § 2-1 tredje avsnitt og § 2-2 fjerde avsnitt

⁵⁷ European Area of Recognition Project, «EAR Manual».

⁵⁸ European Area of Recognition Project, «EAR-HEI Manual».

⁵⁹ Universitets- og høgskulelova, § 3-4 andre avsnitt og § 3-5 tredje avsnitt, studiekvalitetsforskrifta, § 1-5 fjerde avsnitt.

Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF) har kome inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Her kviler NKR på EU-kommisjonens rekommandasjon om EQF frå 2008 og oppdaterte rekommandasjon frå 2017.

Både Lisboa-konvensjonen⁶⁰ og ESG⁶¹ viser eksplisitt til kvalifikasjonsrammeverk og bruken av desse for godkjenning og kvalitetssikring av utdanning. Den systematiske bruken av kvalifikasjonsrammeverk, der desse finst, er tilrådd i både desse. I EQF-rekommandasjonen er også europeiske system for godkjenning og kvalitetssikring av utdanning peika på som sentrale bakteppe for innføringa av kvalifikasjonsrammeverket. På denne måten heng desse tre verktøya tett saman og er meint å samverke. Av di alle desse tre delane er integrerte delar av det norske regelverket, kan ein seie at måten desse verkar saman på europeisk nivå også har føringar og konsekvensar for utdanningssektoren og kastar lys over korleis det norske regelverket er skrudd saman og verkar.

3.2 NKR, autonomi og styring

I konteksten av formell regulering har vi sett nærmare på spørsmålet om styring og utdanningsinstitusjonanes og fagmiljøas autonomi i lys av NKR. Som vi har vist i gjennomgangen av regelverket og dei formelle styringslinjene, så har NKR og læringsutbyteskildringar innverknad på mange område av utdanningsinstitusjonanes verksemd. Vi skal no sjå nærmare på dette i samanheng med kva erfaringar dei ulike aktørane i sektoren har når det kjem til autonomi og handlingsrom, og kva konklusjonar vi kan trekkje av dette.

Sjølvevalueringane er den klart viktigaste kjelda til informasjon om korleis utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa vurderer handlingsrommet sitt. I desse kjem respondentane inngåande inn på korleis og på kva område NKR fungerer regulering. Vi spurde om i kva grad og korleis utdanningsinstitusjonane opplever at NKR fungerer som regulering, i kva grad dei opplever denne reguleringa som praktisk og føremålstenleg og korleis dei samverkar med andre krav. Vidare har vi undersøkt korleis NKR legg regulering føringar for korleis utdanningsinstitusjonane jobbar fagleg, strukturelt, pedagogisk og didaktisk. Vi ser fyrst på korleis utdanningsinstitusjonane vurderer den faglege og institusjonelle autonomien sett i lys av NKR. Vidare kjem vi inn på den utdanningsfaglege autonomien, før vi kjem inn på rammeplanar og retningslinjer i høgare utdanning som ein særskild tematikk.

Fagleg og institusjonell autonomi

Som vi har sett av gjennomgangen av regelverket, gjev krava til NKR og læringsutbyteskildringar omfattande føringar for utdanningsinstitusjonane. Vi har undersøkt korleis utdanningsinstitusjonar og fagmiljø opplever og vurderer føringane for fagleg og institusjonell autonomi. På eit overordna nivå svarer utdanningsinstitusjonane frå både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning at krava knytt til NKR er mogleg å etterleve,⁶² men det er ein god del variasjon i korleis dei vurderer at NKR påverkar det institusjonelle handlingsrommet.

⁶⁰ Council of Europe, «Recommendation on the use of qualifications frameworks». Dette er ein tilleggstekst til konvensjonen. Konvensjonen blei vedtatt før etableringa av dei europeiske kvalifikasjonsrammeverka.

⁶¹ European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) mfl., ESG, 11.

⁶² Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 11–13.

Den største gruppa innan høgare utdanning, og som representerer hovudtendensen blant universitet og høgskular, anerkjenner krava som førande, men at desse i stort verkar positivt eller ikkje negativt. Det er relativt stor semje om at det er mogleg å etterleve krava, og at det for det meste er føremålstenleg. Somme peikar jamvel på at handlingsrommet har blitt utvida på grunn av NKR, fordi det skaper felles språk og rammer på tvers av institusjonane. Det er likevel enkelte type utdanningar som møter på utfordringar, til dømes kunstutdanningar og utdanningar med mykje praksis. For ein del kunstutdanningar handlar det om både inndeling i kunnskap, ferdigheiter og generell kompetanse og den forventa progresjonen som ligg i NKR, som passar dårleg med desse utdanningane. For utdanningar med store innslag av praksis, handlar dette om utfordringar med å sikre det forventa læringsutbyttet gjennom måloppnåing i praksisperioden.⁶³

Det er særleg ei gruppe som er svært kritisk til NKR, og som består av eldre og større universitet.⁶⁴ Det er variasjon i kor direkte kritikken deira er og kva atterhald dei har, men det er ein tydeleg fellesnemnar i denne gruppa. Kritikken mot NKR spenner over fleire tema, og det er særleg graden av statleg inngrep som er mest sentralt. Eit tilbakevendande tema for denne gruppa er korleis NKR samverkar med, eller inngår i, eit større reguleringsregime, som dei meiner er problematisk og som går utover autonomien til institusjonane.⁶⁵ Fleire høgare utdanningsinstitusjonar opplever også arbeidet med læringsutbyteskildringar som til dels reine administrative øvingar. Nokre få institusjonar er tydelege på at dei i liten grad føler seg bunden av NKR og heller ikkje gjer meir enn å tilfredsstillere minimumskrava.

Fagskulane er gjennomgåande meir positive til NKR enn dei høgare utdanningsinstitusjonane. Dei innvendingane dei har er gjennomgåande, men gjeld nokre avgrensa område, som nivåinnplasseringa til høgare yrkesfagleg utdanning, kommunikasjon med arbeidslivet og mobilitet. Det manglande handlingsrommet for å utvikle utdanningar på eit høgare nivå i NKR blir særleg trekt fram av fagskular med tekniske utdanningar. For helse- og sosialutdanningar blir inndeling i 5.1 og 5.2 særleg trekt fram som negativt.⁶⁶ Når det gjeld autonomi elles, er fagskulane derimot vesentleg mindre kritiske enn dei høgare utdanningsinstitusjonane til NKR. Dette er på mange måtar ikkje veldig overraskande, all den tid fagskulane ikkje har den same tradisjonen eller lovforankra uavhengigheita som dei høgare utdanningsinstitusjonane har. Sjølv om ein kan seie at fagskulane har ein *de facto* autonomi i den forstand at statlege myndigheiter ikkje legg direkte føringar for det faglege innhaldet, er det tydeleg frå sjølvevalueringane at fagskulane ser den faglege autonomien som underordna samfunnsoppdraget om å svare på arbeidslivets behov.

Vi ser at dei relativt omfattande føringane i NKR inngår i ein større katalog av krav og reguleringar for både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, som saman utgjer eit komplisert heile. Ein illustrasjon av dette poenget kjem i svaret ein høgare utdanningsinstitusjon gjev i sjølvevalueringa si. Denne viser til at «[u]tdanningsområdet er regulert i et komplekst sett av lover, forskrifter og bestemmelser, og hvis disse samlet tolkes snevert, vil de i noen tilfeller kunne legge begrensninger på handlingsrommet for utforming av utdanningstilbud.» Ei streng tolking av krava kan leggje utstrekke føringar for utviklinga av utdanningar ved institusjonane. Men det er samstundes utfordringar knytt til

⁶³ Aarstad mfl., 11.

⁶⁴ Nemninga er med vilje upresis for å ivareta variasjonen i svara, men samstundes peike på at det er fellesnemnarar for denne gruppa.

⁶⁵ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 11–13.

⁶⁶ Aarstad mfl., 12–13.

at tolkingsrommet i seg sjølv er delvis uklart og uavklart. Ein annan større høgare utdanningsinstitusjon peikar på at «NKR [er] innvevd i eit regelverk omgitt av eit fortolkingsoverskot som både kan svekkja institusjonane sin orienteringskapasitet og redusera tilliten til regelverket som styringsmekanisme». Det er grunn til å tru at NKR er nettopp i ein slik mellomposisjon som gjer at mange institusjonar samstundes kan oppleve det som sterkt førande og stundom så ope at konsekvensane er vanskeleg å sjå klart. Fleire høgare utdanningsinstitusjonar peikar på at NKR ikkje var meint å skulle endre utdanningssystemet, men at det reelt griper inn i institusjonanes verksemd. På den måten blir det trekt fram at det er ein avstand mellom det informasjonsverktøyet NKR er oppfatta å skulle vere, og det styringsverktøyet det i dag er.

Det er verd å også peike på at også forskningslitteraturen indikerer at læringsutbyteskildringar også har hatt ein kontroll- og målstyringsfunksjon internt på dei høgare utdanningsinstitusjonane. I NIFUs litteraturgjennomgang peikar forfattaren på studiar som viser at innføringa av læringsutbyteskildringar for utdanningane førte til «tettere interne hierarkiske ledelsesbånd», og at det hadde ført til ei styrking av den administrative linjestyringa ved at ansvaret for heile studieprogram har blitt meir aksentuert.⁶⁷ NKR er med andre ord ein styringsmekanisme som ikkje berre er knytt til statleg regulering av utdanningssektoren, men av den enkelte utdanningsinstitusjons system for styring av eigen studieportefølje. På tvers av dei høgare utdanningsinstitusjonane har den læringsutbytebaserte tilnærminga til utdanningar ei kopling til intern styring og administrasjon, og læringsutbyteskildringar er veleigna informasjonsverktøy for denne mekanismen.⁶⁸

Når det gjeld innverknaden NKR har på dei faglege aktivitetane, er det i utgangspunktet liten grunn til å tru at utdanningsinstitusjonane eller fagmiljøa både i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning opplever at NKR i seg sjølv er direkte inngripande. Nivåskildringane i NKR er utforma på ein slik måte at dei skal fungere på tvers av ulike fagområde. Dette er i motsats til mellom anna rammeplanar med sentralt utforma læringsutbyteskildringar og som har ei klar fagleg føring for enkelte høgare utdanningar. Samstundes er det meir uklart kor langt nivåskildringane grip inn utdanninganes faglege breidde. Det er sannsynleg at dei gjev ei viss føring for kva utdanningane skal innehalde. Dette gjeld til dømes verktøy for etiske refleksjonar, kunnskap om fagets historiske og samfunnsmessige rolle, osv. Mange kommenterer ikkje dette, men ein høgare utdanningsinstitusjon svarer til dømes at «En alvorlig innvending mot rammeverket er ... at det griper inn i faglige spørsmål ved institusjonene, i den forstand at det tar mål av seg å si noe normativt om innholdet i utdanningene, i motsetning til andre reguleringer som handler om struktur.»⁶⁹ Nesten alle fagmiljøa svarer at læringsutbyteskildringane spelar ei viktig rolle for den faglege utviklinga av utdanningane, men dei viser i hovudsak til at arbeidet med læringsutbyteskildringane rammar inn det faglege arbeidet og leiar til fagleg samarbeid samt fungerer som inngang til diskusjon med andre fagpersonar og studentar.⁷⁰

Fagmiljøa i høgare utdanning rapporterer også i liten grad at dei opplever at NKR innskrenkar det faglege handlingsrommet, men at til dømes rammeplanar er vesentleg meir inngripande.⁷¹ Frå desse kjem det imidlertid kritiske merknader om at NKR ikkje er like godt

⁶⁷ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser», 42.

⁶⁸ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, 42.

⁶⁹ Frå sjølvevalueringane, ikkje gjengjeve i delrapport 1.

⁷⁰ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 26–27.

⁷¹ Aarstad mfl., 25.

tilpassa alle typar utdanning, og at nokre fagmiljø er kritiske til det dei skildrar som byråkratisering av arbeidet med utdanningane. Dette resonnerer med somme av svara frå utdanningsinstitusjonane i særleg høgare utdanning, men også frå samtalar med aktørar i sektoren, som til dels ser på arbeidet med læringsutbyteskildringar som ei administrativ øving, snarare enn ei fagleg. Som motsats til dette finn vi fagmiljø som også svarer at NKR gjev eit auka handlingsrom fordi det gjev større merksemd til kva utdanninga skal føre til og støtte i arbeidet med å utvikle utdanningane. Fagskulane som er opptatte av utfordringa med manglande rom for å gje høgare yrkesfagleg utdanning på eit høgare nivå enn nivå 5, peikar på at dette også legg fagleg avgrensing på utdanningane.

Det er relativt gjennomgåande, og ikkje særleg overraskande, at det i stor grad er gjennom akkrediteringssystemet og krava til utdanningane at NKR verkar regulerande. Ein effekt av dette, som fleire peikar på i sjølvevalueringane og som både enkelte informantar og ekspertar har vist til, er at arbeidet med utdanningane blir mindre fleksibelt: I akkrediteringssystemet er det anten NOKUT eller utdanningsinstitusjonen sjølv på fullmakt som akkrediterer og kontrollerer utdanningane. Dette er gjerne tid- og ressurskrevjande system, der læringsutbyteskildringar inngår som eit sentralt element. Det kan vere utfordrande for fagmiljø som har ansvar for læringsutbytet til ei utdanning, å skulle gjere endringar utan at det løyser ut ein prosess for kvalitetssikring og eventuelt ny akkreditering. Ein konsekvens av dette kan vere at utdanningane ikkje blir endra i takt med oppdatert kunnskap eller endringar i arbeidslivet. Det kan bidra til å gjere utdanningane meir statiske fordi det reduserer endringstakta for utdanningane eller til at læringsutbyteskildringane blir utforma så generiske at dei gjev stort handlingsrom for endring og tilpassing, utan å gå gjennom ein prosess for å revidere dei.⁷² Dette går då ut over det fagnære og fagspesifikke.

Pedagogisk og didaktisk autonomi

I tillegg til å ha spurt utdanningsinstitusjonane og fagmiljø om korleis dei opplever at NKR påverkar den faglege autonomien og handlingsrommet, har vi spurt spesifikt om kva effekt NKR har hatt på det pedagogiske og didaktiske arbeidet. Det er to sider ved dette som ligg til grunn for spørsmåla:

For det fyrste har kvalifikasjonsrammeverk, i det minste slik dei er utforma i norsk og europeisk samanheng, ei klar pedagogisk slagside ved at dei spring ut av ei utbytebasert tilnærming til utdanning.⁷³ Heilt sentralt i dei europeiske kvalifikasjonsrammeverka finn vi læringsutbyteskildringar og læringsutbytetilnærminga. Ved at eit uttala føremål med NKR er å «dreie merksemda frå undervisning til læring – frå innsatsfaktorar til læringsutbytte»⁷⁴ er denne tilnærminga eksplisitt peika ut som eit føremål med rammeverket. Dette er termar og forståingar av læring som spring ut av ein spesifikk pedagogisk-didaktisk tradisjon. Med andre ord er ikkje innføringa av kvalifikasjonsrammeverk ei pedagogisk-didaktisk teorinøytral reform.

⁷² Aarstad mfl., 28.

⁷³ Karseth, «Qualifications frameworks for the European higher education area - a new instrumentalism or much ado about nothing?», 62.

⁷⁴ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 8.

For det andre, og vesentleg meir konkret, har regelverka for både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning eksplisitt regulert delar av forholdet mellom læringsutbyteskildringar og andre delar av utdanninga. For både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning er det eksplisitt i kravet at «undervisnings-, lærings- og vurderingsformer» skal vere «tilpasset læringsutbytet» eller «egnet til at studentene kan oppnå læringsutbytet», høvesvis. For baa utdanningstypene er det såleis både eit krav til at læringsutbytet skal vere i tråd med NKR, og at alle sentrale delar av utdanninga skal vere tilpassa dette. I ein viss forstand er formuleringane ei regelfesting av godt heilskapleg samsvar mellom læringsutbyte, innhald og oppbygning, undervisning og vurdering. På den måten støytar denne tilnærminga mot prinsippa for *samstemt undervisning* (ofte kalla *constructive alignment* eller *meningskapande samsvar*) som er tett knytt til læringsutbyteskildringar som verktøy.

Læringsutbyte og samstemt undervisning

Tilnærmingar til utdanning gjennom skildringar av læringsutbyte er som regel basert på ein taksonomi for læring. Det vil seie ei form for grunnleggjande klassifisering av former og nivå av læring. Den mest kjente er bidraget til psykologen Benjamin Bloom, som i 1956 formulerte ein taksonomi for det kognitive området. I denne var læringsmål delt inn i seks hierarkisk strukturerte nivå. Desse er kunnskap, forståing, bruk, analyse, syntese og evaluering. (Bloom 1984)

Seinare har det blitt vanleg å bruke det ein ofte kallar Blooms reviderte taksonomi, som blei publisert av Lorin Anderson og David Krathwhol i 2001. (Anderson & Krathwhol 2001)

Nivåskildringane i QF-EHEA og EQF kviler i stor grad på prinsippa om ein hierarkisk struktur, og bruken av verb for å differensiere mellom nivå og skildre progresjonen har taksonomiske eigenskapar.

Tett knytt til prinsippa for klassifisering av læringsutbyte og taksonomiar for læring finn vi den pedagogiske bruken av læringsutbyteskildringar, og særleg knytt til *samstemt undervisning* eller *constructive alignment*. Dette er eit veletablert pedagogisk-didaktisk prinsipp i utdanning og opplæring som handlar om at det skal vere ein samanheng mellom alle delane av eit læringsløp, slik at lærings- og vurderingsformer er knytt til det forventede læringsutbytet av læringsløpet og byggjer opp under kvarandre. Det inneber at det er ein produktiv prosess å skulle systematisk kalibrere dei ulike elementa opp mot kvarandre. I staden for å sjå for seg eit lineært og ferdig undervisningsopplegg handlar prinsippet om samstemt undervisning om at ein går att og fram mellom eit intendert læringsutbyte, undervisnings-, lærings- og vurderingsformer og det faktisk oppnådde læringsutbytet. Denne tilnærminga kan vi skildre på ein måte som er særleg gjort tilgjengeleg av John Biggs:

“Constructive alignment (CA) is an outcomes-based approach to teaching in which the learning outcomes that students are intended to achieve are *defined before teaching takes place*. Teaching and assessment methods are then designed to best achieve those outcomes and to assess the standard at which they have been achieved.” (Biggs 2014)

Prinsippa for samstemt undervisning har hatt ein enorm innverknad på utdanningssektoren, og særleg høgare utdanning, men dette er ikkje ukontroversielt. Colin Loughlin, Simon Lygo-Baker og Åsa Lindberg-Sand argumenterer til dømes for at læringsutbytetilnærminga har fått ei meir sentral rolle som verktøy for å administrere, styre og kontrollere utdanningar enn det har bidratt til utdanningskvalitet, trass i det pedagogiske landskapet det spring ut av. Vidare argumenter dei for at samstemt

undervisning under somme føresetnader kan føre til ytterlegare instrumentalisering av læringsutbyte.⁷⁵

Diskusjonane i ekspertgruppa underbyggjer til ein viss grad dette biletet. Eit syn som kom tydeleg fram var at kvalifikasjonsrammeverk, læringsutbytetilnærminga og samstemt undervisning bidrar til meir målstyring og ei teknokratisk og instrumentell tilnærming til læring. Det blir hevda at koplinga mellom læringsutbyte, undervisning og vurdering gjer at læringa må bli orientert mot kva som er målbart, og på den måten reduseres rommet for opne former for læring. På denne måten fremjar læringsutbyte éin type pedagogisk tilnærming og gjev verd til éin type læring. Fleire i gruppa peikar på NKR som pedagogisk ramme og peikar på at dette er problematisk eller etterlyser avklaring på i kva grad innføringa av NKR er ei pedagogisk reform.

I sjølvevalueringane frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning ser vi ei meir blanda vurdering. For det store fleirtalet av utdanningsinstitusjonane spelar NKR ei viktig rolle i arbeidet med å utvikle, akkreditere og revidere utdanningar. Eit fleirtal av utdanningsinstitusjonane innan høgare utdanning, og nær sagt alle fagskulane, meiner at NKR legg føringar for det faglege, pedagogiske og didaktiske arbeidet. Fleire er inne på dei instrumentelle og administrative sidene ved læringsutbyteskildringar. Samla er det liten tvil om at NKR legg store føringar for arbeidet også på dette området.

Samstundes er vurderingane av effektane dette har hatt på det pedagogiske arbeidet i stor grad positive i baa sektorar. Fleire peikar på at NKR og læringsutbyteskildringar har gjort det enklare å drive samstemt undervisning, og at det har skapt meir medvit om pedagogisk og didaktisk arbeid. Somme trekk fram arbeidet med heilskaplege studieprogram som styrka, og at den utbytebaserte tilnærminga bidrar til å setje studentane i sentrum. Samstemt undervisning ser ut til å vere eit verdifullt verktøy for fleire.⁷⁶ Også utdanningsinstitusjonar som kritiserer NKR for å vere for instrumentell og byråkratisk, gjev i hovudsak si tilslutning til samstemt undervisning.⁷⁷ Også fagmiljøa i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning trekk samstemt undervisning fram som positivt, men her dannar det seg eit bilete av at mange fagmiljø nyter relativt stor friheit i å velje pedagogiske verkemiddel og innrettingar. Det er snarare kompetansen til den enkelte undervisar⁷⁸ og ressursar som legg føringar for val av undervisning- og vurderingsformer.⁷⁹

Fleire universitet og høgskular knyt arbeidet med læringsutbyteskildringar opp mot dei universitets- og høgskulepedagogiske miljøa.⁸⁰ I intervjuar med personar frå miljø for læringsstøtte eller universitet- og høgskulepedagogikk har vi også kome inn på forholdet mellom NKR, læringsutbyte og samstemt undervisning i lys av det pedagogiske arbeidet ved institusjonane. Dette er einingar som gjerne er sentralt organisert ved dei høgare utdanningsinstitusjonane, men som ofte jobbar inn mot enkeltundervisarar eller spesifikke fagmiljø. Enkelte har i liten grad ein uttala strategi for dette, men dei informantane som jobbar med å støtte det utdanningsfaglege arbeidet ved enkeltutdanningar viser til at NKR har lite til inga rolle i dette arbeidet, men at prinsippa for samstemt undervisning likevel er heilt grunnleggjande i dette arbeidet. Det er lite som tyder på at det utdanningsfaglege

⁷⁵ Loughlin, Lygo-Baker, og Lindberg-Sand, «Reclaiming Constructive Alignment», 133.

⁷⁶ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 16.

⁷⁷ Aarstad mfl., 14.

⁷⁸ Aarstad mfl., 26. og Amundsen, Karlsen, og Lid, «Underviserundersøkelsen 2021», 37.

⁷⁹ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 27.

⁸⁰ Aarstad mfl., 14.

arbeidet som er organisert sentralt ved dei høgare utdanningsinstitusjonane, i nemneverdig grad nyttar NKR i arbeidet. Vi har heller ikkje funne haldepunkt for at utdanningsinstitusjonane sentralt nyttar NKR eller utbytebasert utdanning som føringar for det utdanningsfaglege arbeidet i dei enkelte fagmiljøa.

At NKR er inngripande i det utdanningsfaglege arbeidet til utdanningsinstitusjonane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning er tydeleg, men på eit relativt overordna nivå. Innføringa av NKR inneber ei dreining mot utbytebasert utdanning og kjem med nokre pedagogiske føringar. Vi finn ei tydeleg kopling for denne dreinga i regelverket og styringslinjene, og det er i tråd med logikken i NKR. Vi kan samstundes ikkje utelukke at dette også er knytt til, eller samverkar med, andre pedagogiske strøimmingar. NKR sett opp både formelle faglege og utdanningsfaglege rammer og griper inn i utdanningsinstitusjonanes arbeid. Dette kan vere utfordrande med tanke på den pedagogiske autonomien til utdanningsinstitusjonane, men det er heller ikkje eintydig i kva grad og korleis desse opplever desse utfordringane. Det er heller ikkje einstyndande med at fagmiljøa opplever dette som negativt. Frå sjølvevalueringane dannar det seg også eit bilete av at fleire fagmiljø opplever rammene som nyttige og konstruktive, at NKR bidrar til betre samanheng mellom ulike delar av utdanningane og at forankra læringsutbyteskildringar kan bidra med felles eigarskap til studieprogram. Vi kjem nærmare inn på dette i neste del.

Rammeplanar og retningslinjer

Ein del av dei utfordringane som både utdanningsinstitusjonar og fagmiljø innan høgare utdanning rapporterer om er ikkje direkte knytt til NKR aleine, men heller til andre styringsmekanismar og korleis dei står i forhold til NKR. Frå svara frå både utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa er det lite som tyder på at NKR står i direkte konflikt med andre styringsverktøy, men snarare at NKR samverkar med, og stundom forsterkar, styringsmekanismar.

Enkelte utdanningsinstitusjonar peikar på at dette er eit generelt problem med heile styringa av høgare utdanning.⁸¹ Det dannar seg eit bilete av ein sektor med generelt høgt styringstrykk, som spring frå eit stort og komplisert regelverk, via spesialiserte krav til institusjonanes verksemd og politiske styringssignal, til ressursstyring og ressurstilgang.⁸² For nokre utdanningsinstitusjonar er dette biletet stundom prega av overregulering og stundom forventningar og krav som drar i ulike retningar. NKR inngår i dette biletet, og det kan vere tidvis vanskeleg for dei høgare utdanningsinstitusjonane å forstå kva handlingsrom dei faktisk har.

Det er særleg rammeplanar og dei nasjonale retningslinjene for helse- og sosialutdanningane (RETHOS) som blir trekt fram som utfordrande. Desse framstår for fleire utdanningsinstitusjonar som svært inngripande og gjev dei lite handlingsrom til å utvikle utdanningane.⁸³ Særleg RETHOS har ifølgje somme utdanningsinstitusjonar så detaljerte læringsutbyteskildringar at det er vanskeleg å gjere lokale tilpassingar. NOKUTs evalueringar av implementeringa av RETHOS⁸⁴ understøttar dette inntrykket. For alle fagområde som er underlagt desse retningslinjene blir detaljeringsgraden i

⁸¹ Aarstad mfl., 13, 26.

⁸² Aarstad mfl., 11.

⁸³ Aarstad mfl., 21.

⁸⁴ NOKUT, «Evaluering av implementeringen av RETHOS».

læringsutbyteskildringane trekt fram som utfordrande for handlingsrommet, sjølv om det er noko rom for lokal tilpassing.

Rammeplanar og retningslinjer står i ein mellomposisjon i høvet til NKR. På den eine sida er det fleire som peikar på særleg RETHOS som utfordrande for den faglege autonomien. RETHOS framstår for fleire som sterkt inngripande og detaljert, der NKR gjev meir generiske og opne nivåskildringar. Såleis opplever utdanningsinstitusjonar RETHOS som ei utfordring, uavhengig av NKR. På den andre sida er det nettopp gjennom læringsutbyteskildringane at fleire utdanningsinstitusjonar meiner RETHOS blir særleg utfordrande.⁸⁵

Sjølv om rammeplanar og retningslinjer opererer gjennom ein annan styringsmekanisme og styringslogikk enn NKR, er det relevant korleis dei samverkar. Det er liten tvil om at rammeplanar og retningslinjer skal styre både innhald og forventa utbyte av ein del utdanningar. Den inngripande styringslogikken i desse instrumentaliserer imidlertid NKR og læringsutbyteskildringane som følgjer med dei. Det inneber at dei utnyttar, og til dels kan forsterke, styringsdimensjonen som NKR og læringsutbyteskildringar har. Fleire institusjonar trekk nettopp fram rammeplanar og retningslinjer som svar på spørsmål om korleis NKR verkar inn på autonomien og handlingsrommet. Det er tydeleg at for fleire høgare utdanningsinstitusjonar går desse saman. Eit område der det kan sjå ut som det er ein viss konflikt, er forholdet mellom læringsutbyteskildringane i RETHOS og krava til internasjonalisering. Detaljeringsgraden bidrar ifølge enkelte til at det kan vere vanskeleg å finne partnarinstitusjonar og passe inn utveksling.⁸⁶ Vi kjem attende til dette i neste kapittel.

Der vi kan seie at RETHOS og rammeplanar delvis verkar gjennom læringsutbyteskildringane, kan vi også seie at desse bidrar til å forme studentanes forhold til læringsutbyteskildringane. Som vi vil sjå seinare, har rammeplanar og retningslinjer samanheng med i kva grad studentane kjenner til og bruker læringsutbyteskildringar, og korleis dei opplever kvalitetane ved læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på.

3.3 Læringsutbyteskildringar i utdanningane

Det er liten tvil om at innføringa av NKR og læringsutbyteskildringar i norsk høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning har hatt stor innverknad på styring av utdanningane. Ved å leggje både nivå og nivåskildringar som minimumskrav til utdanningane og integrere desse i akkrediterings- og kontrollregima, har NKR lagt omfattande føringar for utdanningssektoren. Vi vil i denne neste delen leggje mindre vekt på det forvaltningstekniske og NKR som styringsverktøy og sjå på bruken av læringsutbyteskildringar spesifikt i utvikling, planlegging, gjennomføring og revidering av utdanningar.

Eit skilje vi observerer i store delar av det empiriske grunnlaget er mellom i kva grad og korleis læringsutbyteskildringar blir brukt som verktøy for fagmiljøets arbeid med å utvikle, planleggje, administrere, revidere og gjennomføre utdanningane på den eine sida og bruk av læringsutbyteskildringar i undervisnings- og læringsssamanheng på den andre. I rapporten *Bruken av læringsutbyttebeskrivelser: En kunnskapsoppsummering* viser NIFU til korleis dette same skiljet er relevant i forskingslitteraturen. Dei viser til at størstedelen av studiar av bruk av læringsutbyteskildringar handlar om korleis dei blir brukt i utvikling og revidering av utdanningstilbod. Det er derimot færre studiar av pedagogisk og didaktisk

⁸⁵ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 13.

⁸⁶ Aarstad mfl., 13.

bruk av læringsutbyteskildringar i undervisning og vurdering.⁸⁷ Vi observerer også ei spenning mellom indikasjonane på at NKR fungerer godt som ramme for å reflektere over og jobbe systematisk med utdanningane, og indikasjonane på at NKR bidrar til ei utvikling mot meir standardisering, kontroll og målstyring. Dette finn også NIFU att i forskningslitteraturen.⁸⁸

Empirien vår speglar forskningslitteraturen i at NKR og læringsutbyteskildringar ser ut til å vere viktigare for fagmiljø og utdanningsinstitusjonar for å utvikle og planleggje utdanningane enn som verktøy i undervisningssituasjonen. For studentane er imidlertid læringsutbyteskildringane for utdanningane kjente og på nokre område relativt nyttige i studiekvardagen. Bruken av læringsutbyteskildringar i utdanningane ser ut til å vere grundig implementert i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning og blir brukt på ulike måtar både av fagmiljø og studentar.

For denne tematikken har sjølvevalueringane frå institusjonane og fagmiljøa og studentundersøkingane vore særleg viktige kjelder. Andre kjelder har vore forskning på området, intervju med miljø for universitets- og høgskulepedagogikk, studentorganisasjonane samt ekspertgruppa. Vi ser fyrst på bruken av læringsutbyteskildringar for arbeidet med å utvikle og planleggje utdanningar. Deretter ser vi på bruken av læringsutbyteskildringar i undervisning, med særleg vekt på studentanes oppleving av læringsutbyteskildringar. Avslutningsvis ser vi på kva rolle læringsutbyteskildringar spelar for arbeidet med utdanningskvalitet.

Effekten av NKR og læringsutbyteskildringar for utvikling av utdanningar

Vi har sett nærmare på i kva grad NKR og læringsutbytetilnærminga har hatt konsekvensar for det utdanningsfaglege arbeidet ved utdanningsinstitusjonane, og kva konsekvensar dette har hatt. Eit gjennomgåande trekk i svarea frå utdanningsinstitusjonane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning er at NKR i stor grad verkar inn på arbeidet med utdanningane. Det er ikkje berre eit uttrykk for at NKR regulerer utdanningane, men det er med berre enkelte unntak gjennomgåande at NKR og læringsutbyteskildringar verkar kraftig inn på *korleis* institusjonane jobbar med dette. Særleg er det arbeidet med heilskapen i utdanningane, samsvar mellom dei ulike lærings- og vurderingsformene og samanheng mellom emna som blir trekt fram.

Utvikling og revidering av utdanningar

Gjennom sjølvevalueringane frå institusjonane og fagmiljøa har vi stilt fleire spørsmål om utvikling og revidering av utdanningar og fått fleire utførlege svar. For dei høgare utdanningsinstitusjonane ser vi, med berre enkelte unntak, at læringsutbyteskildringar blir brukt aktivt og medvite i utviklinga av utdanningar når det kjem til val av undervisnings-, lærings- og vurderingsformer. Særleg blir arbeidet med å knyte emnenivået saman med programnivået, heilskapelege studieprogram og heilskapen i utviklingsarbeidet trekt fram.⁸⁹

I arbeidet med å utvikle utdanningar vil det ved fleire høgare utdanningsinstitusjonar vere mange fagpersonar og stundom fleire ulike fagmiljø som må samarbeide. Dette kan til

⁸⁷ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser», 8.

⁸⁸ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, 34.

⁸⁹ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 14–16.

dømes handle om at emne frå ulike fagområde og -tradisjonar skal inngå i eit felles studieprogram eller utdanning. Fagpersonar med ulikt ansvarsområde treng såleis verktøy for å koordinere element mellom enkeltemne. Eller det kan handle om at ei utdanning nyttar mange ulike undervisarar eller faglærarar som skal undervise om overlappende ting, ha parallelle læringsaktivitetar eller skal kunne tre inn i plassen for andre. Ei felles forståing og forankring for både det overordna og det emnevisse læringsutbytet kan lette dette arbeidet. Innanfor fleire ulike område blir det trekt fram at læringsutbyteskildringar for mange fagmiljø i høgare utdanning fungerer som eit konstruktivt utgangspunkt eller ramme for samtale, diskusjon og samarbeid, både mellom fagtilsette og mellom fagtilsette, studentar og arbeidsliv. Det gjev både ei felles forståing og ein felles inngang for ein del.⁹⁰

Nesten alle respondentane frå fagmiljøa i høgare utdanning meiner at NKR spelar ei viktig rolle for korleis fagmiljøet jobbar fagleg med utdanningane. Det kan til dømes handle om korleis fagmiljøet samarbeider om kva faglege element som bør vere med, og korleis dei heng saman. Somme trekk mellom anna fram at NKR bidrar til å ramme inn diskusjonen om progresjon i utdanningane, og kva element som byggjer på kva.⁹¹ Arbeidet med læringsutbyteskildringar legg til rette for ein samtale blant dei vitskaplege tilsette om kva ferdigheiter og generell kompetanse som må inngå, der kunnskapsdelen tidlegare har vore dominerande. Fleire svar tyder også på at dette har gjeve betre verktøy for meir praktiske fag for å setje ord på utbytet av utdanninga.

Dette finn vi også støtte for i forskinga. NIFU-rapporten gjengjev forskning som viser at informantar blant lærarar «oppfattet ... at læringsutbyttebeskrivelser var innflytelsesrike med hensyn til undervisning (planlegging og forberedelser av kurs) og administrering og styring (kurskoordinering og forsøk på å påvirke praksis). De mente at en pågående forhandling rundt læringsutbytter var en måte å trigge verdifull refleksjon og diskusjon blant kolleger – hvilket kunne føre til endringer i praksis.»⁹² Vi må imidlertid anta at det er variasjon i sektoren, og at ulike arbeidsmåtar har samanheng med institusjonstype, fullmakter, storleiken og samansettinga av fagmiljø, kontakt med eksterne interessentar og storleiken på utdanningane. Det er sannsynlegvis også variasjon mellom fagområde og fagleg tradisjon. NIFU-rapporten viser likevel til studiar som gjev støtte til at NKR som styringsverktøy og læringsutbyteskildringar som verktøy for arbeid med utdanningane eksisterer side om side. Rapporten viser til funn av læringsutbyteskildringar som både eit «produktformat», som styring og vurdering av eit læringsutbyte, og eit «prosessformat», som verktøy for å reflektere og justere undervisnings- og læringsaktivitetar.⁹³

Svara frå fagskulane viser også den same positive tendensen, men trekk i mindre grad fram samarbeid og dialog på tvers av enkelte eller fleire fagmiljø.⁹⁴ Dette kan vere knytt til at fagskuleutdanningane i hovudsak er relativt korte og fagmiljøa mindre. Dei peiker imidlertid på andre sider ved utviklingsdimensjonen som er utfordrande.

For fagskulane er dialogen med yrkesfeltet ein sentral og integrert del av utviklingsarbeidet, og dei er involvert tidleg og systematisk, men fagskulane framstår som noko ambivalent til samarbeidet. På den eine sida gjev læringsutbyteskildringar fleire gode rammer for fagskulane for å kunne samarbeide med aktørar i arbeidslivet om utvikling og revidering av

⁹⁰ Aarstad mfl., 26.

⁹¹ Aarstad mfl., 26.

⁹² Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser», 40–41. NIFU, 40-41

⁹³ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, 41.

⁹⁴ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 16.

utdanningane.⁹⁵ På den andre sida svarer fleire fagskular at det akademiske eller skolesentrerte språket i NKR og logikken i læringsutbyteskildringane er framand, særleg for arbeidslivet. Det gjer dialogen stundom utfordrande. Arbeidslivet er lite kjent med NKR og læringsutbyteskildringar, og det krev arbeid frå fagskulane for å få samarbeidspartar i yrkesfeltet til å bli fortrulege med dette.⁹⁶

Nivåskildringane for det nivået som fagskulane er innplassert på passar, ifølgje fleire fagskular, dårleg med samfunnsoppdraget. For ein del handlar det om at nivået innan ein del fagområde er for lågt for å kunne gje dei utdanningane dei meiner arbeidslivet har behov for. For andre handlar det om at grenseoppgangane mellom nivå 5.1 og 5.2 er lite eigna til å klart avgrense dei frå kvarandre og frå vidaregåande opplæring.

Det er eit mindretal av utdanningsinstitusjonane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning som klart seier at NKR i liten eller ingen grad spelar ei rolle i arbeidet med å utvikle eller revidere utdanningar. For desse er utviklinga av læringsutbyteskildringar i hovudsak ei byråkratisk og administrativ øving. For nokre fagmiljø blir læringsutbyteskildringar oppfatta som for instrumentelle og rigide for å kunne fungere godt som verktøy i utviklinga av utdanningar.⁹⁷ Det er særleg større institusjonar innan høgare utdanning som i størst grad gjev uttrykk for at NKR og læringsutbyteskildringar har avgrensa verdi for arbeidet med å utvikle utdanningar.

Somme institusjonar peikar på at språket i læringsutbyteskildringane er unaudsynt komplisert for studentar, fagtilsette, arbeidsliv og praksisretteleiarar,⁹⁸ og at det difor kan ha avgrensa verdi i dette arbeidet. Dette er eit poeng vi berre finn delvis støtte for. Der vi undersøker om i kva grad studentane tykkjer læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på er enkle å forstå, er det over 51 % av universitets- og høgskulestudentane og 56 % av fagskulestudentane som svarer at læringsutbyteskildringane i stor eller svært stor grad er enkle å forstå.⁹⁹ Berre høvesvis 14 % og 11 % er ueinige. Vi har god støtte for at studentane i hovudsak kjenner godt til, og forstår, læringsutbyteskildringane for utdanninga dei går på.

Det er grunn til å tru at særleg fagmiljøa i høgare utdanning over tid har jobba seg inn i både NKR og eit sett med krav til utdanningane og har tatt i bruk dei reiskapane som desse rammene gjev. For fagmiljø i høgare yrkesfagleg utdanning har truleg denne overgangen vore mindre utfordrande. Fleire, både i sjølvevalueringane og i intervjuar, og styrka av ekspertgruppa diskusjonar, viser til at haldningane til NKR generelt og læringsutbyteskildringar spesielt har utvikla seg og sannsynlegvis blitt meir positive over tid. Når det kjem til å tolke, formidle og handheve krava, er det sannsynleg at det har føregått ei kalibrering mellom utdanningsinstitusjonane, fagmiljøa, men også hos NOKUT.

Vi kan samanlikne svara frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa med korleis utdanningsinstitusjonane såg på NKR då NOKUT evaluerte implementeringa av læringsutbyteskildringar i høgare utdanning i 2015¹⁰⁰ eller med forskingslitteraturen på området. Då finn vi att eit ekko av dei som peikar på at utdanningssektoren har jobba seg

⁹⁵ Aarstad mfl., 15, 20–21.

⁹⁶ Aarstad mfl., 21.

⁹⁷ Aarstad mfl., 14–16. Vi finn også støtte for dette i forskinga, Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser», 34–35.

⁹⁸ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 16, 28.

⁹⁹ Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 21.

¹⁰⁰ Sørskår, «Kartlegging av læringsutbyttebeskrivelser».

inn i dette paradigmet over tid.¹⁰¹ Det er grunn til å tru at både institusjonar og fagmiljø har stadig større eigarskap til læringsutbyteskildringane, at dei i større grad kan dra nytte av både rammene og fleksibiliteten i systemet og at NKR og læringsutbyteskildringar har kome nærmare utdanningane.

Samstemt undervisning

Ei anna side ved arbeidet med utdanningar gjeld det vi kallar samstemt undervisning.¹⁰² Utdanningsinstitusjonane og dei enkelte fagmiljøa i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning viser til at NKR har hatt innverknad på samanhengen mellom undervisnings-, lærings- og vurderingsformer og det kontinuerlege arbeidet med å avstemme desse.¹⁰³ Til dels er det krav i dei ulike regelverka som skal sikre eit visst samsvar og som verkar inn på institusjonanes aktivitetar, og som vi har gjort greie for over.

Men utdanningsinstitusjonane, særleg innan høgare utdanning, trekk gjennomgåande fram samstemt undervisning som eit sentralt utviklingstrekk og som ein positiv effekt av NKR.¹⁰⁴ Ikkje berre gjev det godt høve til å diskutere dei faglege elementa i utdanninga, men også større medvit om samhengane mellom undervisning, vurdering og læringsutbyte.¹⁰⁵ Fagmiljøa oppgjev i stort at læringsutbyteskildringar har gjort det enklare å drive samstemt undervisning¹⁰⁶ og å styrke heilskaplege studieprogram. Det er imidlertid klart at ressursar i stor grad set grenser for korleis fagmiljøa kan jobbe med dette. Frå sjølvevalueringane dannar det seg eit bilete av at NKR, læringsutbyteskildringane og rammene i regelverket for dei fleste legg ei positiv ramme rundt, og gjev retning til, arbeidet med å utvikle utdanningane, men at rommet for å jobbe pedagogisk og didaktisk og for å bruke desse verktøya på ein god måte blir reduserte av manglande ressursar. Samstemt undervisning dukkar også opp i forskingslitteraturen som eit område for bruk av læringsutbyteskildringar, då med ei lausare tilknytning til krava om samsvar med NKR.¹⁰⁷

Fleire utdanningsinstitusjonar trekk fram at orienteringa mot læringsutbyte har skapt auka medvit rundt studenten og studentens læring i utdanningane. Dette finn vi også att i litteraturen. NIFU gjengjev ein studie slik: «Generelt sett hevder informantene fra studien at introduksjonen av læringsutbyttebeskrivelser har gjort dem mer klar over hva de underviser og hvorfor.»¹⁰⁸ Dette kan særleg vere til hjelp for mindre erfarne undervisarar.¹⁰⁹ Også fleire av fagskulane peikar på NKR som eit verdifullt verktøy, og dette med medvit rundt nivå, samheng og progresjon går igjen.¹¹⁰ At læringsutbyteskildringar også er viktige for den enkelte undervisar finn vi også ytterlegare støtte for i Undervisarundersøkinga. I denne spurde NOKUT om kva som var viktigast for valet av undervisnings-/arbeidsformer. Det er heile 68 % av undervisarane i høgare utdanning som svarer at læringsutbyteskildringane for det enkelte emnet i stor eller svært stor grad har tyding for val av undervisningsformer, berre overgått av undervisarens eigen kompetanse og erfaring. Læringsutbyteskildringane ser ut til å vere viktigare for undervisarane enn til

¹⁰¹ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 12.

¹⁰² Sjå tekstboks, s.41.

¹⁰³ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 12.

¹⁰⁴ Aarstad mfl., 14–16, 27.

¹⁰⁵ Aarstad mfl., 16.

¹⁰⁶ Aarstad mfl., 27.

¹⁰⁷ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser», 41.

¹⁰⁸ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, 31.

¹⁰⁹ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, 31–32.

¹¹⁰ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 16.

dømes forskning på undervisning og institusjonens strategi for undervisning.¹¹¹ Dette understrekar i kva grad den utbytebaserte tilnærminga har blitt implementert i korleis fagpersonar jobbar med utdanningane.

Som sagt trekk fleire utdanningsinstitusjonar og fagmiljø, og særleg innan høgare utdanning, fram medvit om heilskaplege studieprogram og samanheng i emna og i læringsaktivitetar som ein effekt av NKR. Vi finn ein del støtte for dette i perspektivet til studentane. Vi har sett nærmare på i kva grad studentane opplever god fagleg samanheng i utdanningane. Vi ser ein klar samanheng med korleis studentane opplever læringsutbyteskildringane. For studentar i høgare utdanning er det ein klar, positiv samanheng mellom korleis dei vurderer den faglege samanhengen i utdanninga på den eine sida, og i kva grad dei opplever god kopling mellom læringsutbyteskildringane på emnenivå og læringsutbyteskildringane på programnivå på den andre. Også om studentane opplever at læringsutbyteskildringane samsvarer med det dei faktisk har lært har ein positiv samanheng med den faglege samanhengen i utdanninga, kontrollert for kvalitetar ved undervisninga.¹¹² Vi kan ikkje slå fast om studentane opplever god samanheng i læringsutbyteskildringane fordi det er god fagleg samanheng i utdanninga, eller om årsakssamanhengen er omvendt. Det gjev oss likevel ein indikasjon på at det er ein reell vekselverknad mellom læringsutbyteskildringane og samanhengen i utdanninga. Det understøttar det utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa seier om at arbeidet med læringsutbyteskildringar bidrar til å styrke arbeidet med god samanheng i utdanninga.

Når det gjeld fagskulestudentane, så er det særleg i kva grad dei opplever å ha fått god innføring i læringsutbyteskildringane for utdanninga som har positiv effekt på korleis dei vurderer den faglege samanhengen, men også koplinga mellom læringsutbyteskildringar på emnenivå og læringsutbyteskildringar på programnivå har ein viss positiv samanheng. Effekten er til og med større enn i kva grad studentane opplever at undervisninga dekkjer og formidlar pensumet.¹¹³ Det styrkar biletet av at læringsutbyteskildringar er relevante for korleis fagskulestudentane forstår utdanninga dei går på.

Sjølvevalueringane frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning gjev oss ein indikasjon på at innføringa av NKR har vore ein introduksjon av ei større pedagogisk reform i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning vel så mykje som å vere ein del av eit målstyrings- og kontrollregime, men som på fleire viktige område er drive av fagmiljøa sjølve. Utdanningsinstitusjonane etterlèt eit inntrykk av at dette arbeidet går lenger enn krava til undervisnings-, lærings- og vurderingsformer og har også satt seg som ei ramme rundt fagmiljøas arbeid med utdanningane. Det er imidlertid fleire viktige atterhald eller innvendingar vi må trekkje fram.

For det fyrste viser NIFUs gjennomgang til studiar som set spørsmålsteikn ved kor stor effekten har vore på nettopp dette området. Særleg trekk dei fram éin studie av mellom anna studentar og lærarar som eksplisitt finn få spor av dette. I denne var det få teikn til at læringsutbyteskildringar hadde innverknad på læraranes val av utdanningsfagleg tilnærming, eller at det bidrog til studentaktivitetar. Særleg blir det trekt fram at denne

¹¹¹ Amundsen, Karlsen, og Lid, «Underviserundersøkelsen 2021», 37.

¹¹² Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 50–51.

¹¹³ Øygarden, Furholt, og Stensby, 54.

studien i liten grad gjev støtte til at det har vore eit «paradigmeskifte i undervisning og læring i høgare utdanning».¹¹⁴

Den same forskingsoppsumminga peikar også på forskingsbidrag som på ulike måtar viser at det er lite grunnlag for å seie at læringsutbyteskildringtilnærminga bidrar til studentsentrert læring.¹¹⁵ Dette står i motsats til det fleire utdanningsinstitusjonar og fagmiljø, særleg innan høgare utdanning, svarer. I materialet vårt ser vi også at det er snakk om ein delt og til dels avventande sektor. Det er rett at det er eit fleirtal som trekk desse elementa fram med eit positivt forteikn. Det er imidlertid viktig å understreke at fleire andre sider ved verksemdene også blir trekt fram som viktige. Undervisaranes kompetanse, arbeidslivets behov, kommunikasjonen med studentane, rammeplanar, med meir, blir også peika på. NKR og læringsutbyteskildringar framstår med ein positiv effekt på samstemt undervisning, men det er uklart kor stor rolla NKR har hatt i denne utviklinga.

Implementeringa av NKR har skjedd parallelt med andre utviklingstrekk i sektoren og samverkar med mellom anna krav til arbeid med utdanningskvalitet, til utdanningsfagleg kompetanse, forventningar om arbeidslivsrelevans, og liknande. Heller enn å sjå på dette som éi radikal endring i sektoren ser det ut til at NKR er eitt element i eit større bilete, kor krav og arbeidsmetodar rundt læringsutbyteskildringar samverkar med både internt og eksternt initierte utviklingstrekk. Også ekspertane frå høgare utdanning peikar på at det er eit landskap med fleire til dels djuptgåande endringar som har prega sektoren.

Ein illustrasjon på dette finn vi i svara frå dei større universiteta som uttalar seg relativt kritisk eller avventande til effektane av NKR og læringsutbyteskildringar. Dette kritiske perspektivet blir fremma på trass av, eller snarare parallelt med, ei tilslutning til prinsippa om samstemt undervisning. I samtalar med eit universitetspedagogisk miljø ved eitt stort universitet finn vi kanskje ein indikasjon: Prinsippet om samstemt undervisning som pedagogisk og didaktisk tilnærming framstår for fleire som nært trivielt i arbeidet med utdanningar, medan det for andre er eit stort skifte i tilnærminga.

Læringsutbytetilnærminga i utdanningane kjem saman med ei rekke utviklingstrekk og har også fundament utanfor kvalifikasjonsrammeverk. På den måten er det vanskeleg å isolere effekten av NKR. Det er likevel utvilsamt at innføringa NKR har kome med ein vending mot utbytebasert utdanning, både i styring og i arbeidet i fagmiljøa. Både utdanningsinstitusjonar og fagmiljø peikar også til NKR i denne samanhengen.

Effekten av NKR og læringsutbyteskildringar for undervisning

I tillegg til effektane av NKR og læringsutbyteskildringar for det utdanningsfaglege arbeidet ved utdanningsinstitusjonane har vi også sett på effektane det har for undervisning. Vi har sett det empiriske materialet frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa opp mot svara frå studentane. Dette gjev oss eit nyansert og samansett bilete av effektar. Vi skal fyrst ta opp at nokre hovudpoeng om korleis læringsutbyteskildringar blir brukt pedagogisk og didaktisk i undervisning og vurdering. Deretter presenterer vi eit ganske utførleg materiale frå studentar i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning.

Læringsutbyteskildringar som pedagogisk og didaktisk verktøy

Grenseoppgangane mellom administrativ, pedagogisk og didaktisk bruk av læringsutbyteskildringar kan vere vanskelege å trekkje. Vi har likevel forsøkt å skilje dette

¹¹⁴ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser», 31.

¹¹⁵ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, 32.

området både frå det som gjeld arbeidet med å utvikle utdanningane og læringsaktivitetane og arbeidet med utdanningskvalitet. Det er eit interessant bilete som teiknar seg og som inneheld nokre spenningar med empirien vi har presentert fram til no: Det er ein viss avstand mellom det forskingslitteraturen og empirien frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa viser og forholdet studentane har til læringsutbyteskildringar. Der bruken av læringsutbyteskildringar i sjølve undervisninga og som informasjonsverktøy blir tona ned av utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa, ser vi at det er både høg kjennskap til, og relevant bruk av, læringsutbyteskildringar for utdanningane blant studentane, men med fleire viktige atterhald.

I kunnskapsoppsummeringa frå NIFU trekk forfattarane fram manglande forskning på bruken av læringsutbyteskildringar i undervisningssamanheng, men også forskingsbidrag som indikerer at det er liten bruk. Det er ikkje urimeleg å anta at det er ein viss samheng mellom manglande kunnskapsgrunnlag og avgrensa bruk. I den grad forskingslitteraturen har identifisert innverknad av læringsutbyteskildringar i utdanningane, så handlar dette i hovudsak om administrasjon, styring og utvikling av utdanningar og samstemt undervisning.

Som vi har sett har somme argumentert for at innføringa av læringsutbyteskildringar ikkje har gjeve eit paradigmeskifte innan undervisning og læring i høgare utdanning. NIFU peikar også på at ein studie av bruken av læringsutbyteskildringar i ingeniørutdanningane ikkje viser ein revolusjon innan undervisning og vurdering (Michelsen et. al. 2017).¹¹⁶ Det blir likevel trekt fram nokre effektar på kommunikasjonen med studentane, og at læringsutbyteskildringar kan bidra til å «avklare og kommunisere forventningar rundt undervisning og læring».¹¹⁷ Dette resonnerer på fleire måtar med det vi ser i vår eigen empiri. Frå perspektivet til utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa finn vi også ei klart større vektlegging av det som gjeld det faglege og utdanningsfaglege arbeidet med utdanningane, heller enn bruken av læringsutbyteskildringar i undervisning og vurdering. Ein del trekk fram læringsutbyteskildringar som ei «kontrakt» mellom studentar og utdanningsinstitusjonen om kva studentane kan forvente å sitje att med.¹¹⁸ Det er imidlertid nesten ingen som trekk inn om, og eventuelt korleis, læringsutbyteskildringar blir brukt overfor studentar, som verktøy i undervisning eller vurdering eller som informasjon til studentane. Somme trekk jamvel fram at læringsutbyteskildringane gjerne er for kompliserte eller for generiske til å vere til hjelp for studentar.

Eit moment vi må sjå dei ulike forskingsbidraga i lys av, er at fleire utdanningsinstitusjonar og fagmiljø svarer at landskapet for NKR og læringsutbyteskildringar er noko dei har jobba seg inn i over tid.¹¹⁹ Dette biletet finn vi også noko støtte for i ekspertgruppa og intervjuar med enkeltaktørar. Det betyr at situasjonen i sektoren kan vere noko annleis i dag enn i studiar som er nokre år gamle. Empirien frå denne evalueringa gjev støtte til at det ikkje har vore ein revolusjon eller eit markant paradigmeskifte i undervisning og læring. Samstundes indikerer empirien vår at det har vore ei utvikling der læringsutbyteskildringar har fått stadig større plass i form av samstemt undervisning og meir systematisk arbeid med utdanningane. Her tyder det på større innverknad og større eigarskap til læringsutbyteskildringar i utdanningane, men det er ikkje utan vidare lett å skulle skilje dette frå andre utviklingstrekk i sektoren.

¹¹⁶ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, 32–33.

¹¹⁷ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, 32.

¹¹⁸ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 11.

¹¹⁹ Aarstad mfl., 12, 21.

Det er ei viss spenning mellom funna frå sjølvevalueringane og det vi finn når vi ser på studentanes forhold til læringsutbyteskildringar. Når vi ser på forskingslitteraturen og sjølvevalueringane, kunne ein forvente at studentane har eit svakt forhold til læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på, og at det i all hovudsak er knytt til at dei blir informert om kva det forventaste læringsutbytet er. Empirien frå studentperspektivet viser eit ganske anna og meir nyansert bilete. Vi skal sjå nærmare på studentars kjennskap og bruk før vi kjem attende til diskusjonen om bruken av læringsutbyteskildringar i undervisnings- og læringsaktivitetar.

Kjennskap og kvalitetar ved læringsutbyteskildringar

Sentrale evalueringsspørsmål for denne evalueringa har vore i kva grad studentar bruker læringsutbyteskildringar før, under og etter avslutta utdanning, og i kva grad NKR har bidratt til studentmobilitet internasjonalt og mellom delar av utdanningssektoren nasjonalt. Kunnskap om studentanes møte med læringsutbyteskildringar bidrar også til å kaste lys over korleis dei blir brukt av utdanningsinstitusjonar og fagmiljø. Gjennom studentundersøkingane har vi fått informasjon om kjennskapen studentane har til læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på, og korleis dei vurderer ulike kvalitetar ved læringsutbyteskildringane. Graden og typen kjennskap til læringsutbyteskildringar gjev oss eit inntrykk av kor godt NKR er implementert, og i kva grad studentane møter dei i studieløpet.

Studentane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning kjenner til læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på. Meir enn 90 % av studentane svarer at dei kjenner læringsutbyteskildringane, og det er liten skilnad mellom høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Det er imidlertid ein god del variasjonar i korleis det fordeler seg. Mønsteret som teiknar seg i høgare utdanning er at helse- og omsorgsutdanningane har særleg høg kjennskap (rundt 95 %). I motsett ende, med høg (rundt 80 %), men klart lågare kjennskap til læringsutbyteskildringar, finn vi mellom anna naturvitskaplege utdanningar som matematikk og fysikk og ingeniørutdanningane.¹²⁰ Dette er det same mønsteret som teiknar seg for høgare yrkesfagleg utdanning, med helse- og velferdsutdanningar på topp og tekniske utdanningar og samferdsleutdanningar lågt, men her er det mindre variasjon mellom utdanningsområda.¹²¹

Det gjev oss ein indikasjon på at læringsutbyteskildringar ikkje berre spelar ei intern rolle for utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa, men at læringsutbyteskildringane når fram til studentane. Dette er ein føresetnad for at studentane skal få eigarskap til dei.

Gjennom akkreditering blir fleire sider ved utdanninganes læringsutbyteskildringar varetatt, og som vi har sett er det lagt særleg vekt på forholdet mellom læringsutbyteskildringane og dei andre elementa i utdanningane. Gjennom studentundersøkinga har vi fått data på andre kvalitative sider ved læringsutbyteskildringane som ikkje ligg inne som ein del av akkrediteringskrava, men er meir knytt til om læringsutbyteskildringane er gode sett frå studentanes perspektiv. Vi har trekt fram tre sider ved læringsutbyteskildringane.

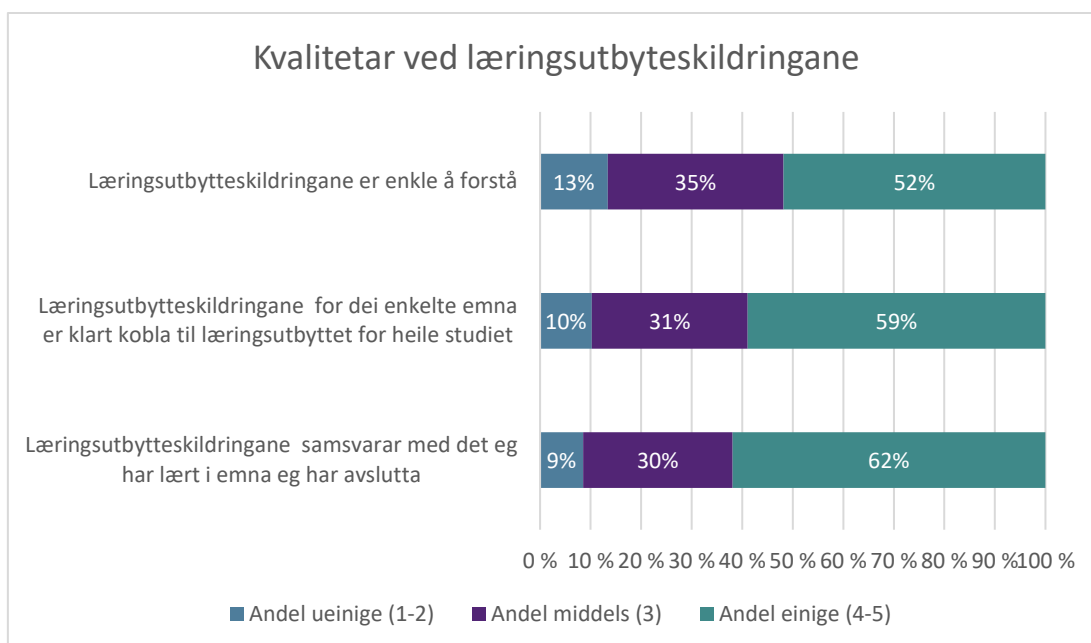
For det fyrste har vi sett på om læringsutbyteskildringane er enkle for studentane å forstå. For å kunne bidra til å skape gjennomsiktighet og kommunisere det forventaste utbytet av utdanninga er det viktig at dei er lesbare og at studentane kan forstå kva dei kan forvente av utdanninga – og kva som er forventaste av dei. Vidare har vi spurt om

¹²⁰ Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 15.

¹²¹ Øygarden, Furholt, og Stensby, 17–18.

læringsutbyteskildringane for heile studiet har god kopling til læringsutbyteskildringane for dei enkelte emna. På denne måten kan vi få eit inntrykk av om læringsutbyteskildringane bidrar til god heilskap og samanheng i utdanningane, eller til at studentane betre kan sjå samanhangen. Avslutningsvis har vi sett på om læringsutbyteskildringane er ei realistisk spegling av kva studentane faktisk har lært. Spørsmålet om studentane faktisk lærer det læringsutbyteskildringane set opp har vore trekt fram av fleire informantar og medlemmar av ekspertgruppa. Spørsmålet vårt om studentane opplever at læringsutbyteskildringane er i samsvar med det dei har lært, vil naturleg nok ikkje kunne erstatte vurderingane dei går gjennom i dei enkelte emna, men det vil kaste lys over i kva grad studentane opplever realismen i læringsutbyteskildringane og at dei kan feste lit til dei.

Jamt over opplever studentane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning at læringsutbyteskildringane er enkle å forstå, at dei har god kopling mellom emne og program og at det samsvarer med det dei har lært. Godt over halvparten av studentane er einig i dette, og berre mellom 9 % og 13 % er ueinige. Særleg er nesten to av tre studentar einige i at læringsutbyteskildringane samsvarer med det dei har lært.¹²²



Figur 6: Kvalitetar ved læringsutbyteskildringane

Svara studentane gjev har ein viss gjenklang i det utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa rapporterer i sjølvevalueringa og bidrar til å skape eit bilete av at implementeringa av NKR og læringsutbyteskildringar i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning ikkje berre kjem som eit informasjonslag utanpå ein allereie etablert utdanningssektor. At så mange studentar er einige i at læringsutbyteskildringane samsvarer med det dei faktisk har lært, bidrar til å styrke realismen i den utbytebaserte tilnærminga. Det kan i sin tur bidra til at studentane har føresetnad for å ta læringsutbyteskildringane på alvor.

Studentar i høgare yrkesfagleg utdanning er gjennomgåande noko meir nøgd med læringsutbyteskildringane enn studentar i høgare utdanning, og studentar ved utdanningar som ikkje er styrt av rammeplanar er meir nøgd enn studentar ved rammeplanstyrte

¹²² Øygarden, Furholt, og Stensby, 20.

utdanningar. Det er imidlertid stor variasjon mellom utdanningane. Når det gjeld om læringsutbyteskildringane er enkle å forstå, spenner andelen studentar i både sektorar som er einige frå nær 1 av 3 av studentane ved utdanningstypane som ligg lågast, til nær 2 av 3 for dei som er mest einige.¹²³ Til gjengjeld er det nær sagt ingen utdanningstypar der mindre enn halvparten av studentane er einige i at læringsutbyteskildringane samsvarer med det dei har lært. Skilnaden mellom utdanningstypar i høgare utdanning er klarast når det gjeld i kva grad læringsutbyteskildringane er enkle å forstå. Av studentane som går på ei rammeplanstyrt utdanning er det ein klart mindre andel som er einige i at dei er enkle å forstå.

Mønsteret blant fagskulestudentar er meir gjennomgåande stabilt ved at studentar i helse- og velferdsutdanningane har høgast andel studentar som er einige på alle variablar, medan studentar på samferdsleutdanningar er minst einige. Det skil om lag 30 prosentpoeng mellom dei på alle variablar. Det er imidlertid variasjonen mellom studentar på nettbaserte utdanningar på den eine sida og stad- og samlingsbaserte utdanningar på den andre som er tydelegast. Den fyrstnemnde gruppa har mellom 10 og 20 prosentpoeng høgare andel som er einige på alle variablar. Vi har ikkje noka god forklaring på kvifor skilnadene er så store mellom utdanningsformene i høgare yrkesfagleg utdanning.

Tala gjev oss nokre indikasjonar på kva funksjonar læringsutbyteskildringar har i utdanningane. Med utgangspunkt i svara er det ikkje urimeleg å anta at dei i relativt stor grad fungerer som eit uttrykk for kva studentane faktisk veit, kan og er i stand til å gjere med etter enda læringsløp. For fleire utdanningar er dette mykje meir iaugefallande enn i kva grad dei fungerer som enkel informasjon til studentane. Til dømes er 56 % av sjukepleiarstudentane einige i at læringsutbyteskildringane samsvarer med det dei har lært, medan berre 34 % av dei same er einige i at læringsutbyteskildringane er enkle å forstå. Studentanes svar dannar eit overordna bilete av kvaliteten på læringsutbyteskildringane, men det er særleg når vi ser desse i samanheng med korleis studentane sjølv bruker læringsutbyteskildringane, at vi får eit klart uttrykk på korleis dei fungerer i utdanningane.

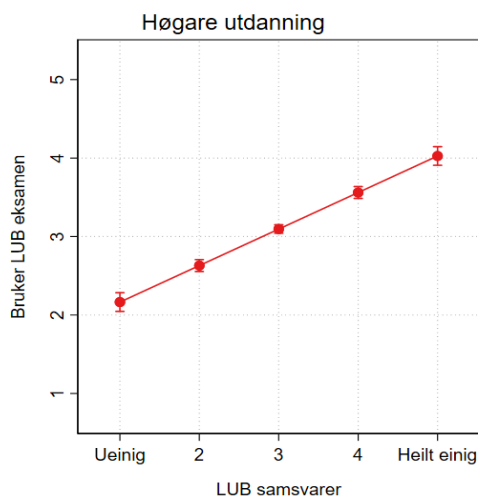
Læringsutbyteskildringar for studiar

Både forskingslitteraturen og delar av vår eigen empiri peikar i retning av at læringsutbyteskildringar ikkje blir brukt didaktisk i undervisningssamanheng i nemneverdig grad. Det er difor nærliggjande å tenkje at kjennskapen til læringsutbyteskildringane primært er knytt til at læringsutbyteskildringane blir brukt til å avklare eller informere studentane om kva som er forventa av dei, eller som ein «kontrakt med studentane».

Dette er imidlertid ikkje det mønsteret vi ser i datamaterialet for studentane. For det fyrste er det omtrent halvparten av studentane som kjente til læringsutbyteskildringane for utdanningane allereie før dei starta på utdanninga. For det andre ser vi også at det særleg er dei utdanningane der studentane i liten grad kjente til læringsutbyteskildringane før dei starta der ikkje berre den generelle kjennskapen er høgast, men kor også bruken er høgast.

¹²³ Øygarden, Furholt, og Stensby, 22–24, 26–27.

Det ser ut til at studentar møter læringsutbyteskildringar på fleire arenaar og tar dei på alvor. Denne spenninga blir endå tydelegare når vi no går inn i studentanes bruk av læringsutbyteskildringar i studiet. Studentane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning kjenner til læringsutbyteskildringane for utdanningane sine, men vel så viktig er det at dei er relevante for studentane i studiekvardagen deira. Det overordna poenget er at studentane bruker læringsutbyteskildringane, og at det har samanheng med om desse er gode. Vi skal no ta for oss dei viktigaste momenta for bruken av læringsutbyteskildringar og presentere dei sentrale samanhengane i kva studentane svarer.



Figur 7: Samanheng mellom kvalitet og bruk

For å få kunnskap om i kva grad læringsutbyteskildringane blir brukt aktivt i studiesamanheng har vi sett på om studentane bruker læringsutbyteskildringar til å førebu seg til eksamen. Dette dekkjer ikkje all mogleg bruk av læringsutbyteskildringar i samband med studiet, men dekkjer fleire av dei viktige områda og gjev oss ein overordna indikasjon på bruk. Svara viser oss at omtrent halvparten av alle studentane seier at dei bruker læringsutbyteskildringar opp mot eksamen, og berre 27 % svarer at dei ikkje gjer det. Det er ein liten tendens til at fagskulestudentar har høgare bruk enn studentar frå høgare utdanning. Det er imidlertid også her svært stor variasjon mellom utdanningane og spenner frå andelar på rundt 25 % til over 70 % som er einige i påstanden om at dei bruker læringsutbyteskildringar til å førebu seg til eksamen. Vi ser at studentar ved dei rammeplanstyrte utdanningane har noko større andel enn studentar på andre utdanningar.¹²⁴ Det viktigaste vi ser er at det er ein klar samanheng mellom korleis studentane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning vurderer kvalitetar ved læringsutbyteskildringane og i kva grad dei svarer at dei bruker dei.

Når vi ser på i kva grad studentane i høgare utdanning svarer at dei bruker læringsutbyteskildringar til å førebu seg til eksamen, er det ein moderat tendens til at studentar ved rammeplanstyrte utdanningar og kvinner bruker læringsutbyteskildringar i større grad opp mot eksamen. Studentanes alder og nivået på utdanninga har lite å seie for dette. Det er imidlertid i kva grad studentane opplever at læringsutbyteskildringane samsvarer med det dei har lært som i klart høgast grad bidrar til bruk mot eksamen. Di meir studentane opplever at læringsutbyteskildringane samsvarer med læringsutbytet, di meir tar dei læringsutbyteskildringane i bruk opp mot eksamen.¹²⁵

Vi kan forstå denne samanhengen som at den oppfatta realismen i læringsutbyteskildringane har effektar på studentanes bruk. Di meir studentane opplever at læringsutbyteskildringane ikkje realistisk speglar det dei lærer, di mindre relevante vil dei framstå for studentane og di mindre vil det vere meningsfullt å bruke dei.

Denne samanhengen kastar eit interessant lys over svara frå utdanningsinstitusjonar og fagmiljø i høgare utdanning, der fleire peikar på at læringsutbyteskildringane er for

¹²⁴ Øygarden, Furholt, og Stensby, 29–30.

¹²⁵ Øygarden, Furholt, og Stensby, 47 (modell 2).

kompliserte eller nyttar eit for framand språk til at dei er eigna til å kommunisere med studentane. For det fyrste finn vi generelt ikkje god støtte for dette i studentanes svar på om læringsutbyteskildringane er enkle å forstå, men viktigare er det at i kva grad læringsutbyteskildringane er enkle å forstå berre har ein liten, positiv effekt på bruken. At læringsutbyteskildringane ikkje er enkle å forstå ser med andre ord ikkje ut til å vere eit sentralt hinder for om studentane tar dei i bruk. Godt utforma læringsutbyteskildringar, slik studentane i høgare utdanning ser det, er positivt kopla til bruken, men det er samsvaret med det reelle læringsutbytet som er særleg utslagsjevande.

Eit anna og litt overraskande poeng er at vi i desse modellane finn at lite av variasjonen er knytt til utdanningsinstitusjonen, studieprogrammet og fagfeltet. At variasjonen i liten grad er knytt til det enkelte studieprogrammet gjer at vi ikkje kan seie at bruken avhenger av den enkelte undervisar eller andre eigenskapar ved det enkelte studieprogram. Mykje av variasjonen vi ser mellom faga handlar fortrinnsvis om dei andre faktorane, ikkje om faget eller studieprogrammet i seg sjølv.

Vi kan ikkje eintydig konkludere med at betre læringsutbyteskildringar vil føre til auka bruk, men det er ikkje urimeleg å anta at i kva grad studentane i høgare utdanning opplever det som eit nyttig verktøy langt på veg handlar om i kva grad dei har tillit til dei. Vi kan heller ikkje utelukke at, i det minste, delar av dette har ein omvendt årsakssamheng, altså at studentar som av andre årsaker bruker læringsutbyteskildringar meir opp mot eksamen, på den måten i større grad vil oppleve at læringsutbyteskildringane samsvarer med dei faktisk har lært.¹²⁶ Det vil i så fall ikkje undergrave, men snarare støtte opp under det overordna poenget som ligg til grunn for samstemt undervisning. Altså at læringsutbyteskildringar er eit verktøy som blir til i møte mellom undervisarar og fagmiljø, og studentar, og at bruken er kopla til alle delar av utvikling, gjennomføring og revidering av utdanningane.

Eit viktig poeng er imidlertid at vi ikkje kan finne støtte i tala for at korkje bruken eller kvalitetane på læringsutbyteskildringane har nokon effekt på karakterar eller på dei høgare utdanningsstudentanes overordna tilfredsheit med utdanninga dei går på.¹²⁷ Det kan anten vere knytt til at det reelt ikkje er nokon nemneverdig samheng, eller at eventuelle samhengar i alt inngår i større og meir omfattande samhengar, som til dømes kvaliteten på undervisninga eller organiseringa av utdanninga. Vi kan likevel slå fast at vi ikkje kan sjå teikn til samhengar mellom bruk av læringsutbyteskildringar og andre variablar som seier noko om utdanningskvalitet.¹²⁸ Det bidrar til å skape eit bilete av læringsutbyteskildringar og bruken av dei som *måtar* å strukturere eller tenkje utdanningsløpet på, heller enn eit uttrykk for kvalitet.

¹²⁶ Tala i denne samanhengen er basert på spørsmål om læringsutbyteskildringar for enkeltemne.

Det betyr at studentane får desse spørsmåla i ein situasjon der dei både har avslutta emne, er i gang med emne og har emne dei enno ikkje har starta på. Det er ikkje mogleg å isolere tidseffekten fordi det ikkje er openbert kva som kjem først og kva som kjem seinare. Likeins er det sannsynleg at både kvalitetar og bruk vil kunne variere noko frå emne til emne. Vi har med utgangspunkt i spørsmålsstillinga imidlertid lagt til grunn at både spørsmålet om kvalitetar ved og bruk av læringsutbyteskildringane speglar eit generelt forhold til læringsutbyteskildringar på tvers av emne.

¹²⁷ Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 43, 47.

¹²⁸ Dette er til dømes overordna tilfredsheit, studentanes vurdering av undervisning og vurdering, og liknande. Øygarden, Furholt, og Stensby, 47.

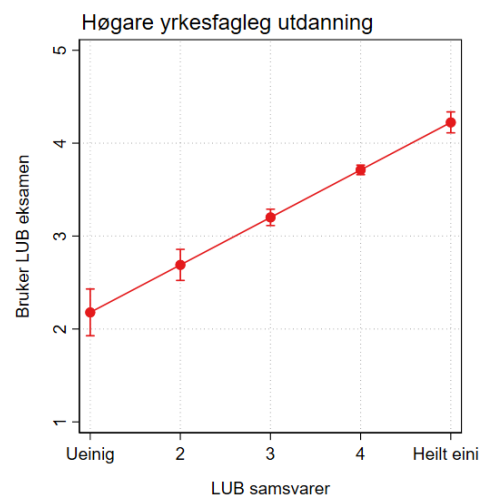
Når det gjeld studentar i høgare yrkesfagleg utdanning viser empirien mykje av det same som for høgare utdanning, men med nokre relevante skilnader: Samanhengen vi ser mellom i kva grad studentane opplever at læringsutbyteskildringane samsvarer med kva dei har lært og bruken av læringsutbyteskildringane opp mot eksamen, er endå sterkare for studentar i høgare yrkesfagleg utdanning. I tillegg er det også ein svak, men signifikant samanheng med dei andre kvalitetane på læringsutbyteskildringane, det vil seie om læringsutbyteskildringane er enkle å forstå og at læringsutbyteskildringane på emnenivå er kopla til læringsutbyteskildringar på programnivå. Studentane i høgare yrkesfagleg utdanning har også fått spørsmål om dei opplever å ha fått god innføring i læringsutbyteskildringane, noko som også har ein svak, positiv samanheng med bruken. Vi ser derimot ingen samanheng mellom utdanningsform, altså om utdanninga er nettbasert eller stad- eller samlingsbasert, når vi kontrollerer for alle kvalitetane læringsutbyteskildringane har.¹²⁹ Dette forsterkar det overordna inntrykket av samanhengar mellom kvalitetar ved læringsutbyteskildringane og bruken, men kvalitetane ved læringsutbyteskildringane ser ut til å vere jamt viktigare for bruken for studentar i høgare yrkesfagleg utdanning.

Vi har gått gjennom korleis studentar i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg oppgjev at dei bruker læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på og sett denne i samanheng med korleis dei opplever kvaliteten i læringsutbyteskildringane. Biletet som står att står til dels i motsats til det svara frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa peikar i retning av. Studentane i både sektorar bruker læringsutbyteskildringar i studieløpet sitt. Vi ser også at bruken primært har samanheng med kvalitetane ved læringsutbyteskildringane, og særleg i kva grad dei opplever at dei speglar det dei faktisk lærer. Heilt generelt kan vi seie at di høgare dei vurderer desse kvalitetane ved læringsutbyteskildringane, di høgare er bruken.

Læringsutbyteskildringar for organisering og planlegging

Ein annan bruk av læringsutbyteskildringar vi har sett på er for det som gjeld studentanes organisering og planlegging av studieløpet. Dette gjeld med andre ord ikkje fagleg bruk innan kvart enkelt emne, men for å navigere gjennom eitt eller fleire studieprogram. Også her ser vi på eit overordna nivå at læringsutbyteskildringar blir brukt av studentar i både sektorar, men at det har ein klar samanheng med kvaliteten.

Det fyrste momentet som går tydeleg fram av det empiriske materialet er at det er stor variasjon i kva grad studentane blei kjent med læringsutbyteskildringane for utdanningane før dei byrja på studiet eller etter at dei hadde starta opp. Dette er interessant fordi det gjev oss ein indikasjon på i kva grad læringsutbyteskildringar er relevant for studentar når dei er i ferd med å finne ut av kva dei skal studere. I underkant av halvparten av alle studentane som kjenner til læringsutbyteskildringane for utdanninga dei går på, blei kjent med desse før dei starta opp. For høgare utdanning er det særleg studentar som går på



Figur 8: Samanheng mellom kvalitet og bruk

¹²⁹ Øygarden, Furholt, og Stensby, 52–54.

rammeplanstyrte utdanningar som blir kjent med læringsutbyteskildringane fyrst etter at dei har fått plass (63 %), medan studentar på andre utdanningar i større grad kjente til dei før dei søkte om plass (44 % kjente ikkje læringsutbyteskildringane før dei fekk plass).¹³⁰ For høgare yrkesfagleg utdanning er det særleg studentar ved nettbaserte utdanningar som kjente læringsutbyteskildringane før dei søkte om plass, medan dei andre i større grad fekk kjennskap etter at dei fekk plass.¹³¹

Svara frå sjølvevalueringane indikerer at læringsutbyteskildringane i berre avgrensa grad blir brukt til å informere om utdanningane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Det kan synast som at læringsutbyteskildringane kan vere vanskelege å forstå, men at dei er i bruk internt på utdanningsinstitusjonen.¹³² Svara frå studentane indikerer derimot at studentane jamt over er informerte om læringsutbyteskildringane og støttar opp under svara frå dei fagmiljøa som trekk fram at dei kan vere nyttig i kommunikasjonen med studentane.

Biletet som teiknar seg er at studentane i berre avgrensa grad nyttar læringsutbyteskildringar for å velje studiestad, sjølv om mange kjenner til dei før dei søker. Det kan framstå som det er andre ting som trekk studentar til utdanningsinstitusjonen enn om læringsutbyteskildringane er gode eller interessante. Derimot er det rett i underkant av 50 % av studentane som er einige i at dei nyttar læringsutbyteskildringar når dei vel emne eller fordjupingar. Det er særleg ein høg andel av studentane ved utdanningar som ikkje er rammeplanstyrte, som svarer at dei bruker læringsutbyteskildringane til val av emne eller fordjupingar. Det er ikkje overraskande, all den tid fleire emne eller løp er obligatoriske i fleire av dei rammeplanstyrte utdanningane.

At andelen studentar som kjente til læringsutbyteskildringar før dei byrja på utdanninga er på mellom 40 % og 50 %, indikerer at læringsutbyteskildringane for enkeltutdanningar for fleire inngår i den informasjonen studentane har om utdanningar dei søker seg til. Vi kan ikkje slutte frå dette om det har vore utslagsgivande for om studentane har søkt seg til dei aktuelle utdanningane, men det betyr at informasjonen er tilgjengeleg for potensielle studentar, og at mange studentar er informerte om det forventa utbytet av utdanninga. At andelen studentar som blir kjent med læringsutbyteskildringane for utdanninga si etter at dei har fått plass også er mellom 40 % og 50 %, indikerer at studentane også får informasjon om læringsutbytet i løpet av utdanninga, anten ved å oppsøkje det sjølv eller bli informert av utdanningsinstitusjonen.¹³³

Det er likevel bruken av læringsutbyteskildringar for val av emne, og samanhengen med kvalitetane på læringsutbyteskildringane, som er særleg interessante i desse tala. Det er moderate, men klare samanhengar mellom kvalitetane på læringsutbyteskildringane og om studentane bruker dei når dei vel emne eller fordjupingar.

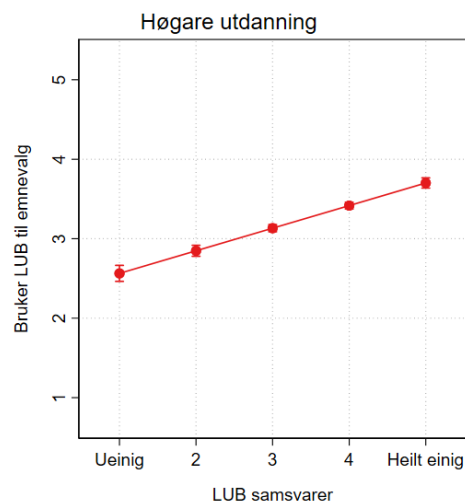
¹³⁰ Øygarden, Furholt, og Stensby, 14.

¹³¹ Øygarden, Furholt, og Stensby, 17.

¹³² Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 28–29.

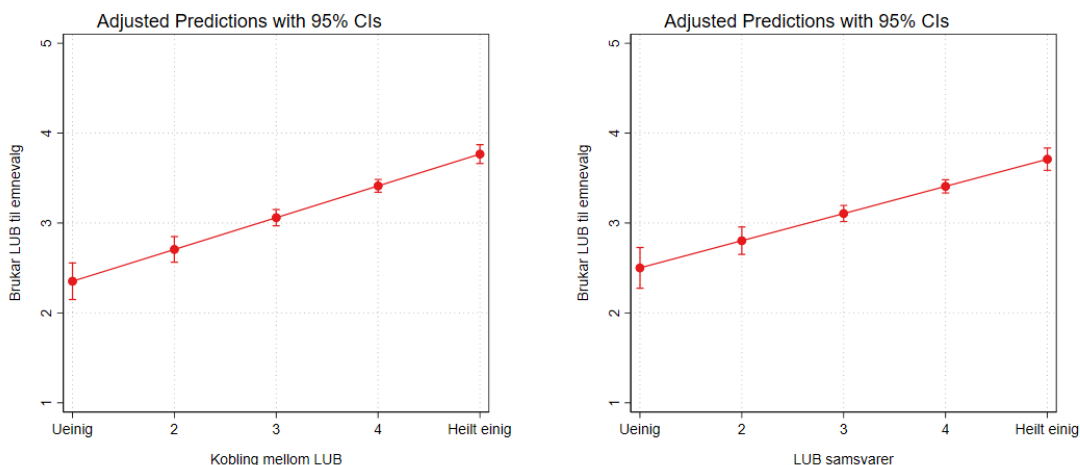
¹³³ Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 13.

For studentar i høgare utdanning er det ein positiv samanheng mellom alle kvalitetane på læringsutbyteskildringane vi har undersøkt, og i kva grad studentane svarer at dei nyttar læringsutbyteskildringane for val av emne eller fordjuping. Både det at læringsutbyteskildringane er enkle å forstå og at det er klar kopling mellom læringsutbyteskildringar på emnenivå og læringsutbyteskildringar på programnivå, har ein moderat, men markant effekt. Det er likevel i kva grad studentane opplever at læringsutbyteskildringane samsvarer med kva dei har lært som har klart størst effekt også for emneval, sjølv om denne er lågare enn for eksamensførebuing.¹³⁴ Ikkje uventa er det ein klar, negativ samanheng med om utdanninga er rammeplanstyrt.



Figur 9: Samanheng mellom kvalitet og bruk

Det er det same mønsteret vi ser hos studentar i høgare yrkesfagleg utdanning, men forsterka. Både om læringsutbyteskildringane samsvarer med det dei har lært og om det er god kopling mellom læringsutbyteskildringane for emne og læringsutbyteskildringane for heile utdanninga, har sterkare samanheng med om studentane brukar dei til emneval og fordjuping enn i høgare utdanning. For studentar i høgare yrkesfagleg utdanning er det samstundes koplinga mellom læringsutbyteskildringane på emne- og programnivå som er sterkast.¹³⁵



Figur 10: Samanheng mellom kvalitet og bruk

Svara frå studentane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning viser at læringsutbyteskildringar blir brukt av studentane til å planleggje og organisere studieløpa sine, men at bruken er knytt til kvalitetar ved læringsutbyteskildringane. Samanhengane er

¹³⁴ Øygarden, Furholt, og Stensby, 47.

¹³⁵ Øygarden, Furholt, og Stensby, 52–53.

ikkje heilt like i dei to sektorane, og for studentane i høgare yrkesfagleg utdanning er det sterkare samanheng mellom kvalitetar ved læringsutbyteskildringane og studentanes bruk av dei. Det samla materialet støttar opp under det generelle inntrykket av at studentane i stor grad både kjenner til og bruker læringsutbyteskildringane for utdanningane sine. Bruk av læringsutbyteskildringar indikerer at mange studentar ser på læringsutbyteskildringar som nyttige i studiekvardagen og for å velje retning internt i utdanninga, men det ser ut til å vere avhengig av, eller i det minste tett knytt til, i kva grad dei opplever læringsutbyteskildringane som forståelege, realistiske og samanhengande.

Perspektiva frå studentane fyller på fleire måtar ut biletet frå sjølvevalueringane frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljø, og intervju vi har gjennomført. Der sjølvevalueringane frå utdanningsinstitusjonane legg vekt på styring av utdanningane og utdanningskvalitet, og særleg viser til bruken av læringsutbyteskildringar for å planleggje, utvikle og administrere og til samstemt undervisning, så viser studentperspektivet at også studentane bruker læringsutbyteskildringane aktivt. Særleg ser vi at det ikkje er likegyldig korleis læringsutbyteskildringane er utforma for om dei er relevante for studentane. For studentane er læringsutbyteskildringane relevante for både organisering og planlegging av studieløpet og arbeidet dei gjer i dei enkelte emna. Der studentane vurderer læringsutbyteskildringane som gode, bruker dei læringsutbyteskildringane meir.

Effekten av NKR og læringsutbyteskildringar for utdanningskvalitet

I denne evalueringa har vi ikkje gått systematisk inn for å evaluere utdanningskvaliteten, men vi har sett på enkelte område kor vi kan forvente ein effekt av utbytetilnærminga i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning som kjem med NKR.

Som vi har vist over så er det fleire utdanningsinstitusjonar og fagmiljø som i sjølvevalueringane peikar på at utbytetilnærminga i NKR har gjort arbeidet med å utvikle og administrere utdanningar enklare. Dei trekk særleg fram at læringsutbyteskildringar er nyttig for å sameine arbeidet med utdanningane, at dei bidrar til auka medvit rundt resultatet av utdanninga og læringsaktivitetane, og at det bidrar til å tenkje heilskapleg om utdanningane. Dette er moment som utdanningsinstitusjonar og fagmiljø sjølv trekk fram, kor dei opplever at NKR har hatt positive effektar på utdanningskvaliteten.

Ei meir kritisk innvending som fleire av studiane NIFUs kunnskapsoppsumming trekk fram, er at ein kan sjå kvalifikasjonsrammeverk og utbytetilnærminga i utdanningane som eit verktøy for *kontroll* og *styring* av utdanningskvaliteten meir enn som eit verktøy for utdanningskvalitet i seg sjølv. Såleis inngår NKR i eit system for kvalitetskontroll meir enn for å styrke kvaliteten i seg sjølv.¹³⁶ Eit område for denne kvalitetskontrollen er utdanningsinstitusjonanes kvalitetsarbeid, det vil seie systema deira for å kontrollere kvaliteten ved dei ulike utdanningane dei tilbyr og for å rette opp eventuelle kvalitetssvikt.¹³⁷ I sjølvevalueringane er det tydeleg at dei fleste utdanningsinstitusjonane i høgare utdanning, og ein god del av utdanningsinstitusjonane i høgare yrkesfagleg utdanning, har NKR og læringsutbyteskildringar som ein integrert del av kvalitetsarbeidet sitt.¹³⁸ Dette kan til dels handle om at systema for å utvikle utdanningar i tråd med regelverket og systema for å kontrollere desse for mange er knytt saman. Ettersom

¹³⁶ Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser», 41, 62–64, 67–68.

¹³⁷ Sjå s. 32.

¹³⁸ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 15.

akkrediteringskrava til utdanningane er knytt opp til NKR, gjeld dette også kontrollen med desse.

Dei høgare utdanningsinstitusjonane er også pålagt å gjennomføre periodiske evalueringar av utdanningane sine.¹³⁹ Her inngår gjennomgang av læringsutbyteskildringane ved dei enkelte utdanningane. Fleire høgskular og universitet viser til eigne komitear eller utval som vurderer læringsutbyteskildringane for utdanningane, og somme involverer også eksterne i dette arbeidet.¹⁴⁰

Det er ikkje uventa at NKR er integrert i kvalitetsarbeidet ved utdanningsinstitusjonane, all den tid det inngår i minimumskrava til utdanningane. Vi har imidlertid ikkje grunnlag for å konkludere når det gjeld i kva grad utdanningsinstitusjonane vurderer at dette har effekt på utdanningskvaliteten, og eventuelt om effekten er positiv. Når både utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa blir spurt om NKR har påverka utdanningskvaliteten i stort, blir det i stor grad vist til kvalitetsarbeidet, som er eit gjennomgåande krav for institusjonane.¹⁴¹ Vi veit imidlertid lite om i kva grad utdanningsinstitusjonane har stort eigarskap til NKR som integrert del av kvalitetsarbeidet, eller om det berre følgjer av regelverket. Det er likevel plausibelt at dei positive eller konstruktive effektane fleire av utdanningsinstitusjonane trekk fram når det gjeld utvikling av utdanning og arbeidet med samanheng i læringsaktivitetane, også vil gjelde her. Berre nokre få utdanningsinstitusjonar i høgare utdanning er overordna kritiske til dette, og trekk då fortrinnsvis fram at det i liten grad har hatt effekt på utdanningskvaliteten. Fagskulane er i endå større grad samstemte om den positive effekten, men nivåinnplasseringa av fagskuleutdanningar blir igjen trekt fram som noko som trekk i negativ retning.

Når det gjeld studentane, har vi undersøkt om kvalitetane på, og bruken av, læringsutbyteskildringane har effekt på den overordna tilfredsheita med utdanninga dei går på og på karakternivået. Vi kan imidlertid ikkje sjå nokon samanheng mellom desse. Vi finn lite til ingen samanheng mellom bruken av læringsutbyteskildringar og andre indikatorar for utdanningskvalitet. Dette tyder ikkje naudsynleg at den utbytebaserte tilnærminga i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning ikkje har noka tilknytning til utdanningskvalitet sett under eitt. Alle studentane som inngår i Studiebarometeret, går på utdanningar med læringsutbyteskildringar, og vi kan rimelegvis leggje til grunn at berre få har erfaring med utdanningar frå før innføringa av NKR og læringsutbyteskildringar. Vi kan med andre ord ikkje isolere effekten på tvers av alle variablar. Likeins kan det vere samansette samanhengar mellom ulike faktorar. Vi har likevel ikkje grunnlag for å seie at studentanes oppleving og bruk av læringsutbyteskildringane har samanheng med nokon sentrale kvalitetsindikatorar.

Diskusjonane i ekspertgruppa støttar i stor grad opp under det generelle intrykket frå sjølvevalueringane og litteraturen, som peikar meir i retning av kvalitetskontroll heller enn at NKR fungerer som verktøy for utdanningskvalitet i seg sjølv. Særleg trekk fleire fram korleis kvalifikasjonsrammeverk generelt, og den norske implementeringa spesielt, inngår i eit målstyringslandskap.

Det er både metodisk og substansielt vanskeleg å skulle konkludere på spørsmålet om NKR har hatt effekt på utdanningskvaliteten. NKR har blitt implementert i ein periode kor mange ulike tiltak og reformer for å styrke utdanningskvaliteten har blitt innført, og kor

¹³⁹ Sjå gjennomgang av regelverket over, s. 30.

¹⁴⁰ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 15.

¹⁴¹ Aarstad mfl., 21–22, 29.

utdanningskvalitet har blitt eit meir uttala område, både for myndighetene og utdanningsinstitusjonane. Samstundes har det vore ei auke i talet på studentar. Vi har lagt vekt på i kva grad NKR samverkar med, og står i samheng med, andre utviklingstrekk. NKR har ein klar karakter av å vere eit verktøy for kontroll og styring og inngår på denne måten også i ein større trend med meir målstyring. I den grad vi kan sjå samhengar er det i hovudsak knytt til korleis fagtilsette jobbar med å utvikle og administrere utdanningane og det systematiske kvalitetsarbeidet ved utdanningsinstitusjonane. Vi har ingen klare indikasjonar på at NKR har hatt store effektar på utdanningskvaliteten, men spørsmålet er til dels ope.

3.4 NKR og utdanningssystemet

Vi har også forsøkt å sjå på korleis NKR fungerer som struktur på eit meir systemisk nivå. Særleg har vi ønskt å få fram om nivåstrukturen, nivåskildringane og nivåinnplasseringa har særlege effektar eller utfordringar ved seg som ikkje er dekt av empirien elles. Denne meir systemiske tilnærminga er imidlertid relevant for både området utdanningskvalitet og regulering av utdanning og for mobilitet og livslang læring. Ein del av momenta vi går inn på her, vil også vere relevante for empirien som gjeld dette andre område. Generelt kan vi seie at det ikkje er store utfordringar med nivåstrukturen og nivåskildringane i NKR, men at det er fleire kritiske perspektiv på manglar eller manglande innpass i NKR. Nivåinnplasseringa av kvalifikasjonar er også i stort relativt ukontroversielt, men med høgare yrkesfagleg utdanning som eit markant og stort unntak. Her er det også samspel mellom innplassering og struktur, som vi kjem attende til.

Nivåstrukturen

Det store biletet er at det er lite til ingen kontroversar rundt hovudnivåinndelinga i NKR. Denne har forankring i både EQF og Bologna-rammeverket og ser ut til å vere akseptert av alle delar av sektoren. Vi har ikkje sett nokon etterspurnad etter eit nivå 1 i NKR. Nivåa 2 og 3 er høvesvis knytt til kvalifikasjonane grunnskulekompetanse og grunnkompetanse frå vidaregåande. Dette er anten ikkje-sjølvtendige kvalifikasjonar eller så er det ein kvalifikasjon som står fullt og fast på eigne bein. Det er grunn til å tru at dei i hovudsak er i bruk som referansepunkt for realkompetansevurdering, til dømes for opptak til eller fritak for delar av vidaregåande opplæring. Vi har ikkje sett andre vurderingar av desse nivåa, eller etterspurnad om andre innplasseringar. Heller ikkje informantar frå utanfor utdanningssektoren har trekt dei fram. Vi vil difor ikkje gå vidare inn på dette. At det er lite kontroversar rundt nivåinndelinga kan ha å gjere med at nivåinndelinga i stor grad samsvarer med eller er fint kompatibelt med utdanningssystemet i stort. Dei utfordringane vi har fanga opp gjeld undernivåa på nivå 5 og 6 og parallellnivåa 4A og 4B.

På nivå 4 er NKR delt i ein yrkesfagleg del (4A) og ein studieførebuande del (4B) i vidaregåande opplæring. Dette er trass i det uttala målet om at nivåskildringane skal skildre nivå på kompetanse, uavhengig av læringsarena.¹⁴² Vi har ikkje sett kontroversar rundt denne delinga i seg sjølv, men det er illustrerande for korleis NKR er utforma svært tett opp til dei konkrete utdanningskvalifikasjonane og grenseoppgangane som eksisterer i Noreg, heller enn å leggje seg opp mot kva ulike kvalifikasjonar har til felles på tvers av læringsarena. Delinga av nivå 4 speglar såleis symptomatisk på den todelinga som ligg i det norske utdanningssystemet. Grunnlagsdokumentet for NKR slår fast at todelinga speglar

¹⁴² Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 5, 29.

struktureringa av norsk vidaregåande opplæring, men går ikkje vidare inn på føremål med, eller vurderingar av, denne inndelinga.¹⁴³ Grenseoppgangen mellom høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning er, gjennom til dømes opptaksgrunnlaget og føremål, også delvis knytt til denne todelinga. På den måten kan delinga av nivå 4 bidra til ei forventning om ei vidare todeling oppover i nivå, til dømes gjennom ei akademisk søyle og ei yrkesfagleg søyle.

Høgare yrkesfagleg utdannings innplassering på nivå 5.1 og 5.2 er den innplasseringa som det er knytt størst ueinigheit til. Ueinigheita er delvis knytt til spørsmålet om fagskulane skal ha høve til å gje utdanningar på eit høgare nivå enn nivå 5, som vi kjem attende til, og delvis til at dette er ein diskusjon om undernivåa på nivå 5. Nivå 5 er delt i undernivåa 5.1 og 5.2, der 5.1 viser til «Fagskule 1», som er høgare yrkesfagleg utdanning som varer frå eit halv til eitt år,¹⁴⁴ medan 5.2 viser til «Fagskule 2», som er høgare yrkesfagleg utdanning som varer frå eitt til to (og unntaksvis tre¹⁴⁵) år normert tid.¹⁴⁶ Det er verd å merke seg at grensa mellom dei to delnivåa er trekt med utgangspunkt i utdanningas omfang, ikkje i utdanningas læringsutbyte. Dette er trass i det uttala målet i NKR om å skildre utdanningar gjennom læringsutbyte og ikkje gjennom innsatsfaktorar.¹⁴⁷ Det er vidare verd å merke seg at «Fagskule 1» og «Fagskule 2» ikkje overlappar med gradsnemningane «Fagskulegrad» og «Høgare fagskulegrad», som er definert som utdanningar på høvesvis 60–90 studiepoeng, og 120 studiepoeng og meir.¹⁴⁸

Fleire fagskular trekk fram utfordringar med delnivåa. Somme peikar på uklare grenser mellom delnivåa og at desse ikkje er relevante for arbeidslivet, medan andre svarer at det skapar samhandlingsutfordringar med institusjonar utanfor Noreg. Enkelte fagskular trekk også fram at inndelinga etter utdanningas omfang kan bidra til at fagskulen ikkje er i stand til å lage utdanningar med det nivået som arbeidslivet har behov for.¹⁴⁹ Dette er langt på veg ei utfordring som overlappar med det større spørsmålet om nivåinnplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning. Nokre fagskular peikar på delnivåa 5.1 og 5.2 som utfordrande fordi dei gjer grenseoppgangane mellom nivåa uklare. 5.1 er vanskeleg å skilje frå både nivå 4 og 5.2, og 5.2 er vanskeleg å skilje frå 6.1.

Når det gjeld inndelinga i delnivåa 6.1 og 6.2, har vi mykje mindre empiri, og dei høgare utdanningsinstitusjonane trekk det i liten grad fram. Inndelinga i delnivåa på nivå 6 har vore meint å skulle vareta graden *høgskulekandidat*, som er ei høgare utdanning, men med eit mindre omfang enn bachelorgradar. Delnivået 6.1 har også skulle korrespondere med at QF-EHEA opnar opp for mindre kvalifikasjonar på det lågaste nivået, som ofte kallast «0-syklus» eller «short cycle» og som ikkje tilfredstiller heile nivå 6. Det er imidlertid sannsynleg at den manglande merksemda til dette spørsmålet blant utdanningsinstitusjonane ikkje primært handlar om at dei opplever delnivåa som nyttige eller relevante, men at delnivå 6.1 nesten ikkje er i bruk. Det er berre nokre veldig få høgskulekandidatutdanningar igjen i landet. Gjennom våre eigne undersøkingar, og støtta

¹⁴³ Det kongelige kunnskapsdepartement, 15.

¹⁴⁴ Merk at sidan forskrifta blei innført, har det blitt opna for høgare yrkesfagleg utdanning som er kortare enn 30 studiepoeng, og difor kortare enn eit halvt år normert studietid. Dette har ikkje blitt følgt opp av endring i vedlegget, men det blir lagt til grunn at kortare utdanningar går under fagskule 1.

¹⁴⁵ Dette gjeld utdanningar som har unntak frå maksgrensa på 120 studiepoeng.

¹⁴⁶ Forskrift om NKR og EQF, vedlegg II

¹⁴⁷ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 4–5.

¹⁴⁸ Fagskuleforskrifta, § 41

¹⁴⁹ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 13, 19.

av ekspertgruppa, er det nærliggande å slå fast at delnivå 6.1 er tett opptil ikkje verksam i det norske systemet.

I høyringsbrevet for læringsutbyteskildringar for delnivået kjem det fram at fleire innvendingar blei løfta ved innføringa av NKR, men at Kunnskapsdepartementet vurderte det annleis. Dei skriv:

Det er viktig å påpeke at høgskolekandidatgraden er en del av det norske gradssystemet, og at denne graden ikke er i ferd med å bli faset ut slik flere har antydnet. Retten til å tildele denne graden har blant annet blitt tildelt to private høyskoler i løpet av de siste årene. Selv om det er få kandidater som fullfører denne kvalifikasjonen, er denne like fullt en grad som eksisterer i det norske gradssystemet, og det er følgelig ikke et argument i seg selv for ikke å skulle utarbeide en egen læringsutbyttebeskrivelse at få studenter tildeles denne graden.

...

Videre er det departementets oppfatning at læringsutbyttet en kandidat har oppnådd etter fullført høgskolegrad, er såpass ulikt læringsutbyttet en kandidat oppnår etter avsluttet bachelorgrad, at det ikke kan forsvares å bruke den samme læringsutbytte-beskrivelsen for høgskolekandidat som for bachelorgraden. Det kan ikke forventes eller godtgjøres at en høgskolekandidat etter endt toårig utdanning skal ha oppnådd det totale læringsutbyttet for den treårige bachelorgraden. En høgskolekandidat er heller ikke kvalifisert til å fortsette sine studier på nivå 2 (master), noe som ytterligere synliggjør forskjellen i læringsutbytte mellom de to kvalifikasjonene bachelor og høgskolekandidat.¹⁵⁰

Nivåskildringane

Nivåskildringane i NKR er overordna og generiske skildringar for kvart nivå. Vi har forsøkt å sjå på korleis relevante aktørar erfarer nivåskildringane, både som definisjon av dei enkelte nivåa og som standardar for læringsutbyteskildringane for dei enkelte utdanningane. Ein del av denne tematikken overlappar imidlertid mykje med diskusjonen av innplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning. Vi har forsøkt å handtere denne siste diskusjonen for seg og vil her fokusere på den meir generelle sidene av nivåskildringane.

Nivåskildringar som definisjon av nivå

Som vi har vist til tidlegare er det lite som tyder på at utdanningsinstitusjonane eller fagmiljø i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning opplever at nivåskildringane i seg sjølv gjev store utfordringar. Fagmiljøa frå både sektorane seier i liten grad at dei opplever nivåskildringane som hinder for utvikling, og at dei i hovudsak bidrar positivt.¹⁵¹ Det er også lite som tyder på at det er utfordringar med nivåskildringane sett i lys av kva nivå det skal ramme inn. Fagmiljø frå tekniske fag i høgare yrkesfagleg utdanning er dei som i størst grad er kritiske, men med hovudvekt på nivåinnplasseringa av fagskuleutdanningar. Også svara frå utdanningsinstitusjonane tyder på at nivåskildringane i liten grad er utfordrande. Enkelte utdanningsinstitusjonar og fagmiljø innan høgare yrkesfagleg utdanning peikar på at nivåskildringane har ei akademisk slagside med for stor vekt på teoretisk kunnskap.¹⁵² Somme fagskular meiner også at det er manglar i

¹⁵⁰ Kunnskapsdepartementet, høyringsbrev, 16.11.2008

¹⁵¹ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 31.

¹⁵² Aarstad mfl., 22, 25, 30–31.

nivåskildringane på nivå 5 som er slik at både nivå 4 og nivå 6 inneheld element som går tapt på nivå 5.¹⁵³

Det er ikkje usannsynleg at nivåskildringane er betre tilpassa nokre utdanningar, snarare enn andre, og at det gjer arbeidet lettare for nokon. Enkelte utdanningsinstitusjonar i høgare utdanning peikar på at det er kvalifikasjonar i utdanningssystemet som ikkje svarer godt til nivåskildringane. Dette kan til dømes vere årseiningar og i somme tilfelle utdanningar med høg grad av praksis. Somme av desse blir opplevd som å ha eit svakt definert nivå. Kunstutdanningar blir også trekt fram som eit døme på at tredelinga i nivåskildringane, mellom kunnskap, ferdigheiter og generell kompetanse, ikkje fungerer optimalt og gjer læringsutbyttet meir oppstykkka. Dette handlar om at ein har utdanningar som i mindre grad er kompatible med ein idé om «lineær» progresjon og som gjerne handlar om modning med utvikling i hopp. Dette er også ofte utdanningar som er relativt sterkt dominert av ferdigheiter. Det gjer at somme institusjonar opplever at desse utdanningane treff skeivt på nivåskildringane.¹⁵⁴ Integreerte mastergradar, der det er ei forventning om at læringsutbyttet gjennom alle fem år av utdanninga skal tilfredsstillere kravet om læringsutbytteskildringar på nivå 7, blir trekt fram. I diskusjonane i ekspertgruppa kom det også fram særlege utfordringar knytt til profesjonsfaga i høgare utdanning. Her blei det særleg peika på at inndelinga i kunnskap, ferdigheiter og generell kompetanse legg avgrensingar på yrkesretta utdanningar og set opp skilje som er kunstige for yrkesutøvinga.

Nivåskildringar som standardar for læringsutbytteskildringar

Når det gjeld spørsmålet om korleis nivåskildringane fungerer som standardar for læringsutbytteskildringar, har vi tidlegare vore inne på korleis utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa i baa sektorar opplever arbeidet med å utvikle læringsutbytteskildringar, og korleis studentane opplever dei. I samtalar med informantar, i diskusjonane med ekspertgruppa og i gjennomgangen av dei formelle systema er det ytterlegare to problemstillingar vi observerer og som er av meir tverrgåande karakter. Desse handlar om korleis vi skal forstå strukturen i standardane.

Dei norske nivåskildringane er relativt detaljerte samanlikna med nivåskildringane i EQF, og dei er meir spissa og detaljerte enn i kvalifikasjonsrammeverka i andre land, til dømes Sverige og Tyskland. I NKR har dette ført med seg ei tettare kopling mellom nivåskildringane for eit nivå og læringsutbyttet frå utdanningar som er typiske for den sektoren som er kopla til dei ulike nivå. Dette gjer nivåskildringane mindre eigna til å skildre kompetanse frå ulike fag eller område i samfunnet. Eit døme på dette er nivåskildringar som er tett knytt til vitskapleg aktivitet. For nivå 7 gjeld mellom anna at kandidatar med ei fullført utdanning på dette nivået «har inngåande kunnskap om vitskaplege eller kunstfaglege teoriar og metodar innanfor fagområdet». Dette er nivåskildringar som kvalifikasjonar frå høgare yrkesfagleg utdanning eller frå andre delar av samfunnet, truleg ikkje vil vere i stand til å tilfredsstillere på grunn av deira sektorielle føresetnader. På denne måten vil nivåskildringane i liten grad kunne spegle kompleks kompetanse frå andre læringsarenaar. Denne problematikken spelar inn i diskusjonen om høgare yrkesfagleg utdanning på nivå 6 og oppover, eller innplassering av ikkje-formell opplæring.

Det relativt detaljerte nivået på nivåskildringane fører også med seg ei meir detaljert sentral regulering av utdanningane. Der nivåskildringane for eit nivå inneheld mange ulike, og

¹⁵³ Aarstad mfl., 23.

¹⁵⁴ Aarstad mfl., 11, 23.

relativt detaljerte, overordna læringsutbyteskildringar, og fungerer som minimumskrav for utdanningane, dukkar det opp eit spørsmål om i kva grad ein kvalifikasjon skal tilfredsstille alle enkeltdelar av nivåskildringane. Dette er eit spørsmål som handlar om det som vanlegvis kallast *full-fit* eller *best-fit*. «Full-fit» refererer til at ein kvalifikasjon skal passe med *heile* nivået, medan «best-fit» refererer til at ein kvalifikasjon er på det nivået som passar best til det forventa læringsutbytet.

Sidan det norske systemet har gjort innplasseringane i NKR på ein slik måte at dei fungerer som minimumskrav for akkreditering, vil kravet til utdanningar om å vere i samsvar med NKR føre med seg at det er heile nivået som ligg til grunn for kravet. I NOKUTs rettleiingar om akkreditering for både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning blir det presisert at det er mogleg å nytte enkelte læringsutbyteskildringar frå nivåa under eller over det nivået utdanninga skal liggje på, føresett at det samla læringsutbytet er på rett nivå, og at det er grunngeve.¹⁵⁵ Dei seier imidlertid ingenting om breidda på dei samla læringsutbyteskildringane, altså om det dekkjer alle delane av nivået. Dette er eit prinsipielt spørsmål fordi ein fint kan sjå for seg ei kort og spissa utdanning eller ei brei, men mindre djuptgåande utdanning, med same omfang. Eventuelt kan to utdanningar vere like djuptgåande, men med ulik breidde – og difor også ulikt omfang.¹⁵⁶

Det har vore etablert praksis at det er heile nivået som ligg til grunn, og at eventuelle avvik frå samsvar med nivåskildringane må grunnjevast, og det samla læringsutbytet må vere i samsvar med NKR. Det har med andre ord vore eit avgrensa høve til å utvikle spisse og djuptgåande, men smale utdanningar, som går ut over breidda på utdanninga. Ein kan seie at NKR har vore implementert med eit tilnærma full-fit-prinsipp for nivåa 5–8, der utdanningar som ikkje tilfredsstiller heile nivået anten er satt til delnivå i NKR (t.d. høgskulekandidat) eller ikkje er sett på som ein heil kvalifikasjon (t.d. årseiningar).

Denne praksisen følgjer på mange måtar av den norske utforminga av NKR og regelverket rundt, men blir også utfordra. Avviklinga av den nedre omfangsgrensa for høgare yrkesfagleg utdanning i 2021 har rimelegvis gjort at ein vil kunne få søknadar om utdanningar der det vil vere svært krevjande å skulle tilfredsstille nivået eller heile breidda av læringsutbytet for nivået. Ved ei eventuell opning av høgare yrkesfagleg utdanning på eit høgare nivå enn i dag, vil denne problematikken truleg også bli satt på spissen.

Nivåskildringar som verktøy for god progresjon

Når det gjeld i kva grad nivåa og nivåskildringane bidrar til god progresjon og gode utdanningsløp for den enkelte, er det vanskeleg å konkludere. Ideen er at ved å definere nivået gjennom utbyeteorienterte nivåskildringar så vil ein både sjå betre kva som er målet for den enkelte utdanning samt grenseoppgangane mellom utdanningar på ulike nivå.¹⁵⁷ Det inneber for det fyrste at det skal vere lettare for fagpersonar å sjå kva aktivitetar som er naudsynte for å ha tilstrekkeleg progresjon i det enkelte læringsløp, slik at studentane kan nå utbytemålet. For det andre skal det på denne måten vere lettare å sjå kva læringsutbyte ein kandidat skal ha for å kunne få opptak til ei anna utdanning. Såleis vil

¹⁵⁵ NOKUT, «Veiledning om akkreditering av studietilbud», 13.

¹⁵⁶ Arbeidsgruppa som utarbeidde tilrådingar om NKR for fagskuleutdanningar trakk også fram denne utfordringa, og slo fast at «Bredde- og dybdeproblematikken er en utfordring som må løses hvis alle fagskuleutdanningene skal inn i samme rammeverk», s. 15.

¹⁵⁷ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 8.

utdanningsinstitusjonane betre kunne kalibrere utdanningane sine for å svare til nivået, og det vil bli meir gjennomiktig for studentane.

Utdanningsinstitusjonane i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning svarer på generelt nivå i stor grad at NKR har bidratt positivt til progresjon og gode utdanningsløp, og dei trekk fram nettopp ryddigare grenseoppgang mellom nivåa og meir gjennomiktige krav til læringsutbyteskildringane som positive effektar av NKR. Også her er det variasjon i kva grad alle utdanningar «passar» inn i systemet, og somme utdanningar blir opplevd som vanskelegare å plassere.¹⁵⁸ Det er imidlertid nokre, og til dels store, utfordringar som også kjem fram.

Fleire fagskular peikar på at overgangane mellom nivåa er utfordrande. For høgare utdanning er det direkte overgang frå vidaregåande opplæring på nivå 4 til høgare utdanning på nivå 6, medan det for høgare yrkesfagleg utdanning er avgrensa til overgang mellom nivå 4 og nivå 5. Nivå 4 framstår på denne måten som eit felles grunnlag for progresjon, medan nivå 5 blir likt handtert som nivå 4 kva gjeld overgangar til nivå 6.¹⁵⁹ Overgangane i systemet har på denne måten ein uavklart status som forsterkar nivåproblematikken som vi har sett på ved fleire høve i denne evalueringa. Nivå 5 i NKR blir stundom opplevd som eit mellomnivå mellom nivå 4 og 6, som har svake koplingar både oppover og nedover, og stundom som eit nivå som er svakt integrert med resten av utdanningssystemet.

Enkelte utdanningsinstitusjonar innan høgare utdanning og fleire fagskular trekk fram at det i liten grad er opning for progresjon frå høgare yrkesfagleg utdanning. Som vi har vore inne på tidlegare er dette sannsynlegvis knytt til fleire utfordringar som ligg utanfor NKR (til dømes regelverket for opptaksgrunnlag, godkjenning og realkompetansevurdering), men vi har lite grunnlag for å seie at NKR bidrar til å styrke moglegheitene for progresjon og mobilitet mellom skuletypene. Vi har snarare grunn til å tru at nivåstrukturen og nivåskildringane saman kan bidra til å gjere dette vanskelegare. Dette kan til dømes vere at det er utfordrande for høgare utdanningsinstitusjonar å vurdere nivået på læringsutbyteskildringane frå høgare yrkesfagleg utdanning, og at dei gjennom nivået framstår utilstrekkeleg for mellom anna opptak.

Generelt framstår det som at høgskular og universitet opplever få utfordringar når det kjem til progresjon mellom gradsgjevande studieprogram. Dette er ikkje særleg overraskande, all den tid desse i stor grad er standardisert med tanke på både omfang og nivå. Saman med fagskulane opplever dei også at nivåskildringane bidrar til god progresjon internt i ei utdanning. Likevel er overgangane mellom nivåa kompliserte og heng delvis saman med nivåskildringane og innplasseringa av dei ulike utdanningane.

Ei viktig innvending som både høgskulane og universiteta og fagskulane, samt fleire fagmiljø, trekk fram er at sjølv om NKR til dels bidrar til gjennomiktige krav og betre progresjon i utdanningane, så er det ei utfordring med at kartet ikkje passar med terrenget. Somme utdanningsinstitusjonar er tydelege på at det er kompetansegap mellom kva som er forventa av ein som har fullført eit læringsløp og kva denne reelt sett kan. Særleg ser det ut til at det er manglar mellom nivå 4 på den eine sida og nivå 5 og 6 på den andre. Det vil seie at både utdanningsinstitusjonar i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning opplever at dei får studentar frå vidaregåande opplæring som ikkje har den forventa

¹⁵⁸ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 23.

¹⁵⁹ Aarstad mfl., 23.

kompetansen, sett i lys av NKR.¹⁶⁰ Dette kan sjølvstapt ha mange ulike årsaker. Det kan vere at utdanningsinstitusjonane forventar for mykje av nye studentar, eller at faget krev kompetanse som det er vanskeleg å skulle ha skaffa seg gjennom vidaregåande opplæring. Det kan også vere at fleire elevar går ut av vidaregåande opplæring med mangelfull kompetanse. I alle høve er dette eit samansett problem. Det er likevel verd å la det vere eit ope spørsmål om nivåskildringane for det enkelte nivået, og særleg nivå 4, er tilstrekkeleg realistisk med tanke på kva som er terrenget.

Både nivåstrukturen i utdanningssystemet og krava til læringsutbyteskildringar bidrar til å forme utdanningssektoren. I svara frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa, men også i intervju med andre aktørar i sektoren, teiknar det seg eit klart bilete av at det ikkje berre er slik at høgare yrkesfagleg utdanning er innplassert på nivå 5 og høgare utdanning på nivåa 6–8, men at også nivå 5 er *einstydande* med høgare yrkesfagleg utdanning, og at nivå 6–8 er einstydande med høgare utdanning. Dette er eit substansielt spørsmål for korleis ein skal forstå heile NKR: Skal nivåa og nivåskildringane stå på eigne bein og utgjere eit koherent system, uavhengig av kva kvalifikasjonar som er innplassert i det, eller skal vi forstå nivå som eit uttrykk for utdanningskvalifikasjonane, der nivåa og nivåskildringane blir målt opp mot dei?

Det er vanskeleg å konkludere klart rundt korleis NKR fungerer for progresjon i utdanningssystemet heilt generelt, men det er ikkje usannsynleg at den tette koplinga mellom nivå og spesifikke utdanningskvalifikasjonar bidrar til å forsterke grensene mellom skuletypar, heller enn å bidra til fleksible vegar. Som vi har vore inne på har ein med NKR velt å knyte nivåskildringane tett til kvalifikasjonane som høyrer heime i dei ulike skuletypane, og på den måten fått ei sektoriell forankring. Som det blir kommentert i eit høyringssvar til forslaget om NKR i 2011: «Som en generell kommentar mener vi at kvalifikasjonsrammeverket fortsett bærer preg av at læringsutbyttebeskrivelsene har blitt utarbeidet for mye som delrammeverk for de ulike utdanningskategoriene.»¹⁶¹ Sjølv om det er vanskeleg å konkludere, er det etter vår vurdering fleire indikasjonar på at graden av detaljering og sektoriell tilknytning i nivåskildringane bidrar til å lukke snarare enn det er indikasjonar på at NKR bidrar til å opne utdanningssystemet.

Nivåinnplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning

Ein av dei større diskusjonstema for NKR gjeld innplasseringa av fagskuleutdanningar i rammeverket. Dette er eit spørsmål som har vore oppe i lengre tid og som på ulike måtar er i kontakt med fleire tema for evalueringa. Dette er også eit område der det er stort politisk engasjement, men der det har vore lite systematisk kunnskap.

Behovet for høgare yrkesfagleg utdanning på høgare nivå

Høgare yrkesfagleg utdanning er innplassert på nivå 5 og må såleis tilfredsstillende krava til læringsutbyte på dette nivået. Samstundes er det ikkje opning for å gje vitnemål for høgare yrkesfagleg utdanning på nivå over nivå 5 sjølv om heile eller delar av læringsutbyttet skulle vere på eit høgare nivå. Overordna kan vi seie at høgare yrkesfagleg utdanning i stor grad er låst til eit nivå i NKR, og at dette samverkar med andre delar av reguleringa av utdanningssektoren. Behovet for å kunne gjere ei ny innplassering av fagskuleutdanningane eller endringar som gjer at ein kan tilby fagskuleutdanningar på eit høgare nivå enn i dag er

¹⁶⁰ Aarstad mfl., 23, 30.

¹⁶¹ UHR, høyringssvar til Kunnskapsdepartementets høyring om NKR, 2011

eit tilbakevendande tema. I kunnskapsgrunnlaget finn vi at det konkrete behovet i stor grad er reelt, klart definert og avgrensa, men ikkje svært utbreitt i sektoren eller arbeidslivet. Vi skil imidlertid mellom dei konkrete behova og det opnare spørsmålet om ønsket om å kunne utvikle høgare yrkesfagleg utdanning på høgare nivå.

Vi skal her gå gjennom dei formelle rammene som ligg bak denne diskusjonen, nokre hovudtema vi har funne gjennom evalueringa og korleis desse støytter mot ulike problemstillingar for NKR generelt og for fagskulesektoren spesielt.

I evalueringa har vi forsøkt å famne om eit stort antal ulike kjelder. Vi har kartlagt temaet om fagskuleutdanningar på nivå 6, 7 eller 8 i NKR gjennom sjølvevalueringane frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa, spørjeundersøkinga til arbeidsgjevarar, ekspertgruppa for evalueringa, intervju med arbeidslivspartar og interesseorganisasjonar samt bakgrunnsintervju med ressurspersonar i sektoren. Her har vi fått eit samansett bilete av behovet for fagskuleutdanningar på høgare nivå. Vi har identifisert tre ulike tilnærmingar som kastar lys over samfunnets behov for fagskuleutdanningar på høgare nivå: Konkrete utfordringar med dagens innplassering, arbeidslivets framtidige kompetansebehov og behovet for utvikling i høgare yrkesfagleg utdanning.

For det fyrste finn vi att eit sett med konkrete, men klart avgrensa behov i materialet vårt. Mange yrkesutøvingar er regulert på ulike måtar, somme gjennom yrkeskvalifikasjonar og autorisasjonar,¹⁶² andre gjennom kvalifikasjonskrav og sertifiseringar for oppgåvetypar¹⁶³ og ytterlegare andre gjennom uformelt regulerte bransjekrav. Ei årsak til at slike reguleringar kan skape utfordringar for høgare yrkesfagleg utdanning er at det kan vere manglande overlapp mellom dei ulike krava som utdanning og yrkesutøving står overfor. For høgare yrkesfagleg utdanning har utfordringa med regulering av yrkeskvalifikasjonar til dels vore eit lite avgrensa problem fordi dei fleste slike reguleringar er knytt til høgare utdanning, fag- og yrkesopplæring eller andre sertifiseringsordningar. Det er likevel enkelte område kor det finst slike utfordringar, og når fagskulesektoren har blitt mykje større og famnar breiare, har utfordringane også blitt tydelegare. Det er særleg to konkrete utfordringar som aktørar frå fagskulesektoren trekk fram:

1. Sveisearbeidarar opererer i dag under fleire sett med internasjonalt anerkjente bransjekrav, forvalta av International Institute of Welding (IIW). For å bli sertifisert som sveiseteknikar eller sveiseingeniør av dette organet må utdanningsinstitusjonar sikre at utdanningane tilfredsstillar bransjekrava, som IIW sjølv har sagt ligg på EQF-nivå 6 og 7. Ettersom desse utdanningane primært blir tilbode av fagskular, er det ikkje mogleg for desse å tilfredsstillar bransjekrava frå IIW utan å operere på ein annan måte enn det regelverket er meint å gjere. Det er ikkje noko formelt i vegen for at fagskulane skal kunne tilby utdanningar som gjev delar av læringsutbyte på eit høgare nivå enn det dei er akkrediterte som, men dei har ikkje høve til å setje dette på vitnemål for utdanningane. Dette betyr at for til dømes sveiseteknikarar utdanna ved norske fagskular, vil dei kunne vere sertifisert av IIW, med ei tilvising til EQF nivå 6, medan vitnemålet berre viser 5.2. Konsekvensane, slik enkelte fagskular rapporterer om, er at det kan gå utover anbodskonkurransar der ein møter kvalifikasjonskrav. I konkurranse med utanlandske aktørar vil verksemdar med stor andel tilsette med norsk utdanning

¹⁶² Til dømes det meste helsepersonell, lærarar, elektrikarar, og liknande.

¹⁶³ Til dømes mange oppgåver innan bygg- og anlegg.

innan sveising og som er sertifisert gjennom dette systemet, kunne bli utkonkurert eller diskvalifisert fordi vitnemåla frå utdanningane gjev eit for lågt nivå.

Det er ei utfordring med internasjonale bransjekrav fordi dei berre indirekte er kopla til eit utdanningssystem og eit statleg kvalitetssikringssystem. Det kan såleis vere dårleg samsvar mellom internasjonale bransjestandardar og ulike utdanningssystem. Det manglande samsvaret kan vere knytt til at slike bransjestandardar ikkje er bindande for enkeltland. Det er verd å merke at IIW er ein privat organisasjon, og at dette er ei tilvising organisasjonen har gjort på eiga hand. Det er med andre ord IIW sjølv som meiner at kvalifikasjonane ligg på EQF nivå 6 og 7, utan at dette gjev føringar for dei enkelte landa. Samstundes er det i dag formelt sett ikkje mogleg å innplassere kvalifikasjonar direkte i EQF,¹⁶⁴ og det er berre gjennom kvalitetssikra innplassering i eit *nasjonalt* kvalifikasjonsrammeverk at ein kvalifikasjon får eit nivå. På den måten finst det ikkje eigentleg noko formelt grunnlag for gje ein kvalifikasjon med EQF-nivå 6 eller 7 aleine, og nivåa for desse sertifiseringane har ikkje noka kvalitetssikring frå nasjonale utdanningsmyndigheiter i botn.¹⁶⁵

At enkelte fagskular peikar på denne utfordringa viser til ei større problemstilling: På den eine sida er det ikkje openbert korleis myndigheitene skal forhalde seg til bruk av EQF-nivå som skil seg frå det som er den intenderte bruken, som ikkje er i tråd med dei formelle prosessane og som manglar den formelle og systemiske forankringa i utdanningssystemet som er føresett av ei innplassering i eit kvalifikasjonsrammeverk. Det ligg eit dilemma i å skulle tilpasse utdanningssystemet til ein bruk av kvalifikasjonsrammeverket som ikkje skjer innanfor anerkjente og formelle kanalar. I dag er også bruken av både NKR- og EQF-nivå regulert i forskrift om NKR og EQF, og denne slår fast at påføring av NKR-nivå og referanse til EQF berre kan skje dersom «kvalifikasjonen er innplassert i NKR» og av «institusjoner med godkjenning eller akkreditering».¹⁶⁶ Sagt på ein annan måte: Norske myndigheiter kan ikkje sjølv kvalitetssikre internasjonale organisasjonars ureglementerte bruk av EQF-nivå, og det er utfordrande å skulle navigere etter desse.

Samstundes er det internasjonale organisasjonar og verksemder som *de facto* nyttar desse nivåa for deira eigne kvalifikasjonar, og dei har reelle effektar i den private marknaden. Dette har reelle konsekvensar for relevansen av desse fagskuleutdanningane, for personar med desse kvalifikasjonane og for verksemder som jobbar med sveising all den tid desse nivåa blir brukt.

2. Eit liknande, men ikkje identisk behov, som blir trekt fram av både fagskular, Fagskulerådet, arbeidslivspartar og av medlemmar i ekspertgruppa, gjeld enkelte

¹⁶⁴ Det har imidlertid over lang tid vore diskusjon om innplassering av internasjonale kvalifikasjonar. I regi av EU-kommisjonen er det i 2023 satt ned ei arbeidsgruppe som skal sjå på eventuelle prosedyrar for ei slik innplassering.

¹⁶⁵ Dette gjeld kvalitetssikring som gjeld nasjonale kvalifikasjonsrammeverk og EQF. Det kan vere at europeiske myndigheiter har gjennomført andre typar kvalitetssikring, men det har vi ikkje føresetnad for å seie noko om.

¹⁶⁶ Forskrift om NKR og EQF, § 7 tredje og fjerde avsnitt.

maritime utdanningar. Desse utdanningane skil seg frå sveisekvalifikasjonane ved at det maritime feltet og store delar av yrkesutøvinga her er styrt av sertifiseringar som er underlagt internasjonale konvensjonar, her STCW-78.¹⁶⁷ Det betyr at desse krava gjev Noreg folkerettslege pliktar.

To utfordringar følgjer med det. På den eine sida blir det hevda at nivåskildringane på nivå 5 i NKR ikkje er på eit tilstrekkeleg høgt nivå for å tilfredsstille kompetansekrava i konvensjonen. På den andre sida så er fagskulanes øvre grense for omfang på 120 stp. ikkje tilstrekkeleg for at fagskuleutdanningane skal kunne dekkje kompetansekrava i konvensjonen. Dette siste punktet er ikkje eit direkte utslag av NKR, som ikkje regulerer omfang, men all den tid nivå 5.1 og 5.2 i stor grad er definert av omfanget av fagskuleutdanningar, så blir dette av fleire trekt fram som eit viktig hinder for fagskulane.

I motsetnad til sveisekvalifikasjonane er det her ikkje tvil om norske folkerettslege pliktar og at desse krava er bindande. Rammene til høgare yrkesfagleg utdanning samsvarer ikkje godt med krava i desse internasjonale krava. Samstundes finst det her moglege alternativ. Sjølv om nivået på læringsutbytet og nivåskildringane er bindande for fagskulane, så er dette å rekne som minimumskrav. Det er, som sagt over, ikkje noko formelt hinder i å ha læringsutbyte med eit høgare kompleksitetsnivå enn nivåskildringane for nivået kvalifikasjonen er innplassert på, føresett at det er realistisk og i tråd med undervisnings-, lærings- og vurderingsformer. Imidlertid er det ikkje uproblematisk å skulle ha utdanningar som systematisk gjev læringsutbyte på eit høgare nivå utan at studentane får anerkjenning for dette eller der fagskulane kan kommunisere dette til potensielle studentar eller arbeidsgjevarar.

Krava til ein del maritime utdanningar skapar utvilsamt utfordringar for fagskulane når dei skal tilby desse utdanningane. Det er ikkje usannsynleg at denne spesifikke utfordringa kan bli løyst ved at desse utdanningane blir tilbode av høgare utdanningsinstitusjonar heller enn av fagskular. Fagskulane som dette er relevant for, meldar imidlertid om at dette er utdanningar som er godt tilpassa fagskulanes eigenart og yrkesfaglege profil. Det finst opning i regelverket for fagskuleutdanningar for å gje utdanningar på 180 stp. der det er internasjonale krav om dette, og som dette kunne vore relevant for, men det er uavhengig av NKR-nivået desse utdanningane har.

Det er ingen tvil om at enkelte fagskular opplever reelle utfordringar knytt til konkrete krav som står i konflikt med kvarandre og med samfunnsoppdraget. Fleire av desse er ikkje utløyst av NKR i seg sjølv, men kjem til ein viss grad til uttrykk som ei utfordring med fagskulanes innplassering i et nivå i NKR.

Det er ingen av desse to utfordringane som er prinsipielt uløyslege i dagens system eller som er inkompatible med norske pliktar internasjonalt. Det er òg plausibelt at justeringar andre plassar enn i NKR og innplasseringane også kunne bidratt til å svare på desse utfordringane. Vi tar ikkje stilling her til om det ønskeleg eller føremålstenleg om desse utdanningane sorterar under høgare yrkesfagleg utdanning eller høgare utdanning, og vi vil

¹⁶⁷ International Maritime Organization, The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers.

ikkje trekkje opp grenser for kva som naturleg høyrer heime som høgare yrkesfagleg utdanning eller som høgare utdanning. Det er sannsynlegvis fleire høgare yrkesfaglege utdanningar som kan vere aktuelle for høgare utdanning og høgare utdanningar som har karakteristikkar eller fagtradisjonar som også kan ha forankring i fagskulesektoren.

Samstundes som det potensielt finst fleire moglege løysingar på dei konkrete utfordringane, kastar dette lys over at ein del fagskular, og særleg miljø som jobbar med tekniske fagskuleutdanningar, i stor grad føler seg låst i eit lite fleksibelt system. Fagskulane formidlar at dei primært forhold seg til standardar og utviklingar som er i det yrkesfeltet dei opererer opp mot, og då blir det primære omsynet å skulle rette seg etter dei behova dei identifiserer her. Å halde på fagskulanes innplassering vil til dømes kunne føre til at ulike kvalifikasjonar blir vist til høgare utdanning sjølv om dette ikkje er føremålstenleg.

Eit anna område fagskulane og aktørar i sektoren trekk fram, er arbeidslivets behov meir generelt. I sjølvevalueringane frå både institusjonane og fagmiljøa og i samtalar med aktørar med sektoren blir det lagt stor vekt på fagskulanes samfunnsoppdrag om å «levere kompetanse til arbeidslivet». Somme fagskular, og særleg fagskular med stort innslag av tekniske utdanningar, peikar på at nivåinnplasseringa til fagskuleutdanningane er til hinder for at fagskulane skal kunne svare godt på samfunnsoppdraget. Dette er imidlertid i mindre grad knytt til konkrete problemstillingar, slik vi har sett med sveiseteknikarar og maritime utdanningar, og meir på ein føresetnad om at utvikling i arbeidslivet gjer at arbeidsgjevarar og verksemdar har stadig nye, og høgare krav til kompetanse. På bakgrunn av den føresetnaden opplever fleire fagskular at fagskuleutdanningane fell bak når det gjeld å kunne reagere på behova arbeidslivet signaliserer. Eit relevant poeng er at sjølv om dette i større grad gjeld tekniske fag enn andre område, så er dette fagområde i høgare yrkesfagleg utdanning som inkluderer svært mange av studentane. I underkant av halvparten av fagskulestudentane sorterer under «tekniske fag» og er den klart største gruppa. Det er med andre ord sannsynleg at denne problematikken er relevant for fleire studentar enn det fagområda skulle tilseie.

Denne utfordringa blir trekt fram av fleire av dei vi har snakka med og blir peika på av fleire fagskular i sjølvevalueringane. Det er også plausibelt at fagskuleutdanna blir meir attraktive i arbeidslivet fordi denne skuletypen er i rask vekst, har blitt meir kjent og har blitt meir relevant i utdanningssystemet. Fagskulerådet gjennomførte i 2020 ei eiga kartlegging av fagskuleutdanningar som dei har vurdert som å ha eit læringsutbytte som ligg i grenselandet mellom nivå 5.2 og 6.1 i NKR. I denne rapporten gjev Fagskulerådet ei vurdering av kva dei meiner er behovet og potensialet for høgare yrkesfaglege utdanninga på nivå over nivå 5. Her trekk dei til dømes fram utdanningar innan elektro- og byggfag, IT-, kommunikasjons- og mediefag og enkelte moteutdanningar.¹⁶⁸ Basert på denne oversikta kan det framstå som behovet er avgrensa, men går ut over dei konkrete utfordringane vi har peika på over. Rapporten drøftar berre høgare yrkesfagleg utdanning på nivå 6.

I tala frå Virksomhetsbarometeret ser vi frå arbeidsgjevarar at det er ein etterspurnad etter fagskuleutdanna personar,¹⁶⁹ og det er andre kjelder som underbyggjer dette.¹⁷⁰ Sjølv om det ikkje framstår usannsynleg, har vi imidlertid ikkje god empirisk dekning for å vurdere kor stort behovet i arbeidslivet for fagskuleutdanningar på eit høgare nivå enn i dag er. Då vi spurde arbeidsgjevarar som oppgjev at dei hadde behov for fagskulekompetanse, om dei

¹⁶⁸ Fagskulerådet, «Rapport om NKR for høyere yrkesfaglig utdanning», 3.

¹⁶⁹ «Virksomhetsbarometeret 2022».

¹⁷⁰ Mellom anna Rørstad, Børing, og Solberg, «NHOs kompetansebarometer 2022: En kartlegging av NHOs medlemsbedrifters kompetansebehov i 2022». og «Fremtidige kompetansebehov 1».

hadde behov for fagskulekompetanse på eit høgare nivå enn det som er mogleg i dag, var det berre 16 % som svarte at dei i nokon eller stor grad hadde dette behovet. Dette talet er forbunden med relativt stor metodisk usikkerheit, og det er utfordrande for informantar å skulle svare på spørsmål om ting som ikkje eksisterer. Det bør difor berre tolkast som ein indikasjon.

Sett i lys av empirien er det grunn til å tru at behovet og potensialet for høgare yrkesfagleg utdanningar på høgare nivå er avgrensa, men det er vanskeleg å konkludere. Det er heller ikkje usannsynleg at vekst i denne sektoren generelt, og opning for høgare yrkesfagleg utdanning på høgare nivå, i seg sjølv kan bidra til at det blir utvikla fleire utdanningar som er aktuelle for dette.

Ei tredje tilnærming, i forlenging av førre, som i større grad gjeld fagskulesektoren som sådan, er plassen denne sektoren skal ha i utdanningssystemet og kompetansepolitikken. Denne tilnærminga blir trekt fram både i samtalar med aktørar i sektoren, arbeidslivspartar og gjennom sjølvevalueringane. Det handlar i mindre grad om konkrete utfordringar og behov som fagskulane har i møte med NKR, men meir om utsikter til kva fagskulesektoren skal vere i framtida. Ved at fagskulane er avgrensa til å gje utdanningar på nivå 5.1 og 5.2, er det også mindre opning for utvikling i sektoren enn det kunne vore. Å opne opp for å tilby fagskuleutdanningar på nivå 6 og oppover kan bidra til både fagleg og pedagogisk utvikling samt utforske rommet for yrkesfaglege utdanningar med eit høgare kompleksitetsnivå. Som sagt gjeld denne tilnærminga meir eit ønske om utviklinga av ein sektor enn om løysing på konkrete utfordringar. Det er difor vanskeleg å slå fast kor stort eller utbreitt dette behovet er, og det er vanskeleg å skulle vurdere potensielle effektar av det opp mot effektane av å la fagskuleutdanningane vere innplassert som i dag. Dette blir såleis på eit meir spekulativt nivå.

Som sagt er det vanskeleg i denne evalueringa å skulle slå fast effektar eller vinstar av å opne opp for fagskuleutdanningar på nivå lenger opp, utover det aktørar i sektoren og andre interessentar meiner og ønskjer. Vi har ikkje, og har heller ikkje søkt, empiri som kan kaste ytterlegare lys over omfanget på arbeidslivets kompetansebehov, moglege effektar på løn, stillingar, og liknande, og vi har heller ikkje gjort inngåande vurderingar av kva utdanningar som kan vere aktuelle for andre nivå. Vi har heller ikkje vurdert kva utdanningar som passar best som høgare utdanning eller høgare yrkesfagleg utdanning. Til gjengjeld har vi heller ikkje klart å identifisere nokre særlege utfordringar eller klart negative konsekvensar av å skulle opne opp for utdanningar på fleire nivå. Det er ingen av fagskulane eller fagmiljøa i høgare yrkesfagleg utdanning som uttalar seg negativt om fagskuleutdanning på eit høgare nivå, og innan høgare utdanning blir heller ikkje tematikken tatt opp når dei blir spurd om korleis dei ser på NKR, nivåa og nivåskildringane opp mot utdanningssystemet som heilskap. Svara er anten sterkt eller moderat positive til ei slik endring eller ser ikkje ut til å vere opptatt av tematikken. Eitt markant unntak er UHR, som er uttalt negativt til å opne NKR for høgare yrkesfagleg utdanning på høgare nivå, og viser til at det vil komplisere grensene mellom høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, og at vil kunne blande saman forskingsbasert utdanning og erfaringsbasert utdanning. Dei argumenterer også for at høgare yrkesfagleg utdanning kan bidra til å svekke både posisjonen til forskingsbasert utdanning og kan utfordre utdanningskvaliteten, ved at ein får utdanningar som er på same nivå, men med ulike krav til kvalitetssikring og kunnskapsbase.

Gjennom intervjuar vi har gjennomført, men særleg gjennom presentasjonar og diskusjonar i ekspertgruppa, finn vi at utfordringane knytt til nivåinnplassering for fagskular i større grad

handlar om dilemma knytt til NKR som sådan. Til dømes blir det stilt store spørsmål ved kva NKR er meint til å oppnå, og kva retning det skal trekkje i. Samstundes skal NKR verke saman med ei stor samling med målsettingar og føremål som legg rammer for både høgare utdanningsinstitusjonar og fagskular. Dette har konsekvensar for korleis ein tenkjer om NKR og mogleg utvikling. All den tid NKR bidrar sterkt til å konseptualisere utdanningssystemet og forholdet mellom nivå og enkeltkvalifikasjonar, så vil endringar i både innplasseringane og strukturen påverke heile systemet. Dette gjeld mellom anna sektoranes eigenart og arbeidsdeling, forholdet til livslang læring, etter- og vidareutdanning og andre typar læring samt myndigheitenes rolle i dette.

Modellar for parallelle nivåskildringar

Som fyrste trinn i evalueringa av NKR satt NOKUT ut eit oppdrag om å gjennomføre ein moglegheitsstudie av ein parallell struktur i NKR. Oppdraget blei utført av Faugert & Co Utvärderingar og avslutta med rapporten *Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring* i 2020. Vi skal kort gjengje nokre sentrale poeng i denne diskusjonen i lys av empirien vi har presentert over.

Oppdraget om å utreie ein «parallell struktur» kan vere forvirrande og lite gjennomsiiktig. Når vi snakkar om «parallell struktur», viser det til parallelle nivå eller nivåskildringar, slik vi kan finne på nivåa 4A og 4B i NKR. Diskusjonen om innplassering av høgare yrkesfagleg utdanning er eit sentralt bakteppe for utreiinga, og forfattarane skulle sjå på dette heilt spesifikt. Imidlertid var det få føringar for korleis ein slik parallellstruktur måtte sjå ut, og om det måtte vere i forlenging av strukturen på nivå 4. Sjølv om innplassering av høgare yrkesfagleg utdanning var ein klar kontekst for oppdraget, var ideen om ein parallell struktur heller ikkje eksklusivt knytt til fagskulane. Forfattarane skulle mellom anna sjå på fordelar og ulemper med ulike modellar, og kva internasjonale erfaringar ein har frå liknande strukturar.

Rapporten er basert på ei rekke intervju og dokumentstudiar, og forfattarane gjennomførte særleg casestudiar i kvalifikasjonsrammeverka i fem europeiske land. I desse landa har dei handtert utfordringa med fagutdanningar på ulike måtar og innretta dei nasjonale kvalifikasjonsrammeverka ulikt. Felles for dei er at kvalifikasjonar som ikkje er frå høgare utdanning, er innplassert på dei høgare nivåa i kvalifikasjonsrammeverka.¹⁷¹ Erfaringane frå desse landa kan vere verdifulle for den norske konteksten, men det er samstundes komplisert å overføre desse direkte. Fleire av desse landa har svært ulike føresetnader, både når det kjem til statusen og posisjonen til yrkesfagleg utdanning og når det gjeld rolla til kvalifikasjonsrammeverket. Der Austerrike og Tyskland til dømes har ein lang og særeigen tradisjon for høgare yrkesfaglege utdanningar, med eit avklart forhold til systemet for høgare utdanning, har Sverige eit kvalifikasjonsrammeverk som i liten grad er knytt til regulering av utdanning og svært retta mot arbeidslivet. Dei skil seg også frå kvarandre når det kjem til i kva grad det er naturleg for studentar å gå frå éin del av systemet til ein annan.

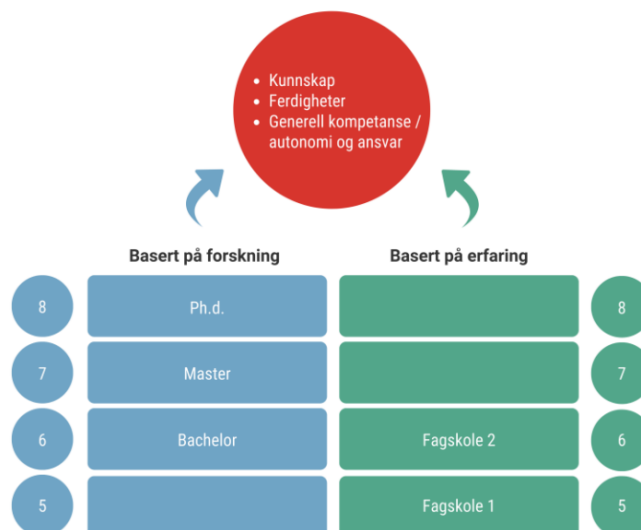
Eit gjennomgåande diskusjonstema i rapporten, og som er særleg relevant å ta med seg, er kva retning ein kan gå med tanke på eit meir delt eller meir integrert kvalifikasjonsrammeverk. På den eine sida kan ein gå i retning av å stykke opp kvalifikasjonsrammeverket og formulere nivåskildringar som er meir sektorspesifikke. På den måten kan ein utvikle heile, parallelle søyler kor høgare utdanning og høgare

¹⁷¹ Almerud mfl., «Utredning om mulig parallell struktur i NKR», 21.

yrkesfagleg utdanning (og eventuelt andre kvalifikasjonar) står side om side, men med lite tverrgående kopling. På den andre sida kan ein gå i retning av eit meir integrert kvalifikasjonsrammeverk kor nivåskildringane er generiske og uavhengig av sektor og læringsarena. Såleis vil utdanningane bli integrert i den same strukturen for læringsutbyte. Dei ulike landa som rapporten gjennomgår, har handtert dette dilemmaet ulikt og i kopling til særlege forhold i dei respektive landa. Forfattarane av rapporten konkluderer at ei endring av NKR vil vere knytt til både prosessuelle og innhaldsmessige føresetnader og vil slå ut på ulike måtar i høve til desse.¹⁷²

For den norske konteksten er dette diskusjonstemaet knytt til korleis Noreg har implementert nivåskildringane og forholdet det har til dei innplasserte kvalifikasjonane. Nivåa i NKR er i prinsippet eit reint uttrykk for kompleksiteten på læringsutbyttet. Utfordringa handlar om at ein i Noreg har brukt nivåskildringane for kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning direkte som nivåskildringane for nivåa 6–8, og samstundes berre innplassert høgare utdanningskvalifikasjonar på desse nivåa. Likeins har ein utelukkande høgare yrkesfagleg utdanning på nivå 5, samstundes som det er utarbeidd nivåskildringar som ligg relativt tett på høgare yrkesfagleg utdanning. Sjølv om nivåskildringane skal vere uavhengig av dei innplasserte kvalifikasjonane, har dei på denne måten likevel ei sektoriell slagside. Det er ikkje usannsynleg at dette bidrar til uklare grenseoppgangar mellom kva som er knytt til utdanningstype, og kva som er knytt til kompleksiteten i læringsutbyttet.

Ein konsekvens av denne situasjonen er at sjølv om ein til dømes vil opne opp for høgare yrkesfagleg utdanning på nivåa over nivå 5, så vil det kunne vere krevjande for fagskular å utvikle høgare yrkesfagleg utdanningar som tilfredsstillar nivåskildringar som er utvikla med tanke på høgare utdanning. Det er med andre ord naturleg, og kanskje naudsynt, å utarbeide ein modell for nivåskildringane som gjer dette mogleg.



Figur 11: Paraplymodell

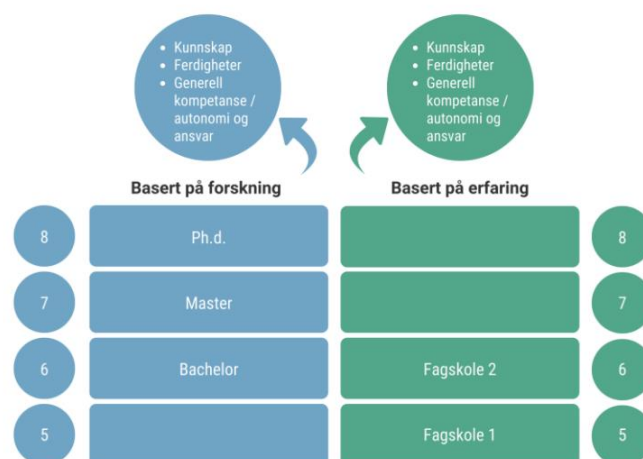
Rapporten frå Faugert & Co konkluderer med at ein står overfor to hovudmodellar som kvar har to moglege variasjonar. Den eine modellen er ein såkalla «paraplymodell» som legg

¹⁷² Almerud mfl., 37.

vekt på felles nivåskildringar og ei felles søyle for alle utdanningane.¹⁷³ Dei legg vekt på korleis dette legg til rette for å vurdere læring uavhengig av læringsarena, og at dette er meir i tråd med dei europeiske hovudtrendane.

Den andre modellen er ein såkalla «parallellmodell», og legg vekt på sektoranes skilnader og særsegne karakterar, snarare enn kva som er felles for dei. I denne modellen byggjer ein vidare på parallelstrukturen frå nivå 4 og legg opp til ei søyle for yrkesfagleg utdanning ut over nivå 5.¹⁷⁴

Forfattarane diskuterer også desse ulike modellane med tanke på potensielle konsekvensar for mellom anna strukturelle, funksjonelle og sosiale forhold. I vurderinga av ulike modellar er det viktig å balansere funksjon og konsekvensar opp mot kostnadene med å gjere endringar. Til dømes vil ei forsiktig opning av høgare yrkesfagleg utdanning på eit parallelt nivå 6 vere svært lite inngripande, men det vil sannsynlegvis også ha avgrensa effektar. Dersom målet er å styrke kvalifikasjonsrammeverket som heilskap og kople læring på tvers av læringsarenaar, vil ein paraply i større grad kunne leggje til rette for det, men med høgare administrative og økonomiske kostnader. Dette inneber ifølgje forfattarane ei inngåande vurdering av føresetnader og konsekvensar for dei ulike modellane.¹⁷⁵



Figur 12: Parallellmodell

Når vi ser attende på det empiriske grunnlaget vårt for å kunne seie noko om behovet for høgare yrkesfagleg utdanning på høgare nivå enn i dag, framstår det som alle fire undermodellar som Faugert & Co presenterer vil kunne svare på dei utfordringane og behova som dei ulike aktørane har lagt fram. Eit vesentleg spørsmål er imidlertid *korleis* dette blir gjort. For alle modellane vil det truleg bli naudsynt med fleire endringar i regelverk, og det vil dukke opp relevante spørsmål knytt til akkreditering og kvalitetssikring, minimumskrav, omfang og kunnskapsbase for dei ulike utdanningane, system for overgangar, og så vidare. Også graden av fullmakter og føresetnader for å kunne gje utdanningar på ulike nivå vil bli aktualisert. Eit anna viktig moment er at dei ulike modellane også vil stå i forhold til resten av NKR og korleis dette verkar på. Vi vil kome tilbake til ein

¹⁷³ Almerud mfl., 42–45.

¹⁷⁴ Almerud mfl., 45–47.

¹⁷⁵ Almerud mfl., 55.

diskusjon om ulike retningsval for NKR og korleis dette spelar inn i spørsmålet om høgare yrkesfagleg utdannings innplassering i NKR i kapittel 6.

3.5 Oppsummering

Eit omfattande empirisk materiale har gjeve oss eit nyansert og samansett bilete av korleis NKR fungerer i utdanningssektoren, og kva effektar det har. Vi står overfor eit komplisert landskap med mange ulike aktørar med ulike perspektiv, opplevingar og forståingar av NKR og omlandet. På tvers av dette biletet er det likevel nokre sentrale tendensar som kan oppsummere sentrale delar av empirien.

NKR er ein viktig del av den sentrale reguleringa av høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning og tett vevd inn i regelverket for utdanningane og for kvalitetsarbeidet utdanningsinstitusjonane utfører. På same måte er det også ein del av utdanningsinstitusjonanes eige arbeid med å styre, administrere og kontrollere utdanningane. Materialet vårt teiknar opp eit bilete av eit NKR som er relativt styringstungt og som samverkar med andre reguleringsmekanismer for sektoren. På same tid er det ulike erfaringar med korleis og i kva grad NKR regulerer, og korleis dette fungerer for utdanningsinstitusjonane.

Samstundes har NKR også spela ei stor rolle i arbeidet med å planleggje, utvikle og gjennomføre utdanningar. Gjennom læringsutbyteskildringane har NKR blitt eit pedagogisk-didaktisk verktøy for dei ulike fagmiljøa og er for mange eit referansepunkt for arbeidet med utdanningane. Mange trekk fram arbeidet med læringsutbyteskildringar som ein positiv effekt av NKR, medan somme ser på det som eit byråkratisk arbeid eller som for inngripande.

Generelt er NKR godt implementert i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning og er relevant for både utdanningsinstitusjonar, fagmiljø og for mange av samarbeidspartnarane utdanningsinstitusjonane har i praksis- eller yrkesfeltet. Høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning har ulike utfordringar med NKR, og fagskulane trekk i stor grad fram at det ikkje er mogleg å gje høgare yrkesfagleg utdanning på nivå over nivå 5 som eit særleg hinder.

Læringsutbyteskildringar er også relevante for studentar. Dei aller fleste studentane kjenner til læringsutbyteskildringane for utdanninga si, og mange bruker dei i studiekvardagen sin, til dømes for å førebu seg til eksamen eller planleggje vidare studieløp. Eit viktig moment er at bruken av læringsutbyteskildringar for studentar er tett knytt til korleis dei opplever kvalitetar ved dei. Særleg er det viktig om læringsutbyteskildringane gjev eit realistisk bilete av kva dei lærer, og at dei samsvarer med utbytet dei faktisk har. Vi kan sjå ein del skilnader mellom fagfelt, og mellom høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, sjølv om mønsteret er det same.

NKR har hatt store effektar på utdanningssektoren og legg ei klar regulerande ramme for utdanningane. Det har innført både standardar og minimumskrav, men også hatt store utdanningsfaglege konsekvensar. Gjennom NKR og læringsutbyteskildringar og måten desse er koplade til regelverk, prosedyrar og forventningar, kan ein seie at NKR har vore innføringa av prinsippet om utbytebasert utdanning for heile den tertiære utdanningssektoren. På den måten har det vore ei pedagogisk reform av utdanningssystemet.

4 Mobilitet og livslang læring

Det andre av to område som evalueringa tar for seg er *mobilitet og livslang læring*. Med det meiner vi for det fyrste korleis NKR bidrar til ei rekkje former for mobilitet. Dette er studentmobilitet i det norske utdanningssystemet, internasjonal studentmobilitet og mobilitet mellom utdanning og arbeidsliv. Vi har for det andre sett nærmare på kva rolle NKR har spelt for, og korleis NKR har bidratt til, å fremje livslang læring. På bakgrunn av ein stor mengd data forsøker vi å teikne eit bilete av dagens situasjon på dette området. Vi presenterer her hovudtrekka i den samla empirien og diskuterer dei ulike sidene av denne opp mot kvarandre.

Ei viktig årsak til at vi har trekt fram dette området er at det er svært tydelege forventningar i EQF, QF-EHEA og i NKR om at kvalifikasjonsverk skal fremje både nasjonal og internasjonal mobilitet i utdanningssystema og i arbeidsmarknaden. Ved innføringa av NKR blei det peikt på at eit mål med å introdusere eit kvalifikasjonsrammeverk i Noreg er å leggje til rette for å *auka mobiliteten innanfor og mellom landa, bidra til fleksible læringsveggar og dermed styrkje livslang læring*.¹⁷⁶ Her blei det jamvel fastslått at det norske NKR skulle ha livslang læring i tittelen for ytterlegare å understreke dette føremålet.

Det er utfordrande å skilje klart mellom mobilitet og livslang læring, og desse glir ofte over i kvarandre. For livslang læring er tilgang til ulike læringsarenaar for enkeltpersonar gjennom heile livet og på alle livets område og verdsetting av ulike typar kompetanse frå ulike læringsarenaar to sider av same sak. Det betyr at fleire sider av mobilitetstematikken, til dømes overgangar mellom arbeidsliv og utdanning og mellom ulike delar av utdanningssystemet, opptak, og liknande, også er sentralt for livslang læring. I evalueringsspørsmåla har vi i liten grad sortert tydeleg mellom desse, men fokusert meir på verktøy, system og aktørar.¹⁷⁷ Når vi i dette kapittelet diskuterer mobilitet og livslang læring under to ulike overskrifter, er det for å forsøkje å skilje mellom to ulike systemiske område som NKR verkar på og som er skilde frå kvarandre i føremåla for NKR, vel vitande om at dei er tett samanvevd. For tematikken mobilitet har vi fokusert på korleis personar går frå ein arena til ein annan, medan vi for livslang læring ser på enkeltpersonars tilgang til læringsmoglegheiter.

I dette kapittelet gjennomgår og drøfter vi empiri for å beskrive korleis NKR blir brukt som verktøy og kva effektar det har. Vi diskuterer i kva grad og korleis NKR har bidratt til å fremje og eventuelt auke mobilitet og styrkje livslang læring. Kjelder til informasjon har vore drøftingane i ekspertgruppa, og svardata frå spørjeundersøkingar til studentar, kandidatar, arbeidsgivarar og arbeidstakarar om temaa. Vi har også nytta vurderingar frå utdanningsinstitusjonane og fagmiljøas sjølvevalueringar, samt informasjonen som er komen fram under intervju med fleire informantar.

4.1 Formell regulering og forvaltning

I motsetnad til området utdanningskvalitet og regulering av utdanning, som er eit område kor lov- og forskriftsverk tydeleg legg føringar for bruk av og samsvar med NKR,¹⁷⁸ er området mobilitet og livslang læring i lov- og forskriftsverket i mindre grad kopla direkte til bruk av NKR. Godkjenning av utanlandsk høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning

¹⁷⁶ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 4.

¹⁷⁷ Sjå s. 16.

¹⁷⁸ Sjå Formell regulering og forvaltning, s. 30.

og realkompetansevurdering er to viktige verktøy på området. Det er ikkje formelle føringar i lov og forskrift for at desse to verktøya må bruke NKR direkte, men dei er likevel kopla til NKR og EQF på ikkje-bindande eller indirekte måtar. Når det gjeld arbeidslivet, er det naturleg nok ikkje formell regulering av eller noko formelt system for bruken av NKR eller EQF, korkje for tilsetjing eller kompetanseutvikling.

Vi skal gå gjennom dei viktigaste delane av regelverket som regulerer godkjenning og realkompetansevurdering. Sjølv om desse i mindre grad regulerer bruken av NKR, så gjev dette relevant kontekst for vurderingane som arbeidslivet og utdanningsinstitusjonane gjev av NKR for desse føremåla.

Godkjenning av utdanning

I det norske systemet er den formelle anerkjenninga av utdanning regulert gjennom ulike system for *godkjenning*. Dette kan vere godkjenning av både norsk og utanlandsk utdanning og kan vere både generell, systemisk godkjenning og fagleg godkjenning av utdanningar. Desse er regulert på ulike måtar, i ulike delar av regelverket og gjev ei fordeling av ansvaret.

Det er Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir) som frå januar 2023¹⁷⁹ har ansvaret for *generell godkjenning* av utanlandsk høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Generell godkjenning inneber at utdanninga i «nivå og omfang» blir godkjent som «likestilt med norsk høgare utdanning»¹⁸⁰ eller «sidestilt med akkreditert fagskoleutdanning».¹⁸¹ Generell godkjenning gjev inga vurdering av det faglege innhaldet i utdanninga eller den generelle kvaliteten på den utanlandske utdanninga, men vurderer utdanningas nivå og omfang opp mot tilsvarende norske utdanningar, og om utdanninga er akkreditert av opphavslandet og kva del av utdanningssystemet den høyrer til.

For godkjenning av utanlandsk utdanning ligg Lisboa-konvensjonen til grunn,¹⁸² og den gjer at både NOKUT og utdanningsinstitusjonar skal godkjenne høgare utdanning frå land som er tilslutta konvensjonen,¹⁸³ med mindre det er «substantial differences» mellom utdanninga og den utdanninga den blir vurdert opp mot.

Sidan generell godkjenning ikkje ser på det faglege innhaldet, ligg ikkje læringsutbyteskildringane for enkeltutdanningane til grunn for godkjenninga. Det er nivå og omfang som er regulert i regelverket. Både Lisboa-konvensjonens tilleggstekst om kvalifikasjonsrammeverk¹⁸⁴ og dei anerkjente europeiske standardane for godkjenning av høgare utdanning, European Area of Recognition manual,¹⁸⁵ tilrår å nytte kvalifikasjonsrammeverk aktivt i godkjenningsprosessen for å vurdere nivå og overordna læringsutbyte på utdanninga det søkjast om godkjenning for. Samstundes slår det norske regelverket fast at EQF-nivået som utanlandske utdanningar er referert til, ikkje er bindande for det nivået generell godkjenning vurderer utdanninga på.¹⁸⁶ I generell godkjenning av utanlandsk utdanning er imidlertid ikkje «nivå» einstyddande med nivå i NKR

¹⁷⁹ Fram til januar 2023 var det NOKUT som hadde ansvaret for å godkjenne utanlandsk utdanning.

¹⁸⁰ Universitets- og høgskulelova, § 3-4

¹⁸¹ Fagskulelova, § 7

¹⁸² Universitets- og høgskulelova, § 3-4, andre ledd og § 3-5, tredje ledd

¹⁸³ Dette gjeld med få unntak alle Europarådets medlemsland, samt mellom anna USA, Canada, Israel, og land i Sentral-Asia og Oseania.

¹⁸⁴ Council of Europe, «Recommendation on the use of qualifications frameworks».

¹⁸⁵ European Area of Recognition Project, «EAR Manual».

¹⁸⁶ Forskrift om NKR og EQF, merknader til § 6 og § 7.

eller EQF. Nivå innan generell godkjenning baserer seg for det fyrste på at utdanninga er ein del av opphavslandets system for høgare utdanning, og over vidaregåande opplæring.¹⁸⁷ For land som er tilslutta Bologna-prosessen, er dei tre syklusane¹⁸⁸ harmonisert for høgare utdanning og vil i mange tilfelle samsvare med det norske systemet for høgare utdanning. Deretter følgjer godkjenninga tid-for-tid-prinsippet, noko som betyr at eitt år normert studietid i utdanningslandet svarer til eitt års normert utdanningstid i Noreg.¹⁸⁹ Nivå er med andre ord forstått som normert studietid i høgare utdanning, utover vidaregåande opplæring. Eit vedtak om godkjenning inneheld ingen informasjon om nivå i kvalifikasjonsrammeverk eller nivået på læringsutbyttet.

Generell godkjenning av høgare yrkesfagleg utdanning følgjer i stort dei same rammene som generell godkjenning av høgare utdanning, men er ikkje knytt til dei same internasjonale systema og har eit mindre harmonisert system i europeisk kontekst. Sjølv om det er andre skilnader mellom norsk høgare yrkesfagleg utdanning og liknande utdanningar frå andre land, ligg det same omgrepet om «nivå og omfang» til grunn for vurderingane som for godkjenning av utanlandsk høgare utdanning.

HK-dir gjennomfører også godkjenning av utanlandsk fag- og yrkesopplæring frå ei rekke land og innanfor eit utval utdanningsprogram. Denne ordninga er ei godkjenningsordning som ikkje berre vurderer dei systemiske sidene ved utdanninga, men også dei faglege elementa som utdanninga er bygd opp av. Her blir utanlandske fag- og sveinebrev vurdert opp mot vesentlege, faglege element frå norske fag- og sveinebrev, og ei godkjenning inneber likestilling med dei spesifikke, norske utdanningane. Heller ikkje her er nivå i kvalifikasjonsrammeverk ein formell del av vurderingane som fører fram til godkjenning.

Når det gjeld fagleg godkjenning, ligg også det faglege innhaldet i dei utanlandske utdanningane til grunn, og det er berre akkrediterte høgare utdanningsinstitusjonar som har rett til å gje fagleg godkjenning. Ei fagleg godkjenning er ei «faglig vurdering av om studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som er fastsatt for de aktuelle emnene ved studiet ved institusjonen»¹⁹⁰ og ligg til grunn for mellom anna opptak til høgare grads studium, fritak for delar av ei utdanning, eller liknande.¹⁹¹ Heller ikkje i reguleringane av fagleg godkjenning, fagleg jamgodheitsvurdering, og liknande, er «nivå» definert med referanse til NKR eller EQF. Her står utdanningsinstitusjonane i utgangspunktet relativt fritt til sjølv å tolke kva dei skal leggje til grunn for å vurdere nivå, men må gjennomføre ei faglege vurdering av *læringsutbyttet* sett opp mot læringsutbyttet til tilsvarende, norske utdanningar. På denne måten vil nivået på den utanlandske utdanninga bli vurdert opp mot nivået på norske utdanningar gjennom å samanlikne læringsutbytteskildringar. Sjølv om «nivå» ikkje er direkte kopla til kvalifikasjonsrammeverk i regelverket, er det indirekte knytt til nivået på læringsutbyttet som dei norske utdanningane er underlagt.

Det finst ikkje tilsvarende ordningar for fagleg godkjenning eller jamgodheitsvurdering av utanlandsk høgare yrkesfagleg utdanning.

¹⁸⁷ Dette blir regna ut frå den såkalla GSU-lista, som definerer kva utanlandsk vidaregåande opplæring tilsvarende i det norske utdanningssystemet. Direktoratet for høgere utdanning og kompetanse, «GSU-lista».

¹⁸⁸ Sjå EQF og kvalifikasjonsrammeverket for det europeiske høgare utdanningsområdet, s. 8.

¹⁸⁹ NOKUT, «NOKUTs retningslinjer for generell godkjenning av utanlandsk utdanning».

¹⁹⁰ Universitets- og høgskulelova, § 3-5 andre ledd

¹⁹¹ Universitets- og høgskulelova, § 3-5, § 3-5a-h, forskrift om opptak til høgare utdanning, kapittel 2, og forskrift om krav til mastergrad, §§ 3 til 5

Til trass for at NKR er meint å lette godkjenning av utdanning på tvers av landegrensar, er det lite regulering som knyt ordningar for godkjenning opp til NKR. For generell godkjenning er det lite forankring i NKR eller EQF, og regelverket for fagleg godkjenning av utdanning har i beste fall ei indirekte kopling til NKR. Her er det imidlertid potensielt ulike praksisar ved utdanningsinstitusjonane, og vi kjem attende til dei.

Realkompetansevurdering

Feltet for realkompetansevurdering i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning er samansett. For realkompetansevurdering som skjer i samband med opptak i høgare utdanning er dette regulert i universitets- og høgskulelova og forskrift om opptak til høgare utdanning. Her er det imidlertid ingen eksplisitt referanse til NKR eller til læringsutbyte. For realkompetansevurdering i samband med fritak for delar av utdanninga viser igjen regelverket til ei fagleg vurdering av om «studenten har oppnådd et bestemt faglig nivå, det vil si et læringsutbytte tilsvarende det som kreves for de aktuelle emnene».¹⁹²

For realkompetansevurdering i høgare yrkesfagleg utdanning er det tilsvarende reglar, men med meir eksplisitt referanse til NKR eller til læringsutbyte. For opptak til høgare yrkesfagleg utdanning krevjast «relevant fag- eller svennebrev, treårig yrkesfaglig opplæring eller generell studiekompetanse, jf. Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring nivå 4, eller tilsvarende realkompetanse».¹⁹³ For det som gjeld fritak av delar av utdanninga kan fagskulane vurdere fritak med utgangspunkt i «læringsutbyttebeskrivelsene for den aktuelle utdanningen eller det aktuelle emnet og studiepoeng eller andre vurderinger av omfang, nivå og arbeidsbelastning for de emner eller den kompetanse det søkes om godskriving eller fritak for».¹⁹⁴

Sett under eitt er det svake formelle koplingar også mellom systemet for realkompetansevurdering og NKR. I den grad det er føringar her er det indirekte knytt til læringsutbyttet på allereie eksisterande utdanningar. Det er imidlertid heller ikkje spesifisert korleis desse skal bli brukt.

Internasjonale prosessar

I kapittel 3 går vi gjennom ein del internasjonale forankringar som NKR har. Særleg gjeld dette EQF og QF-EHEA, og for det som gjeld utdanningskvalitet, så gjeld dei europeiske standardane for kvalitetssikring av høgare utdanning, ESG. Som vi viste til der viser også EQF-rekommandasjonen til Lisboa-konvensjonen og prinsippa for gjensidig godkjenning av høgare utdanning i Europa. Godkjenning av høgare utdanning er internasjonalt forankra i det europeiske området for høgare utdanning, gjennom Noregs tilslutning til Lisboa-konvensjonen.¹⁹⁵ På bakgrunn av det følgjer godkjenningsregimet ei rekkje prinsipp som er nedfelt i konvensjonen. Til dette følgjer også tilrådingar om bruken av kvalifikasjonsrammeverk i godkjenningssamanheng,¹⁹⁶ inkludert ei klar føring om at kvalifikasjonsrammeverk bør nyttast for å gjere godkjenning lettare og særleg sjå hen til mellom anna nivå og læringsutbyte.

¹⁹² Universitets- og høgskulelova, § 3-5f

¹⁹³ Fagskuleforskrifta, § 7

¹⁹⁴ Fagskuleforskrifta, § 37

¹⁹⁵ Council of Europe, Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region.

¹⁹⁶ Council of Europe, «Recommendation on the use of qualifications frameworks», 5–6.

Gjennom det europeiske samarbeidet og EØS er det fleire rekommandasjonar og direktiv som gjeld utdanning og kompetanse som er relevante for den norske konteksten. I tillegg til EQF-rekommandasjonen, ESG og Lisboa-konvensjonen er bruken av kvalifikasjonsrammeverk til dømes tilrådd i EUs rekommandasjon om realkompetansevurdering,¹⁹⁷ tett knytt til det europeiske samarbeidet om Europass,¹⁹⁸ og blir trekt fram i ei lang rekkje europeiske tiltak og initiativ. Desse prosessane er ikkje bindande for det norske utdanningssystemet, og referansane til kvalifikasjonsrammeverk er ofte så overordna at det ikkje gjev konkrete utslag for den norske utforminga. Vi går difor ikkje systematisk gjennom desse, men saman gjev dei ein bakgrunn for det internasjonale arbeidet innan utdanning, kompetanse og mobilitet.

EQF blir også trekt fram på andre relevante internasjonale område, til dømes det europeiske yrkeskvalifikasjonsdirektivet (2013/55/EU)¹⁹⁹, som skal gjere det enklare for ein person i ein EØS/EU-stat å utøve eit lovregulert yrke i ein annan EØS/EU-stat og unngå diskriminering av EU-borgarar i høve til landets eigne borgarar. Men også her er det snakk om overordna tilrådingar om å nytte seg av kvalifikasjonsrammeverk der det er eigna og dra nytte av informasjonen desse gjev. Det gjev få føringar og gjev dei ulike landa stort handlingsrom i å utforme, implementere og handheve kvalifikasjonsrammeverk og tilhøyrande mekanismar på eiga hand.

4.2 Mobilitet

Mobilitet er eit svært sentralt føremål for både EQF og NKR, og det er nettopp det å byggje ned hinder for at enkeltpersonar kan nytte kompetansen sin på ulike plassar og på ulike arenaar, som er utgangspunktet for dei europeiske prosessane som har ført fram til dagens situasjon.

Vi har undersøkt i kva grad NKR verkar inn på ulike former for mobilitet, men det er utfordrande å kartlegge effektar NKR har hatt på dette området. Årsakene til at personar flyttar på seg – fysisk, fagleg eller organisatorisk, internt i eit land eller mellom land – er mange, samansette og ofte utilgjengelege. Årsakene til at personar *ikkje* flyttar på seg, er ditto vanskelege å fange opp og sannsynlegvis heller ikkje fullt ut tilgjengelege for dei personane det gjeld. Her er også NKR eit av fleire verktøy som er samanvevd i eit større nettverk av informasjon, verktøy, insentiv og løp. Empiri om kor mange som flyttar på seg, og kor dei går, gjev i beste fall ein uklar bakgrunnskontekst for diskusjonen om NKRs rolle her. Vi har ikkje tilgang på grunnlinjetal for dette, og desse ville uansett i berre svært liten grad kaste lys over problematikken.

Mot denne bakgrunnen er kjeldegrunnlaget vårt for denne diskusjonen i all hovudsak basert på kva dei ulike informantane våre svarer på spørsmål om mobilitet, NKR, EQF, og så vidare. Gjennom intervju, sjølvevalueringane og spørjeundersøkingar har vi bede dei ulike informantane om sjølv gjere ei vurdering av bruk og nytte av NKR. Vi har særleg trekt fram fire mobilitetsområde. For det fyrste ser vi på mobilitet internt i det norske

¹⁹⁷ Council of the European Union, «Recommendation on the validation of non-formal and informal learning».

¹⁹⁸ Europeiske Union, «Europass».

¹⁹⁹ European Parliament og Council of the European Union, Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications. og European Parliament og Council of the European Union, Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation.

utdanningssystemet, anten mellom delar av utdanningssektoren eller vertikalt mellom nivåa i utdanningssektoren. For det andre ser vi særskild på mobilitet for profesjons- og yrkesutdanningane. For det tredje ser vi på internasjonal studentmobilitet. Avslutningsvis ser vi på arbeidslivsmobilitet, som inkluderer overgangar frå utdanning til arbeidsliv og frå arbeidsliv til utdanning.

Mobilitet i det nasjonale utdanningssystemet

Mobilitet internt i det norske utdanningssystemet handlar om i kva grad og korleis enkeltpersonar flyttar på seg i utdanningssystemet, anten vertikalt mellom ulike nivå eller horisontalt mellom fagområde eller institusjonstypar. Studentar kjem inn i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning frå ulike former for vidaregåande opplæring eller frå arbeidslivet og anna erfaring. Dei held fram over fleire nivå innan fagfeltet sitt, dei bytar studieprogram og fagfelt, eller dei går frå éin utdanningstype til ein annan. Somme av desse overgangane, som til dømes overgang frå studiespesialiserande vidaregåande opplæring til studieprogram på bachelornivå eller frå bachelorgrad til mastergrad, er svært vanlege og tilrettelagt for. Andre overgangar er mindre vanlege og kan vere utfordrande. Somme utdanningsløp kan jamvel opplevast som ein blindveg der det ikkje finst naturlege vegar vidare.

Ved innføringa av NKR skriv Kunnskapsdepartementet at: «Det norske utdanningssystemet har lange tradisjonar, er enkelt og oversiktlig, og har relativt nylig gått gjennom endringer som innebærer forenkling og klarere sammenheng. NKR er derfor ikke utviklet med tanke på systemreformer.»²⁰⁰ Spørsmålet om NKR har bidratt til å fremme mobilitet og bygge ned hindringar i utdanningssystemet, er trass i denne situasjonsskildringa eit interessant spørsmål i denne evalueringa. Særleg er spørsmålet om mobilitet i det nasjonale utdanningssystemet aktuelt i samband med høgare yrkesfagleg utdanning, som har sett ein stor vekst i talet på studentar og blitt ein viktigare del av utdanningssystemet sidan NKR ble innført i 2011²⁰¹.

Det er eit relativt ope spørsmål om kva hindringar NKR var forventa å byggje ned, og korleis. Hindringar for mobilitet kan ta mange former. Til dømes kan det vere at det ikkje finst vidare utdanningsløp innanfor eit fagfelt kor eit ønske eller behov for ytterlegare utdanning ikkje samsvarer med kva utdanningssystemet tilbyr eller er tilrettelagt for. Det kan også vere at utbyttet frå eit anna fagfelt, frå ein annan utdanningsinstitusjon eller frå ein annan utdanningstype ikkje blir anerkjent eller godkjent, slik at enkeltpersonar ikkje får tilgang til vidare utdanningsløp, må ta opp meir utdanning enn naudsynt eller må gå gjennom utdanning dei allereie har. Det kan også vere at systemet og personlege forhold passar dårleg saman, som til dømes at utdanninga ein ønskjer å følgje ikkje finst på den plassen ein ønskjer å bu eller må flytte til. Vi har kartlagt kva rolle NKR spelar for dei ulike, konkrete mekanismane, og om det har bidratt til å gjere overgangar enklare, til å unngå blindvegar og redusere hindringar for mobilitet. Vi har også sett på om NKR bidrar til gode utdanningsløp og progresjon på eit overordna nivå.

Samla sett er vurderingane og tilbakemeldingane frå dei ulike kjeldene samansette for dette temaet. Sjølvevalueringane vi har fått frå lærestadane og fagmiljøa er engasjerte, omfattande og problematiserande for dette temaet, noko som indikerer at spørsmålet er aktuelt i utdanningssektoren. Tilbakemeldingane frå studentane peiker i same retning.

²⁰⁰ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 9.

²⁰¹ «Fagskolemeldingen», 5.

Ekspertgruppa er også opptatt av dette spørsmålet og har diskutert fordelar og ulemper ved stor eventuelt mindre grad av mobilitet i utdanningssystemet.

Dei andre kjeldene vi har, og som ikkje er frå utdanningssektoren, gir samtidig ei tilbakemelding om at nasjonalt mobilitet er ein lite kjend effekt av NKR, og dei uttrykkjer lite kjennskap til denne sida av NKR. Særleg kjem dette perspektivet fram under intervju med arbeidstager- og arbeidsgivarorganisasjonane. Begge peiker på problema rundt dette som noko abstrakt, og dei uttrykkjer at dei har relativt lite kjennskap til spørsmåla om mobilitet i utdanningssystemet. Mobilitet i utdanningssystemet har vore viktig for, og aktuelt blant, lærestadane, men arbeidslivet synast ikkje å ha vore engasjert i denne diskusjonen.

Utdanningsinstitusjonane innan høgare utdanning gjev eit engasjert, men samstundes også samansett bilete av situasjonen og av vurderingane rundt spørsmålet om mobilitet. Det kjem fram at den eine halvparten av universiteta og høgskulane har opplevt NKR som eit viktig verktøy for å styrkje mobiliteten i utdanningssystemet. Denne gruppa meiner at NKR har vore nyttig i prosessane rundt studentopptak og i saker som gjeld fritak og godskriving av tidlegare utdanning, og at NKR generelt har fungert godt som hjelpemiddel for lærestadane i desse sakene. NKR har forenkla og letta arbeidet med å samanlikne utdanningskvalifikasjonar og medverka til å identifisere rett nivå på kvalifikasjonar frå norsk og utanlandsk utdanning, både på program- og emnenivå.²⁰²

Somme av dei høgare utdanningsinstitusjonane meiner at nivådelingane i NKR har bidratt til ein ryddig grenseoppgang mellom utdanningar og til meir gjennomsiktlige krav i nivåskildringane. Dette har i sum bidratt til betre progresjon og mobilitet i utdanningssystemet. Ved å bidra til transparens og til eit enda meir oversiktlig og einskapleg utdanningssystem har NKR slik sett vore eit nyttig verktøy for å fremje og lette mobiliteten i utdanningssystemet.²⁰³ Oppfatninga er særleg framheva av utdanningsinstitusjonane som er grunnleggjande positive til NKR. Dette samsvarer med det fagmiljøa innan høgare utdanning svarer.²⁰⁴

Den andre halvparten av universiteta og høgskulane har merka liten eller ingen effekt av NKR for mobiliteten i utdanningssystemet, og nokon av dei oppgir at dei allereie på førehand hadde tilstrekkelege gode verktøy på plass forut for implementeringane av NKR for arbeidet med å sikre god studentmobilitet.²⁰⁵

For høgare yrkesfagleg utdanning er biletet meir eintydig, og NKR blir vurdert av fleire som ei hindring i seg sjølv og som noko som faktisk har motverka mobiliteten. Dette kom ifølgje fagskulane særleg av innplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning på nivå 5 i NKR, og at dette hindrar mobilitet i utdanningssystemet. For det fyrste handlar dette om at fagskulane opplever at dei ikkje kan utvikle utdanningsløpa dei har behov for. Nivåinnplasseringa på nivå 5 for høgare yrkesfagleg utdanning og at nivåa 6–8 er reservert for høgare utdanning, gjer at høgare yrkesfagleg utdanning blir ein blindveg for fag som har potensiale for eit meir komplisert læringsutbytte. Det er generelt ingen naturlege vegar vidare frå utdanningar på nivå 5 i utdanningssystemet.²⁰⁶

²⁰² Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 17–18, 22.

²⁰³ Aarstad mfl., 23.

²⁰⁴ Aarstad mfl., 30.

²⁰⁵ Aarstad mfl., 17–18.

²⁰⁶ Aarstad mfl., 23.

I sjølvevalueringane vurderer fagskulane at inndelinga av nivå fem i to delnivå heller ikkje bidrar til god progresjon i utdanningssystemet, men snarare gjer det unaudsynt komplisert. Delnivåa blir peika på som eit kompliserande element og som heller ikkje bidrar til gode utdanningsløp.²⁰⁷ Det er vanskeleg å forstå todelinga av nivå 5 for aktørane i resten av utdanningssystemet. Eit ytterlegare kompliserande moment kan vere den avgrensa tilgangen fagskulane har for å utvikle utdanningar som byggjer på andre fagskuleutdanningar.

For det andre handlar dette om at innplassering av høgare yrkesfagleg utdanning i NKR bidrar til å gjere det vanskelegare for overgangar mellom fagskular og høgare utdanningsinstitusjonar. I den grad høgare utdanning skal vere ein vidare veg for personar med høgare yrkesfagleg utdanning, er desse overgangane utfordrande. På ein måte handlar dette om progresjon mellom nivå i utdanningssystemet, men det er samtidig særleg eit spørsmål om overgangar mellom ulike utdanningstypar.

Det er sannsynleg at det er fleire faktorar som vanskeleggjer overgangar mellom desse sektorane. Samstundes peiker fleire fagskular på at nivåinnplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning bidrar til å gjere det vanskelegare, ikkje lettare, for høgare utdanningsinstitusjonar å anerkjenne, forstå eller vere i stand til å leggje høgare yrkesfagleg utdanning til grunn for opptak, fritak eller liknande.²⁰⁸ Det ser særleg ut til å vere ei utfordring for tekniske fagskuleutdanningar, kor det er fagleg slektskap mellom utdanningar innanfor dei to utdanningstypane.²⁰⁹ Samstundes er det også innan dei tekniske utdanningane det er mest samarbeid om overgangsordningar mellom høgare yrkesfagleg utdanning og høgare utdanning.

Det er ein del studentar som har gjennomført ei høgare utdanning og som seinare tar utdanning ved ein fagskule, og omvendt. I 2021 var det 10 % av fagskulestudentane som avslutta utdanninga si som hadde opptak til høgare utdanning same år.²¹⁰ Av fagskulestudentane i 2022 som hadde ei høgare utdanning frå før,²¹¹ er andelen 25 %.²¹² Her er det imidlertid store skilnader mellom fagområde, og andelen fagskulestudentar med høgare utdanning frå før er klart større for områda økonomi og administrasjon og kreative fag og på om lag 20 % for tekniske fag og fag innan helse- og velferdsområdet.

For overgangen mellom nivå 5 og 6 er det, ifølgje det som kom fram under intervjuet med ONF, ei utfordring at det er snakk om ein overgang mellom utdanningstypar og frå yrkesfagleg utdanning til ei akademisk søyle (nivå 6–8 i dag). Representantar frå fagskulesektoren støtta denne vurderinga under intervjuet ved å vise til blindvegsproblematikken: «Dessverre stopper utdanningsløpet for praktiske utdanningar på NKR nivå 5, fordi yrkesfaglege kvalifikasjonar har forsvunnet fra høyskolene». ONF meinte at dette problemet kunne løysast ved at det blir innført ein paraplystruktur²¹³ i NKR, og at denne modellen best kunne lette overgangen mellom høgare yrkesfagleg utdanning og høgare utdanning. Også intervjugruppa med representantar frå fagskulesektoren påpeikte

²⁰⁷ Aarstad mfl., 23.

²⁰⁸ Aarstad mfl., 22.

²⁰⁹ Aarstad mfl., 19.

²¹⁰ Alvsåker Didriksen mfl., «Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2022», 40.

²¹¹ Dette inkluderer både fullførte og avbrotne utdanningar, så det skil ikkje godt mellom dei som går tar ei høgare yrkesfagleg utdanning etter ferdig utdanningsløp, og dei som bytar utdanningstype fordi dei til dømes opplevde å velt feil.

²¹² Alvsåker Didriksen mfl., «Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2022», 38–39.

²¹³ Sjå Modellar for parallelle nivåskildringar, s. 74.

at denne overgangen er problematisk sjølv om det over tid har blitt mindre problematisk med overgangen frå fagskule til høgare utdanning. Vi finn også støtte for at fagskulesektoren har utfordringar med blindvegar i utdanningssystemet i diskusjonane i ekspertgruppa.

Sjølv om NKR skal bidra til å redusere blindvegar og gjere overgangar lettare, er det sannsynleg at delar av denne problematikken også handlar om andre ting enn NKR i seg sjølv. I eit prosjekt i regi av HK-dir, med mål om å identifisere hinder for overgangar mellom høgare yrkesfagleg utdanning og høgare utdanning, kom det fram fleire formelle hinder som gjer mellom anna opptak og fritak komplisert. Ifølgje prosjektet gjorde reglar for opptak, godskriving og fritak det vanskeleg for universitet og høgskular å etablere faste overgangsordningar. Til dømes er det formelle utfordringar knytt til forholdet mellom opptaksgrunnlag og høve til å gje fritak for delar av utdanningane, som gjer slike overgangar utfordrande.²¹⁴ Det er til dømes ei utfordring at utdanningar på nivå 4 og på nivå 5 formelt blir vurdert likt for opptak i høgare utdanning,²¹⁵ og at ein må ty til meir kompliserte realkompetansevurderingar for å sortere mellom ulik kompetanse.

ONF peika under intervju på at NKR bidrar til gode overgangar mellom nivå 4 og 5, men at NKR *ikkje* bidrar positivt til overgangen mellom nivå 5 og 6. I svara frå fagskulane, i diskusjonane i ekspertgruppa og i samtalar med aktørar frå fagskulesektoren kjem det fleire gongar opp at NKR har ei akademisk og teoretisk slagside som går utover ferdigheiter og det yrkesnære. Det gjev både ei utfordring for fagutdanningane isolert, men også for overgangane mellom høgare yrkesfagleg utdanning og høgare utdanning. I ekspertgruppa blei det diskutert at eit mogleg tiltak som kunne bidra til å styrke denne sida er å gje utdanningsinstitusjonane større rom for å utforme heilskaplege, funksjonsbaserte læringsutbyteskildringar.

Det finst i dag enkelte overgangsordningar,²¹⁶ og Kunnskapsdepartementet lyste i 2021 ut middel for å stimulere til samarbeidsprosjekt om overgangsordningar. Denne utlysinga var eit av verkemidla som kom i kjølvatnet av fagskulemeldinga *Fagfolk for fremtiden*.²¹⁷ Det kom også fram under intervju at fleire av problema ikkje er knytt til NKR i seg sjølv, men kanskje til manglande interesse frå høgare utdanningsinstitusjonar for å ta opp kandidatar frå nivå 5. Informantane frå fagskulesektoren meinte at det fungerte noko betre for dei tekniske fagskuleutdanningane enn for dei andre fagskuleutdanningane. Dette kan vere knytt til at slike samarbeid er mest utbygd på dette området. Samstundes er det ikkje urimeleg å anta at skilnadene i nivåinnplasseringa av dei to utdanningstypene bidrar til styrke desse hindra, sjølv om dei har formell forankring andre plassar.

Også når det gjeld overgangar frå høgare utdanning til høgare yrkesfagleg utdanning, vurderer informantane frå fagskulesektoren at det ikkje er nokon effekt av NKR med tanke på forenklingar eller auke i mobiliteten. Særleg i lys av at fagskulane tilbyr ei rekkje kortare yrkesutdanningar som også kan være aktuelle for personar med høgare utdanning, så representerer dette ei viktig problemstilling. Fagskulane peiker i sjølvevalueringane på at mange av studentane deira søker seg til utdanningar med bakgrunn frå arbeidslivet og gjerne har høgare utdanning frå før, for å oppgradere eigen kompetanse. Ei medverkande årsak til at dette kan vere utfordrande kan vere at kunnskapsbasen og opptaksgrunnlaget

²¹⁴ Bertelsen og Litlabø, «Overgangsordningar i høgare yrkesfagleg utdanning».

²¹⁵ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 23.

²¹⁶ «Kompetansereformen - Lære hele livet», 62.

²¹⁷ «Fagskulemeldingen», 9, 52.

som fagskulane er underlagt, i liten grad legg til rette for å tilpasse utdanningane til personar med høgare utdanning og å rekruttere på grunnlag av fullført høgare utdanning.

Ei anna utfordring for mobilitet i utdanningssystemet er knytt til progresjonen oppover i systemet. Nokre av utdanningsinstitusjonane i begge sektorane kjem inn på samanhengane mellom nivåa i NKR og trekkjer fram utfordringar i overgangen mellom utdanningar på nivå 4 og 6 og mellom utdanningar på nivå 4 og 5. Overgangen frå vidaregåande skule til høgare utdanning eller høgare yrkesfagleg utdanning er ikkje nødvendigvis forenkla av NKR, og nokre av utdanningsinstitusjonane peiker på at NKR (og nivåinndelinga) ikkje løyser utfordringar der det finnst «faglige hull», som ifølgje dei same utdanningsinstitusjonane ofte er sjølve hovudproblemet.²¹⁸ Nokre fagskular peikar på eit fagleg kompetansegap fleire plassar i overgangane frå nivå 4 til 5, og dette gapet blir ikkje løyst av NKR. Informantane frå fagskulesektoren støtta denne vurderinga under intervjuet. Dei presiserte at det i overgangen frå nivå 4 til 5 er for mykje repetisjon av fagstoffet frå nivå 4, og at det manglende samsvaret bidrar til å svekke kvaliteten på overgangane.

Universiteta og høgskulane peiker på at startkompetansen til studentane ved oppstart av studiar i høgare utdanning generelt er vanskeleg å vurdere på bakgrunn av nivåskildringane i NKR. Det er heller ikkje mogeleg å avgjere om elevane faktisk har den sluttkompetansen som er skildra i NKR og som dei skal ha frå vidaregåande opplæring.²¹⁹ Nokre skildrar dette som ein avstand mellom kart og terreng.²²⁰ Nokre utdanningsinstitusjonar trekkjer fram at det ofte kan vere tvil om elevane til dømes har ferdigheiter til å utforske og analysere problemstillingar og vurdere kjelder, og om dei har tilstrekkelege skriveferdigheiter og evne til sjølvstendig arbeid. Nokre institusjonar svarer at dei har laga forkurs for å heve startkompetanse til dei nye studentane.²²¹

Denne oppfatninga av eit hinder for progresjon i utdanningssystemet blir mellom anna delt av NSO, og at NKR ikkje løyser problemet med overgangen frå vidaregåande skule for elevar med faglege hol. Det er samstundes vanskelegare å avgjere i kva grad NKR er forventa å kunne bidra med å redusere desse hindringane.

Når det gjeld studentanes bruk av NKR og læringsutbyteskildringar i samband med overgangar i utdanningssystemet, ser vi til dels det same mønsteret. Det er om lag 12 % av studentane innan høgare utdanning og 6 % av studentane innan høgare yrkesfagleg utdanning som har gjennomført eller planlegg byte av studium eller lærestad. Av desse er det høvesvis 57 % og 63 % som er einige i at læringsutbyteskildringane for utdanninga dei går på er nyttige for denne overgangen.²²² Talet på studentar som planlegg eller har gjennomført byte av studium eller lærestad er ikkje veldig høgt, og det er ikkje overraskande at talet er mykje lågare for fagskulestudentane ettersom dette i stor grad er kortare utdanningar enn dei i høgare utdanning. Desse tala er svakt høgare enn, men på linje med bruken av læringsutbyteskildringar for til dømes val av emne eller for førebuing til eksamen. Det er imidlertid ei mykje mindre gruppe, som består av dei som både kjenner til læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på og som skal byte eller allereie har byta studium.

²¹⁸ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 23.

²¹⁹ Aarstad mfl., 18–29.

²²⁰ Aarstad mfl., 23.

²²¹ Aarstad mfl., 17.

²²² Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 39–40.

Når vi ser nærmare på kva det er som har effekt på i kva grad studentane innan høgare utdanning vurderer læringsutbyteskildringane som nyttig for overgangar, så er det også det same mønsteret vi finn att som for utdanningsintern bruk. Den faktoren som er klart viktigast er om studentane også opplever at det er samsvar mellom læringsutbyteskildringane og kva dei faktisk har lært i dei ulike emna. Både koplinga mellom læringsutbyteskildringane på emnenivå og læringsutbyteskildringane på programnivå, og om læringsutbyteskildringane er enkle å forstå, har effekt, men klart lågare.²²³ For studentar innan høgare yrkesfagleg utdanning er talet på studentar så lågt at det er vanskeleg å seie noko klart om samanhengar.

I diskusjonane i ekspertgruppa knytt til denne problematikken, og svara frå studentar, fagmiljø og utdanningsinstitusjonar, blei det lagt særleg vekt på at fagskulane har andre typar utfordringar knytt til mobilitet enn høgare utdanning. Imidlertid er mange av desse knytt til faglege og systemiske skilnader og i mindre grad til NKR. Særleg problematiserte ekspertgruppa om NKR blir tillagt ei mykje større oppgåve enn å skildre eit læringsutbyte dersom det også skulle redusere hindringar og byggje ned blindveggar. Det var i desse diskusjonane viktig å halde spørsmålet om kor mykje mobilitet som er ønskeleg skild frå spørsmålet om uønska blindveggar. Det er særleg mellom utdanningstypar at mobiliteten er utfordrande, og sjølv om systema for realkompetansevurdering er ein relevant veg å gå, er dette ei vanskeleg og ressurskrevjande oppgåve.

Både i ekspertgruppa og i samtalar med informantar frå universitets- og høgskulesektoren og frå arbeidstakarorganisasjonane var det ei uro knytt til negative effektar auka mobilitet ville kunne ha for både utdanningstypane. Dette er til dels ei uro om at automatiske eller standardiserte overgangsordningar frå høgare yrkesfagleg utdanning til høgare utdanning vil kunne opne opp vegar inn i høgare utdanning for personar som ikkje er tilstrekkeleg førebudd for akademiske studiar og på den måten kan utfordre utdanningssituasjonen. Til dels er det ei uro for at det vil kunne føre til ei akademisering av høgare yrkesfagleg utdanning, at desse utdanningstypane skal kome nærmare kvarandre, anten systemisk eller gjennom stor utveksling av studentar.

På eit oveordna nivå har vi grunnlag for å seie at mobiliteten i utdanningssystemet til ein viss grad har hatt positive effektar av NKR. Det har bidratt til meir gjennomsiktighet og eit meir oversiktleg utdanningssystem, men det er vanskeleg å slå fast om det har gjeve *meir* mobilitet. Desse positive effektane ser imidlertid ut til å vere størst internt for høgare utdanning, der det allereie er kjende mobilitetsmekanismer og der det i tillegg i liten grad er sektorielle utfordringar for mobiliteten. For fagskulane, og aktørane rundt fagskulen, ser det derimot ut til at NKR til dels har hatt liten effekt og til dels har verka negativt på mobiliteten i utdanningssystemet. Dette handlar i hovudsak om manglande vegar vidare innan fagutdanningar og manglande vegar mellom delar av utdanningssektoren. Dette ser imidlertid ut til å vere viktigare for mobiliteten frå høgare yrkesfagleg utdanning og i mindre grad for mobilitet frå høgare utdanning. Det er utfordringar for mobiliteten innan høgare yrkesfagleg utdanning generelt, og det er ikkje urimeleg at NKR kan bidra til å styrke desse. Samstundes er fleire av utfordringane knytt til andre mekanismer, og NKR kan i berre svært avgrensa grad kompensere for det.

²²³ Øygarden, Furholt, og Stensby, 48.

Profesjons- og yrkesutdanningar

Eit relevant spørsmål i evalueringa er spesifikke utfordringar med mobiliteten i profesjonsutdanningane. Fleire av kjeldene peiker på at ein del profesjons- og yrkesutdanningar i høgare utdanning har utfordringar med mobilitet, og at dette i hovudsak er knytt til rammeplananes og retningslinjenes rigide strukturar (til dømes plassering av praksis, detaljerte læringsutbyteskildringar, og liknande) som motverkar spesielt mobiliteten horisontalt i utdanningssystemet.

I sjølvevalueringane frå høgare utdanning kjem det fram at rammeplanstyrte utdanningar og utdanningar underlagt RETHOS har utfordringar med mobilitet nasjonalt fordi utdanninga er rigid bunden opp til gjennomføring av alle element i rammeplanen, særleg gjeld det plasseringa av praksis i studieløpet. Dei høgare utdanningsinstitusjonane meiner rigid struktur gjev lite rom for fleksibilitet og dermed i liten grad legg til rette for nasjonal studentmobilitet.²²⁴ Utdanningsinstitusjonane peiker også på at den høge graden av detaljering i læringsutbyteskildringar gjer det vanskeleg å finne emne hos partnarinstitusjonar²²⁵ som er eigna for studentmobilitet. Dette er utfordringar som ikkje skuldast NKR isolert, men samverkar med det.²²⁶ NKR synast ikkje å ha bidratt i særleg grad til å løyse desse utfordringane med «rigide» strukturar som forhindrar mobilitet, men heller å leggje seg som eit nytt lag rundt utdanningane gjennom læringsutbyteskildringane og forsterke desse strukturane.

Ekspertgruppa var også opptatt av problemstillingar rundt studentmobilitet og etter- og vidareutdanning innanfor profesjonsfaga. Ekspertgruppa peikte på at det var et stort behov for fleksibilitet og gode overgangsordningar i utdanningssystemet for nettopp profesjonsfaga, i motsetnad til det som er tilfelle i dagens situasjon, ifølgje fleire av ekspertane. Eit døme er spesialistutdanningane innanfor helseområdet (psykologi, medisin), som ikkje er nivå plassert i NKR, men som likevel er ein kvalifikasjon som byggjer vidare på ei avslutta profesjonsutdanning. Dette bidrar til at NKR vektlegg det akademiske i faga og i mindre grad praktiske yrkesretta sider ved utdanningskvalifikasjonar, meinte ekspertane. Tilsvarande er det utfordrande med gode etter- og vidareutdanningsordningar for desse faga.

Som for høgare yrkesfagleg utdanning blei det trekt fram at å gje handlingsrom til å erstatte læringsutbyteskildringane inndelt i kunnskapar, ferdigheiter og kompetanse med heilskaplege funksjonsskildringar eller oppgåvenære læringsutbyteskildringar, kunne bidra til auka mobilitet. Dette kastar lys over bekymringane om at forventningar om auka mobilitet kan bidra til auka akademisering. Det var oppfatningar i ekspertgruppa om at det profesjonsretta i desse utdanningane er «under press». Fleire meinte at eit opnare og meir fleksibelt NKR kunne bidratt til å ta vare på det yrkesnære og profesjonsretta ved utdanningane. Dei akademiske baserte nivåskildringane gjer læringsutbyteskildringane svært sektorspesifikke og kan bidra til mindre fleksibilitet og mobilitet i utdanningssystemet. Ekspertgruppa diskuterte om større fleksibilitet og eit heilskapleg kompetanseomgrep framfor ei streng inndeling i kunnskapar, ferdigheiter og kompetanse ville kunne gje større rom for mobiliteten. Det vil kunne betre spegle det profesjonsretta i desse utdanningane, samstundes som det ikkje er usannsynleg at arbeidslivet kunne ha ei betre forståing for ei heilskapleg kompetanseskildring.

²²⁴ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 18.

²²⁵ Aarstad mfl., 19.

²²⁶ Sjå Rammeplanar og retningslinjer, s. 43.

Når det gjeld studentane i høgare utdanning, er biletet noko annleis. I motsetnad til det vi kan få inntrykk av gjennom sjølvevalueringane, ser vi liten skilnad i korleis studentar på rammeplanstyrte utdanningar og studentar på utdanningare som ikkje har rammeplanar vurderer nytten av læringsutbyteskildringane for byte av studium.²²⁷ Når vi gjennomfører regresjonsanalysar, ser vi ingen teikn til at rammeplanar eller utdanningstype har signifikante samanhengar med i kva grad studentane vurderer læringsutbyteskildringane som nyttige for dette føremålet. Det er tydeleg at det er kvalitetar ved læringsutbyteskildringane som har signifikante samanhengar med nytten.²²⁸

Vi kan seie at det er ein viss tendens i det empiriske materialet at profesjons- og yrkesfaga samla sett har større utfordringar med mobiliteten i utdanningssystemet, og informasjon frå kjeldene tyder samtidig på at dei ikkje har fått noko «drahjelp» frå NKR til å forbetre situasjonen.

Internasjonal studentmobilitet

Mobilitet over landegrensar er tydeleg utpeikt som føremål for NKR og EQF, og det er knytt forventningar til internasjonal studentmobilitet. Med internasjonal studentmobilitet meiner vi særleg studentar som reiser på utveksling og tar delar av utdanninga si i eit anna land. Studentar som tar heile gradar i eit anna land fell også inn under dette dersom dei går frå utdanning i eitt land til utdanning i eit anna land. Vi har sett nærmare på i kva grad vi kan seie at NKR har bidratt til å fremje og auke internasjonal studentmobilitet. Har NKR bidratt til, fremja og forenkla opptak av internasjonale studentar ved norske utdanningsinstitusjonar, og kva bidrag har NKR hatt for at norske studentar reiser på utvekslingsopphald ved utanlandske utdanningsinstitusjonar?

Det er fleire ulike insentiv og mekanismar som skal stimulere til internasjonal studentmobilitet, og mange andre faktorar spelar inn på enkeltpersonar sine val. Så sjølv om det finst mykje empirisk materiale på til dømes kor mange studentar som reiser på utveksling, kor dei reiser, og liknande, er det neppe særleg gode indikatorar på korleis NKR har fungert. Dette blir å forstå som bakteppe for kunnskap som gjeld NKR spesielt.

Internasjonal studentutveksling har vore viktig for styresmaktene dei siste 25 åra. Det blir framheva at internasjonal studentmobilitet har ei rekkje positive effektar både for studenten og for samfunnet.²²⁹ Dei norske utdanningsinstitusjonane har vore aktive både til å ta opp internasjonale studentar og til å stimulere til utveksling av eigne studentar, mellom anna ved hjelp av utvekslingsavtalar med fleire internasjonale studiestadar. Statistikken viser at talet på utvekslingsstudentar har stige jamt i perioden 2010–2019.²³⁰ Andelen av uteksaminerte kandidatar i 2019 som har gjennomført studentutveksling i løpet av utdanninga er 16 %.²³¹ Styresmaktene har i tillegg vore aktive ved å leggje til rette for at det

²²⁷ Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 41.

²²⁸ Øygarden, Furholt, og Stensby, 48.

²²⁹ «Internasjonaliseringsmeldingen», 33.

²³⁰ «Internasjonaliseringsmeldingen», 41.

²³¹ «Internasjonaliseringsmeldingen», 44. Tala frå Studiebarometeret som vi baserer vår statistikk på viser at det er 17 % av studentane som har gjennomført eller planlegg utveksling. Desse tala er ikkje heilt samanliknbare, men gjev eit tilnærma likt bilete. Sjå Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 39.

kan utførast fagleg godkjenning av utanlandsk høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning.²³²

Dei høgare utdanningsinstitusjonane har i sjølvevalueringane vurdert kva rolle NKR, EQF og læringsutbyteskildringar har hatt for internasjonal studentmobilitet. Vurderingane viser at NKR har hatt ein klart positiv effekt på arbeidet med å identifisere og kvalitetssikre nivået på utanlandske utdanningar for omkring halvparten av utdanningsinstitusjonane.²³³ Dette indikerer at NKR dermed potensielt har bidratt til å fremje internasjonal studentmobilitet. Dette skjer særleg i samband med å etablere avtalar om studentutveksling. Det er grunn til å tru at det at utdanningar er delvis harmonisert i det europeiske høgare utdanningsområdet er ein viktig del av dette, og at det er tett knytt til QF-EHEA og det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning.

Men også læringsutbyteskildringane ser ut til å vere gode verktøy for dei høgare utdanningsinstitusjonane når det kjem til å godkjenne emne frå partnerinstitusjonar. Dette er trass i at somme meiner utanlandske utdanningsinstitusjonar har kome for kort i arbeidet med å utvikle læringsutbyteskildringar.²³⁴ For internasjonal studentmobilitet ser imidlertid rammeplanstyrte utdanningar også her ut til å vere utfordrande. Svært detaljerte læringsutbyteskildringar bidrar til å gjere denne utvekslinga vanskelegare.

Når det gjeld studentane i høgare utdanning, så ser vi i stor grad samsvar mellom det utdanningsinstitusjonane svarer og det biletet vi finn i studentperspektivet. Ein stor andel, over 50 % av studentane seier at dei er einige i at læringsutbyteskildringane for utdanningane dei går på er nyttige både for planlegging av utveksling og innpass av emne dei har fullført på utveksling. Vi ser nokre skilnader mellom utdanningar med og utan rammeplan, men dei er ikkje veldig store.²³⁵ Når vi går djupare inn i materialet, er det relativt likt mønster for nytten av læringsutbyteskildringane for planlegging og innpass av utveksling som for andre vurderingar av læringsutbyteskildringane: Det er studentanes oppleving av samsvaret mellom læringsutbyteskildringane og kva dei har lært, som er den klart viktigaste faktoren. Rammeplanar ser her ikkje ut til å ha ein signifikant samanheng. Overordna ser vi at læringsutbyteskildringane framstår som nyttige for studentane for internasjonal studentmobilitet, men er klart knytt til korleis studentane opplever ulike kvalitetar ved læringsutbyteskildringane.

For høgare yrkesfagleg utdanning er biletet samansett, men dei fleste fagskulane er opne i sjølvevalueringane sine for at NKR *kan* ha hatt positiv effekt på internasjonal studentmobilitet, men at dei har for lita erfaring med dette til å seie noko substansielt om den internasjonale studentmobiliteten. Fleire fagskular har svært få eller ingen internasjonale studentar og arbeider lite med internasjonal studentmobilitet.²³⁶ På same tid peikar fleire på at yrkesfagleg utdanning er svært ulikt organisert utanfor Noreg og i ulik grad tilpassa EQF.²³⁷ Denne utdanningstypen er i mindre grad harmonisert i Europa slik høgare utdanning er. Det å samanlikne læringsutbyteskildringar på tvers av landegrensar er likevel vurderte av enkelte til å ha bidratt positivt til internasjonal studentmobilitet. Fleire fagskular understrekar samstundes at hovudproblemet med NKR som reiskap for internasjonal studentmobilitet, er at norsk fagskuleutdanning er innplassert på eit lågare

²³² Universitets- og høgskulelova, § 3-5.

²³³ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 19.

²³⁴ Aarstad mfl., 18.

²³⁵ Øygarden, Furholt, og Stensby, «Evaluering av NKR, delrapport 2», 41.

²³⁶ Øygarden, Furholt, og Stensby, 18.

²³⁷ Øygarden, Furholt, og Stensby, 19.

nivå enn mange av samarbeidspartnarane deira i andre europeiske land, og slikt sett forhindrar NKR internasjonal studentmobilitet. Somme fagskular er i sjølvevalueringane også opptatte av at delnivåa 5.1 og 5.2 hindrar snarare enn fremjar studentutveksling fordi ein ikkje finn att dette skiljet utanfor Noreg. ONF har i intervjuja også understreka at dette er problematisk, og at det for mange av fagskulestudentane i praksis er umogleg å få til utveksling på grunn av innplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning i NKR og fordi fagskulane ikkje har høve til å gje ECTS²³⁸ for utdanningane sine. Dei poengterte også at fagskulane er uerfarne når det gjeld internasjonalisering, men at det generelt bør leggjast betre til rette for dette framover.

Det er vanskeleg å seie noko klart om korleis NKR og læringsutbyteskildringar fungerer for fagskulestudentane på dette området. Fordelingane indikerer det same mønsteret som for studentane i høgare utdanning, men her er andelen fagskulestudentar som har gjennomført eller planlegg utveksling så låg at tala blir for svake til at vi kan konkludere.

NSO sa under intervjuja at dei generelt ikkje har hatt noko særleg søkjelys på konsekvensane av NKR, men at dei har vore positive til endringane og at det framleis *skal* vere eit system som legg til rette for internasjonal studentmobilitet. NSO tok ikkje stilling til om NKR hadde vore eit viktig verktøy for internasjonal studentmobilitet. Dei uttalte at dei generelt ønskte seg eit system for studentmobilitet som er i tråd med dei europeiske rammeverka. Målet må vere at dei internasjonale overgangane og mobiliteten skal vere fri for hindringar og gå føre seg så sømlaust som mogeleg.

Den samla empirien gjev indikasjonar på at NKR har hatt positive effektar på den internasjonale studentmobiliteten, både for utdanningsinstitusjonane og for studentane, men at det er store sektorielle skilnader. Høgare yrkesfagleg utdanning står i stor grad utanfor dette landskapet. Delar av dette er knytt til NKR, men det er sannsynleg mange mekanismar som spelar inn for dette.

Arbeidslivsmobilitet

Når det gjeld det vi har kalla arbeidslivsmobilitet, så skil dette seg i stor grad frå dei typane mobilitet vi har snakka om fram til no. Ei vesentleg side ved kvalifikasjonsrammeverk generelt er å auke gjennomslagskrafta til ulike kvalifikasjonar og ulike former for læring gjennom å gjere dei meir forståelege. NKR slår fast at det skal «gjere kvalifikasjonane meir forståelege for arbeidslivet og samfunnet generelt».²³⁹ I motsetnad til det som gjeld ulike former for studentmobilitet, handlar dette i mindre grad om systemisk tilpassing og meir om å synleggjere og formidle kompetanse.

Eit viktig moment med denne typen mobilitet er at det ikkje er veldig lett å identifisere klare effektar, og at dei effektane vi kan forvente er av kvalitativ art. Vi kan til dømes ikkje vente at innføringa av NKR har ført til auka sysselsetting i Noreg. Det er allereie svært høg sysselsetting i Noreg, og det er svært mange tiltak og system som verkar inn mot dette. Vidare kan vi heller ikkje utan vidare vente at NKR har ført til at folk får jobb raskare eller får meir relevante jobbar. I konkurransar om stillingar vil valet av éin kandidat naturleg nok utelukke ein annan, og det vil typisk vere stillingar som er relevante for fleire. Sjølv om det er eit siktemål å styrke gjensidig mobilitet mellom utdanning og arbeidsliv, kan vi med

²³⁸ European Credit Transfer System, eit felles studiepoengsystem for det europeiske høgare utdanningsområdet. Dette er til skilnad frå studiepoeng frå fagskulane (tidlegare fagskulepoeng) som ikkje gjev ECTS.

²³⁹ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 8.

andre ord ikkje forvente *auka* mobilitet nasjonalt mellom utdanning og arbeidsliv, men snarare effektar på kvaliteten eller typen mobilitet. Dette kan til dømes ha med arbeidslivsrelevansen av utdanningane, forankring og samarbeid med arbeidslivet, eller det kan ha bidratt til å gjere utdanningar som ikkje umiddelbart framstår som direkte relevant i yrkessamanheng meir forståelege.

Gjennom innplassering i eit kvalifikasjonsrammeverk, og gjennom læringsutbyteskildringar for den enkelte utdanningskvalifikasjonen, skulle det vere lettare å forstå kva ein kan forvente at ein person veit, kan og er i stand til å gjere og nivået dette læringsutbytet har. Og ved hjelp av denne informasjonen kan ein sjå for seg at til dømes tilsettingsprosessar kan bli meir målretta, eller at det kan inkludere personar i vurderingane som elles ville hamna utanfor. Det er underforstått at forståing vil kunne føre til verdsetting av kompetanse som elles kanskje ikkje er synleg eller høgt vurdert.

Vi har ikkje grunnlag for å forvente at NKR har hatt effekt på *arbeidsmarknaden*, men vi har derimot kartlagt i kva grad NKR er kjent og relevant for aktørar i arbeidslivet, om det er eit nyttig verktøy og eventuelt for kva føremål. Vi har særleg sett på arbeidstakarar, kandidatar og arbeidsgjevarar samt arbeidslivsorganisasjonar. Vi har sett nærmare på tre område det er meir sannsynleg at NKR kan ha hatt effekt. For det fyrste har vi sett på arbeidslivet som avtakarar for skildringar av læringsutbytte som enkeltkandidatar har oppnådd i utdanningssystemet. For det andre har vi sett på i kva grad arbeidslivet samarbeider med utdanningsinstitusjonar omkring læringsutbyteskildringane for heile utdanningar eller aktivt oppsøker læringsutbyteskildringar for heile utdanningar i samband med til dømes etter- og vidareutdanning. For det tredje har vi sett på om NKR og EQF er eit relevant verktøy for arbeidslivet når det gjeld å forstå utanlandske utdanningskvalifikasjonar.

Sett frå perspektivet til utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa i høgare utdanning er det lite som tyder på at NKR har spela ei stor rolle for samarbeidet med arbeidslivet omkring utvikling av relevans i studia, sjølv om enkelte utdanningsinstitusjonar meiner NKR fungerer som ei god ramme for samarbeidet om relevans og eit overordna diskusjonspunkt med aktørar i arbeidslivet. Profesjonsutdanningar med praksis blir trekt fram som utdanningar kor læringsutbyteskildringane er relevante i dialogen med praksisplassane, og somme av desse institusjonane meiner også at NKR har bidratt til meir arbeidslivsrelevans i utdanningane.²⁴⁰ Arbeidslivsrelevans har generelt fått meir merksemd dei siste åra, men NKR og læringsutbyteskildringar er gjerne meir overordna eller punktvis delar av samarbeidet denne merksemda har ført med seg.²⁴¹ Somme peikar på at det er potensiale for å bruke læringsutbyteskildringar meir aktivt i samarbeidet med arbeidslivet.

Fagskulane skil seg imidlertid klart frå universitet og høgskular ved at det er eit grunnleggjande krav til fagskulane om at utdanning skal gi kompetanse som kan takast i bruk for å løyse oppgåver i arbeidslivet utan ytterlegare opplæringstiltak.²⁴² Arbeidslivsrelevansen er på denne måten ein uttala og kraftig integrert del av oppdraget til fagskulane. Medlemmane i ekspertgruppa frå fagskulesektoren understreka også klart at dette har konsekvensar for korleis utdaningsinstitusjonane jobbar og tenkjer rundt dette. I fagskuletilsynsforskrifta er det vidare eit eksplisitt krav om at fagskulane skal samarbeide med aktørar i arbeidslivet om at læringsutbytet for utdanninga er relevant for yrkesfeltet.²⁴³ Ein kan difor forvente at fagskulane vurderte at NKR hadde hatt effekt på utviklinga av

²⁴⁰ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 20.

²⁴¹ Aarstad mfl., 20–21.

²⁴² Fagskulelova, § 4

²⁴³ Fagskuletilsynsforskrifta, § 2-1

arbeidslivsrelevans i utdanningane. Svare frå sjølvevalueringa støttar opp under denne forventninga, og fagskulane har omfattande samarbeid med arbeidslivet om læringsutbyteskildringane heilt spesifikt. Somme peikar likevel på at nivåinnplasseringa gjer at NKR bidrar negativt til dette samarbeidet, fordi fagskulane har eit avgrensa rom for å svare på det arbeidslivet formidlar at dei har behov for.²⁴⁴ På same tid er det fleire som peikar på at språket i NKR og logikken i læringsutbyteskildringar er framand for arbeidslivet, noko som gjer samarbeidet utfordrande.²⁴⁵ Det kan framstå som det er ein vesentleg innsats som krevst av fagskulane for å få eksterne partnerar til å forstå og følgje logikken i NKR og læringsutbyteskildringar, men at det er ei konstruktiv ramme når grunnarbeidet er gjort. Den «akademiske» innretninga på språket gjer samarbeidet likevel unaudsynt komplisert og tidkrevjande.

Når vi derimot ser nærmare på kjennskapen og bruken av NKR og læringsutbyteskildringar hos norske verksemder, er biletet heilt annleis. Frå både arbeidslivspartar, organisasjonar som jobbar med høgare yrkesfagleg utdanning og ekspertgruppa var det tydeleg ei sterk forventning om at både kjennskapen og nytten av NKR og læringsutbyteskildringar hos arbeidsgjevarar var svært låg. Dette er forventningar som i stor grad er innfridd sjølv om materialet viser noko høgare kjennskap enn forventa. Av eit representativt utval av norske verksemder svarer 15 % at dei kjenner til NKR, 14 % kjenner til læringsutbyteskildringar og 12 % til EQF. Mest overraskande er at det ikkje er veldig høg korrelasjon mellom kjennskapen til fleire verktøy; det er berre litt over 2 %²⁴⁶ som kjenner til alle tre verktøya. Berre mellom 4 % og 6 % av verksemdene i undersøkinga svarer at dei kjenner til to av verktøya.

Det er imidlertid skilnader mellom bransjar og mellom verksemder i privat og offentleg sektor. Andelen verksemder som har kjennskap til NKR og læringsutbyteskildringar er nær dobbelt så høg i offentleg sektor som i privat sektor, og det er verksemder som jobbar med undervisning som har klart størst kjennskap til NKR og læringsutbyteskildringar, etterfølgt av mellom anna offentleg administrasjon og helse- og sosialtenester.²⁴⁷ At særleg undervisning, men også helse- og sosialtenester, som har utdanningar med store innslag av praksis i arbeidslivet, har høge andelar som kjenner til NKR og læringsutbyteskildringar, er i utgangspunktet ikkje overraskande. Vi finn støtte for samanhengen mellom bransje og kjennskap i dei statistiske analysane og som styrker inntrykket den statistiske fordelinga etterlèt.²⁴⁸ Særleg bransjeskilnadene er også relativt klart i tråd med det vi finn i dei andre undersøkingane, noko som gjev ytterlegare støtte for å leggje vekt på fordelinga.

Vidare er det omlag éin av fire verksemder²⁴⁹ som kjenner til NKR eller læringsutbyteskildringar som anten svarer at dei ikkje nyttar det eller ikkje har oppfatning av om det kan vere nyttig. Det betyr at omlag 80 % av verksemder totalt ikkje kjenner til eller bruker korkje NKR og læringsutbyteskildringar. Vidare ser vi at rundt 17 % av alle verksemdene er einige i at anten NKR eller læringsutbyteskildringar er nyttige for minst eitt føremål. Når vi ser bort frå alle som anten ikkje kjenner nokon av desse verktøya eller seier

²⁴⁴ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 21.

²⁴⁵ Aarstad mfl., 15.

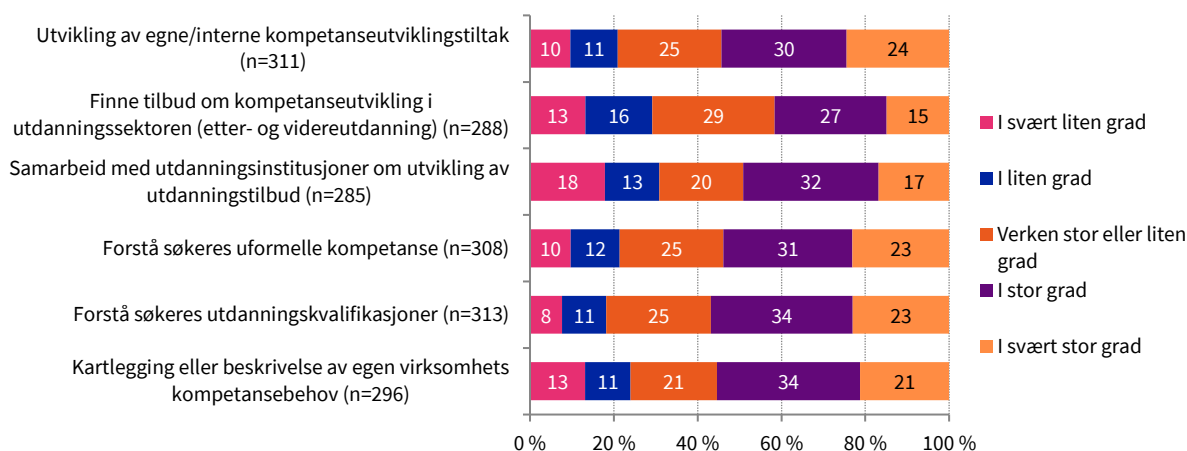
²⁴⁶ Øygarden, Furholt, og Amundsen, «Evaluering av NKR, delrapport 3», 10.

²⁴⁷ Øygarden, Furholt, og Amundsen, 11.

²⁴⁸ Øygarden, Furholt, og Amundsen, 12.

²⁴⁹ Mellom 21 % og 28 %.

at dei ikkje bruker det til nokon av dei føremåla vi har kartlagt, har vi ei fordeling vi ser i Figur 13.²⁵⁰



Figur 13: Nytte av NKR og læringsutbyteskildringar for ulike føremål

Vi finn ein viss korrelasjon i korleis verksemdene vurderer nytten av NKR og læringsutbyteskildringar for ulike føremål, men ikkje veldig høg.²⁵¹ Det indikerer at arbeidsgjevarar nyttar NKR eller læringsutbyteskildringar til ulike føremål. Det som imidlertid er overraskande ved denne fordelinga er kor like dei er. Der vi kunne forvente å finne at det er fleire som opplever NKR og læringsutbyteskildringar som nyttige for å forstå arbeidssøklarars utdanningskvalifikasjonar, forventa vi vesentleg mindre nytte i samband med å forstå arbeidssøklarars uformelle kompetanse eller med å utvikle interne kompetanseutviklingstiltak. Også her finn vi variasjon mellom sektorar og særleg mellom bransjar.²⁵²

Effekten av kvalifikasjonsrammeverk for internasjonal arbeidslivsmobilitet er sannsynlegvis veldig låg. Kjennskapen til EQF er for det fyrste klart lågare blant verksemdene, og særleg innan offentleg sektor.²⁵³ Kjennskapen varierer noko med bransje, men kva utdanningsnivå som dominerer i verksemda ser også ut til å vere viktig. Utdanningsnivået til dei tilsette, det vil seie om dei har høgare utdanning eller høgare yrkesfagleg utdanning, har ein liten samanheng med om arbeidsgjevar kjenner til EQF. Vidare er bruken også klart lågare. Berre rett i overkant av to tredjedelar av verksemdene som kjenner til EQF seier at dei bruker verktøyet, og av desse igjen mellom 39 % og 42 % som oppgjev at det er nyttig for å forstå utanlandske utdanningssystem, samanlikne kvalifikasjonar eller rekruttere personar med utanlandsk utdanning.²⁵⁴ Det betyr at det berre er rett i overkant av 3 % av norske verksemdar som kjenner, bruker og vurderer EQF som nyttig for ulike føremål.

Det overordna biletet frå arbeidsgjevarane er at NKR og læringsutbyteskildringar lite kjent og lite i bruk av norske verksemdar. Den opplevde nytten av NKR og læringsutbyteskildringar er moderat sterk for den relativt avgrensa gruppa som både kjenner til og bruker dei. At den opplevde nytta trass alt er så høg som den er gjer at det ikkje er usannsynleg at NKR og læringsutbyteskildringar kan vere relevante for

²⁵⁰ Øygarden, Furholt, og Amundsen, «Evaluering av NKR, delrapport 3», 18.

²⁵¹ Øygarden, Furholt, og Amundsen, 18.

²⁵² Øygarden, Furholt, og Amundsen, 20.

²⁵³ Øygarden, Furholt, og Amundsen, 18–19.

²⁵⁴ Øygarden, Furholt, og Amundsen, 23.

arbeidsgjevarar, og at kjennskap er viktig. Det indikerer at auka kjennskap vil kunne føre til meir bruk. Vi kan imidlertid ikkje utelukke at det heller er eit uttrykk for eit metta potensiale, altså at den gruppa som kjenner til verktøya er dominert av verksemder som det er naturleg at nyttar dei eller som aktivt oppsøker slike verktøy. Dersom det stemmer, vil vi sannsynlegvis kunne forvente mindre effekt av auka kjennskap og ein stadig lågare andel bruk og nytte dersom kjennskapen stiger. Det er uansett ingenting som tyder på at NKR, læringsutbyteskildringar og EQF spelar ei viktig rolle for norske arbeidsgjevarar og kjennskapen er låg.

Når vi samanliknar desse med svar frå norske arbeidstakarar, blir biletet av eit NKR som er lite relevant for norsk arbeidsliv styrka. Det er berre om lag 17 % av norske arbeidstakarar som seier at dei kjenner til læringsutbyteskildringane, og to tredjedelar av desse vurderer dei som nyttige. Tala stadfestar i stor grad kva vi kunne forvente frå norske arbeidstakarar, nemleg at det er yngre arbeidstakarar med høgare utdanning og til dels personar med høgare yrkesfagleg utdanning som klart har høgast kjennskap til læringsutbyteskildringane. Dette er ikkje overraskande all den tid eldre personar eller personar med vidaregåande opplæring eller grunnskule som høgaste utdanningsnivå, i liten grad har støytt på læringsutbyteskildringar i samband med eiga utdanning. I tillegg viser fordelinga igjen at det er bransjar som er knytt til utdanning og forskning eller helse- og omsorgstenester som har høgast kjennskap.²⁵⁵ Dei statistiske analysane stadfestar rolla sektortilhøyre, alder og utdanningsnivå spelar, men det er verd å merke seg at den viktigaste faktoren vi kan sjå for kjennskap er om personen har gjennomført høgare utdanning i løpet av dei siste 12 månadane.²⁵⁶

Heller ikkje svara frå kandidatane, altså nyutdanna, endrar hovudtendensen i dette biletet når det kjem til bransje eller fagområde. Kjennskapen til læringsutbyteskildringar er imidlertid langt over arbeidstakarar – også langt høgare enn for unge arbeidstakarar –, men samstundes ein del lågare enn for studentane.²⁵⁷ Svara indikerer at eit relativt stort fleirtal (80 % av masterkandidatane, 84 % av fagskulekandidatane) opplever at læringsutbyteskildringane speglar den faktiske sluttkompetansen, men at færre (63 % av masterkandidatane, 77 % av fagskulekandidatane) opplever at dei speglar den kompetansen arbeidslivet har behov for.²⁵⁸ Kandidatane, og særleg masterkandidatane, opplever i svært avgrensa grad at arbeidsgjevarar veit kva læringsutbyteskildringar er, og berre 26 % av masterkandidatane og 37 % av fagskulekandidatane bruker læringsutbyteskildringane frå utdanninga si når dei søker på jobb. Sjølv om det er stor usikkerheit knytt til kandidattala,²⁵⁹ er det relativt samsvar med det mønsteret vi ser frå dei andre undersøkingane, og det er liten grunn til å anta at det er store skilnader her.

NKR har hatt få og små effektar på arbeidslivsmobiliteten, noko som står i sterk kontrast til tyngda arbeidslivet og mobilitet har i både NKR, EQF og omkrinsande dokument. Empirien viser at det er avgrensa bruk, men at det er ein parallell mellom dei bransjane og næringane som i størst grad kjenner til og bruker verktøya og dei fagområda kor kjennskapen og bruken er høgast. Dette gjeld særleg utdanning og undervisning og helse-, sosial- og omsorg. Landskapet for mobilitet generelt er variert, og det er tydeleg at effektane av NKR

²⁵⁵ Øygarden, Furholt, og Amundsen, «Evaluering av NKR, delrapport 4», 8.

²⁵⁶ Øygarden, Furholt, og Amundsen, 12. Vi har ikkje differensiert mellom dei som er nyutdanna frå grunnutdanninga si, og dei som har deltatt i høgare utdanning som vidareutdanning.

²⁵⁷ Stensby, Furholt, og Amundsen, «Evaluering av NKR, delrapport 5», 8–9.

²⁵⁸ Stensby, Furholt, og Amundsen, 9–10.

²⁵⁹ Stensby, Furholt, og Amundsen, 5–6.

også på dette området er større internt i utdanningssektoren enn mellom utdanningssektoren og andre delar av samfunnet. Dette støttar opp under inntrykket om at NKR i liten grad i dag er eit verktøy for samfunn og arbeidsliv, og i all hovudsak er eit verktøy for utdanningsverksemdene. Både intervjuar med organisasjonar i arbeidslivet og utdanningssektoren samt diskusjonane i ekspertgruppa gjev sterk støtte til dette biletet. Det er imidlertid ikkje usannsynleg at auka kjennskap og opplevd relevans av NKR og læringsutbyteskildringar for norske arbeidstakarar og arbeidsgjevarar, kan gjere at det blir nyttige verktøy for arbeidslivet.

4.3 Livslang læring

Livslang læring er, som vi har vore inn på, eit vagt omgrep og som er tett knytt til mobilitet, men også til utdanning heilt generelt. Det er ikkje uvanleg å avgrense termen livslang læring til å handle om etter- og vidareutdanning, og då forstått breitt som formell opplæring utover grunnutdanning,²⁶⁰ ikkje-formell opplæring og uformell læring²⁶¹ i arbeid eller på andre arenaar.²⁶² Vi legg her vekt på sider av livslang læring, som i mindre grad er omfatta av anten den typiske deltakinga i det formelle utdanningssystemet eller vegar for mobilitet, som vi diskuterer over. I praksis betyr dette livslang læring som (1) tilgangen til læringsarenaar og (2) tilbodet og tilfanget av læringsarenaar. Vi har ikkje søkt å kartleggje heile landskapet for livslang læring, men å trekkje fram tre område som er relevante for NKR: realkompetanse, kompetanse i arbeidslivet og ikkje-formell opplæring.

Dokumentasjon og vurdering av realkompetanse

Det har eksistert ulike variantar av ordningar med realkompetansevurderingar heilt tilbake til midten av 1970-tallet og dette fekk ein forsterka innsats i samband med Kompetanseløftet frå byrjinga av 2000-tallet.²⁶³ Dette er ordningar som opnar opp for opptak til heile utdanningar eller fritak for delar av utdanningane basert på dokumentert realkompetanse. I 2021 fekk omlag 14 % av fagskulestudentane opptak på grunnlag av realkompetanse.²⁶⁴ Dette var i hovudsak opptak til utdanningar innan helse og velferd, og økonomi og administrasjon. Andelane stig klart med alder på søkjarane. I 2021 søkte omlag 2 % av søkjarane til høgare utdanning på bakgrunn av realkompetanse, og under 1 % var formelt kvalifisert.²⁶⁵ Talet på kvalifiserte studentar som søker og får opptak til høgare utdanning på grunnlag av realkompetanse har vore jamt nedgåande, også i absolutte tal. Ein rapport frå NIFU viser også at det er lite kjennskap til ordninga i arbeidslivet, og at ho ikkje har hatt nokon effekt på mobiliteten mellom arbeidsliv og utdanning. I arbeidslivet er det dokumentert svært liten kunnskap om ordninga med realkompetansevurdering og ditto lågt utbyte av ordninga.²⁶⁶ Rapporten peikar også på at det ikkje er grunnlag for å hevde at

²⁶⁰ Typisk forstått som «sammenhengende utdanning før påbegynt karriere» («Lærekraftig utvikling», 11.)

²⁶¹ Kan bli forstått som uorganisert læring på spesifikke læringarenaar, som jobb, skule eller samfunnsdeltaking, men skild frå tilfeldig læring. («Lærekraftig utvikling», 12.)

²⁶² Børing, Wiborg, og Skule, «Livslang læring i norsk arbeidsliv», 7.

²⁶³ Olsen mfl., «Realkompetansevurdering», 7.

²⁶⁴ Alvsåker Didriksen mfl., «Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2022», 28–29.

²⁶⁵ Wedahl Anker-Nilssen mfl., «Tilstandsrapport for høyere utdanning 2022», 14; Samordna opptak, «Søker- og opptaksstatistikk HU 2022», 17–18.

²⁶⁶ Olsen mfl., «Realkompetansevurdering», 155–56.

det generelt har vore eit løft for ordninga sidan 2011, med meir utbreidd bruk, eller at det har blitt enklare å gjennomføre realkompetansevurderingar.²⁶⁷

Det kvalitativt nye med innføringa av NKR er at det i ei realkompetansevurdering blir gjort vurderingar opp mot *læringsutbyttet* for dei aktuelle kvalifikasjonane som realkompetansen skal kompensere for. Ei målsetting var at NKR skulle bidra til at dei aktuelle instansane enklare skulle kunne vurdere den enkeltes realkompetanse. Det er særleg aktuelt i samband med opptak til studiar eller ved avkorting av studiar. Tanken var at NKR skulle gi større legitimitet til ordninga både i utdanningssektoren og i arbeidslivet. Realkompetansevurdering blir ofte trekt fram som alternativet der det ikkje finst ein klar veg i systemet. På den eine sida vil det kunne vere enklare å identifisere, dokumentere og vurdere kompetansen til personar som manglar formelle kvalifikasjonar. På den andre sida vil det kunne gje legitimitet til den faglege vurderinga og gje utdanningsinstitusjonane handlingsrom.

Ekspertgruppa har drøfta bruken av realkompetansevurderingar ut frå fleire perspektiv og understreka fleire viktige sider ved realkompetansevurderingar. Heilt overordna blei det peika på at realkompetansevurderingar lar faglæraren få ein stemme inn i vurderingane, og at dette er udelt positivt. Etter vurderinga i ekspertgruppa bør ikkje prosessen med realkompetansevurderingar bli administrativt løyst, men framleis vere underlagd fagleg vurdering. Her ligg det eit dilemma: På den eine sidan kunne ein forvente at det bidrar til å verdsetje kompetanse som enkeltpersonar har erverva seg andre plassar. På den andre sida kan det også føre til at relativt detaljerte læringsutbyteskildringar vil gjere det vanskelegare for personar utan formelle kvalifikasjonar å tilfredsstille heile læringsutbyttet. Di meir detaljerte, spesifikke og fagnære læringsutbyteskildringane er, di vanskelegare vil det potensielt kunne vere å oppnå dette læringsutbyttet andre plassar. Dette vil dermed kunne føre til mindre mobilitet, gjere realkompetansevurderingar mindre aktuelle eller iallfall vere tidkrevjande. Di meir generiske og opne læringsutbyteskildringane er, derimot, di meir overføringsverdi mellom ulike læringsarenaar vil det leggje til rette for. Men dette er naturleg nok på bekostning av den fagnære orienteringa til læringsutbyteskildringane.

Under diskusjonane kom det fram at sjølv om dette er ordningar som har eksistert lengje, så blir slike vurderingar nytta i for liten grad. Dette gjeld spesielt for høgare yrkesfagleg utdanning. I den grad verktøyet blir brukt, så meinte fleire at bruken av realkompetansevurderingar var usystematisk. Somme peika på at realkompetansevurderingar favoriserer det akademiske løpet, og det blei etterlyst eit kvalifikasjonsrammeverk som kan bidra til mjukare overgangar mellom formelle utdanningskvalifikasjonar og erfaringsbasert kompetanse. Eit «mjukare» system kunne bidratt til å opne for fleire praksisbaserte utdanningsløp.

Det er vanskeleg å seie noko klart om i kva grad nedgangen i realkompetansevurderingar er knytt til manglande system og standardar, manglande verktøy, eller om det er eit direkte uttrykk for talet på kvalifiserte søkjarar med realkompetanse. Det er vidare vanskeleg å seie noko om nedgangen i søkjarar til dømes skuldast tilfeldige forhold, at fleire finn andre vegar, at det er reelt færre aktuelle kandidatar eller at dei faglege kriteria gjer det vanskelegare å tilfredsstille. På eit heilt overordna nivå kan vi anta NKR og læringsutbyteskildringar kunne bidra med å gje betre og meir gjennomsiktlige standardar for læringsutbyttet, og på den måten auke *kvaliteten* på realkompetansevurderingar eller

²⁶⁷ Olsen mfl., 116–17, 130–31.

gjere dei enklare. Om det betyr at utdanningsinstitusjonane lettare kan gje tilgang til personar som elles ikkje ville fått det, eller om det gjer betre grunnlag å avvise personar som elles ville kunne få opptak fordi ein betre kan vurdere at dei ikkje er kvalifiserte, det er eit ope spørsmål. Dette kan vere effektar som er uavhengig av om det har auka tilgangen eller ikkje.

Frå perspektivet til utdanningsinstitusjonane kan vi seie noko generelt om bruken, og til dels nytten. Utdanningsinstitusjonane vurderte i sjølvevalueringane kva rolle NKR, EQF og læringsutbyteskildringar har i prosessar ved institusjonen som gjeldt opptak, fritak og godskriving. Vi spurde dei særleg om å sjå på det som gjeld vurdering av realkompetanse. I svara frå universiteta og høgskulane er hovudbiletet at NKR i liten grad blir brukt som verktøy for realkompetansevurderingar. Enkelte utdanningsinstitusjonar svarer generelt at det i liten grad blir gjort realkompetansevurderingar, og at verktøy for slike prosessar dermed er lite etterspurde.²⁶⁸ Det er praktisk talt inga formidling av erfaringar og vurderingar av den direkte bruken av NKR i samband med realkompetansevurderingar, verken av nytte av læringsutbyteskildringar eller nivåskildringar. Dette indikerer at NKR i svær lita grad blir nytta som hjelpemiddel ved realkompetansevurderingar og heller ikkje har bidratt til eller stimulert til auka bruk av ordninga. Dette er i tråd med dei overordna tala.

Det er også heilt i tråd med grunnlagsmaterialet at fleire fagskular enn høgare utdanningsinstitusjonar peiker på at dei nyttar NKR og læringsutbyteskildringar som ein naturleg del av realkompetansevurdering for opptak. Ein halvdel av fagskulane svarer at dei ikkje har søkjarar som søker på grunnlag av realkompetanse, medan den andre halvdelen vurderer generelt at dette går greitt og dei ser få utfordringar.²⁶⁹ Vurderingane i sjølvevalueringane er elles få når det gjeld temaet. I motsetnad til for høgare utdanning, så er det likevel ein svak indikasjon på at NKR i nokon grad har stimulert til og lagt til rette for bruk av realkompetansevurderingar i fagskulane. Dette kan også hengje saman med at fagskulane i større grad generelt bruker realkompetansevurderingar, og at sektoren på somme område er relativt ung og på den måten har færre konkurrerande verktøy som dei nyttar i realkompetansevurderingar. Ei anna forklaring på at det utførast fleire realkompetansevurderingar kan også vere at fagskulane ofte rekrutterer studentar som allereie har vore i arbeidslivet og som har opparbeidd seg relevant realkompetanse for høgare yrkesfagleg utdanning.

Fagmiljøa fekk spørsmål om korleis NKR har påverka utdanningskvaliteten og meir spesifikt om dei vil trekkje fram bruk av realkompetansevurderingar i samband med dette. Nokre få kommenterer at det har vore til hjelp ved å gi tydelegare retning for arbeidet med slike vurderingar, men utdjuar ikkje svaret noko meir utover dette.²⁷⁰ Det er i sum svært lite informasjon som kjem fram i sjølvevalueringane frå fagmiljøa om temaet, noko som sannsynlegvis speglar at realkompetansevurderingar i liten grad blir brukt, og at NKR sannsynlegvis heller ikkje har hatt merkbar effekt på bruken av ordninga.

Som i ekspertgruppa er fleire av informantane våre, særleg frå arbeidstakar- og arbeidsgjevarorganisasjonane, svært positive til realkompetansevurdering. Fleire peika imidlertid på at dette i svært liten grad blir gjort. Somme peika på at innplassering av ikkje-formell opplæring er eit tiltak som kunne bidra til å formalisere læringsutbytet frå fleire

²⁶⁸ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 18.

²⁶⁹ Aarstad mfl., 18.

²⁷⁰ Aarstad mfl., 29–30.

typar læring, og at dette kunne bidratt til å gjere tilgangen til utdanningar betre. Det blei også etterlyst fleire og betre ordningar for å verdsetje uformell kompetanse.

Det ser ut til å vere ei utbreitt oppfatning om at realkompetansevurderingar er viktige og for lite brukt, samt at NKR skulle kunne bidra til å gjere dette enklare. Underforstått handlar dette om at fleire skulle kunne få verdsett kompetansen sin, og på den måten få tilgang til utdanningssystemet basert på det dei har lært andre plassar. Denne oppfatninga kviler imidlertid på føresetnaden om at det er mange enkeltpersonar utan formelle kvalifikasjonar som vil ta (vidare) utdanning og som er kvalifiserte gjennom opparbeidd realkompetanse, men som ikkje får tilgang på bakgrunn av vanskelege ordningar eller manglande verktøy. Det er ein føresetnad vi ikkje kan stadfeste med utgangspunkt i empirien vår. Vi har grunn til å tru at vendinga mot læringsutbyte har hatt ein liten effekt på realkompetansevurderingar i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, men vi har ikkje noko grunnlag for å seie at det har auka eller forenkla tilgangen, eller at det har blitt meir eller mindre verdsetting av ikkje-formell og uformell kompetanse. Vi ser at NKR har hatt svært liten effekt på systemet for realkompetansevurdering i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, men det er med andre ord eit ope spørsmål om vi kan forvente slike effektar, og om det ville auka eller redusert tilgangen ved bruk av NKR.

Omstilling og livslang læring i arbeidslivet

Der spørsmålet om realkompetanse og realkompetansevurderingar handlar om den generelle tilgangen for enkeltpersonar til formelle utdanningar, er det ein annan inngangsport til livslang læring som handlar om arbeidslivets behov for kompetanse og enkeltpersonars behov for kompetanseutvikling. Dette er ein inngangsport som til dømes er klart formidla i undertittelen til Markussen-utvalets offentlege utreiing: «Livslang læring for omstilling og konkurransevne».

Dette er premissen om at utviklinga i arbeidslivet, krav til omstilling og endring, auka spesialisering, digitalisering og andre arbeidsmåtar gjer at folk som allereie er i arbeidslivet treng kompetanseutvikling for å kunne stå i arbeidet, finne seg nytt arbeid når det dei jobbar med går ut eller blir flytta, eller for å kunne kome seg vidare i karriereløpet. Godkjenning, mobilitet og realkompetansevurdering er viktige dimensjonar ved denne problemstillinga, men det er også viktig korleis arbeidslivet tenkjer rundt, og jobbar med, kompetanse og kompetanseutvikling. Dette kan handle om kompetansekartlegging, intern kompetanseheving, etterutdanning og eksterne kurs og om samarbeid mellom arbeidslivet og utdanningsinstitusjonane for at arbeidslivet skal få dekt kompetansebehova sine gjennom utdanning.

Det er store mengder litteratur på kompetansebehov og omstilling i arbeidslivet, og Virksomhetsbarometeret, NAVs bedriftsundersøking og kunnskapsgrunnlaget som ligg til grunn for arbeidet i Kompetansebehovsutvalet, er berre nokre av dei relevante kjeldene for dette. Dette er også eit samansett felt der grensene mellom utfordringar med kompetanse og utfordringar med sysselsetting og rekruttering stundom kan vere vanskeleg å skilje klart frå kvarandre. Vi skal ikkje her gå inn i det store feltet som arbeidslivets kompetansebehov er ein del av, men vi ønskjer kartleggje i kva grad NKR spelar ei rolle i dette arbeidet, og kva utfordringar NKR står overfor. Dette kviler på føresetnaden om at livslang læring på same tid handlar om å lære *i* arbeidslivet og *for* eit vidare arbeidsliv for den enkelte.

Samanlikna med dei fleste andre land er deltakinga i utdanning og opplæring i Noreg generelt høg. I 2018 deltok 63 prosent av norske arbeidstakarar i ei eller anna form for

kompetansegejevande aktivitet.²⁷¹ Det er samstundes teikn på at det i lengre tid (heilt sidan 2009)²⁷² har vore synkende interesse for etter- og vidareutdanning i Norge. Arbeidslivsbarometeret 2022²⁷³ omtalar dette som kompetanseparadokset: At det på same tid som det er færre arbeidstakarar som er interessert i etter- og vidareutdanning, er fleire som opplever at dei ikkje har tilstrekkeleg kompetanse for å løyse dei oppgåvene dei er stilt overfor.

At dette er relevant for NKR kjem fram i intervjuar med arbeidsgjevarorganisasjonane og arbeidstakarorganisasjonane. NKR blir forstått som eit politisk tiltak innført i Noreg og Europa som skal støtte opp under livslang læring generelt og arbeidslivet spesielt. Representantane for arbeidstakar- og arbeidsgjevarorganisasjonane var kategoriske i å slå fast under intervjuar at denne forventinga ikkje har blitt innfridd, og at NKR «ikkje er implementert» i arbeidslivet. Dei peika på at det arbeidslivet har behov for er eit NKR som ikkje berre inkluderer formelle utdanningskvalifikasjonar i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, men også kvalifikasjonar frå ikkje-formell opplæring. Meirverdien av å innplassere dei formelle utdanningskvalifikasjonane i eit NKR-system blir av desse vurdert som låg fordi arbeidslivet kjenner godt til det norske utdanningssystemet og kvalifikasjonane i det, også før innføringa av NKR. Vi veit også frå Virksomhetsbarometeret at informasjon om utdanningars *innhald*, *søknad* og *CV* er viktigare kjelder for arbeidsgjevarar enn informasjon om utdanningars *læringsutbyte* i ein tilsettingsprosess.²⁷⁴

Organisasjonane er opptatte av at NKR primært er eit rammeverk for utdanningsinstitusjonane i dag, medan mesteparten av læringa som skjer i arbeidslivet er eit resultat av ikkje-formell opplæring eller læring som skjer gjennom å utføre arbeidsoppgåver i ein arbeidssituasjon. Dei meinte at dersom kvalifikasjonar og kompetanse basert på ikkje-formell opplæring blei integrert i NKR, så ville det sannsynlegvis vere mykje større etterspurnad, behov og interesse for å ta i bruk NKR som eit verktøy i arbeidslivet. Det kunne fremje livslang læring.

Også i ekspertgruppa kjem det fram at det er eit potensiale i NKR for å verke på denne måten, men også uttrykk for ei usikkerheit omkring korleis ein skulle kople NKR til livslang læring. På den eine sida er det mogleg å gjere endringar for å gjere læringsutbyteskildringar meir relevante og nyttige for arbeidslivet, og meir funksjonsbaserte og yrkesnære læringsutbyteskildringar blei særleg trekt fram. På den andre sida er arbeid med læringsutbyteskildringar på mange måtar generelt tett knytt til pedagogikk og utdanningsfaglege tilnærmingar. Det er usikkert om desse sidene vil kunne bli tilsvarande realisert for ikkje-formell opplæring.

Som vi har vore inne på tidlegare, er NKR i liten grad brukt av norske verksemder, og det er relativt låg kjennskap til læringsutbyteskildringar blant norske arbeidstakarar. Men nokre ting er relevant å peike på. Når verksemdene svarer på i kva grad NKR og læringsutbyteskildringar er nyttige, og for kva føremål, så er andelane som svarer at dei er nyttige for å kartleggje uformell kompetanse, for å kartleggje eigne kompetansebehov og for å utvikle eigne kompetanseutviklingstiltak, nær sagt på same nivå som nytten for å

²⁷¹ «Lærekraftig utvikling», 15.

²⁷² Holm Ingelsrud, Moen Dahl, og Nørgaard, «YS Arbeidslivsbarometeret 2022», 41.

²⁷³ Holm Ingelsrud, Moen Dahl, og Nørgaard, 45.

²⁷⁴ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, «Virksomhetsbarometeret 2022: Norske virksomheters arbeid med kompetanse», 9.

forstå utdanningskvalifikasjonar.²⁷⁵ Det er ei relativt overraskande fordeling all den tid det er svært lett å forstå korleis læringsutbyteskildringar skal kunne kaste lys over læringsutbytet frå ei formell utdanning, men mindre klart korleis arbeidsgjevarar skal kunne bruke NKR for å utvikle eiga opplæring. Desse andelane er også høgare enn andelen verksemdar som ser NKR og læringsutbyteskildringar som nyttige for å finne tilbod om etter- og vidareutdanning. Vi har ingenting elles i empirien som tilseier at arbeidslivet sjølv nyttar læringsutbyteskildringar for interne prosessar – snarare tvert om er biletet at det ikkje er implementert. Sjølv om det er snakk om ei relativt lita gruppe, indikerer desse svara likevel at det er eit visst potensiale i læringsutbyteskildringar også utanfor utdanningsinstitusjonane. Men i kva grad dette potensialet kan bli realisert heng truleg saman med korleis systemet elles er innretta.

Det formelle utdanningssystemet er ikkje berre leverandør av formelle grunnutdanningar, men det er også relevant for opplæring retta mot arbeidslivets behov. Her står imidlertid høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning overfor to ulike verkelegheiter. For høgare utdanning er det ikkje noka naturleg grense mellom yrkesretta utdanningar og akademisk retta utdanningar. Sjølv om det er ein del utdanningar som er klart retta mot spesifikke profesjonar, er dei fleste utdanningane relevante for ulike delar av arbeidslivet og førebur enkeltpersonar på ulike måtar for eit arbeidsliv. Som Markussen-utvalet peikar på, er grensa mellom grunnutdanning og vidareutdanning også svært flytande. Både fordi det som kan vere grunnutdanning for éin, kan vere vidareutdanning for ein annan, og fordi det å kome tilbake til utdanningssystemet for å velje ei heilt ny fagleg retning etter ei tid i arbeidslivet, kan minne meir om ei ny grunnutdanning enn ei vidareutdanning. Ettersom alle desse utdanningane er formelle utdanningar, er dei knytt til krava som gjeld nivå i NKR og læringsutbyteskildringar.

Det er imidlertid lite som tyder på at NKR eller læringsutbyteskildringane spelar ei særleg rolle i å gjere vidareutdanningar som er særleg retta mot konkret yrkesutøving meir relevante eller forståelege for arbeidslivet. Mindre utdanningar, som årseiningar, har inga eiga innplassering i NKR, og sidan det i hovudsak er dei gradsgjevande utdanningane som har plass her, får alle desse mindre einingane status i NKR som ein delkvalifikasjon av desse.

Universiteta og høgskulane gjev også etterutdanningar, det vil seie utdanningar som ikkje er studiepoenggjevande, og på den måten ikkje er underlagt akkrediteringskrava som formelle utdanningskvalifikasjonar må tilfredsstillle. Ein konsekvens av dette er at dei heller ikkje har ein plass i NKR. Sjølv om det ikkje er utelukka at utdanningsinstitusjonane her også kan utforme læringsmål eller læringsutbyteskildringar for desse kursa, er det liten grunn til å tru at NKR har ei nemneverdig rolle å spele her. Det ser heller ikkje ut til å vere særleg relevant for verksemdene når dei leitar etter eksterne kurs.

Fagskulane står derimot i ein litt meir blanda posisjon som vi ser konturane av både i sjølvevalueringane og i samtalar med ulike informantar. Denne sektoren blir ofte framstilt som arbeidslivets utdanning, noko som viser til at utdanningane skal vere yrkesnære og vere retta mot ei konkret yrkesutøving. Men fagskulane står ofte i ein mellomposisjon mellom å skulle gje grunnutdanningar som byggjer på systemet for fag- og yrkesopplæring og å skulle tilby utdanningar knytt til konkrete oppgåver i arbeidslivet, som liknar meir på etter- og vidareutdanning. Ein kan seie at grensa mellom grunnutdanning og vidareutdanning er endå meir uklar innan høgare yrkesfagleg utdanning enn i høgare utdanning. Dette treng i seg sjølv ikkje vere ei utfordring, og NKR og

²⁷⁵ Øygarden, Furholt, og Amundsen, «Evaluering av NKR, delrapport 3», 18.

læringsutbyteskildringane fungerer likt for desse utdanningane, men det kastar lys over eit dilemma i ønsket i arbeidslivet om å ha ein plass i NKR for ikkje-formell opplæring: Skal systemet leggje til rette for at mest mogleg av den ikkje-formelle opplæringa skal kunne gå inn under vidareutdanning i høgare yrkesfagleg utdanning og bli knytt til NKR ved at dei blir ein del av det formelle utdanningssystemet, eller er det eit større område av ikkje-formell opplæring som ikkje naturleg har ein plass innan høgare yrkesfagleg utdanning eller høgare utdanning, og kor det er behov for endringar i NKR for å gjere det verksamt også for denne delen av læringslivet. Dette kjem vil tilbake til.

Det som kjem fram i sjølvevalueringane er at både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning er samstemte i at NKR i liten grad er til hjelp for livslang læring. NKR og overgangane i utdanningssystemet ser ut til å vere utforma med tanke på ein tradisjonell utdanningsstruktur og typiske utdanningsløp, kor mindre etter- og vidareutdanningar fell utanfor systemet. Sett opp mot tilbakemeldingane frå arbeidslivet, teiknar det seg eit bilete av at NKR kunne vore meir nyttig for arbeidslivet dersom det var meir innretta mot, eller i det minste inkluderte, dei delane av utdannings- og kompetansesystemet som ikkje var typiske utdanningsløp og som i mindre grad er kjent for arbeidsgjevarar og arbeidstakarar. Det er heller ikkje urimeleg å tolke ut ifrå empirien at det er ein forsterkande effekt av dette: Di mindre arbeidslivet har insentiv til å setje seg inn i eller har interesser i eit kvalifikasjonsrammeverk, di mindre vil dei oppsøkje område for bruk eller bidra til utviklinga av det. Sagt på ein annan måte: Dersom arbeidslivet var meir involvert i å lage eller samarbeide om å utvikle kvalifikasjonar, formulere læringsutbyteskildringar, eller liknande, og på den måten hadde sterke insentiv til å setje seg inn og jobbe med NKR og læringsutbyteskildringar, ville det ikkje vere overraskande om vi såg både auka bruk og nytte av det for arbeidslivet, også på område der NKR er veletablert og fungerande i dag.

Kvalifikasjonar frå ikkje-formell opplæring

Dette siste poenget bringer oss avslutningsvis til spørsmålet om ikkje-formell opplæring og forholdet til NKR. Når vi her snakkar om ikkje-formell opplæring, snakkar vi om all strukturert opplæring, men som ikkje er ein del av det formelle utdanningssystemet. Dette dekkjer over eit stort antal ulike former for opplæring, frå etterutdanningane i høgare utdanning, som på mange måtar overlappar med formelle utdanningar, men utan å vere studiepoenggjevande, via formelle kvalifikasjonar som ikkje er ein del av utdanningssystemet, til den store mengda kurs vi finn i arbeids- og samfunnsnivå. Med ein slik definisjon inkluderer dette alt frå folkehøgskular, offentlege spesialiseringar og sertifikat og meisterbrevsutdanningar til private IT-kurs, bedriftsskular, kulturskular og opplæring innan friluftsliv og idrett. Tal frå Lærevilkårsmonitoren viser at deltaking i ikkje-formell opplæring for personar mellom 22 og 66 år ligg på om lag 40 %, og har vore på dette nivået over tid.²⁷⁶ Dette er overveigande jobbrelatert deltaking. Dette er godt over dobbelt så stor andel som dei i same aldersgruppe som deltar i formell vidareutdanning.

Den store variasjonen i dette landskapet gjer det til dels utfordrande å snakke om det som ei einsarta gruppe og til dels vanskeleg å hente inn empiri. Fellesnemnarane for alle desse er likevel at dei inneber strukturert opplæring som har store likskapar med utdanning, at dei ikkje er ein del av utdanningssystemet og at dei ikkje er knytt til NKR. Det er naturleg nok også stor variasjon i kor utfordrande denne manglande koplinga er. Nokre av desse er til dømes kvalifikasjonar som ikkje utan vidare lar seg enkelt plassere anten i kategorien formell utdanning eller ikkje-formell opplæring. Dette er typisk læringsløp og kvalifikasjonar

²⁷⁶ Anker-Nilssen, «Livslang læring 2020», 8.

som har ein sterk, formell status og som typisk (men ikkje alltid) er regulert av myndigheitene. Samstundes er dei i mindre grad dominert av eit undervisningsløp, slik utdanningskvalifikasjonane gjerne er. Dette kan til dømes vere opplæring knytt til brann- og redningstenestene, enkelte militære utdanningar eller spesialistutdanningane for legar i spesialisering.²⁷⁷ Somme av desse er også i ferd med å bli betre integrert i utdanningssystemet, slik som brann- og redningsskulen som tilbyr fagskuleutdanning frå 2024.²⁷⁸ Nokre ikkje-formelle kvalifikasjonar er meir knytt til oppgåver i arbeidslivet og er retta mot ting som behov for omstilling, konkurransevne og profitt. Andre igjen har i mindre grad ei slik instrumentell innretning og siktar seg inn mot opplæring for læringas eigen del eller mot hobbyar og fritid.

Situasjonen frå 2011 og fram til i dag har vore at NKR berre inkluderer innplassering av formelle utdanningskvalifikasjonar. Mange aktørar, og særleg med forankring i arbeidslivet, har imidlertid peika på at NKR ville kunne spele ei langt større rolle for livslang læring om også kvalifikasjonar basert på ikkje-formell opplæring kunne bli inkludert i NKR. Det overordna argumentet er at dette ville opne for at mye av den ikkje-formelle læringa som skjer i dag ville kunne bli formelt anerkjent, og såleis verdsett. Det ville kunne gjere det lettare for arbeidsliv og samfunnet elles å forstå læringsløp som er mindre tilgjengelege og kjente. Og dette ville også kunne vere eit sterkt insentiv for andre aktørar å jobbe aktivt med å utvikle og kvalitetssikre strukturert opplæring. Ein konsekvens av det ville kunne vere at til dømes arbeidslivet har større eigarskap og interesse i bruk, utvikling og forvaltning av NKR. På den måten ville dei kunne oppleve at bruken i utdanningssystemet også var meir relevant for dei.

Det er til dels uklart kor stort omfang det er av slike kvalifikasjonar i Noreg i dag, i kva grad dei er aktuelle for innplassering i NKR og i kva grad det kan ha meirverdi for desse, eller for systemet for etter- og vidareutdanning i stort.

Det er særleg to drøftingar som er relevant for denne diskusjonen. På den eine sida er det Markussen-utvalets kunnskapsgrunnlag og tilrådingar. Denne diskuterer systemet for etter- og vidareutdanning i stort og kjem inn på rolla NKR ville kunne spele i denne samanhengen. På den andre sida er det Ellertsen-rapporten frå 2015, som diskuterer innplassering av ikkje-formell opplæring i NKR heilt spesifikt.

I rapporten *Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk* frå 2015²⁷⁹ blir spørsmålet diskutert inngående. På oppdrag for Kunnskapsdepartementet skulle ei partssamansett arbeidsgruppe utreie måtar opplæringstilbod utanfor det formelle utdanningssystemet kan bli innplassert i NKR. Dei skulle sjå dette i lys av dei ulike systema som regulerer kvalifikasjonar, slik som akkreditering, godkjenning, realkompetansevurdering, og så vidare. Denne rapporten gjer greie for fleire ulike opplæringstilbod og type opplæring som kan vere aktuelle for innplassering og ser dette opp mot mellom anna internasjonale reguleringar og lovregulering av yrkesutøving. I arbeidet viste arbeidsgruppa også til ulike nasjonale kvalifikasjonsrammeverk i Europa, der mellom anna det irske, det skotske og det nederlandske kvalifikasjonsrammeverka har ulike former for innplassering av ikkje-formell opplæring. I etterkant av denne rapporten har også fleire land opna opp

²⁷⁷ LIS, Den norske legeförening, «Spesialistutdanning».

²⁷⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Ny fagutdanning for brann og redning».

²⁷⁹ Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, «Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk».

kvalifikasjonsrammeverka sine for å inkludere ikkje-formell opplæring. Av særleg relevans er at det svenske kvalifikasjonsrammeverket har vore ope for ikkje-formelle kvalifikasjonar sidan 2015,²⁸⁰ medan Danmark opna opp for eit tilsvarende system for innplassering i 2019.²⁸¹

Gruppa som stod bak rapporten hadde eit delt syn på innplassering av ikkje-formelle kvalifikasjonar og hadde motstridande vurderingar av både behovet, eventuelle konsekvensar og vidare utvikling. Gruppa leverte ei delt innstilling der mindretalet tilrådde at det ikkje blei opna opp for ikkje-formelle kvalifikasjonar. Desse meinte mellom anna at «hverken formålet med NKR ... eller arbeidsmarkedets behov tilsier at det er grunn for å innlemme kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i NKR».²⁸² Fleirtalet meinte derimot at NKR bør opnast for slike kvalifikasjonar og tilrådde ein modell inspirert av det irske systemet, som inkluderer både ei nivåinnplassering av ikkje-formelle kvalifikasjonar og introduksjonen av ulike kvalifikasjonstypar.²⁸³

Markussen-utvalets utreiing NOU 2019:12 *Lærekraftig utvikling* følgjer opp denne diskusjonen og slår fast at det er «behov for et system for godkjenning av tilbud innenfor ikke-formell opplæring».²⁸⁴ Utvalet meiner imidlertid at det bør greiast ut om det er føremålstenleg at ei slik ordning er knytt til NKR.

I empirien som er samla inn i samband med denne evalueringa er det ikkje eit veldig tydeleg bilete som teiknar seg. I hovudsak er det aktørar i arbeidslivet, og arbeidslivsorganisasjonane, som spesifikt peikar på at det er behov for ei slik ordning, men det er ikkje tydeleg einigheit blant desse. Når vi spør arbeidsgjevarar om i kva grad NKR og læringsutbyteskildringar i dag er nyttig for å finne tilbod om kompetanseutvikling i utdanningssektoren, er det som sagt her vi finn dei minste andelane. Det har imidlertid ein avgrensa verdi å spørje arbeidsgjevarane om nytten av NKR for bruk opp mot system som ikkje finst. Heller ikkje når vi ser svara frå arbeidsgjevarane opp mot andre variablar, kan vi sjå relevante mønstre for å kunne trekkje konklusjonar frå dette. Vi kjenner frå både Virksomhetsbarometeret og frå andre kjelder at delar av arbeidslivet seier dei har udekt kompetansebehov, at det er til dels store utfordringar i enkelte bransjar og i delar av landet. Om dette er mangel på tilgjengelege personar eller mangel på kompetanse er også eit komplisert spørsmål. Vi har likevel ikkje noko solid grunnlag for å kunne seie om ei godkjenningsordning for ikkje-formell opplæring, eller innplassering av ikkje-formelle kvalifikasjonar i NKR, vil kunne bidra til å svare på desse utfordringane.

Utdanningsinstitusjonane innan både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning har fått spørsmål om etter- og vidareutdanning, men i den grad dei har gjeve substansielle svar på dette er det i hovudsak knytt til institusjonanes eiga verksemd. Vi har ikkje undersøkt korleis utdanningsinstitusjonane ser på innplassering av opplæring utanfor det formelle utdanningssystemet spesifikt, og dei har heller ikkje trekt det fram.

Frå dei andre gruppene som er intervjuet er ikkje-formelle kvalifikasjonar i lita grad drøfta konkret. Det gjeld også diskusjonane i ekspertgruppa. Det er imidlertid eit tydeleg unntak i

²⁸⁰ Myndigheten för yrkeshögskolan, «SeQF – Sveriges referensram för kvalifikation».

²⁸¹ Danmarks akkrediteringsinstitution, «Niveauvurdering af private uddannelser m.fl.»

²⁸² Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, «Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk», 12.

²⁸³ Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet, 12.

²⁸⁴ «Lærekraftig utvikling», 138.

Meisterbrevsnemnda. Nemnda forvaltar meisterbrevet og er eit døme på ein kvalifikasjon særleg retta mot fagutdanna personar, og som har sterk formell status, men som ikkje er inkludert i NKR. Meisterbrevsnemnda er svært opptatt av å få kvalifikasjonen innplassert i NKR, og dei framheva under intervjuet at den manglande innplasseringa direkte har påverka status og verdi av eit norsk meisterbrev negativt.

Ifølgje representantane for Meisterbrevsnemnda kjenner bransjane sjølve allereie godt til kva eit norsk meisterbrev er, men at det ikkje er innplassert i NKR gjer at kvalifikasjonen har liten verdi utover eigen bransje når det gjeld til dømes å søkje jobb i læraryrket og i det offentlege generelt. Dette er ifølgje informantane fordi offentlege arbeidsgjevarar alltid etterspør formelt godkjend utdanning og studiepoeng. Dette svekkjer mobiliteten i arbeidslivet for dei aktuelle meistarane, og mogelegheitene for livslang læring blir svekka. Informantane framheva også at norske meisterbrev blir diskriminert i forhold til fleire utanlandske meisterbrev, i både i norsk og utanlandsk arbeidsliv. Dei viste til at tyske og austerrikske meisterbrev er plasserte på nivå 6 i dei respektive landa sine, og at dette gjev konkrete konkurransefortrinn, til dømes i byggesaker der nivå 6 er påkravd for enkelte tiltaksklassar.

Meisterbrevet skil seg delvis frå ein del andre ikkje-formelle kvalifikasjonar ved at det på same tid er svært tett knytt til systemet for formelle fagutdanningar, samstundes som kompetanse frå erfaring og arbeidsliv er sentralt. Dette er bakgrunnen for at innplassering av meisterbrevskvalifikasjonen har vore eit diskusjonstema sidan innføringa av NKR. Kunnskapsdepartementet skriv mellom anna i fagskulemeldinga frå 2016:

«Departementene vil i dialog med Mesterbrevnemnda arbeide med å vurdere nærmere om mesterkvalifikasjonen kan innplasseres i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverket.»²⁸⁵

Representantane frå Meisterbrevnemnda meiner sjølv at dei forvaltar ein kvalifikasjon som har eit dokumentert læringsutbyte på nivå 6, at meisterbrevet bør innplasserast og at dette kan ha positive effektar for mobiliteten til personar med denne kvalifikasjonen. Det er samstundes ei anna side ved meisterbrevskvalifikasjonen som gjer at den skil seg frå andre utdanningskvalifikasjonar. Bruken av meisterbrevet er ikkje berre regulert av godkjenninga av meisterutdanninga og av yrkeserfaringa, men for å kalle seg meister må ein også vere oppført i meisterregisteret og betale for denne oppføringa.²⁸⁶ Det betyr at retten til å nytte kvalifikasjonen er knytt til løpande medlemskap, som igjen betyr at ein ikkje kan formidle den dokumenterte kompetansen utan at ein også betaler for medlemskapen.

I dag er ikkje NKR opna opp for innplassering av ikkje-formelle kvalifikasjonar. For å vurdere det empiriske bakteppet for denne tematikken kan det vere nyttig å sjå på kva ei slik opning skal bidra til. Særleg tre føremål stikk seg fram. For det fyrste vil innplassering av ikkje-formell opplæring bidra til å setje ord på læringsutbytet av kurs og opplæring som enkeltpersonar allereie gjennomfører. Det kan bidra til å forenkle delar av prosessane for realkompetansevurderingar i utdanningsinstitusjonane eller fylkeskommunane. Ved at delar av denne kompetansen allereie har eit kvalitetssikra og dokumentert læringsutbyte, kan dette gjere denne kompetansen gjennomiktig for realkompetansevurdering, men også overfor arbeidsgjevarar som kanskje ikkje kjenner til desse. Vi har lite empiri for å vurdere kor stort behovet er for dette. Realkompetansevurderingar er generelt lite brukt i Noreg, og det er lite truleg at innplassering av ikkje-formell opplæring i seg sjølv vil kunne bidra til ei stor auke i bruken sjølv om det kanskje kan bidra til å forenkle desse prosessane noko. Samstundes vil ei slik ordning ikkje inkludere uformell kompetanse, altså kompetanse ein

²⁸⁵ «Fagskulemeldingen», 104.

²⁸⁶ Lov om mesterbrev, § 5

har opparbeidd seg utan strukturert opplæring. Det er rimeleg å anta at det utgjer store delar av realkompetansen som er relevant for mellom anna opptak og fritak i dagens system for realkompetansevurdering.

For det andre kan innplassering av ikkje-formell opplæring i NKR bidra til auka kvalitet på kvalifikasjonane. Ved at ein kvalifikasjon får eit dokumentert læringsutbytte og eit nivå i NKR, gjer ei innplassering meir informasjon om kvalifikasjonen og kan bidra til meir gjennomsløktheit. Ved å eventuelt stille krav til kvalitetssikring for innplassering vil det kunne bidra til å setje standardar for kvalifikasjonane. Dette vil igjen kunne ha positive effektar på kvaliteten. Saman med informasjon om kvaliteten kan det bidra til å styrke tilliten samfunnet, utdanningsinstitusjonane og arbeidslivet har til desse. Det er lite i empirien vår som gjev oss grunnlag for å konkludere på kor stort dette behovet er, eller kor store effektar det kan ha.

Markussen-utvalet er tydelege på at det er behov for ei godkjenningsordning for tilbod av ikkje-formell opplæring, og det er særleg med tanke på å heve og formidle kvaliteten på desse.²⁸⁷ Dette handlar på den eine sida om at tilbodet er uoversiktleg, og at det på den andre sida er utfordrande å vurdere kva som er av høg kvalitet eller ikkje.²⁸⁸ Særleg er det i følge utvalet problematisk at det offentlege bruker pengar på kurs der kvaliteten er uklår. Ei form for godkjenningsordning kan bidra til å gje både minimumsstandardar og informasjon om dette.

For det tredje kan innplassering av ikkje-formelle kvalifikasjonar gjere det meir attraktivt for private tilbydarar å utforme opplæringsløp eller å strukturere den opplæringa dei allereie utfører og gjere denne tilgjengeleg for fleire. Dette kan føre til eit generelt auka tilbod av læringmoglegheiter utanfor det formelle utdanningssystemet. Dette føreset at innplassering i NKR blir oppfatta som verdifullt, og at aktuelle tilbydarar opplever kostnadene med ei slik innplassering (gebyr, arbeid med kvalitetssikring, eller liknande) som lågare enn verdien det er å få ei slik innplassering.

Sidan Ellertsen-utvalet leverte inn sine tilrådingar, har vi fått meir kunnskap om etter- og vidareutdanning generelt, det har blitt auka politisk merknad på kompetansepolitikk og fleire land har innført liknande ordningar. Erfaringane frå Sverige og Danmark er til ein viss grad kartlagt. Desse gjev oss lite støtte for at innplassering av ikkje-formelle kvalifikasjonar i kvalifikasjonsrammeverka har særleg effekt på systemet for realkompetansevurdering, sjølv om det er arbeid som pågår i dag for å kople desse systema.²⁸⁹ Det er også uklårt om det generelle tilfanget av ikkje-formell opplæring har auka. Vi finn imidlertid støtte for at tilbydarar som har fått ei innplassering, opplever det som eit kvalitetsstempel, og at det bidrar til å formidle informasjon om kvalifikasjonane og gjer det lettare å kommunisere at kvalifikasjonane held eit visst kvalitetsnivå.²⁹⁰ Samstundes er omfanget avgrensa, og i samtalar med informantar frå svenske myndigheiter som jobbar med denne ordninga, er interessen til dels lågare enn det dei forventa. Sidan innføringa i 2015 har det svenske kvalifikasjonsrammeverket i dag innplassert i overkant av 60 kvalifikasjonar utanfor det formelle utdanningssystemet. Sjølv om det er vanskeleg å konkludere på årsaker til dette, er det mogleg at behovet er avgrensa til nokre særleg godt etablerte tilbydarar. Markussen-

²⁸⁷ «Lærekraftig utvikling», 193.

²⁸⁸ «Lærekraftig utvikling», 191–93.

²⁸⁹ Til dømes Myndigheten för yrkeshögskolan, Globedu, og Icelandic Education and Training Service Centre (ETSC), «NOVA-Nordic»..

²⁹⁰ Danmarks evalueringsinstitut, «Evaluering af niveauvurdering og indplacering af private og offentlige uddannelsesprogrammer», 7–9.

utvalet held det for ope om det er føremålstenleg å la NKR vere ei ramme for ei slik godkjenningssystem. Erfaringane frå fleire land i Europa, inkludert nabolanda våre, tilseier at det både er mogleg og også kan vere føremålstenleg. Det er samstundes skilnader mellom fleire land som gjer at både innretninga på ei slik ordning og kva effektar ein kan forvente, truleg kan bli ulike.

4.4 Oppsummering

NKR ser i liten grad ut til å vere eit rammeverk for mobilitet og livslang læring. Dei formelle føringane er få og svake, og det har avgrensa effektar på det store landskapet som mobilitet og livslang læring er. Dei områda kor vi ser klare og positive effektar, er knytt til utdanningsinstitusjonanes verksemd og er til dels kopla til måten NKR er implementert i utdanningssektoren, men også her er effektane avgrensa. For høgare utdanning har NKR særleg hatt effektar for nasjonal og internasjonal studentmobilitet. Studentars bruk av læringsutbyteskildringar for utveksling og overgangar, og universitetas og høgskulanes bruk av NKR og EQF for ulike former for fagleg godkjenning og utvekslingsavtalar, ser ut til å vere relevant her.

For høgare yrkesfagleg utdanning er biletet motsett. NKR ser ut til å ha hatt liten, og til dels negativ, effekt på internasjonal og nasjonal studentmobilitet. Sjølv om vi kan sjå nokre positive tendensar hos studentane, er effektane både avgrensa og usikre. Derimot ser bruken av læringsutbyteskildringar for fagskulane ut til å ha ein viss relevans når det gjeld realkompetansevurdering for opptak, og er eit viktig element i fagskulanes samarbeid med yrkesfeltet om utvikling av utdanningar.

For arbeidslivsmobilitet og livslang læring er biletet eit anna. Både kjennskap og bruk av NKR er låg, og det er lite som tyder på at det er eit særleg relevant verktøy for arbeidslivet og samfunnet generelt. Enkelte informantar går så langt som å seie at NKR rett og slett ikkje er implementert i arbeidslivet. Viss vi ser mønsteret i svara frå arbeidsgjevarane, og bruken studentane gjer av læringsutbyteskildringar, kan ein likevel sjå konturane av at det er eit potensiale i NKR for arbeidslivsmobilitet og som verktøy for fleire ting for arbeidslivet. Med dagens situasjon og innretning på systemet er det liten grunn til å tru at det potensialet vil bli realisert. Inntrykket frå empirien er at arbeidslivet er ein plass mellom manglande kjennskap til NKR, at NKR for mange ikkje er relevant og manglande behov for eit slikt verktøy all den tid kvalifikasjonane som er inkluderte i NKR, allereie er godt kjent. Auka relevans og eigarskap for arbeidslivet vil truleg krevje andre mekanismar og innretningar på NKR.

Når det gjeld livslang læring, viser biletet til dels i endå større grad at NKR ikkje er eit relevant verktøy. Både når det gjeld vurdering og dokumentasjon av uformell kompetanse i stort og når det gjeld ikkje-formell opplæring og etterutdanningar, har NKR i liten grad ei rolle utover arbeidet som skjer internt på utdanningsinstitusjonane. Og også her er effektane avgrensa. Kvalifikasjonsrammeverka si rolle for ikkje-formell opplæring er eit stadig tilbakevendande tema både nasjonalt og i europeisk samanheng. Fleire aktørar etterlyser at NKR får ei rolle for både livslang læring og arbeidslivet. Sjølv om det er vanskeleg å konkludere på kva behovet for ordningar for dette er, ser det ut til at implementeringa av NKR for utdanningssektoren har gått på bekostning av rolla det har for dette.

5 Føremålet med NKR

Eitt hovudmål med evalueringa er å vurdere i kva grad effektane og funksjonane til NKR er i tråd med føremåla med det. Dette er for å ikkje berre sjå kva dei faktiske effektane av NKR er, men også kor godt eller føremålstenleg det fungerer. I fyrste del av denne rapporten har vi presentert landskapet for korleis NKR faktisk verkar basert på ei lang rekkje datakjelder. Målet er å gje eit felles kunnskapsgrunnlag for diskusjonen om NKR og eit nyansert bilete av dagens situasjon.

Mange av verknadene og funksjonane i NKR har kome fram så langt i rapporten, og vi ser konturane av eit NKR som har hatt til dels store konsekvensar på fleire område. Det er likevel framleis eit spørsmål korleis vi skal forstå desse, og kva vi kan evaluere desse verknadene etter. For å kunne evaluere eit politisk tiltak er det naudsynt å sjå effektane i lys av det det var meint å gjere eller, subsidiært, i lys av prinsippa som ligg til grunn for tiltaket eller andre mål for sektoren eller samfunnet. I dette kapittelet skal vi sjå nærmare på dei mest sentrale funna frå rapportens fyrste del og vurdere i kva grad dei forhold seg til det NKR er meint til å gjere.

Det er imidlertid ikkje heilt ukomplisert å skulle avklare kva kriterium vi må vurdere effektane av NKR etter. Føremåla som er sett ut i NKR er på same tid relativt vage, men også ambisiøse. Vi må difor fyrst diskutere korleis vi skal forstå desse føremåla og koplinga deira til strukturen og mekanismane i NKR. Sagt på ein annan måte har vi forsøkt å kartleggje terrenget, og for å vurdere kor godt kart og terreng passar må vi ta fatt på ein diskusjon om korleis kartet er å forstå. Fyrste del av dette kapittelet er via til denne diskusjonen, før vi diskuterer effektane vi har kartlagt i lys av desse.

5.1 Kva er føremåla med NKR?

Innføringa av NKR i 2011 skjedde i kjølvatnet av fleire nasjonale og internasjonale prosessar og utviklingstrekk innan utdanning. Fleire av desse er relevante for både korleis NKR blei strukturert og korleis det blei tatt imot blant dei ulike aktørane. Innføringa kom også med eit sett med utpeikte føremål, både for NKR og for EQF. Dokumentet som ligg til grunn for NKR ber relativt gjennomgåande preg av at det forsøker å setje ord på kva det skal bidra med. Det er med andre ord fleire ting som kan kaste lys over korleis vi skal forstå desse. Vi har difor tatt utgangspunkt i det NKR eksplisitt peikar ut som føremål. Vidare ser vi på prinsipp og forventningar slik dei er formulert i NKR og faktiske effektar som er relevante for korleis vi skal forstå NKR. Avslutningsvis ser vi nærmare på andre utviklingstrekk, der desse er relevante.

I motsetnad til kartlegginga vi har gjennomført i rapportens fyrste del, er det mykje mindre empiri på dette området. For denne diskusjonen legg vi i hovudsak til grunn dei mest relevante dokumenta for NKR. Vidare har vi støtta oss til fleire av diskusjonane og presentasjonane i ekspertgruppa. Der informantar vi har intervjuet og svara i sjølvevalueringane kan bidra til å kaste lys over dette, har vi inkludert det.

Føremålsskildringa

I dokumentet som etablerer NKR skriv Kunnskapsdepartementet om kva som er føremål og forventningar til innføringa av eit kvalifikasjonsrammeverk i Noreg. Særleg er desse samanfatta i ei liste som slår fast følgjande:

Føremålet med kvalifikasjonsrammeverket kan mellom anna seiast å vere å:

- *dreie merksemda frå undervisning til læring – frå innsatsfaktorar til læringsutbytte*
- *lette planlegginga av utdanningsløp for den einskilde*
- *skildre dei faktiske skilnadane i læringsutbytte mellom dei ulike nivåa*
- *leggje til rette for livslang læring*
- *gjere kvalifikasjonane meir forstålege for arbeidslivet og samfunnet generelt, og klargjere kva slags overordna kunnskap, ferdigheiter og generell kompetanse den einskilde kandidaten eigentleg har*
- *lette godkjenning av kvalifikasjonar over landegrensar*
- *sikre betre utnytting av kompetanse, både for einskildmenneske og samfunnet²⁹¹*

Det er av fleire årsaker utfordrande å vurdere desse føremåla. For det fyrste er fleire av dei på same tid ambisiøse, ved at dei dekkjer over mange ulike område, og relativt breie, utan at dei følgjast av kriterium som må til for å oppnå måla. Ved å nytte termar som «leggje til rette for», «lette» og «sikre betre» er det vanskeleg å avgjere om eit tiltak har gjort det det var meint å gjere. Ei minimumstolking av formuleringane vil rimelegvis kunne føre til at føremåla er oppfylt, sjølv med svært små effektar. Etter vår vurdering er det imidlertid urimeleg å leggje til grunn ei slik minimumstolking, særleg når tiltaket er relativt stort og gjeld mange institusjonar og enkeltpersonar. Vi må difor forsøkje å nærme oss ein idé om suksesskriterium eller eit nivå vi rimeleg kan forvente. Det gjer vi mellom anna ved å sjå til andre delar av NKR-dokumentet.

For det andre er det ikkje tydeleg frå føremålsskildringane aleine korleis NKR er meint til å oppfylle føremåla. For å rimelegvis kunne forvente at NKR bidrar på denne måten, bør det vere tydeleg kva mekanismar det er forventa å verke gjennom. Til dømes kan det vere til hjelp å forstå *korleis* NKR skal kunne «leggje til rette for livslang læring» eller «sikre betre utnytting av kompetanse». Det vil gjere det enklare å kunne skilje betre mellom intenderte og ikkje-intenderte konsekvensar. Også her vil det vere aktuelt å sjå til andre formuleringar i og utanfor NKR, som kan bidra til å kaste lys over dei.

Ved at føremålsskildringane er både vage og med uavklarte mekanismar, er det også ein risiko for at dei blir uforpliktande. Dette inntrykket blir forsterka av at føremålsskildringane blir karakterisert som noko det «kan mellom anna seiast å vere å ...». Føremåla er formulerte på ein slik måte at grenseoppgangane mellom korleis NKR verkar og andre tiltak som blir sett ut i live i utdanningssektoren, blir uklare. Til slutt er føremålsskildringa omgjeve av andre formuleringar, føremål med tilstøytande tiltak og forventningar til nasjonale og europeiske prosessar. Desse kan stundom bidra til å kaste lys over føremåla for NKR, stundom bidra til å gjere dei mindre klare. Frå eit evalueringsspektiv er det likevel naudsynt ta formuleringane på alvor og forsøkje å bokstavere ut korleis dei ser ut i forhold til terrenget.

Bakgrunn

I tillegg til konkrete føremålsskildringar for NKR er det nokre fleire formuleringar eller målformuleringar som det er relevant å peike på, og som kan bidra til å kaste lys over korleis vi skal forstå denne.

²⁹¹ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 8.

For det fyrste spring NKR ut frå to europeiske kvalifikasjonsrammeverk. NKR er ei vidareføring av QF-EHEA og EQF²⁹² og skal ivareta dei føremåla som er sett ut i desse i den nasjonale implementeringa. Føremåla med EQF er på denne måten eit viktig bakteppe for føremålet med NKR. Desse blir gjengjeve i NKR slik:

EU framhevar tre viktige føremål med etableringa av EQF:

- *å fremje – eller redusere hindringar for – mobilitet mellom land gjennom likelydande skildringar av kvalifikasjonar og definisjonar av nivå*
- *å styrkje moglegheitene for livslang læring i landa, mellom anna ved å bidra til koordinering av dei ulike delane av utdanningssystema, unngå blindvegar i systemet og etablere gode ordningar for vurdering, dokumentasjon og formell godkjenning av kvalifikasjonar oppnådde utanfor det formelle utdanningssystemet*
- *å bidra til å auke kvaliteten i internasjonale utdanningssystem, mellom anna ved at landa blir stimulerte til å etablere gode system for kvalitetssikring²⁹³*

I tillegg viser det til føremålet med eit nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk sett i lys av EQF, der kvalifikasjonsrammeverk «aims to integrate and coordinate national qualifications subsystems and improve the transparency, access, progression and quality of qualifications in relation to the labour market and civil society»²⁹⁴. EQF-rekommandasjonen sjølv slår fast:

The purpose of the European Qualifications Framework for lifelong learning (EQF) is to improve the transparency, comparability and portability of people's qualifications.

The wider objectives of this recommendation are to contribute to modernising education and training systems and to increase the employability, mobility and social integration of workers and learners. It further aims at better linking formal, non-formal and informal learning and supporting the validation of learning outcomes acquired in different settings.²⁹⁵

Når det gjeld QF-EHEA og den norske implementeringa av kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning, så blei dette innført før NKR. Føremåla med dette er særleg relevant for korleis NKR har blitt innført og forstått av aktørar innan høgare utdanning. På eit overordna nivå er følgjande føremål staka ut for heile Bologna-rammeverket: «The framework for the EHEA derives its distinctive purposes from the objectives expressed through the Bologna Process. The most directly relevant of these objectives are international transparency, recognition, and mobility.»²⁹⁶ I forslaget til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høgare utdanning blir føremålet skildra slik:

Nasjonale rammeverk tar sikte på å vise den indre sammenhengen i systemet og mulige veier gjennom det. Nivåene i det formelle utdanningssystemet vil være et viktig strukturerende element, men beskrevet på en måte som gjør det mulig å innplassere

²⁹² Det kongelige kunnskapsdepartement, 6–7.

²⁹³ Det kongelige kunnskapsdepartement, 7–8.

²⁹⁴ Det kongelige kunnskapsdepartement, 8. Sitatet er henta frå EQF-rekommandasjonen.

²⁹⁵ Council of the European Union, «Revised EQF-recommendation». Merk at denne formuleringa er svært tett opptil formuleringa i den fyrste rekommandasjonen frå 2008. European Parliament og Council of the European Union, «EQF-recommendation».

²⁹⁶ Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, «A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area», 57.

også andre typer kompetanse og se hvordan ulike formelle og uformelle kvalifikasjoner står i forhold til hverandre. Beskrivelsen kan omfatte hele utdanningssystemet eller være begrenset til visse nivåer. Hensikten er bl.a. å:

- Sette hovedfokus på studentenes læringsutbytte
- Lette planleggingen av utdanningsløp for enkeltpersoner
- Støtte utdanningsinstitusjonene i deres utvikling av studieprogrammer og kvalifikasjoner
- Legge til rette for livslang læring
- Gjøre kvalifikasjonene mer forståelig for andre utdanningsinstitusjoner, for yrkeslivet og samfunnet generelt
- Lette godkjenningen av kvalifikasjoner over landegrensene og dermed mobilitet av studenter og yrkesutøvere
- Sikre bedre utnyttelse av kompetanse til glede for både den enkelte og samfunnet²⁹⁷

Desse formuleringane overlappar i stor grad med formuleringane i NKR, med berre mindre skilnader. Særleg føremålet om å vere ein støtte for utdanningsinstitusjonane er eksplisitt med i dette. Samstundes slår dette forslaget også fast korleis vi skal forstå måten det er meint å fungere på:

*Et nasjonalt rammeverk vil ikke virke normerende i seg selv, men vil bygge på elementer som er fastsatt i lov og forskrift. Det vil primært være et informasjonsverktøy, et middel til å beskrive utdanningssystemets nivåer og grader på en slik måte at det kan benyttes både nasjonalt og internasjonalt og fungere i forhold til både arbeidsliv og utdanning. Heller enn å virke standardiserende eller sentraliserende kan det beskrives som et middel til å sette mangfold i system.*²⁹⁸

Denne formuleringa speglar tilsvarande formuleringar om at NKR ikkje er utvikla for systemreform,²⁹⁹ og at NKR «skal skildre [utdannings]systemet utan å endre det»³⁰⁰. Det er gjennomgåande at kommunikasjon og gjennomsiktighet er dei sentrale føremåla, og det er mobilitet og livslang læring som er dei viktigaste områda NKR er meint å verke på.

Når vi ser på kven NKR er meint å rette seg mot, blir det kasta ytterlegare lys over korleis vi bør forstå føremålsskildringa. I NKR presiserer Kunnskapsdepartementet følgjande avtakarar:

Kvalifikasjonsrammeverket er særleg til for arbeidsgjevarar og arbeidstakarar og for alle som vil søkje utdanning eller er under utdanning.

...

Kvalifikasjonsrammeverket vil ... kunne gje meirverdi for mange grupper:

- for elevar, lærlingar og studentar,

²⁹⁷ Forslag til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning (2007), s. 5. Merk at vi her viser til dokumentet som føreslår eit kvalifikasjonsrammeverk. Dokumentet som fastsett nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk inneheld berre nivåskildringar og innplasserte utdanningskvalifikasjonar, og har inga føremålsskildring.

²⁹⁸ Forslag til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning (2007), s. 6. Vår utheving.

²⁹⁹ Det kongelige kunnskapsdepartement, «NKR», 9.

³⁰⁰ Det kongelige kunnskapsdepartement, 4.

- for arbeidstakarar og andre vaksne som har skaffa seg erfaring og kompetanse utanfor utdanningssystemet,
- for arbeidslivet, som får tilleggsinformasjon om kva kompetanse ulike utdanningar gjev,
- og for folk flest, som får betre oversikt over samanhengen og måla i utdanningssystemet.³⁰¹

Eit gjennomgåande trekk ved føremålsskildringa, og tilstøytande formuleringar, er at dei peikar ut arbeidsliv, mobilitet og livslang læring som det sentrale, overordna føremålet. Fire av momenta er eksplisitt knytt til arbeidsliv, mobilitet eller livslang læring, og eitt er knytt til planlegging av utdanningssløp. Dei to siste er meir overordna og handlar om å dreie merksemda mot læringsutbyte og om å skildre faktiske skilnader mellom nivå. Føremålsskildringa trekk derimot i liten eller ingen grad fram utdanningskvalitet eller styring av utdanning, og berre i forslaget til kvalifikasjonsrammeverk for høgare utdanning er det også nemnt som støtte for utvikling av utdanningar.

Også når det blir peika ut avtakarar eller grupper NKR vil kunne ha meirverdi for, så er det arbeidsliv, vaksne, studentar og storsamfunnet som blir peika ut. Utdanningsinstitusjonar, fagmiljø, undervisarar eller personar som jobbar med pedagogikk og didaktikk er derimot ikkje trekt fram i denne samanhengen.

Eit siste gjennomgåande trekk i både NKR og kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning, men også i QF-EHEA og EQF, er at det er stort fokus på at det skal bidra til livslang læring, vegar gjennom utdanning og opplæring, meir informasjon og anerkjenning av kompetanse generelt. Når NKR skildrar bruern til livslang læring, blir følgjande område særleg trekt fram:

- å styrkje grunnleggjande ferdigheiter
- å utvikle gode system for dokumentasjon, vurdering og verdsetjing av realkompetanse
- å styrkje utdannings- og karriererettleiinga
- å leggje til rette for eit fleksibelt utdanningssystem
- å leggje til rette for læring i arbeidslivet³⁰²

Vi må forstå det slik at NKR er meint til å bidra positivt til meir læring eller fleire vegar, eller til å anerkjenne, verdsetje og byggje ned hinder og ikkje til å avgrense eller redusere moglegheter. Dette blir forsterka av at kvalifikasjonsrammeverka ikkje er meint til å endre eller styre. Særleg er det prinsipielt tydeleg at kvalifikasjonsrammeverka skal fungere uavhengig av systemiske forhold, det vil seie uavhengig av innsatsfaktorar, til fordel for læring. Ein kan seie at heile ideen om eit utbytebasert kvalifikasjonsrammeverk djupast sett kviler på føresetnaden om å styrke læring.

Mekanismar

Det kan bidra til å kaste noko ytterlegare lys over føremåla med NKR dersom vi ser litt nærmare på kva mekanismar, om nokon, NKR er meint eller forventa å nå måla gjennom. Basert på ulike formuleringar kan vi leggje til grunn at det primært handlar om at nivåa i NKR og læringsutbyteskildringane for dei enkelte utdanningane saman skal gjere

³⁰¹ Det kongelige kunnskapsdepartement, 9.

³⁰² Det kongelige kunnskapsdepartement, 29.

utdanningskvalifikasjonar meir *forståelege*. Utdanningskvalifikasjon som elles er vanskeleg tilgjengelege eller framand for potensielle studentar, arbeidstakarar eller arbeidsgjevarar kan bli meir gjennomiktig for desse. I NKR slår Kunnskapsdepartementet fast følgjande:

Det viktigaste føremålet for Noreg på kort sikt er betre kommunikasjon. NKR er ein ny måte å skildre det etablerte utdanningssystemet på, noko som i seg sjølv fører med seg fleire føremoner. For det første gjev det for første gong ei overordna skildring av kva ein kan vente at elevar/lærlingar/kandidatar på ulike nivå kan etter fullført utdanning. For det andre skildrar det den indre samanhangen i systemet på ein ny måte, noko som igjen vil leggje til rette for betre utdannings- og karriererettleiing. For det tredje får vi ei skildring som gjer det mogleg å samanlikne norske kvalifikasjonar med kvalifikasjonar frå andre land via EQF og Bolognarammeverket. For det fjerde legg skildringane grunnlag for betre kommunikasjon med arbeidslivet og betre moglegheiter for verdsetjing av kompetanse.³⁰³

Det kan sjå ut til at det er ei forventning om at storsamfunnet på grunnlag av NKR betre skal forstå kva dei kan forvente av elevar, lærlingar eller studentar etter enda utdanning. Vidare at karriererettleiarar lettare kan finne fram til, og formidle, aktuelle utdanningsløp. For at personar som jobbar med å samanlikne kvalifikasjonar frå ulike land, til dømes for godkjenning, fritak, autorisasjonar eller tilsetjing, lettare kan forstå skilnader. Og til sist, at arbeidsgjevarar betre kan forstå heile kompetansen til kandidatar og arbeidssøklarar.

Desse mekanismane føreset for det fyrste at det allereie er hindre i det norske samfunnet, utdanningssystemet og arbeidslivet som betre kommunikasjon kan løyse, og, for det andre, at NKR reelt vil verke for å bygge ned desse hindra.

Når det gjeld uformell kompetanse/realkompetanse, legg NKR opp til at det vil bli lettare å dokumentere kompetanse ein person har opparbeidd seg utanfor utdanningssystemet og samanlikne denne med det som skal til for til dømes opptak eller fritak, men også for arbeid. For innretninga mot livslang læring er denne delen viktig: «I Noreg inneber omgrepet livslang læring å styrkje samanhangen og overgangen mellom dei ulike delane av utdanningssystemet, og mellom utdanningssystemet og samfunns- og arbeidslivet.»³⁰⁴ Verdien av NKR for realkompetanse ligg i at det gjev «[b]etere verktøy for å skildre og vurdere læringsutbytte» og «felles omgrepbruk og språk».³⁰⁵ Samstundes er det merksemd rundt at det er utfordrande å kople uformell kompetanse til dei respektive nivåa i NKR. Kunnskapsdepartementet legg opp til at NKR kan inkludere opplæring som føregår utanfor det formelle utdanningssystemet, og på den måten bidra inn i etter- og vidareutdanning og leggje til rette for livslang læring.³⁰⁶ Det er derimot mindre tydeleg korleis det er forventa at arbeidsgjevarar kan nytte NKR for å forstå eller anerkjenne uformell kompetanse.

Når det gjeld planlegging av utdanningsløp for potensielle studentar, kan ein sjå for seg at ein meir oversiktleg nivåstruktur i utdanningssystemet og meir informasjon om nivå og forventa læringsutbytte frå studieprogram og enkeltemne kan hjelpe desse med å forstå moglegheitene til val av studiar og fordjupingar. Ein kan også sjå for seg at potensielle studentar kan bruke læringsutbytteskildringane for ei utdanning eller eit enkeltemne for å

³⁰³ Det kongelige kunnskapsdepartement, 9.

³⁰⁴ Det kongelige kunnskapsdepartement, 29–30.

³⁰⁵ Det kongelige kunnskapsdepartement, 30–31.

³⁰⁶ Det kongelige kunnskapsdepartement, 27.

vurdere i kva grad denne allereie har denne kompetansen og eventuelt kan søkje om opptak eller fritak på grunnlag av realkompetanse.

I forslaget til kvalifikasjonsrammeverk for høgare utdanning er forholdet mellom avtakarar og mekanismar noko meir utførleg formulert. For fagmiljøa ved utdanningsinstitusjonane er det forventa at eit kvalifikasjonsrammeverk, med ein mal for skildring av kompetanse og ei generell ramme for gradsstrukturen, vil gje «et sikrere grunnlag for å drøfte hvilket innhold, disipliner og metoder den enkelte utdanning skal romme» og «sikkerhet for at utdanningen kan sammenliknes internasjonalt». ³⁰⁷ For studentar vil eit kvalifikasjonsrammeverk vere rettleiande for studieval, vere opplysnande for sluttkompetansen dei kan forvente og at dei lettare vil få godkjent utanlandsk utdanning. For HK-dir vil eit kvalifikasjonsrammeverk også lette arbeidet med godkjenning, og autorisasjonsmyndigheiter og Lånekassa vil ha nytte av at det norske systemet er tettare knytt til eit europeisk rammeverk. For arbeidslivet skal kvalifikasjonsrammeverk gjere det enklare å vurdere nyutdanna søkjarar på arbeidsmarknaden. ³⁰⁸

Utfordringar

Føremåla med NKR og måten det er forventa å verke på har vore eit sentralt og tilbakevendande tema for ekspertgruppa. Særleg blei det problematisert at NKR har sprikande målformuleringar, og det gjer det urealistisk at NKR skal kunne verke på så mange ulike område. Sjølv når spørsmålet om i kva grad NKR har oppfylt føremåla er sett til side, blei det stilt spørsmål både ved kva føremåla betyr, og i kva grad vi kan forvente effektar på desse områda. Særleg området for livslang læring blei trekt fram som ein paradoksal posisjon, der det både er eksplisitt sentralt for NKR, men gjennomgåande uklart. Dersom ein med livslang læring meiner å opne utdanningssystemet for fleire og gje fleire enklare tilgang til ulike læringsløp, så er det ulike system for realkompetansevurderingar som er mest relevant. Dersom det derimot er meint å stimulere til opplæring utanfor det formelle utdanningssystemet eller for å understøtte formuleringa av kompetansebehov i arbeidslivet, vil dette innebære heilt andre mekanismar.

Denne utfordringa finn vi ekko av i forskingslitteraturen rundt kvalifikasjonsrammeverk generelt. I ein gjennomgang av EQFs historie argumenterer Sandra Bohlinger for at det heilt frå starten har vore peika på kvalifikasjonsrammeverkas både sprikande, ambisiøse, men samstundes uklare mål. Ho skriv at

critical voices had doubted from the very beginning whether the EQF would be a helpful instrument to actually realise all benefits it was developed for, and those voices advised reticence if not even avoidance of qualifications frameworks to address those challenges the frameworks were hoped to solve. ³⁰⁹

Særleg er det utfordrande med ei svak kopling mellom ulike nasjonale kvalifikasjonssystem og den logikken som er bakt inn i kvalifikasjonsrammeverka. ³¹⁰

Eit anna tilbakevendande diskusjonstema er forholdet mellom føremåla med NKR og dei behova det er meint til å fylle. Sagt på ein annan måte: Kva hinder eller utfordringar er det NKR legg til grunn at samfunnet står overfor og som eit kvalifikasjonsrammeverk er meint å

³⁰⁷ Forslag til kvalifikasjonsrammeverk for høgare utdanning, s. 8

³⁰⁸ Forslag til kvalifikasjonsrammeverk for høgare utdanning, s. 8-9

³⁰⁹ Bohlinger, «Ten Years After», 397.

³¹⁰ Bohlinger, 398.

byggje ned? Det finst eit stort tilfang av litteratur rundt kompetansebehov, deltaking i utdanning, deltaking i etter- og vidareutdanning, sysselsetting og andre sider av livslang læring. Vi skal ikkje gå detaljert inn i dette materialet, men må gjere nokre generelle merknader. På den eine sida er både EQF og NKR tydelege på at mobilitet og livslang læring er overordna mål for kvalifikasjonsrammeverka. Det impliserer at det ikkje er tilstrekkeleg mobilitet i samfunnet, eller at deltaking i eller tilgangen til livslang læring ikkje er god nok. Kva hinder, formelle eller uformelle, som ligg i dagens system for auka mobilitet og livslang læring, vil vere relevante for ein diskusjon om kva ein kan forvente at eit kvalifikasjonsrammeverk skal vere i stand til å gjere.

Tilsvarende er det, som vi har sett, svært sentralt for NKR å kommunisere læringsutbyttet av formelle utdanningskvalifikasjonar og gjere dei meir forstålege for arbeidsgjevarar, arbeidstakarar, studentar og potensielle studentar. Det impliserer også at det er eit behov for å gjere utdanningane meir forstålege. Samstundes er det ikkje gjeve kva empiriske konsekvensar vi kunne forventa av ein situasjon der utdanningskvalifikasjonane var meir forstålege for til dømes arbeidsgjevarar. Dette har konsekvensar både for korleis vi kan forvente at NKR verkar på eit område, og for korleis vi skal tolke empirien. Til dømes ser vi at arbeidsgjevarar i liten grad kjenner til NKR og i berre avgrensa grad bruker det. Det er eit ope spørsmål om det er fordi dei fleste arbeidsgjevarar kjenner godt til norske utdanningskvalifikasjonar og i liten grad har behov for, og oppsøker, verktøy som skal gjere dei meir forstålege, eller om det er fordi dei ikkje har fått høve til å bli kjent med NKR og ville brukt det dersom dei kunne. Med andre ord kan vi ikkje utan vidare leggje til grunn at potensialet for bruk, i til dømes arbeidslivet, er maksimert eller utnytta utan å leggje store føresetnader til grunn.

På same måte er det uklart om betre informasjon om utdanningar i seg sjølv vil auke mobiliteten. Dersom studentar er betre informert om utdanningar, emne og spesialiseringar, og såleis er betre rusta for å ta informerte val, så er det grunn til å tru at studentar i mindre grad vil velje feil, i mindre grad vil byte studium, og på den måten redusere, ikkje auke mobiliteten. Mål om auka mobilitet og auka verdsetting av kompetanse står ikkje naudsynleg i linje med kvaliteten på godkjenning eller vurdering av kompetanse. Tilgangen på betre informasjonsverktøy kan på den måten også stå i ei spenning med andre mål for NKR. Kompetansebehov og hinder for livslang læring og mobilitet er store tema med kompliserte kunnskapsgrunnlag. Vi går ikkje vidare inn på dette, utover å understreke at i kva grad vi burde kunne forvente ulike effektar av NKR til ein viss grad forblir eit ope spørsmål.

5.2 I kva grad oppfyller NKR føremåla?

For å evaluere NKR som politisk tiltak må vi sjå det store empiriske materialet i lys av føremåla. Effektane vi har kartlagt i denne evalueringa og presentert i kapittel 3 og 4 samt i fleire delrapportar, famnar vidt og treff mange ulike aktørar og interessentar, til dømes ved at dei må tilfredsstille ulike former for reguleringar, ved at dei opplever NKR som utfordrande eller ved at dei opplever at dei ikkje er inkluderte. Eller ved at dei jobbar innanfor NKR som system, bruker det i studiekvardagen sin eller bruker det aktivt som verktøy. Vi har forsøkt å kaste lys over breidda av effektar det har hatt, på kva område effektane kjem til syne og kor det har hatt mindre å seie. Vi har vidare forsøkt å kaste lys over føremålsskildringane og prinsipielle sider ved NKR. Den diskusjonen har ikkje ført til ei eintydig forståing av føremålskomplekset, men har bidratt til klargjere nokre hovudlinjer samt til å få fram bakgrunnen for føremålsskildringa og korleis det er naturleg å lese ho. I

det vidare skal vi diskutere i kva grad vi kan seie at NKR oppfyller føremåla, og eventuelt på kva område effektane er i tråd med eller går på tvers av føremåla. Det at vi manglar eit klart grep om føremåla gjer denne øvinga utfordrande og vil krevje ei tilsvarande nøyaktigheit når det gjeld å vurdere måloppnåing.

Dei store effektane av NKR i lys av føremåla

I gjennomgangen av det omfattande empiriske materialet er det nokre store hovudtendensar som teiknar seg. Hovudeffektane NKR har hatt er inn mot regulering av utdanning og som verktøy for utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa for utvikling og administrasjon av utdanningane. Særleg framstår NKR som eit kompleks av styringsmekanismar som er relevante for både sentrale styresmakter og utdanningsforvaltning og for utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa. På denne måten har NKR inngått i ei større utvikling i utdanningssektoren i retning av målstyring og kvalitetskontroll i utdanningane. Det er også fleire effektar for studentane og deira bruk av læringsutbyteskildringar. Særleg relevant er det at kvaliteten på læringsutbyteskildringane spelar ei rolle for i kva grad studentane bruker det. NKR er samstundes i mykje mindre grad relevant for personar utanfor utdanningar, for tilgangen til utdanningar eller som verktøy for å finne læringsarenaar.

Når det gjeld mobilitet og livslang læring, er effektane små og uklare, og i somme tilfelle er NKR jamvel eit hinder. Internasjonal studentmobilitet innan høgare utdanning er området der NKR, eller snarare kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning, har hatt størst effekt. Området vi ser klart minst effektar på er overfor arbeidsgjevarar og arbeidstakarar. Her ser vi at effektane er små, uklare og varierende. Det er liten grunn til å tru at NKR bidrar nemneverdig til livslang læring, med eit atterhald om at det kan ha hatt ein avgrensa innverknad på prosedyrane for realkompetansevurdering ved utdanningsinstitusjonane.

På eit overordna nivå og satt på spissen kan vi seie at NKR i berre avgrensa grad bidrar til det det var meint å gjere, men har til gjengjeld hatt store konsekvensar på område som ikkje var tiltenkt som ein funksjon for NKR, eller skulle vere ein bieffekt. Det er ikkje uproblematisk med eit politisk tiltak som er så inngripande som NKR har vist seg å vere, men utan omforeint og avklart grunnlag. NKR er i dag eit utdanningsrammeverk og eit rammeverk for styring og administrasjon og ikkje eit rammeverk for arbeidsliv, mobilitet eller livslang læring. Det er heller ikkje urimeleg å anta at måten NKR er innretta, implementert og forvalta på, både har gjeve desse effektane, men samstundes også har bidratt til at det ikkje har hatt effektar på område som er meir i tråd med dei formulerte føremåla.

Å skildre utan å endre

Ein viktig premis for innføringa av både kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning og NKR var at det ikkje skulle vere normerande, at det ikkje skulle endre systemet, at det ikkje skulle vere standardiserande. Dette er godt dokumentert, både i sjølve dokumenta som følgjer rammeverka og brev i tilknytning til innføringa, og fleire utdanningsinstitusjonar viser til det same. Det framstår uomtvisteleg at dette er ein føresetnad som ikkje er innfridd.

Ein kan argumentere for at innføringa av NKR ikkje har ført til ei systemendring i form av ei større reform av skuletypar, gradar, utdanningars omfang og struktur og nivå på utdanningane. Føresetnaden er imidlertid at NKR skulle ha ein reint deskriptiv funksjon, og

det vil vere urimeleg å seie at dette er dei faktiske konsekvensane av innføringa av eit kvalifikasjonsrammeverk i Noreg. Vi har dokumentert at NKR har store normerande, regulerande og styrande effektar på høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. NKR er tett vevd inn i regelverket for kvalitetssikring og kvalitetskontroll av høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning og er ein sentral del av dagens akkrediteringsregime.

Desse effektane er på mange måtar ikkje overraskande, og fleire har på ulike felt peika på både dei potensielle og reelle effektane av kvalifikasjonsrammeverk for utdanningsverksemd. Allereie i høyringssvara til forslaget til kvalifikasjonsrammeverk for høgare utdanning er det mange av desse problemstillingane som blir trekt fram. Det spenner frå detaljeringsnivået, og utdanningskvalitet, til styring og reform. Mange såg positivt på innføringa av eit kvalifikasjonsrammeverk, men det er òg mange kritiske merknader som er i tråd med dei funna vi har dokumentert. Eitt universitet karakteriserte til dømes forslaget som ein «større og krevende pedagogisk reform».

I det empiriske materialet vårt ser vi også eit klart bilete av det same, samstundes som vi ser at mange gjev uttrykk for at det er vanskeleg å forstå kva NKR er meint å gjere. Utdanningsinstitusjonar og fagmiljø, informantar i intervju og diskusjonane i ekspertgruppa gjev grunnlag for å setje spørsmålsteikn ved forholdet mellom forventa og reelle effektar, og føremål med NKR. Eitt høyringssvar til innføringa av NKR speglar ein del av denne empirien:

vi [opplever] at KD gir motstridende signaler med hensyn til hvilke forventninger KD har til innføringen av rammeverket, og tilsvarende at institusjonen har en ulik forståelse av hva rammeverket innebærer. Vi registrerer at rammeverket av og til blir framstilt som et sett med minimumskrav som skal oppfylles av alle norske utdanninger, noe som innebærer at rammeverket får en normativ funksjon – rammeverket blir en oppskrift på hvordan verden skal være og ikke bare en beskrivelse av hvordan verden er.

Forskingslitteraturen gjev oss eit bilete som samsvarer med empirien i denne evalueringa, kor avstanden mellom føremål og effektar fører til ulik forståing og bruk. Det oppstår ei spenning i eit verktøy som skal gjere for mykje og som trekk i ulike retningar. Målkonfliktar er noko som fleire utdanningsinstitusjonar er opptatte av.³¹¹ Saman risikerer dette å svekkje måloppnåinga. I NIFUs kunnskapsoppsummering samanfattar forfattarane det slik:

Et gjennomgående signal i forskningslitteraturen, er at læringsutbyttebeskrivelser ofte oppfattes som et vanskelig og tvetydig verktøy i norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Mange innenfor sektoren ser ut til å være usikre på hvorfor læringsutbyttebeskrivelser ble innført, de tilskrives ulike tradisjoner, implementeringen har vært noe ulikt mellom utdanningsinstitusjonene og mange oppfatter også formålet med læringsutbyttebeskrivelser ulikt. Dette ser ut til å ha ført til ulik forståelse og bruk av dem. Det virker lite sannsynlig at læringsutbyttebeskrivelser fortsatt kan inneha alle de ulike rollene, og det må foretas valg om hvilke former og funksjoner som prioriteres hvis de skal spille en langsiktig rolle i høyere utdanning.³¹²

Også i den internasjonale litteraturen rundt kvalifikasjonsrammeverk er det ikkje uvanleg å trekkje fram nettopp styringsdimensjonen som ligg i desse mekanismane. I 2003 skriv

³¹¹ Aarstad mfl., «Evaluering av NKR, delrapport 1», 24.

³¹² Flobakk-Sitter og Wanderås Fossum, «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser», 72.

Michael Young at det er naudsynt å stille fleire spørsmål ved forholdet mellom mål om fleksibilitet og mobilitet og mekanismene i kvalifikasjonsrammeverk. Han hevdar at «One answer to these questions is that qualification reforms have less to do with improving the quality of education and more that a NQF provides a government with:

- an instrument for making educational institutions more accountable;
- quantitative measures for comparing different national systems»³¹³

At NKR har fått ei slagside mot styring og kontroll kan på dette tidspunktet ikkje vere kontroversielt. Det er likevel verd å ha med seg at det her er ei lang rekkje med ulike aktørar, prosessar og forventningar, som alle har sine mål og logikkar. Dette gjeld ikkje minst NOKUT, som har store delar av det operative ansvaret for ekstern kvalitetskontroll og vurdering av læringsutbyteskildringar. Det er ikkje føremålstenleg, og heller ikkje innanfor denne evalueringas ramme, å gje ei detaljert historie av kvifor det har blitt slik. Vi kan imidlertid merke oss at det har vore ei gliding i oppfatninga av måla for NKR. Ein god illustrasjon på dette er Kvalitetsmeldinga frå Kunnskapsdepartementet i 2016 som slår fast at det er ei målsetting med NKR å få «en fundamental endring i perspektivet på utdanningsvirksomheten»³¹⁴ gjennom å innføre utbytebasert utdanning. Vidare heiter det at «[l]æringsutbyttebeskrivelser er et faglig og strategisk verktøy for utforming og styring av studieprogrammene»³¹⁵ og at «[i]nnføringen av læringsutbyttebeskrivelser har ennå ikke hatt den strukturerende effekten den er ment å ha.»³¹⁶

Forventningane til NKR i Kvalitetsmeldinga, og oppfatninga av føremålet med NKR, står i sterk kontrast til dei formuleringane som er uttrykt i NKR og dei som omjev denne. Formuleringane i både NKR og kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning, samt dei europeiske metarammeverka, er rett nok så opne og vage at ein kan argumentere for at denne glidinga er innehalde i formuleringar som «å dreie merksemda frå innsatsfaktorar til læringsutbytte». Det er likevel heilt klart frå empirien i denne evalueringa at avtakarane ikkje var omforeinte om denne tolkinga av NKR, og at det i det minste over tid har blitt ei tydeleg forventning om at NKR og læringsutbyteskildringar skulle ha strukturerande effektar som går utover den reine deskriptive og kommunikative.

Denne regulerande funksjonen NKR har står i delvis motsats til fleire av dei føremåla NKR har eller forventningane ein kan ha til eit slikt rammeverk. Det er sannsynleg at bruken av læringsutbyteskildringar i samband med pedagogisk og didaktisk utvikling av utdanningar blir utfordra eller jamvel hindra av for sterk standardisering eller regulering. Der fleire trekk fram læringsutbyteskildringar som nyttige verktøy, er reguleringseffekten knytt til fleire kritiske merknader. For studentar er det tydeleg at realismen i læringsutbyteskildringane er viktig for bruken. Både å utforme generiske læringsutbyteskildringar, som ein skrivebordsøving, eller å rette seg etter sentral regulering, kan gå på bekostning av det fagnære og læringsnære, og såleis på studentars bruk. Det same gjeld den kommunikative effekten NKR kan ha opp mot arbeidsliv eller for livslang læring. Di tettare læringsutbyteskildringane er på det faktiske, fagspesifikke, utbytet, og di meir realistiske og informative dei er, di meir kan dei vere relevante for avtakarane. At undervisarar, fagpersonar og utdanningsinstitusjonar har stor grad av kontroll og eigarskap til desse kan bidra til å styrke denne relevansen.

³¹³ Young, «National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon», 228.

³¹⁴ «Kvalitetsmeldingen», 18.

³¹⁵ «Kvalitetsmeldingen», 47.

³¹⁶ «Kvalitetsmeldingen», 49.

Sett under eitt er den samla reguleringa utfordrande, både fordi den står i kontrast til dei uttala forventningane, og fordi det kan bidra til at NKR ikkje får utnytta potensialet, på fleire ulike område.

Dreie merksemda mot læringsutbyte

Det er eit særleg uttrykt førmål for NKR at det skal dreie merksemda frå innsatsfaktorar til læringsutbyte. Når det gjeld utdanningssektoren, må vi kunne seie at dette føremålet er oppfylt. Læringsutbyte har blitt ein markant og sentral del av arbeidet med å utvikle utdanningar. Dette er likevel ein delt effekt. På den eine sida har fagmiljø tatt eit større eigarskap til læringsutbyte som eit verktøy for støtte til utvikling av utdanningar. På den måten har merksemda for læringsutbyte bidratt til betre samhandling og meir fokus på læringa til studentane. På den andre sida har denne merksemda kome til uttrykk som eit minimumskrav. Heller enn å dreie merksemda har innføring av NKR slått fast at utbytet skal vere i sentrum for arbeidet med kvalitetskontroll og styring av utdanningar. Vi kan seie at denne dreiningen er eit faktum fordi reguleringa krev det.

På sett og vis er det rimeleg å anta at det er den siste effekten som også har bidratt til delar av kontroll- og styringsregimet. Diskusjonane i ekspertgruppa understøttar denne tolkinga. Læringsutbytteskildringar og kvalifikasjonsrammeverk er godt eigna for å drive kvalitetskontroll og styring. Innføringa av NKR har også kome i kjølvatnet av auka fokus på kvalitetsutvikling i utdanningane. Bidrag til litteraturen har peika på at det ligg ei form for instrumentalisme i heile logikken som ligg til grunn for den utbytebaserte utdanninga, og som gjer at det er heilt rimeleg å forvente målstyring og kontrollen som ligg i dette. Karseth hevdar til dømes slik: «The idea of qualifications frameworks based on measurable learning outcomes represents a turn towards an instrumental curriculum approach in higher education.»³¹⁷

Kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning peikar spesifikt ut eit mål om å vere støtte for utdanningsinstitusjonane i arbeidet med å utvikle utdanningar. Dette målet må vi seie at i stor grad har blitt innfridd i både høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, og vi ser at utdanningsinstitusjonar, fagmiljø og undervisarar bruker det aktivt. Dette er på sett og vis ikkje overraskande all den tid dei er pålagte i lov og forskrift å jobbe med dette. Mange meiner likevel at NKR fungerer som støtte i dette arbeidet, og at det har hatt ein positiv effekt. Dette målet er ikkje ein uttrykt del av føremåla for NKR spesifikt og EQF generelt. Likevel er dette eit område der NKR ser ut til å ha hatt ein klar og til dels stor meirverdi.

Vi kan også seie at læringsutbyte har kome meir i fokus for studentar og undervisarar. Undervisarane svarer at læringsutbyteskildringar er relevant for utforminga av læringsaktivitetar. Studentane på si side både kjenner til og bruker læringsutbyteskildringar i studiekvardagen sin. Fleire utdanningsinstitusjonar og fagmiljøer peikar på nettopp læringsutbyteskildringar som ein kontrakt mellom institusjonen og studentane. Dette er på mange måtar i tråd med det som NKR trekkjer fram som ei forventning og som blir skildra i Kvalitetsmeldinga som ein effekt av kvalifikasjonsrammeverket. Det er grunn til å tru at studentane er godt informerte om kva som blir forventa av dei, og kva læringsutbyte dei kan forvente at utdannings situasjonen har lagt til rette for ved enda utdanning.

³¹⁷ Karseth, «Qualifications frameworks for the European higher education area - a new instrumentalism or much ado about nothing?», 67.

Ein del av dette gjeld planlegging av læringsløp. NKR peikar ut dette som eit føremål. Det er ikkje utan vidare lett å konkludere med om det har blitt lettare eller ikkje, men kartlegginga viser at studentane i det minste bruker læringsutbyteskildringane når dei vel fordjuping eller emne. Vi har derimot ikkje gode føresetnadar for å seie at studentane bruker læringsutbyteskildringar for å planleggje heile læringsløp eller utdanningskarriere. På same måte som for arbeidsgjevarar kan vi heller ikkje utan vidare slå fast om studentane ikkje bruker dette fordi dei ikkje kjenner til det, fordi det ikkje er eit godt verktøy eller fordi dei ikkje har behov for det. Det er ikkje urimeleg å anta at studentar opplever at dei har eit relativt godt grunnlag for å velje studiar, også uavhengig av læringsutbyteskildringane. Det er eit relevant bakteppe at utdanningslandskapet i Noreg er relativt oversiktleg og utdanningstypane er godt kjende. På same måte er gradssystemet og progresjonen i utdanningssystemet ganske oversiktleg. Situasjonen for høgare yrkesfagleg utdanning er noko ulikt all den tid dette er ein relativt liten sektor. Det er rimeleg å anta at potensialet for fleire studentar i høgare yrkesfagleg utdanning er større enn det er i dag. Det er likevel mindre klart at læringsutbyteskildringar og NKR bidrar i så måte.

For arbeidslivet er situasjonen heilt annleis. Vi har ikkje noko grunnlag for å seie at innføringa av NKR har ført med seg ei større dreining av merksemda for arbeidsgjevarar og arbeidstakarar mot læringsutbyte generelt. Vi har ikkje nokon grunn til å forvente at arbeidsgjevarar ikkje kjenner godt til utdanningssystemet i Noreg og dei relevante gradane. I den grad vi har empiri for å understøtte dette ser vi snarare konturane av at arbeidsgjevarar framleis er opptatte av innhaldet i utdanningane. Når det gjeld arbeidstakarar, er kjennskapen til NKR framleis svært låg, og vi observerer ikkje ei større dreining mot læringsutbyte.

Rolla læringsutbyteskildringar spelar i regelverket har ført til at det i ein nær triviell forstand har vore ei dreining i merksemda frå innsatsfaktorar til læringsutbyte. I kjølvatnet av dette har det også vore ei dreining i merksemda for utdanningsinstitusjonar og fagmiljø når det gjeld bruk av læringsutbyteskildringar for utvikling og administrering av utdanningar og for studentar internt i utdanningssystemet. Vi kan likevel ikkje observere ei større dreining i storsamfunnet mot læringsutbytte.

Mobilitet

Vi har lagt til grunn at føremålet om å styrkje mobiliteten inkluderer både internasjonal studentmobilitet, mobilitet mellom delar av utdanningssystemet og mobilitet mellom utdanning og arbeidsliv. Med unntak av den internasjonale studentmobiliteten i høgare utdanning, og til dels nasjonale overgangar internt i høgare utdanning, har vi likevel få indikatorar på at NKR hatt større effektar. Vi har ikkje noko grunnlag for å seie at NKR skal ha gjort det lettare for kandidatar å få seg jobb. Vi har heller ikkje noko godt grunnlag for å anta at arbeidsgjevarar med NKR forstår utdanningskvalifikasjonar betre enn dei elles ville gjort, sjølv om somme rapporterer om opplevd nytte. Den høge sysselsettingsgraden i Noreg kan gjere at det er mykje av dette som er skjult. Det kan likevel også bety at behovet er avgrensa.

For den internasjonale studentmobiliteten må vi kunne seie at for høgare utdanning har innføringa av kvalifikasjonsrammeverk vore til hjelp. Det har blitt lettare for utdanningsinstitusjonane å slå fast kva nivå utanlandske utdanningar er på når det gjeld opptak og vurdering av utveksling og for utvekslingsavtalar. Det er ikkje usannsynleg at vi må skrive ein del av denne effekten i høgare utdanning til at utdanningane i det europeiske høgare utdanningsområdet gjekk inn under eit harmonisert gradssystem. Det betyr at via

Bologna-prosessen fekk mange land i Europa likelydande utdanningskvalifikasjonar, knytt til dei same syklusane. Dette skjer likevel i kjølvatnet av innføringa av kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning. Ettersom fleire utdanningsinstitusjonar også peikar på bruken av læringsutbyteskildringar når det gjeld å godkjenne emne frå utanlandske utdanningsinstitusjonar, er det grunn til å tru at NKR i stort har bidratt positivt her.

Når det gjeld studentane, er det tydeleg frå materialet vårt at læringsutbyteskildringane bidrar positivt når det handlar om å planleggje og passe inn delar av utdanninga som har blitt tatt gjennom utveksling. Det er rimeleg å forvente at dei positive effektane vi ser hos utdanningsinstitusjonane og nytten studentane ser i læringsutbyteskildringar, heng saman. Ved at både utdanningsinstitusjonane og studentane har eit felles referansepunkt er det plausibelt at desse forsterkar kvarandre.

For generell godkjenning av utanlandsk utdanning er det god grunn til å anta at den delvise harmoniseringa vi har sett av høgare utdanningskvalifikasjonar, også her har underletta godkjenningsarbeidet. Utdanningsgradar med samkøyrde syklusar, ofte med liknande omfang, oppbygging og struktur og med likelydande nemningar, gjer det utvilsamt lettare å manøvrere i landskapet av utanlandske, og spesifikt europeiske, utdanningskvalifikasjonar. Sidan generell godkjenning av utanlandsk utdanning er ei systemisk godkjenningsordning som ikkje ser på læringsutbytet av utdanningane, kan vi naturleg nok ikkje vente særleg utstrekt bruk av desse. Nivåa i NKR, EQF og andre lands nasjonale kvalifikasjonsrammeverk er imidlertid ganske fråverande frå desse ordningane. Både kriteria for godkjenning og det faktiske vedtaket har ingen referansar til nivå i kvalifikasjonsrammeverk, og det blir ikkje informert om nivået på dei godkjente utdanningskvalifikasjonane i vedtaka.

Der vi kan sjå ei viss måloppnåing for internasjonal studentmobilitet og godkjenning av utdanning, er biletet eit noko anna for mobiliteten i arbeidslivet. Vi har som sagt liten grunn til å tru at utdanningskvalifikasjonane har blitt nemneverdig meir forståelege for arbeidsgjevarar, og kjennskapen til NKR og læringsutbyteskildringar er relativt låg. Andelane av dei som kjenner og bruker NKR og læringsutbyteskildringar som opplever dei som nyttige for ulike prosessar relativt høge, men sett under eitt er andelane arbeidsgjevarar som kjenner, bruker og opplever NKR og læringsutbyteskildringar som nyttige svært låge. Som vi har kommentert tidlegare, kan vi ikkje klart avgjere om andelane som opplever det som nyttig er generaliserbare til også den delen av verksemder som ikkje kjenner til NKR og læringsutbyteskildringar. Sjølv om det er visse teikn til at det er eit større potensiale i arbeidslivet, kan vi ikkje eintydig slå fast om desse tala viser at dersom fleire verksemder hadde kjent til NKR og læringsutbyteskildringar, så ville bruken vore tilsvarande høgare, eller om ein har tatt ut heile eller delar av potensialet NKR har overfor arbeidslivet.

Innføringa av NKR har ikkje ført til dramatiske endringar i korleis verksemder forhold seg til utdanningskvalifikasjonar, men verksemdene melder også om at NKR og læringsutbyteskildringar er nyttige mellom anna for det som gjeld å kartleggje kompetansen på arbeidsplassen og utvikle eigne kompetansehevingstiltak. Vi ser derimot ikkje at kjennskap til NKR har bidratt nemneverdig til deltaking i etter- og vidareutdanning blant arbeidstakarar.

For mobiliteten mellom delar av utdanningssystemet har vi identifisert enkelte positive effektar for studentar, men særleg mellom høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning ser vi at mobiliteten er utfordrande. På enkelte område kan NKR også sjå ut til å motverke mobilitet, heller å opne opp. Dette ser til ein viss grad ut til å handle om overgangar mellom skuletypane. Det er sannsynleg at betre overgangsordningar og

potensielt justeringar i regelverket kan bidra til å byggje ned desse hindra. Samstundes bidrar NKR lite til dette. Nivåinnplasseringa til høgare yrkesfagleg utdanning i NKR er tett knytt også til mobilitetstematikken, og vi kjem inn på dette under.

Livslang læring

At NKR skal leggje til rette for livslang læring er på same tid eit svært ope mål, samstundes som det er heilt sentralt i heile kvalifikasjonsrammeverket. Innhaldet i omgrepet er ulikt i ulike kontekstar, men dei fleste legg seg opp til variantar av etter- og vidareutdanning, altså alt som gjeld formell, ikkje-formell og uformell opplæring. Særleg blir livslang læring forstått som arenaar for *læring* og *opplæring*. NKR legg imidlertid ein del vekt på dokumentasjon og vurdering av realkompetanse, forstått som å styrke tilgangen til det formelle utdanningssystemet og bidra til å verdsetje kompetanse.

Når det gjeld vurdering av realkompetanse, ser vi at NKR er innarbeidd i arbeidet til fagskulane, og at enkelte høgare utdanningsinstitusjonar trekk det fram. For øvrig har vi lite grunnlag for å tru at NKR har bidratt nemneverdig til å auke bruken av realkompetansevurderingar eller gjort tilgangen til utdanningssystemet enklare for enkeltpersonar. Realkompetansevurdering er relativt lite brukt i høgare utdanning, og dette kan bidra til å forklare kvifor effektane av NKR er låge.

Når det derimot gjeld arbeidslivets vurdering av kompetanse, utvikling av kompetansehevande tiltak eller opplæring eller bruk av det formelle utdanningssystemet for å bidra til arbeidstakarars læring, ser vi berre små spor av at NKR har bidratt. Dette føyer seg inn i mønsteret der arbeidslivet har lite tydeleg forhold til NKR og læringsutbyteskildringar, og NKR primært ser ut til å vere relevant for utdanningssektoren. Det er noko variasjon på området, og offentleg sektor ser ut til å ha vesentleg større kjennskap til NKR og læringsutbyteskildringar, og bransjane innan undervisning og helse stikk seg fram ved at nytten av desse verktøya blir vurdert som høgare.

Til trass for at NKR peikar ut ikkje-formell opplæring som relevant og særleg opnar vegen for innplassering av kvalifikasjonar frå utanfor det formelle utdanningssystemet, har ikkje NKR hatt innverknad på dette området. Ikkje-formell opplæring spelar på denne måten same rolle for NKR som uformell kompetanse. Det er berre i relasjon til, eller vurdert opp mot, utdanningskvalifikasjonane og læringsutbytet av desse at ikkje-formell opplæring er relevant for NKR. Det betyr igjen at effektane NKR har på livslang læring i stor grad kviler på systema for realkompetansevurdering, og særleg for høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Desse har vi sett er i liten grad brukt, og nytteverdien av NKR og læringsutbyteskildringane er avgrensa.

Vi ser få spor etter effektar på utdannings- og karriererettleiing spesifikt, men det kan også vere knytt til at vi i liten grad har spurt direkte etter informasjon om dette. Vi kan imidlertid ikkje utelukke at NKR har gjort det noko lettare for arbeidet med utdannings- og karriererettleiing. I den grad NKR har bidratt til å klargjere grenseoppgangane mellom utdanningskvalifikasjonar og det forventa utbytet av utdanningane, er det ikkje urimeleg at det har auka kvaliteten på informasjonen til potensielle studentar.

Vi vurderer det som urealistisk at NKR skulle kunne ha særleg effekt på livslang læring generelt og etter- og vidareutdanning spesielt, all den tid det ikkje er incentiv i systemet for at dette skulle fungere på denne måten. Det er ingen måtar i dagens system for å knyte ikkje-formelle læringsløp opp til NKR på ein gjennomsiiktig og kvalitetssikra måte. Tvert om har NKR vore så viktig for kvalitetssikringa av formell utdanning at det stundom har vore

naturleg å eksplisitt fråråde bruken av kvalifikasjonsrammeverksnivå på ikkje-formelle kvalifikasjonar hos private aktørar. I beste fall er det ingenting i NKR og systemet rundt NKR som støyr opp under livslang læring og læring på uformelle arenaar, i verste fall er dette noko som blir aktivt hindra av innrettinga av NKR.

Tilsvarande er det lite som tyder på at systema for etter- og vidareutdanning får særleg støtte frå NKR. Vidareutdanning er å rekne som formell utdanning og er på den måten underlagt dei krava som ligg til høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, mellom anna krava til læringsutbyteskildringar. Imidlertid har kortare, men formelle utdanningseiningar i høgare utdanning ingen særleg status og er i stor grad oppfatta som ein del av bachelornivået. Dette gjeld alt frå små vidareutdanningstilbod som er retta direkte mot arbeidslivet, til større og etablerte einingar som praktisk-pedagogisk utdanning. Desse har ingen eigen plass i NKR, og på grunn av den tette koplinga mellom eit nivå i NKR og dei innplasserte kvalifikasjonane vil desse bli meir å rekne som ein delvariant av kvalifikasjonane på det gjevne nivået.

Innplassering av høgare yrkesfagleg utdanning

Nivåinnplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning er eit tema som gjeld kva utdanningar det skal vere mogleg for fagskulane å tilby, kva vegar som skal eksistere i utdanningssystemet for fag- og yrkesutdanningar og vegar mellom ulike delar av utdanningssystemet. Eitt av føremåla i EQF handlar om å styrkje moglegheitene for livslang læring og unngå blindvegar i utdanningssystemet. Etter vår vurdering må vi forstå dette som ein overordna logikk for kvalifikasjonsrammeverka, der desse skal opne opp utdanningssystemet og gjere det meir tilgjengeleg snarare enn å lukke eller stramme inn. Særleg for fagutdanningar i vidaregåande opplæring og høgare yrkesfagleg utdanning er dette eit område der NKR i mindre grad klarer å oppfylle føremåla. Ved å oppnå generell studiekompetanse gjennom vidaregåande påbygging eller høgare yrkesfagleg utdanning, og somme overgangsordningar, finst det enkelte vegar frå fagutdanningane og inn i høgare utdanning. Det er imidlertid tydeleg at NKR i liten grad bidrar til å gjere desse vegane meir fleksible.

Det kan vere mange ulike grunnar for styresmaktene å skulle ville avgrense sider av høgare yrkesfagleg utdanning. Dette kan til dømes vere eit ønske om å avgrense omfanget på slike utdanningar, styrke sektorens eigenart, knytte det tettare til ein yrkesnær kunnskapsbase, eller liknande. Dette er politiske spørsmål som vi ikkje skal ta stilling til i denne evalueringa. Koplinga mellom dagens akkrediteringsregime og nivåinnplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning er imidlertid ei *de facto* avgrensing av fagskulanes utviklingsrom, som hindrar fagskulane i å utvikle utdanningar dei elles ville kunne ha gjort. Ikkje berre ser NKR ut til å ikkje redusere blindvegar i systemet. På denne måten bidrar NKR i seg sjølv til å skape eller forsterke ein blindveg for yrkesfagleg utdanning – i motsats til dei uttala føremåla.

Vi har i denne evalueringa henta inn og presentert empiri knytt til korleis behovet er for høgare yrkesfagleg utdanning på eit høgare nivå enn i dag. Biletet gjev ikkje eit eintydig svar, men spenner frå konkrete, men avgrensa hinder i nivåinnplasseringa, via eit meir utbreitt, men opnare bilete av kva framtidig kompetanse som høgare yrkesfagleg utdanning kan levere, til eit ønske om å få rom til å utvikle utdanningar på høgare nivå enn i dag, uavhengig av dagens behov. I diskusjonen av i kva grad NKR oppfyller føremålet er det imidlertid ei meir prinsipiell vurdering som ligg til grunn. Å bruke NKR til å regulere inn handlingsrommet for høgare yrkesfagleg utdanning til å kunne oppfylle samfunnsoppdraget sitt, trass i at det er dokumentert at det er både behov og ønske i sektoren om å kunne tilby

høgare yrkesfagleg utdanning på nivå over nivå 5, er i motstrid til føremåla med NKR. Nivåa i NKR skal skildre læringsutbyttet på kvalifikasjonane. Når fleire fagskular peikar på at dei både kan, vil og har behov for å utvikle utdanningar med eit læringsutbyte med høgare kompleksitetsnivå, er det både paradoksalt og lite føremålstenleg at NKR fungerer som eit hinder. Det er problematisk at eit læringsutbyte med reelt høgare kompleksitetsnivå frå ei høgare yrkesfagleg utdanning ikkje blir anerkjent på grunn av innplasseringa i NKR.

Det har imidlertid vore tydeleg gjennom heile evalueringa at spørsmålet om nivåinnplasseringa av høgare yrkesfagleg utdanning ofte blir kopla til, eller jamvel blanda saman med, andre spørsmål. Dette er til dømes kva gradar fagskulane skulle kunne tilby, om høgare yrkesfagleg utdanning skal vere ein del av det norske systemet for høgare utdanning, omfanget på utdanningane og ulike former for institusjonstypar. På same måte som at vi vurderer at NKR ikkje bør regulere og avgrense desse utdanningane på den måten det gjer i dag, bør heller ikkje nivåinnplasseringa bli blanda saman med grenseoppgangane mellom høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Når vi ser på prinsippa for kvalifikasjonsrammeverka og premissa som låg til grunn ved innføringa, er det tydeleg at nivåskildringane i NKR er, og bør vere, eit uttrykk for kompleksiteten i læringsutbyttet. Å bruke NKR og nivåa i NKR til å regulere andre delar av sektoren, og forholdet mellom utdanningstypar, bidrar sannsynlegvis til å undergrave måla og logikken i kvalifikasjonsrammeverka. I den grad det er motstemmar til å opne NKR for høgare yrkesfagleg utdanning på høgare nivå enn nivå 5, er det nettopp kopla til denne samanblandinga. Det er til dømes bekymringar for akademisering eller at det viskar ut grensene til høgare utdanning. Å halde NKR klart skild frå innsatsfaktorane i utdanningssystemet bidrar til å svare ut mange av innvendingane.

I denne evalueringa har det danna seg eit bilete av at høgare yrkesfagleg utdanning står overfor fleire retningsval³¹⁸ og utfordringar. Fleire av dei utfordringane som fagskular og arbeidslivspartane peikar på har lite å gjere med NKR på vil ikkje automatisk bli løyst av å opne NKR for høgare yrkesfagleg utdanning på eit høgare nivå. Samstundes er det godt dokumentert at NKR i seg sjølv bidrar til hindringar for denne utdanningstypen og bidrar til å skape blindvegar. Det er fleire spørsmål om høgare yrkesfagleg utdanning som ikkje finn svar i NKR, men NKR bør heller ikkje vere det som står i vegen for utvikling i denne sektoren.

5.3 Oppsummering

NKR har på somme område hatt stor innverknad. Det har på mange måtar blitt ein etablert institusjonell faktor som inngår i landskapet dei ulike aktørane må manøvrere i. Effektane er og har vore store, men det er ikkje eit bilete av eit kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring som teiknar seg, men snarare eit utdanningsrammeverk. Innføringa av NKR har på denne måten vore ei reform av høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning i retning ei utbytebasert utdanning.

Særleg er det gjennomgåande at forventninga om at NKR ikkje skulle endre systemet og ikkje vere normerande, ikkje har blitt innfridd. I stor grad har NKR tatt form i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning av å vere ein reiskap for styring og administrasjon av utdanningane, regulering av minimumskrav og kvalitetskontroll. Vidare har det hatt effektar for utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa når det kjem til utvikling og

³¹⁸ Dette inntrykket er i samsvar med Deloitte's vurderingar av fagskulemeldinga. Sjå Johansen mfl., «Evaluering av fagskulemeldinga», 101–2.

administrasjon av utdanningane. At det er desse effektane vi ser er ikkje uventa, og dei er ein naturleg konsekvens av utforminga og innrettinga av NKR, og regelverket som omgjev det. Sjølv om desse effektane på mange måtar ikkje er ein del av føremålet med NKR, og stundom i strid med føresetnadene og forventningane til NKR, er dei samstundes vurdert som positive for mange av aktørane. Med ein del klare unntak er det likevel slik at utdanningsinstitusjonar, fagmiljø, undervisarar og studentar på fleire område gjev uttrykk for meirverdi av særleg læringsutbyteskildringane. Det er på sett og vis ein paradoksal situasjon der graden av regulering gjev grunnlag for problematisering, samstundes som den positive vurderinga mange aktørar gjev er så klart formulert. Det gjev dilemma for kva som vil vere føremålstenlege grep i vidareutviklinga.

Effektane NKR har hatt på området mobilitet og livslang læring utgjer eit mykje svakare, variert og samansett bilete. Desse spenner frå positive effektar på enkelte område, via område der vi ser lite til ingen effekt, til enkeltområde der vi ser direkte negative effektar, sett i lys av føremålet. Det er unekteleg paradoksalt at det nettopp er mobilitet og livslang læring som er det klarast uttrykte føremålet med både NKR og EQF, og som likevel har relativt svak kopling til rammeverket. Der vi ser at NKR har hatt størst effekt på området mobilitet og livslang læring, er dei områda som er tettast knytt til det formelle utdanningssystemet. Særleg internasjonal studentmobilitet har vore viktig. Vi kan ikkje utelukke at eit meir utstrekt arbeid med informasjon og opplæring kunne ha bidratt til meir meirverdi på dette området. Likevel er det ikkje eit overraskande bilete vi ser, all den tid det er uklart korleis NKR skulle kunne bidra til mobilitet og livslang læring under dagens innretning. Det kan framstå som at det er eit sett av føremål om å bidra til mobilitet og livslang læring utan tilhøyrande mekanismar. Dette er på mange måtar eit ekko av kva Bohlinger konkluderer med: «To a certain extent, we are back to where we were in the years before launching the EQF: We *assume* and *hope* that qualification frameworks have a positive impact on national qualifications systems, on promoting lifelong learning and various types of mobility.»³¹⁹ Men effektane uteblir.

Utover dei dokumenterte effektane NKR har hatt, har vi også forsøkt å sjå nærmare på føremåla med, og prinsippa for, kvalifikasjonsrammeverka. Det er utfordrande å vurdere føremål som trekk i ulike retningar. Samstundes må vi ta føremåla på alvor, og det er viktig å understreke to gjennomgåande og vesentleg prinsipp:

For det fyrste at kvalifikasjonsrammeverk generelt, og NKR spesielt, skal bidra til å gje enkeltpersonar meir eller betre tilgang til læringsarenaar, bidra til å skildre kompetanse og gjere den meir gjennomsiktig, og støtte opp under læringsvegar. Der NKR er til hinder for læring eller tilgangen til læring, er dette i motsats til kva NKR er og bør vere.

For det andre at NKR skal vere basert på utbyte, ikkje innsatsfaktorar. Det betyr at nivåa og nivåskildringane i NKR er, og bør vere, eit uttrykk for kompleksiteten i læringsutbyte. Det bør ikkje vere eit uttrykk for institusjons- eller utdanningstypar, omfang eller andre former for læringsarenaar.

Desse to prinsipielle sidene er heilt grunnleggjande for NKR og gjev konturane av eit kvalifikasjonsrammeverk som skal opne snarare enn å lukke læringsarenaen. Dette står i ei spenning til bruken av NKR som regulerande verktøy for utdanningssektoren. Det er god grunn til å tru at NKR som sentral styring bidrar til å redusere verdien av NKR på andre område. Sjølv om den regulerande funksjonen har fleire årsaker, er det ikkje urimeleg å leggje til grunn at føremålsskildringane er så sprikande og uforpliktande at dei i seg sjølv

³¹⁹ Bohlinger, «Ten Years After», 402.

kan ha bidratt til denne vendinga, eller i det minste ikkje gjeve godt grunnlag for å skape forventningar om korleis NKR kan verke inn mot informasjon, kommunikasjon, mobilitet og livslang læring.

6 Tiltrådingar

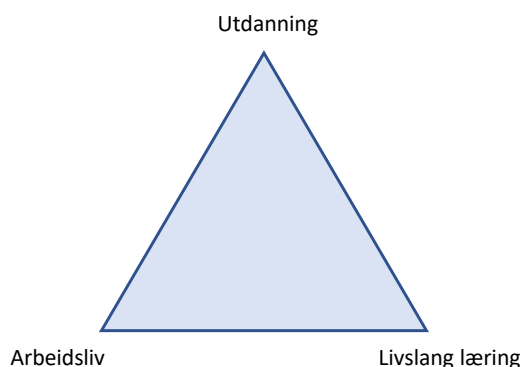
Vi har fram til no presentert eit omfattande empirisk materiale i kapittel 3 og 4 for korleis NKR fungerer, og kva effektar det har hatt på ulike område. Vi har også presentert føremåla og føresetnadene som ligg i NKR og EQF og vurdert i kva grad vi kan seie at desse er innfridd i det norske systemet. I tillegg til å diskutere føremåla i NKR har vi i kapittel 5 sett på ulike meir prinsipielle sider ved NKR i lys av både føremåla, EQF og prinsippa i kvalifikasjonsrammeverk meir generelt. Vi har evaluert det empiriske materialet opp mot føremåla, men har også løfta nokre prinsipielle tema som er relevante for korleis vegen vidare skal vere for NKR.

Det er mot dette bakteppet at vi presenterer nokre alternative vegar for NKR framover, og nokre tilrådingar. Desse alternative vegane handlar i stort om kva retning NKR kan gå i framover, og kva konsekvensar dette har. Korleis desse utfordringane bør bli møtt er samstundes knytt til retningsval og handlingsrommet for kva NKR skal vere og gjere i Noreg. Mange tiltak vil saman kunne trekkje NKR i éi retning snarare enn ei anna, og det er viktig at dei tiltaka ein ønskjer å gjennomføre passar saman med kvarandre. Framover bør NKR endrast slik at det er betre samsvar mellom kva det er meint å gjere, kor inngripande det er og korleis det er innretta. Kva veg NKR skal ta framover er imidlertid eit politisk val, som også må bli tatt i lys av ambisjonane for utdannings- og kompetansepolitikken i stort. Når vi no går inn på diskusjonen om alternative vegar for NKR og stakar ut nokre tilrådingar, har vi forsøkt å peike på nokre overordna spenningar for det feltet NKR verkar på, og kva som er konsekvensane eller utfordringar knytt til ulike innretningar.

I dette kapitlet kjem vi med ei todeling av tilrådingane. For det fyrste er det ei tilråding om å gjere eit tydelegare retningsval for NKR. Vi legg fram tre overordna retningar NKR kan gå i. For det andre presenterer vi eit sett med nokre konkrete tilrådingar. Det er anten tilrådingar på område som gjeld på tvers av dei ulike retningsvala og står opp under at NKR kan gå tydelegare i ei retning, eller på område som utløyser val som vil kunne trekkje NKR i éi, snarare enn i ei anna retning.

6.1 Alternative vegar for NKR

I materialet vårt har vi identifisert ulike område som NKR verkar på og særleg kva «gruppe» eller «sektor» det anten har, eller er meint å ha, konsekvensar for. Vi kan grovt dele opp desse i tre. For det fyrste har vi *utdanning eller utdanningssektoren*, som inkluderer utdanningsinstitusjonar og fagmiljø, studentar, utdanningsforvaltning, og liknande, og er tett knytt til utvikling, administrasjon og gjennomføring av utdanning. For det andre har vi *arbeidslivet*, som inkluderer arbeidsgjevarar og arbeidstakarar, arbeidslivspartar og som inkluderer arbeidslivsrelevant kompetanse, omstilling, mobilitet og forholdet mellom utdanningssektoren og arbeidslivet. For det tredje har vi *livslang læring*. Denne knytt seg særleg opp mot enkeltpersonars behov for læring, utvikling og sjølvrealisering, det vere seg gjennom arbeid, utdanning, eller på det personlege planet.



Figur 14: Alternative vegar

Desse tre områda kan vi illustrere som tre polar for NKR, og der ulike innretningar og tiltak vil trekkje NKR i éi av retningane, og vil sannsynlegvis ha effektar på dette området. Vi skal raskt gå gjennom desse tre, og kva vi legg i dei. Vi presenterer dei som tre ulike retningsval eller scenario for vidare utvikling av NKR, men forstår dei som ulike polar som også inkluderer eit handlingsrom for å skape balanse mellom ulike omsyn. Når vi seinare går gjennom dei tematiske tilrådingane, vil vi leggje vekt på kva som vil trekkje i ulik retning. Vi trur at ei slik tilnærming kan bidra til å sjå heilskapen i NKR, samstundes som det anerkjenner at tiltak kan motverke kvarandre eller skape insentiv i ulik retning. Det er etter vårt syn lite sannsynleg at NKR kan innfri det store komplekset av ambisjonar som er utpeikt eller implisert i NKR og EQF. Det er også stor risiko for at ulike mål eller innretningar kan motverke kvarandre. Imidlertid er det også slik at ei uforpliktande implementering, der ein ønskjer litt av alt, potensielt vil kunne gjere NKR verkelaust eller la enkelte område dominere, utan at retninga er intendert.

Vi har velt denne tilnærminga delvis fordi tematikken i seg sjølv er tett knytt til politiske val, som ikkje utan vidare lar seg dedusere frå føremåla eller frå andre større samfunnsinteresser. Det er fleire ulike, men like legitime, omsyn i dette landskapet, som ikkje naudsynleg er på linje. Vi vel også denne tilnærminga fordi det er evalueringsfagleg opplysende i seg sjølv å vere tydeleg på ulike moglegheiter og retningsval. På den måten kan evalueringa bidra til styrke det politiske handlingsrommet. Saman vil desse tre scenarioa understreke at det er eit behov for å ta val om kva NKR skal vere og sjå nærmare på både mål og innretning i lys av det valet.

Eit rammeverk for utdanningssektoren

Eit fyrste scenario for NKR er som eit rammeverk for utdanningskvalifikasjonar, utdanningskvalitet og administrasjon av utdanning. I eit slikt scenario skal NKR kunne bidra til gode verktøy for å utvikle, administrere og gjennomføre norske utdanningar. *I eit slikt scenario er NKR eit rammeverk som er utforma for å styrke utdanningsinstitusjonanes pedagogiske og didaktiske arbeid med utdanningar og støtte opp under utdanningskvalitet.* Dette rettar seg såleis mot utdanningsinstitusjonar, fagmiljø og studentar innan høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning.

Dette scenarioet tar utgangspunkt i at utdanningssektoren for det meste har eit positivt forhold til NKR, og at mange opplever at det bidrar til å styrke utdanningskvaliteten ved institusjonane. Det legg vidare vekt på at dei positive effektane kan har større nedslagsfelt enn i dag. Det legg også til grunn at NKR allereie er godt innarbeidd i både utdanningsinstitusjonanes og fagmiljøas arbeid. Det er dette scenarioet som ligg klart tettast på dagens situasjon, men det er eit klart potensiale for å orientere NKR meir mot å styrke rammene rundt utdanningsinstitusjonanes arbeid og gjere læringsutbyteskildringane meir relevante for utdanningsmiljøet og studentar.

Det er også ting i dagens system som fungerer som hinder for å utnytte potensialet i NKR for utdanningsinstitusjonane. Den sentrale styringsfunksjonen NKR har er ein del av dette. At fleire utdanningsinstitusjonar opplever NKR som eit byråkratisk og administrativt system er ei særleg utfordring. For at bruken av læringsutbyteskildringar og nivåa i NKR skal gje meirverdi for utdanningsinstitusjonane er det avgjerande at dei har eit eigarskap til det, og opplever at det er tilstrekkeleg fleksibelt for at dei skal kunne svare ut samfunnsoppdraget sitt. Det er føremålstenleg for eit slikt scenario å klargjere forventningane til utdanningsinstitusjonane i arbeidet med læringsutbyteskildringar, samstundes som det blir større fleksibilitet til å inkludere anna læringsutbyte enn det som NKR føreskriv. Dersom

NKR og nivåskildringane framleis skal fungere som minimumskrav og forventningar styresmaktene har til utdanningane, er det også avgjerande å klargjere graden av styring og utdanningsinstitusjonanes handlingsrom.

Det er plausibelt at det på fleire område kan vere ein motsetnad mellom styring og kontroll av utdanningar og pedagogisk og didaktisk utvikling og gjennomføring av utdanningar. Det er til dømes ein balansegang mellom å stille krav som sikrar nivå og breidde for alle utdanningane, på tvers av ei rekkje fagområde, og fleksibilitet til å gjere det relevant for dei enkelte fag og fagtradisjonar. Det er vanskeleg å sjå for seg at det ikkje skal vere *noko* krav og regulering knytt til NKR og læringsutbyteskildringar, men det er likevel viktig at føresetnaden for NKR er at det skal styrke læring og opne opp læringsarenaar, ikkje avgrense og lukke. Tiltak for vidareutvikling av NKR i dette scenarioet bør difor vere tiltak som styrkar utdanningsinstitusjonanes kapasitet til å nytte NKR føremålstenleg. Det inneber at utdanningsinstitusjonane får eit større handlingsrom til å utvikle og justere læringsutbyteskildringane for utdanningane slik dei vurderer dei føremålstenleg. Å redusere det sentrale styringstrykket som NKR har gjennom regelverk vil kunne støtte opp under, og styrke, denne utviklinga. Dette er ei tilråding som er i tråd med dei NOKUTs sakkunnige tilrådde Kunnskapsdepartementet i gjennomgangen av læringsutbyteskildringar i høgare utdanning i 2015.³²⁰

Ein klar fordel ved eit slikt scenario er at det i stor grad byggjer vidare på ei utvikling som har vore i kraft i nær 10 år og som har hatt ein del substansielt positive effektar. Utdanningsinstitusjonane har bygd opp både kompetanse og infrastruktur for å jobbe innanfor det systemet og regelverket NKR inngår i. Det vil kunne vere krevjande å gjere større endringar i dette utan at det utgjer ei reell belastning for utdanningssektoren.

Den største ulempa ved dette scenarioet er at det i berre avgrensa grad er i tråd med føremåla og prinsippa for NKR, EQF og kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning. Det er sannsynleg at det ikkje vil styrke koplinga til andre lands kvalifikasjonsrammeverk. NKR er i dag lite relevant for arbeidslivet og for livslang læring i stort. Dette scenarioet vil ikkje styrke denne delen av feltet og vil potensielt kunne gjere NKR endå mindre relevant for arbeidslivet og mindre sentralt som verktøy for kompetansepolitikk, utover det formelle utdanningssystemet. Å halde fram med dagens innretning, eller styrke det i retning av utdanningssektoren, vil kunne gjere avstanden til europeisk utdannings- og kompetansepolitikk større. Det vil også redusere potensialet NKR har for å vere ein drivar i kompetansepolitikken i stort, både for arbeidslivsmobilitet og livslang læring.

Eit rammeverk for utdanning og arbeidsliv

Det andre scenarioet legg vekt på innretningar i NKR som fyrst og fremst bidrar til å gjere det relevant for arbeidslivet og som kan bidra til at informasjonen og kommunikasjonen mellom utdanningssektoren og arbeidslivet blir styrka. *Dette er eit kvalifikasjonsrammeverk som er særleg utforma som eit informasjonsverktøy.* Dette er ein alternativ veg for NKR som legg seg tettare opp til føremåla i NKR og EQF-rekommandasjonen, samstundes som det tar vare på viktige meirverdier som NKR har fått i tida det har verka på. Dette scenarioet legg til grunn at det eigarskapet dei ulike aktørane har, er avgjerande for meirverdien av NKR. Det betyr at vi legg mest vekt på verdien dette har for studentar, storsamfunnet og arbeidslivet, og til dels for utdanningssektoren, på bekostning av styring og regulering av utdanning, og potensielt for det pedagogiske arbeidet. Vidare har vi i dette alternativet fokusert på

³²⁰ Sørskår, «Kartlegging av læringsutbyttebeskrivelser», i–ii, 18–21.

føremåla for NKR og EQF og særleg dei plassane det er liten motsetnad mellom utdanning og kompetansepolitikk i og for arbeidslivet.

Sentralt i dette scenarioet er arbeidslivets behov, med vekt på å gjere det lettare å forstå utdanningar. Dette gjeld særleg å gjere læringsutbyteskildringar forståelege, å sikre at heile utdanningssystemet er godt kommunisert og at NKR bidrar til å kaste lys over delar av utdanningssystemet som elles er lite tilgjengeleg:

For det fyrste bør tiltak i dette scenarioet vere retta mot at læringsutbyteskildringane for utdanningane er utforma slik at dei blir både forståelege og relevante for arbeidslivet. Dei bør gje eit godt bilete av kva kompetanse arbeidsgjevarar kan forvente av ein kandidat, og dei bør vere utforma på ein slik måte at det er forståeleg for personar som ikkje er godt kjent med læringsutbyteskildringar og arbeid med utdanningar. Dette er eit område som rimelegvis vil kunne trekkje i ei anna retning enn dagens system, der både regelverket, nivåskildringane og dei inkluderte kvalifikasjonane dreier læringsutbyteskildringane «innover», mot styring, utvikling og kontroll.

Eit anna viktig moment for læringsutbyteskildringane er at dei i tillegg til å vere forståelege, bør vere relevante i den forstand at det gjev eit godt bilete av *skilnaden* mellom ulike utdanningar. Det kan bety at læringsutbyteskildringane er så fagspesifikke at dei gjev meirverdi som informasjonsverktøy – også for arbeidsgjevarar som er godt kjent med norske gradar og fagområde. På den måten kan NKR og læringsutbyteskildringar bidra til ikkje berre kaste lys over generiske skilnader i nivå, men også i faktiske skilnader i utbytte. Dette vil til dømes kunne bidra til meirverdi for å kunne skilje ulike kandidatar frå kvarandre.

For det andre er det rimeleg at det i dette scenarioet blir kasta lys over nettopp dei utdanningane som ikkje utan vidare er lett tilgjengelege. Vi kan nok anta at arbeidsgjevarar flest er fortrulege med dei vanlegaste utdanningskvalifikasjonane, i alle fall dei som utgjør utdanningsbakgrunnen til ein stor del av dei tilsette. Dette er typisk fag- og sveinebrev, fagskuleutdanningar, bachelorgradar og mastergradar. Det er imidlertid fleire formelle utdanningskvalifikasjonar og mange læringsløp som er mindre kjente og der det kan vere vanskeleg å få overblikk over skilnadene. Typiske døme på dette kan vere årseiningar i høgare utdanningar, eittårige mastergradar, PPU eller spesialiseringar. Eller det kan vere skilnader i fag- og yrkesopplæring med påbygging eller fagskuleutdanningar som byggjer på kvarandre. Andre aktuelle utdanningar kan vere ikkje-studiepoenggevendande etterutdanningar som går føre seg i det formelle utdanningssystemet. Eit scenario for NKR som primært er orientert mot arbeidslivet bør særleg inkludere desse utdanningane. Ein kan også vurdere tilsvarende innplasseringar av andre formelt regulerte sertifiseringar og autorisasjonar.

Eit slikt scenario kan også innebere læringsutbyteskildringar som er så spesifikke at ein faktisk kan lese ut av dei kva kandidaten kan. Dette betyr imidlertid at både nivået i NKR og læringsutbyteskildringane i mindre grad er knytt til minimumskrav for utdanningskvalitet, og meir til at den deskriptive kvaliteten er høg. Til dømes vil det bety at utdanningsinstitusjonane bør stå vesentleg friare i arbeidet med å utforme læringsutbyteskildringar, til fordel for å gjere dei realistiske og for å dekkje fleire utdanningsløp. Moglege tiltak kan vere å lause opp i koplinga mellom NKR og akkrediteringssystemet, gjennomgå både dei innplasserte utdanningskvalifikasjonar og ordningar for innplassering av andre, og gjere det nærliggande for utdanningsinstitusjonane å jobbe mot ei meir deskriptiv tilnærming til utdanningane sine.

For det tredje bør ei orientering av NKR mot arbeidslivet inkludere ein gjennomgang av systemet for godkjenning av utanlandsk utdanning. Utanlandsk utdanning er eit område kor det kan vere vanskeleg for arbeidsgjevarar å forstå kva dei står overfor. Å auke bruken og verdien av både nivå og læringsutbyteskildringar i nasjonale kvalifikasjonsrammeverk og EQF, og integrere det i godkjenningssystema, vil potensielt kunne bidra til nyttig informasjon til arbeidsgjevarar. Å eksplisitt leggje vekt på kvalifikasjonsrammeverk, snarare enn kvalifikasjonssystem, ved godkjenning av utanlandsk utdanning, kan også bidra til å gjere NKR generelt meir relevant for arbeidsgjevarar.

Eit slikt scenario vil også bli understøtta av utstrekt informasjonsarbeid og involvering av arbeidslivet i forvaltninga av NKR. For å gjere NKR meir relevant for arbeidslivet er det naturleg å leggje til rette for at arbeidslivet, gjennom arbeidsgjevarar, arbeidstakarar eller organisasjonar får eit større eigarskap til det, til læringsutbyteskildringane og til den vidare utviklinga av NKR. Dette vil vidare sannsynlegvis kunne gå på bekostning av dei aktørane som har stort eigarskap til NKR som styringsverktøy, det vil seie sentrale styresmakter, NOKUT og til dels utdanningsinstitusjonane.

Ein openberr konsekvens av dette scenarioet er at det sannsynlegvis vil redusere effektane NKR har inn mot kvalitetssikring og kvalitetskontroll og potensielt inn mot utdanningsinstitusjonanes arbeid med å utvikle og administrere utdanningar. Ein annan konsekvens er at det vil orientere NKR mot dei måla arbeidslivet og verksemdar har. Det kan bety at ei auka instrumentalisering av NKR i retning marknaden. Det kan i sin tur stå i ei spenning til korleis NKR kan fungere for livslang læring. Insentiv som trekk i retning eit meir konkurransedyktig arbeidsliv kan gå på bekostning av danningperspektiva som står særleg sterkt i det formelle utdanningssystemet og mål for det sjølvrealiserande og lærande menneske som ligg i livslang læring.

Ein fordel med dette scenarioet er at det er meir i tråd med EQF-rekommandasjonen og føremåla som ligg i NKR i dag. På den måten vil NKR også vere meir i tråd med andre europeiske kvalifikasjonsrammeverk og utviklinga på området. Det vil imidlertid føre med seg større endringar i sjølve NKR og forvaltninga av det. Dette scenarioet ligg lenger vekk frå dagens innretning, og å utvikle NKR i denne retninga vil innebære både endringar for utdanningsinstitusjonanes arbeid med læringsutbyteskildringar, men vil sannsynlegvis også kunne utløyse endringar på andre område. Dersom styrken i læringsutbyteskildringar for administrasjon, styring og akkreditering blir redusert, vil det kunne bli behov for andre verktøy som kan fylle denne rolla. Dette scenarioet vil ikkje fjerne behovet for å kvalitetssikre læringsutbyteskildringane, men vil orientere NKR vekk frå styring og kontroll, samt den utdanningsfaglege dimensjonen, og snarare vektleggje det kommunikative og deskriptive i læringsutbyteskildringane.

Eit rammeverk for livslang læring

Det siste scenarioet vi ser som mogleg for NKR er som eit kvalifikasjonsrammeverk som rettar seg mot, og skal leggje til rette for, livslang læring. *Dette er eit kvalifikasjonsrammeverk som er retta mot å anerkjenne og gje tilgang til ulike former for kompetanse og læring.* I eit slikt scenario forstår vi livslang læring fyrst og fremst som enkeltpersonars høve til å lære heile livet, på alle livets arenaar, og berre subsidiært i lys av arbeidslivets eller samfunnets behov. Enkeltpersonars behov for å lære heile livet kan handle om å få tilgang til arbeidslivet, utvide karriereløpet eller auke kompetansen for å kome arbeidslivets behov i møte. Men det kan også handle om å kompensere for lærebehov arbeidslivet ikkje kan tilfredsstillere, om å endre karriereløp eller tre ut av

arbeidslivet, eller om å tre inn i læringsarenaar som eksisterer uavhengig av arbeidslivet. Eit slikt scenario skil ikkje på ulike former for læring, ulike mål for læringa eller ulike arenaar kor læringa skjer, men legg heller til grunn at verdien av livslang og livsvid læring ligg i sjølve læringa, og at det kan vere vanskeleg å føreseie kva verdi denne har for arbeidsliv og storsamfunn i framtida. På denne måten vil dette scenarioet leggje mindre vekt på korleis kompetansen blir utnytta og meir på kor læring kan stimulerast.

Det er sjølvstøtt ikkje vassstette skott mellom desse områda. Både arbeidslivet og utdanningssektoren er viktige læringsarenaar, som kan vere læringsintensivt og som er plassar dei fleste er store delar av livet. Eit scenario for NKR som primært legg til rette for livslang læring vil prioritere *tilgang* til læringsarenaar og *læringstilbodet*. Dette kan naturleg nok ofte vere på linje med den kompetansen arbeidslivet har behov for eller som styresmaktene ønskjer, men det treng ikkje vere det. I staden for å forstå læringsutbyteskildringar og nivå som instrument for bruk av enkelpersonars kompetanse, legg det i dette scenarioet meir vekt på korleis NKR kan bli brukt for å gjere det både lettare og meir attraktivt for enkeltpersonar å delta på slike arenaar.

Dei to viktigaste drivarane i dette scenarioet vil vere å styrke NKRs orientering mot vurdering av realkompetanse og å innrette NKR slik at læringsløp også utanfor det formelle utdanningssystemet blir både lettare å forstå og meir tilgjengeleg. Nivåa og nivåskildringane bør på denne måten spegle reelt nivå og breidde på kompetanse og vere tilrettelagt for at det er enkelt både å vurdere og dokumentere desse. Vidare er det naturleg i eit slikt scenario at eit stort antal ulike læringsløp har sin plass i NKR, og at det er tilstrekkeleg ope til at det eignar seg for dokumentasjon av ein variert type læring. Meir enn eit kommunikasjonsverktøy og meir enn eit styringsverktøy for utdanningssektoren, kan NKR i eit slikt scenario vere den konseptuelle ramma rundt eit heilskapleg system for livslang læring. Som ein konsekvens bør nivåskildringane i eit slikt scenario bli utforma slik at dei i minst mogleg grad er eksklusivt knytt til enkeltkvalifikasjonar og heller rette det mot å vere ope mot alle typar læring, men samstundes einskapleg. NKR bør vere innretta mot å sjå kompetanse på tvers og ikkje som skilde frå kvarandre. Særleg bør ein unngå horisontale inndelingar av NKR.

Dette scenarioet er også relativt langt frå dagens system og vil krevje både konseptuelle endringar i NKR og regelverksendring. Det vil også vere knytt til fleire ulike politiske val om korleis kompetansepolitikken og systemet for livslang læring skal vere. Fordelen med scenarioet er at det langt på veg er i tråd med dei overordna prinsippa for livslang læring, og såleis meir på linje med dei uttala føremåla i NKR. Det vil også kunne tydeleggjere område som i liten grad har vore sentrale for kompetansepolitikken. Ulemper med scenarioet er at det ikkje berre ligg langt frå dagens system, men også eit godt stykke frå nasjonale kvalifikasjonsrammeverk i andre land det er naturleg å samanlikne seg med. NKR si kopling til EQF skjer mot eit europeisk bakteppe som har satt nettopp arbeidsliv og arbeidsmarknaden sentralt.

6.2 Tematiske tilrådingar

Vi har nokre konkrete tilrådingar som vi skal gjere greie for i det følgjande. Desse tilrådingane er meint å vise til område der vi finn utfordringar i empirien vår, område kor retningsvalet for NKR ligg latent, eller kor det er meir prinsipielle problemstillingar som gjeld for heile den overordna tilrådinga. Sjølv om desse framstår som uavhengig av kvarandre, er det viktig å sjå dei i samheng og i lys av kva veg ein ønskjer for NKR.

Etter vår vurdering bør Kunnskapsdepartementet

1. gjennomføre ein fullstendig gjennomgang av føremålsskildringane
2. redusere den sentrale reguleringa som følgjer av NKR, samt gjennomgå og avklare handlingsrommet for utdanningsinstitusjonane
3. avvikle delnivåa i NKR og sikre at alle relevante utdanningskvalifikasjonar er innplassert på det nivået det passar
4. opne NKR for høgare utdanning på nivå 5 og høgare yrkesfagleg utdanning på nivå over nivå 5 og utreie ulike administrative modellar for korleis det kan gjennomførast
5. vurdere innplassering av utdanningsløp som i dag ikkje er ein del av NKR i dag og vurdere å opne NKR for ulike former for etterutdanningar og ikkje-formell opplæring

Regulering og styring

Gjennomgangen vår har avdekkja at det på fleire område i både NKR og det omkransande regelverket er fleire utfordringar og moment som snakkar dårleg saman med utdannings- og kompetansopolitikken. Særleg har gjennomgangen avdekt behovet for å ta retningsval for korleis NKR skal verke. Mangelen på tydelege val og innretning på NKR har ført med seg forskyvingar mellom mål og effektar, og det er sannsynleg at det bidrar til at potensielle effektar i NKR forblir uutnytta. Det er etter vår vurdering svært utfordrande å ha eit stort og inngripande politisk tiltak med låg overlapp mellom føremåla og dei faktiske effektane. Vår overordna tilråding til Kunnskapsdepartementet er å klargjere kva NKR skal gjere og tilpasse innretninga og tiltak for å sikre at NKR både oppnår dei måla departementet set for NKR og unngår uheldige ikkje-intenderte effektar.

Regelverket, handlingsrommet, nivåskildringane og dei formulerte føremåla med NKR er til saman med på å gje føringar og forventningar til *korleis* og *for kva* læringsutbyteskildringane er utforma. Det er sannsynleg at læringsutbyteskildringar som er laga for å tilfredsstille akkrediteringskrava og inngå i eit kvalitetssystem, er ulike læringsutbyteskildringar som primært er retta mot studentanes læring, eller ulike læringsutbyteskildringar som er meint til å skildre læringsutbytet for potensielle arbeidsgjevarar. Eit klarare kommunisert mål med læringsutbyteskildringane, med tilsvarande forankring i regelverk og retningslinjer, vil kunne bidra til å få fram betre og meir målretta bruk av NKR. Dette bør etter vår vurdering føre med seg ein fullstendig gjennomgang av føremålsskildringane. Ein slik gjennomgang bør sikre at det er samsvar mellom målet for NKR, måtane NKR og læringsutbyteskildringane verkar på og politiske ambisjonar for utdannings- og kompetansesystemet. Vidare bør det innebere ein gjennomgang av dei sentrale styrings- og reguleringsmekanismane NKR inngår i og bør sikre at forankringa NKR har i regulering, og særleg i lov og forskrift, bidrar til å understøtte prinsippa i NKR.

Det er liten tvil om at eit NKR som har ei stor slagside mot styring og administrasjon samt regulering og kvalitetskontroll av høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning, er det som ligg tettast opp til dagens situasjon. Grenseoppgangane mellom styresmaktenes legitime behov for styring av utdanningane og kvalitetskontroll, og utdanningsinstitusjonanes autonomi og handlingsrom, er eit stort og viktig tema, men som ligg klart utanfor denne evalueringas mandat. Vi tar ikkje her stilling til kva handlingsrom for utdanningsinstitusjonane eller kva grad av styring som er føremålstenleg generelt.

Imidlertid er det ein god del usikkerheit knytt til korleis NKR grip inn i både dei faglege og dei utdanningsfaglege aktivitetane til utdanningsinstitusjonane. Graden av sentral regulering, og måten dette blir gjort på i dag, utfordrar på fleire måtar både logikken i, og prinsippa for, kvalifikasjonsrammeverk. Avstanden mellom styringstrykket og dei uttala føremåla bidrar til uklare forventningar, og det er sannsynleg at det gjer det vanskelegare å utnytte potensialet. For at NKR skal kunne fungere for dei ulike føremåla vi har diskutert over, er det avgjerande at avtakarane har eigarskap til det, og at systemet tillèt tilstrekkeleg fleksibilitet. Dagens styringstrykk er etter vår vurdering til hinder for alle scenarioa.

Det er ei viss spenning mellom bruken av NKR til styring og regulering på den eine sida og bruken av NKR som pedagogisk og didaktisk verktøy for utvikling og gjennomføring av utdanningane på den andre sida. NKR har i dag fleire effektar på utdanningsinstitusjonanes arbeid med utdanningane sine, og eit større handlingsrom til å tilpasse læringsutbyteskildringane til det utdanningsfaglege arbeidet kan bidra til å styrke den pedagogiske rolla til NKR. Å gje utdanningsinstitusjonane og fagmiljøa større handlingsrom til å avvike frå delar av nivåskildringane eller tilpasse læringsutbyteskildringane, eller gjere nivåskildringane opnare og meir generiske, vil kunne bidra til å styrke den utdanningsfaglege rolla NKR spelar, på bekostning av styrings- og kontrollmekanismane. Å bruke NKR til å sentralt styre læringsutbytet til utdanningar vil til gjengjeld gå på bekostning av den utdanningsfaglege forankringa av læringsutbyteskildringane. Sjølv om det er stor variasjon i opplevingane av i kva grad NKRs styring av handlingsrommet til utdanningsinstitusjonane verkar negativt, er det etter vurderingane i denne evalueringa sannsynleg at sterk sentral styring bidrar til å redusere positive effektar på tvers av alle scenarioa og skapar forvirring rundt korleis NKR verkar.

Det er også mogleg å gje klarare forventningar eller føringar, i regelverk, retningslinjer eller føremål, til at læringsutbyteskildringane fyrst og fremst skal vere informative for personar utanfor utdanningssystemet. Å gjere dette vil trekkje NKR klart meir i retning av arbeidslivet og vil kunne gjere det meir tilpassa livslang læring, men vil sannsynlegvis kunne vere mindre relevant for det utdanningsfaglege arbeidet og klart mindre nyttig for reguleringsføremål. Å skulle informere studentar om det forventa læringsutbytet for at dei skal kunne ta større eigarskap til eiga læring og kommunisere kva som er forventa av dei, kan vere svært ulikt det å skulle kommunisere til storsamfunnet om kva dei kan forvente av ein uteksaminert kandidat. Å skulle orientere NKR mot mobilitet generelt, og arbeidsliv og spesielt, vil også kunne krevje eit større handlingsrom for utdanningsinstitusjonane til å avvike frå nivåskildringane og tilpasse læringsutbyteskildringane til føremålet. Eit slikt føremål vil imidlertid kunne stå i motsetnad til den pedagogiske og didaktiske innretninga.

Ein anna måte å gje utdanningsinstitusjonane større handlingsrom på er å gjere det mogleg å gjere endringar i dei overordna læringsutbyteskildringane, utan at det løyser ut nye akkrediteringsprosessar. Utfordringa somme utdanningsinstitusjonar peikar på, med at koplinga mellom NKR, regelverket og akkrediteringssystemet bidrar til å gjere utdanningane meir statiske, kan delvis avhjelpast med ulike former for sjølvakkreditering, særleg i høgare yrkesfagleg utdanning. Å gje læringsutbyteskildringane og NKR ein mindre sentral plass i regelverket vil i alle høve kunne gje utdanningsinstitusjonane større rom for løpande tilpassingar, anten for utdanningsfaglege eller arbeidslivsrelaterte omsyn.

Denne tilrådinga fører med seg eit siste element. Å redusere styringsdimensjonen i NKR, og gje avtakarar større handlingsrom, er i tråd med, og bør støtte ytterlegare opp under, prinsippet i NKR om at det er *læringsutbytet* og ikkje innsatsfaktorar som er viktig. Di meir NKR er knytt til systemisk regulering som akkreditering og kvalitetssikring, og knytt til

sektorspesifikke krav, di meir vil det gjere skiljet mellom læringsutbyte og systemiske innsatsfaktorar uklart. Det har vore mange innspel og merknader som gjeld forholdet mellom institusjons- og utdanningstypar og sektorar. Bruken av NKR som regulering bidrar til å gjere grenseoppgangane uklare og gjer det utfordrande å forstå NKR. Ein gjennomgang av regelverk og føremålsskildringar kan og bør bidra til å klargjere dette slik at det er tydeleg at nivåa i NKR står på eigne bein.

Delnivåa i NKR

NKR opererer med delnivå på nivåa 5 og 6. Det er i all hovudsak omfanget på utdanningane som bestemmer om dei får høve til å vere på 5.1 eller 5.2, og det er også omfanget som klarast skil høgskulekandidatgraden på 6.1 og bachelorgraden på 6.2. I denne evalueringa har det kome fram at delnivåa på nivå 5 er ei kjelde til utfordringar og ser ut til å ha liten meirverdi. Det er vanskeleg for institusjonane å skilje mellom dei, og nivå 5.1 bidrar meir til å gjere grenseoppgangen mellom nivå 4 og 5 meir uklar enn det er med på å rydde internt i eitt nivå. Inndelinga ser også ut til å gje lite meining for arbeidslivet. For nivå 6 er delnivået 6.1 meint til å skulle ivareta høgskulekandidatgraden, men ettersom denne graden har blitt nær ikkje-eksisterande i dagens utdanningslandskap, er dette delnivået også svært lite funksjonelt i NKR. Vi kan ikkje sjå at delnivåa bidrar til å styrke nokon av scenarioa. Delnivåa er forvirrande for utdanningsinstitusjonane og vanskeleggjer kommunikasjonen rundt nivået til dei norske utdanningane til utanlandske studentar, arbeidsgjevarar og utdanningsinstitusjonar. I beste fall kan delnivåa bidra til ei meir nyansert, statleg regulering av utdanningane, men heller ikkje her har vi sett meirverdi. På tvers av alle scenario framstår delnivåa som å verke negativt. Vi tilrår at delnivåa blir fjerna, og at naudsynte endringar i nivåskildringane og innplasseringane blir gjort i tråd med dette.

Å fjerne delnivåa i NKR har få og små konsekvensar for NKR og vil etter vår vurdering ikkje røre ved forholdet til EQF. Det vil derimot kunne styrke best-fit-prinsippet i NKR og vil vere i tråd med eit auka handlingsrom for utdanningsinstitusjonane. Det vil imidlertid kunne ha konsekvensar for korleis Noreg handterer dei korte syklusane, eller delkvalifikasjonane, i kvalifikasjonsrammeverket for høgare utdanning. Kunnskapsdepartementet bør eventuelt avklare korleis desse skal vere. Å fjerne delnivå vil kunne ha konsekvensar for kva krav dei ulike utdanningane som i dag er på 5.1 og 6.1 må tilfredsstillе, og det kan vere at det særleg innan høgare yrkesfagleg utdanning er utdanningar som har læringsutbyte som ikkje er på tilstrekkeleg høgt nok nivå. Fleire utdanningsinstitusjonar vil kunne måtte gjere ein jobb i ein overgangsfase for at læringsutbyteskildringane blir i samsvar med det nivået dei skal vere på. Kor stor denne endringa er er imidlertid avhengig av kva endringar som skjer i NKR og det omkransande regelverket elles. Med eit større handlingsrom vil dette i berre avgrensa grad føre til meirarbeid for desse utdanningsinstitusjonane. Det same gjeld dersom nivåskildringane blir gjort meir generiske og blir koplå frå både utdanningssektorane og dei innplasserte kvalifikasjonane. Det vil i seg sjølv bidra til at det er lettare for utdanningsinstitusjonane å tilpasse seg det overordna nivået.

På denne måten vil vi ikkje seie at å fjerne delnivåa i seg sjølv trekk NKR i ei eller anna retning, men det vil samverke med andre tiltak og er koplå til retningsvalet for NKR. Korleis ein løyser utfordringar knytt til dei kvalifikasjonane som allereie er innplassert på delnivåa i NKR, vil med andre ord bidra til å peike ut eller styrke eit scenario, på bekostning av andre.

Slik vi ser det er argumenta mot å ha eit eige nivå for høgskulekandidat styrka i løpet av dei åra NKR har vore verksam. Med tanke på at vi har fleire kvalifikasjonar i høgare utdanning som ikkje er inkludert i NKR, korkje gjennom innplassering eller eige nivå, framstår det

unaturleg at høgskulekandidatutdanninga skal rettferdiggjere eit eige delnivå i NKR. Nivåa i NKR er ikkje meint å gje eit ein-til-ein forhold til utdanningskvalifikasjonane.

Innsatsfaktorar, som kva utdanningar det kvalifiserer til eller omfanget på kvalifikasjonane, bør ikkje vere relevante for kva eit (del)nivå er forstått som. Det er lite føremålstenleg og prinsipielt utfordrande å skulle la enkeltkvalifikasjonar vere berarar av nivåa i kvalifikasjonsrammeverk. Det er som sagt kompleksiteten i læringsutbytet på tvers av fag og læringsarenaar som definerer nivåa, og systemiske innsatsfaktorar er ikkje eit viktig argument for å oppretthalde delnivå.

Innplassering av utdanningskvalifikasjonar

På tvers av alle ulike scenario tilrår vi å opne opp NKR for å kunne gje høgare yrkesfagleg utdanning på alle nivåa over nivå 5 i NKR. I empirien vår har vi sett relativt få og avgrensa konkrete utfordringar. Desse kan også truleg løysast med dagens system. Spørsmålet om innplassering av høgare yrkesfagleg utdanning er imidlertid av meir prinsipiell karakter. Fagskulane har vore tydelege på eit behov, ein evne og ei vilje til å gje utdanningar på høgare nivå, og det er sannsynleg at dagens innplassering fungerer som eit hinder for utvikling i denne sektoren og bidrar til å skape blindvegar. Vi tilrår å opne opp for høgare yrkesfagleg utdanning på nivåa over nivå 5. Det er imidlertid mange atterhald på dette området.

Frå denne evalueringa er det tydeleg at høgare yrkesfagleg utdanning står overfor mange uavklarte problemstillingar og moglege retningsval for kva denne sektoren skal vere og kva plass den skal ha i utdannings- og kompetansepolitikken. Dette er problemstillingar som spenner frå store spørsmål om høgare yrkesfagleg utdanning skal vere orientert mot mindre vidareutdanningar for yrkesaktive eller mot grunnutdanning og større utdanningsløp i forlenging av fag- og yrkesopplæringa, til meir konkrete spørsmål om omfang, gradar, studiepoeng, overgangsordningar til høgare utdanning, og så vidare. Likeins har til dømes UHR uttrykt uro over korleis dette kan leggje press på høgare utdanning og utfordre utdanningskvaliteten.

Det er viktig å understreke at når vi tilrår å opne NKR for høgare yrkesfagleg utdanning på nivå over nivå 5, vil det ikkje avklare mange av desse spørsmåla. Tilrådinga kviler på føresetnaden om at skiljet mellom nivå og innsatsfaktorar blir oppretthalde og forsterka. Det vil til dømes ikkje i seg sjølv føre til at høgare yrkesfagleg utdanning blir ein del av systemet for høgare utdanning, opne opp for ECTS for fagskuleutdanningar eller opne opp for former for yrkesbachelor og andre gradsnemningar, skape automatiske overgangar, krav til godkjenning, eller liknande. Dette, og meir, er spørsmål som den høgare yrkesfaglege utdanningssektoren står overfor og er opptatt av, men som utgjør politiske val for denne utdanningstypen. Det er viktig å halde desse prinsipielt skild frå spørsmålet om innplassering i NKR.

Som for høgare utdanning kan det vere gode og legitime grunnar til å regulere mange sider av høgare yrkesfagleg utdanning. Vi tar ikkje stilling til desse her, utover å slå fast at NKR ikkje bør vere det som står i vegen for utvikling av høgare yrkesfagleg utdanning med eit læringsutbyte på eit høgare nivå. I alle scenario tilseier logikken og prinsippa i NKR at det skal stimulere til meir læring, ikkje avskjere utdanningstypar og gjere enkeltnivå eksklusive for éin del av utdanningssektoren. NKR bør etter vår vurdering bidra til å byggje ned hinder. Vidare bør nivåa i NKR vere klart skild frå dei systemiske innsatsfaktorane. Kort sagt kan det vere behov for å regulere høgare yrkesfagleg utdanning, men NKR bør ikkje vere reiskapen for å gjere dette.

Med utgangspunktet i prinsippa i NKR bør etter vår vurdering NKR ikkje stå i vegen for utvikling av læringsutbytte i høgare yrkesfagleg utdanning. I denne tilrådinga er vi samstundes medvitne om at ei endring i innplassering vil utløyse mange spørsmål av strukturell og administrativ art. Dette kan til dømes vere spørsmål om kvalitetssikring, krav til fagmiljø, institusjonskategoriar og fullmakter. Og svara på desse spørsmåla vil ha konsekvensar for kva veg fagskulesektoren vil gå i, men somme vil også ha konsekvensar for kva retning NKR går i. Mykje meir enn *om* er spørsmålet etter vår vurdering *korleis*.

Dersom å opne NKR for høgare yrkesfagleg utdanning på høgare nivå blir gjort ved å introdusere eit parallelt sett med nivåskildringar, vil det sannsynlegvis trekkje NKR i retning av utdanningssektoren, på bekostning av NKRs verdi for arbeidslivet og for livslang læring. For det fyrste vil dette kunne bidra til auka avstand mellom høgare yrkesfagleg utdanning og høgare utdanning. Ein parallell modell vil kunne vidareføre, forsterke og til dels sementere, sektoranes eigenart – og dermed innsatsfaktorar. Det vil bidra til lågare risiko for samanblanding av utdanningstypane, men vil motverke, eller i det minste ikkje bidra til å styrke, overgangar mellom delar av utdanningssektoren samanlikna med ein paraplymodell. For det andre vil det i større grad spegle utdanningssystemets inndeling i sektorar, meir enn det vil spegle dei enkelte utdanningane. Det kan bidra til å gjere høgare yrkesfagleg utdanning til ein klarare og fullverdig utdanningsveg for fagutdanning heilt generelt. For det tredje vil det det kunne knyte utdanningane tettare opp til den kunnskapsbasen som er nedfelt i nivåskildringane for den søyla dei høyrer heime i, avhengig av korleis desse blir utforma og kva som er utdanningsinstitusjonanes handlingsrom. For det fjerde vil parallelle nivåskildringar rimelegvis leggje til rette for realkompetansevurderingar opp mot sektorspesifikke nivåskildringar, på bekostning av opnare og meir fleksible standardar for vurdering av realkompetanse. Det kan gjere realkompetansevurdering meir målretta internt i ei søyle, men mindre tilgjengeleg på tvers av utdanningstypar.

Ein stor fordel med eit parallelt system er at det er vesentleg mindre arbeids- og kostnadskrevjande på kort sikt. Det vil i praksis handle om ein variant av å utvide dagens nivåskildringar, med nivåskildringar som er tilpassa høgare yrkesfagleg utdanning på dei respektive nivåa. Ei ulempe er at det vil gjere NKR ytterlegare i utakt med EQF og dei viktigaste utviklingstrekkja blant europeiske kvalifikasjonsrammeverk. Det vil også vere det alternativet som i minst grad støttar opp under føremåla med EQF og NKR. Ein annan konsekvens med parallelle nivåskildringar er at det vil kunne gjere det vanskelegare å gje etterutdanningar plass i NKR. Di tettare nivåskildringane er kopla til utdanningstypar, og di meir eksklusive dei er for desse utdanningstypane, di mindre relevante er dei for ikkje-formell opplæring og etterutdanning i utdanningssektoren. Dersom det blir aktuelt å lage system for dette, må desse anten falle inn under ei av dei to søylene, eller det vil bli naudsynt å supplere med ytterlegare ei søyle. På den måten vil dette klart trekkje NKR i retning utdanningssektoren og læringsutbyttet for dei enkelte utdanningstypane, men vil også oppretthalde ei utfordrande systemisk inndeling i NKR.

Som motsats til dette vil eitt felles sett med nivåskildringar, på tvers av utdanningstypar, leggje til rette for meir fleksibilitet og utveksling mellom ulike delar av utdanningssektoren og for andre typar læring som fell utan for desse utdanningane. Eit slikt sett med nivåskildringar vil kunne vere meir generiske, eller gje fleire alternativ, enn dagens nivåskildringar og vil på den måten gje også utdanningsinstitusjonane større handlingsrom til å gjere tilpassingar. Felles, overordna nivåskildringar vil kunne byggje opp under at *nivået* legg vekt på kva som er felles på tvers av ulike typar læring, medan læringsutbytteskildringane vil leggje vekt på *skilnadene* mellom den enkelte utdanning eller

program. Det kan bidra til å gjere læringsutbyteskildringane meir relevante både for arbeid med utdanningar og som kommunikativt verktøy. Det vil også invitere meir til å sjå på andre typar læring og opplæring og vil i mindre grad sementere NKR som eksklusivt for formelle utdanningskvalifikasjonar. På denne måten vil det i større grad opne mot livslang læring og delvis mot arbeidslivet, avhengig av andre endringar i NKR.

Ved å skildre læring uavhengig av læringsarena vil eitt sett med felles nivåskildringar i større grad vere kompatibelt med føremåla for NKR og vil vere tettare opp til EQF. Det vil til gjengjeld løyse ut eit større arbeid som vil ha administrative og faglege konsekvensar på kort sikt, både for enkeltutdanningar og for forholdet til QF-EHEA. For dei fleste utdanningar bør vi kunne leggje til grunn at læringsutbyteskildringane allereie vil vere i tråd også med meir generiske nivåskildringar, og at det difor vil krevje mindre arbeid. Det vil likevel kunne vere utfordrande å skaffe til vege felles nivåskildringar som opplevast som både relevante og dekkjande for heile utdanningssektoren.

Å opne NKR for høgare yrkesfagleg utdanning på nivåa over nivå 5 vil også potensielt utløyse eit større arbeid knytt til regelverket og akkreditering. Det er som sagt ingenting i ei ny innplassering som automatisk gjev svar på korleis dette skal skje, og det er ingen automatikk i at krava til kvalitetssikring skal vere meir omfattande for utdanningar på høgare nivå, men det vil heller ikkje vere urimeleg å vente. Tilsvarande vil ein kunne forvente ein diskusjon om korleis ein skal strukturere dei høgare yrkesfaglege utdanningane på dei ulike nivåa, mellom anna når det gjeld grads-/nemningsstruktur. Kunnskapsdepartementet må avklare kva forventningar dei har til høgare yrkesfagleg utdanning ved ei eventuell ny innplassering.

På same måte som vi ikkje ser prinsipielle motførestillingar mot høgare yrkesfagleg utdanning på høgare nivå, kan vi heller ikkje sjå grunnar til at det ikkje skal vere mogleg å tilby høgare utdanningar på nivå 5. Vi har ingen empiri som tilseier at det er eit behov for dette i dag, og det kan vere at det er mest aktuelt for etterutdanningar, snarare enn dagens utdanningskvalifikasjonar. Vi legg difor heller ikkje stor vekt på dette poenget, anna enn å peike på at det at ei utdanning er på nivå 5 ikkje er inkompatibelt med å vere høgare utdanning, basert på prinsippet i NKR aleine. Vi har her, igjen, lagt til grunn at nivåa i NKR er uttrykk for kompleksitetsnivået på læringsutbytet og impliserer ingenting i form av opptak, kunnskapsbase, forankring, regelverk eller fagmiljø. Den forskingsbaserte utdanninga, både i form av utbyte, innhald og fagmiljø, er – og bør vere – regulert på andre måtar enn NKR.

Innplassering av mindre utdanningar og etterutdanning

I høgare utdanning er det ei rekke utdanningsløp som ikkje er innplassert i NKR, men likevel er underlagt dei fleste av krava som ordinære, gradsgjevande utdanningar er. For utdanningssektoren er det eit svært avgrensa problem, all den tid desse ofte også inngår i andre utdanningsløp og såleis gjerne blir handtert som delkvalifikasjonar av større kvalifikasjonar. Dette er til dømes årseiningar, PPU, forkurs, og liknande. Imidlertid er det ikkje usannsynleg at nettopp utdanningsløp som ikkje er dei største og meste kjente, er utdanningar som arbeidslivet vil ha størst problem med å forstå kva er. Å gje også desse ein plass i NKR, samt kommunisere desse med klare læringsutbyteskildringar og nivå i NKR, vil kunne bidra til auka forståing i arbeidslivet og potensielt gjere det lettare for arbeidssøkjjarar å vise til desse for å kommunisere kva læringsutbyte dei sit att med etter enda utdanning.

Ved at heile utdanningssystemet har ei avklart kopling til NKR vil det kunne bidra til at NKR i større grad fungerer som informasjonsverktøy for studentar og arbeidsliv, og det vil gje ein

klarare struktur for korleis utdanningsløp er plassert. Ei heilskapleg og meir konsistent skildring av alle utdanningsløp i NKR vil kunne gjere det lettare for enkeltindivid å orientere seg og vil kunne styrke tilgangen til formell utdanning. På denne måten vil dette kunne bidra til å trekkje NKR i retning arbeidslivet. Vi trur samstundes det vil ha relativt få konsekvensar for utdanningssektoren. Slik innplassering av mindre utdanningar kan også bidra til å auke tilfanget av læringstilbod, ved at det blir meir attraktivt å utvikle dei og at dei får ein meir formell status. På den måten kan dette også bidra til å gjere læringsløp meir tilgjengelege, og såleis leggje betre til rette for livslang læring.

Auka fleksibilitet og handlingsrom for utdanningsinstitusjonane vil gjere både innplassering og arbeidet med læringsutbyteskildringar for desse utdanningane mindre krevjande. Anten ved at regelverket gjev større handlingsrom, eller ved at nivåskildringane blir meir opne og generiske, kan mindre utdanningar lettare finne ein naturleg plass i utdanningssystemet. Ved å innplassere desse slik at det er mogleg å kommunisere eit klart nivå og eit klart omfang, kan NKR bidra til å kaste lys over eit samansett utdanningssystem. Det vil også kunne bidra til redusere forvirring og styrke informasjonen ved ei eventuell auke av mindre utdanningar. Samstundes er det usikkert både kor stort behovet er, og kor mange utdanningar dette er aktuelt for. Vi tilrår at Kunnskapsdepartementet vurderer innplassering av utdanningsløp som i dag ikkje er ein del av NKR i lys av kva retning ein ønskjer å utvikle NKR i.

På same måte som innplassering av mindre utdanningskvalifikasjonar, er det også mogleg å utforme eit system for innplassering av ikkje-formell opplæring. Dette er noko som Kunnskapsdepartementet peikar ut som ei ønska utvikling ved innføringa av NKR og som eit fleirtal av medlemmane i gruppa som utreia dette spørsmålet støtta i 2015. Markussen-utvalet følgde det opp i 2019 ved å etterspørje ei slik ordning, og arbeidslivspartane uttrykkjer også eit ønske om dette i vår evaluering.

Ikkje-formell opplæring utgjer ein stor del av opplæringa som skjer, og arbeidsplassen, organisasjonar, foreiningar og andre private initiativ er viktige læringsarenaar. For dei som har avslutta grunnutdanninga er det langt fleire personar som deltar i slik opplæring enn dei som deltar i formell utdanning. Det skjer med andre ord ei stor mengde strukturert opplæring i regi av ei lang rekkje ulike aktørar, men som ikkje har nokon plass i NKR. Det er ikkje lett å vurdere dei konkrete behova for innplassering av ikkje-formell opplæring eller kvalifikasjonar i NKR, og vi kan ikkje meir enn å indikere kva moglege effektar kan vere.

Vi ser ingen prinsipielle motførestillingar for å opne NKR opp for andre typar læringsløp, og vi ser liten til ingen risiko for store negative konsekvensar for formell utdanning. Tvert om vil det vere i tråd med dei opphavlege ambisjonane, dei uttala føremåla og utviklinga internasjonalt. Dersom det opnast for ei innplassering av slike kvalifikasjonar, vil dette styrke NKRs rolle opp mot arbeidslivet og livslang læring. Det er sannsynleg at det vil kunne bidra til både større kjennskap, involvering og eigarskap hos arbeidsgjevarar og enkeltpersonar. I kva grad ei slik opning vil orientere NKR mot livslang læring og i kva grad det vil ha ønska positive effektar, avhenger av både korleis ei slik ordning blir utforma og andre endringar i NKR. Eitt felles, overordna sett med nivåskildringar uavhengig av sektor og læringsløp vil til dømes kunne bidra til auka fleksibilitet og anerkjenning av alle typar læring. Parallele nivåskildringar retta mot akademiske og yrkesfaglege utdanningar vil derimot gjere ei slik ordning meir utfordrande og vil kunne bidra til å svekke relevansen og verdien av innplasseringa av andre kvalifikasjonar. Læringsløp utanfor det formelle utdanningssystemet vil i mindre grad vere godt tilpassa desse nivåskildringane.

Å opne NKR for andre læringsløp enn formelle utdanningskvalifikasjonar vil kunne vere aktuelt for ei rekkje svært ulike læringsløp og kvalifikasjonar. For det fyrste har vi ulike yrkesretta kurs som er knytt til yrkesutøving og skjer i forlenging av oppgåver i arbeidslivet. Dette kan til dømes vere opplæring i verktøy, IT-sertifiseringar, opplæring i kvalitetssystem, eller liknande. For det andre har vi kurs som er meir retta mot enkeltpersonars ønske om å lære meir eller som er nyttig for dei utanfor arbeidslivet. Dette kan til dømes vere språkkurs, sertifiseringar eller kurs i sport og friluftsliv, instruktøropplæring, eller liknande. For det tredje har vi etterutdanningar som er utarbeidd av utdanningsinstitusjonar og som er knytt til formell utdanning, utan at det er studiepoenggjevande. Til slutt har vi formelle kvalifikasjonar som ikkje er ein del av det formelle utdanningssystemet, som spesialistutdanningar, meisterbrev, og så vidare. Alle desse vil sannsynlegvis har ulike nedslagsfelt og ulike krav til kvalitetssikring. Ved ei eventuell utarbeiding av ei ordning for innplassering av etterutdanningar er det viktig å vere medviten den store variasjonen som eksisterer i dette feltet og vere tydeleg på kva ordninga er retta inn mot. Det som er relevant og attraktivt for arbeidslivet, bidrar ikkje naudsynleg til livslang læring for enkeltindividet – og omvendt.

Vi har eit svakt grunnlag for å slå fast behovet eller nedslagsfeltet for ei ordning for innplassering av ikkje-formell opplæring i NKR, og attraktiviteten vil sannsynlegvis avhenge av fleire, ulike rammefaktorar og innretninga av NKR generelt. Sjølv om konteksten ikkje er identisk viser erfaringane frå land som har innført liknande ordningar ein hovudtendens i retning større engasjement og involvering av arbeidslivet i det som har med kvalifikasjonsrammeverket å gjere. Det er heller ikkje urimeleg å vente at auka involvering og merksemd kan støtte opp under at NKR generelt blir meir relevant for arbeidslivet. Dersom NKR blir meir relevant for arbeidslivet på grunn av ikkje-formell opplæring, vil det kunne bidra til større kjennskap også for dei formelle utdanningskvalifikasjonanes plass i NKR.

I eit eventuelt arbeid med ei slik ordning må styresmaktene sjå potensialet for positive effektar for arbeidslivet i lys av dei økonomiske og administrative kostnadene for ei slik ordning, og kva konsekvensar det vil kunne ha for NKR generelt. Samstundes bør ei slik ordning bidra til å understøtte prinsippa i NKR og vere i tråd med EQF-rekommandasjonen. Det inneber mellom anna at det er læringsutbytet, og ikkje innsatsfaktorar, som bør avgjere kva nivå ein kvalifikasjon ligg på. Vidare er innplassering i NKR uttrykk for kva læringsutbyte ein kan forvente av ein person som har gjennomført eit læringsløp. Det inneber at det er kompetansen til enkeltindividet som er dokumentert, og at det denne som har eigarskapet til denne kompetansen.

For meisterbrevskvalifikasjonen har vi drøfta dei prinsipielle utfordringane med at bruken av ein kvalifikasjon fordrar betalt oppføring i eit register.³²¹ Ei innplassering i NKR og bruken av desse nivåa for å uttrykke eit læringsutbyte, er etter vår vurdering ikkje kompatibelt med til dømes krav om betaling, medlemskap eller andre innsatsfaktorar som vilkår for kvalifikasjonen. Eit læringsutbyte høyrer til den som har lært. Det er forståeleg og ikkje urimeleg at ein organisasjon tar seg betalt for ulike tenester, som oppføring i register og andre medlemsfordelar. Det er også rimeleg at organisasjonar tar betalt for både opplæringsopplegg og saksbehandling. Dette må imidlertid vere klart skild frå den dokumenterte kompetansen. Kvalifikasjonane i NKR skal vere uttrykk for dokumentert

³²¹ Sjå s. 106

læringsutbytte, og faktisk kompetanse, og det kan ikkje vere slik at denne dokumentasjonen fell vekk ved manglande medlemskap.

Vi tilrår at dersom styresmaktene ønskjer å jobbe vidare med innplassering av andre kvalifikasjonar enn i dag, bør desse sjåast i samanheng og vere ein del av ei heilskapleg ordning. Å innplassere enkeltkvalifikasjonar eksklusivt vil etter vår vurdering i liten grad bidra til betre samanheng og konsistens i NKR. Likeins vil eit sterkt styringsfokus i NKR kunne bidra til å gjere det vesentleg mindre attraktivt for aktørar utanfor det formelle utdanningssystemet. Samstundes er det avgjerande at det er gode og gjennomsluktige krav til kvalitetssikring til læringsutbytte og innplasseringar slik at NKR bidrar til forståing og tillit. Eit slikt arbeid inneber å utreie regelverksendringar, prosedyrar for vurdering av læringsutbytte, krav til kvalitetssikring, finansiering og forholdet til andre kvalifikasjonar i NKR. Dette arbeidet må sjåast i lys av tilrådingane for utvikling av nivåskildringar og kvalifikasjonstypar.

6.3 Oppsummering

Denne evalueringa har vist at det er ein avstand mellom kva NKR er meint å gjere og kva dei faktiske effektane er. Fleire effektar av NKR er ikkje i tråd med føremåla. Det er grunn til å leggje til grunn at innretninga av NKR gjer at det ikkje fungerer godt, og at ulike avtakarar ikkje er i stand til å utnytte potensialet i rammeverket. Vi har også vist at det er urealistisk at NKR skal gjere alt det er sett ut til å gjere, og at fleire eksplisitte og implisitte målkonfliktar bidrar til at NKR fungerer mindre godt enn det kunne gjere.

Vi argumenterer for at NKR står overfor retningsval, og at det er naudsynt å avklare kva NKR skal vere og gjere framover. Vi har difor sett ut tre ulike scenarior, kor NKR blir utvikla i retning av *utdanningssektoren*, mot *arbeidslivet* eller mot å bli eit rammeverk for *livslang læring*. I kvart av desse scenarioa følgjer det ulike problemstillingar og tiltak, og det vil ha ulike konsekvensar. Vi meiner imidlertid at *kva for eitt* av desse moglege retningane NKR bør ta, er eit politisk val. Kva NKR skal vere i framtida er spørsmål som er tett knytt til både andre retningsval for utdannings- og kompetansepolitikken, og til kva rolle ein ønskjer at NKR skal spele i denne politikken.

Den overordna tilrådinga som kjem ut av denne evalueringa er at Kunnskapsdepartementet bør ta val om kva retning NKR skal gå i. I tillegg har vi peika ut fem konkrete tilrådingar til Kunnskapsdepartementet. Dette er tilrådingar på område kor vi meiner retningsvalet vil utløyse nokre problemstillingar eller som gjeld på tvers av alle scenarioa. Saman utgjer dette den samla tilrådinga frå evalueringa, og som er basert på det empiriske materialet, føremåla med NKR og prinsipielle vurderingar av NKR, kvalifikasjonsrammeverk generelt og læringsutbyteskildringar.

Vi har imidlertid avgrensa tilrådingane til det som gjeld NKR aleine. Det er sannsynleg at retningsval for NKR vil løyse ut, eller framskande, problemstillingar for andre delar av utdannings- og kompetansepolitikken, eller at retningsval for denne politikken legg rammer for kva NKR skal vere. Særleg når det gjeld kva plass høgare yrkesfagleg utdanning har og skal ha i det norske utdanningssystemet, og kva posisjon ikkje-formelle kvalifikasjonar skal ha, er viktige spørsmål, men som vi ikkje tar stilling til i tilrådingane.

7 Konklusjon

Denne evalueringa satt seg føre å

1. kartleggje funksjonane og effektane som NKR har på dei to områda utdanningskvalitet og regulering av utdanning, og mobilitet og livslang læring.
2. vurdere om desse verknadane er i tråd med dei fastsette føremåla med NKR
3. leggje til rette for ei kunnskapsbasert vidareutvikling av NKR på områda regulering av utdanning og utdanningskvalitet, og mobilitet og livslang læring

Eit større empirisk materiale gjev oss eit omfattande kunnskapsgrunnlag om effektane NKR har hatt og korleis det fungerer på ulike område. Vi har sett på fleire ulike avtakarar, med ulike – og stundom motstridande – oppfatningar om korleis NKR fungerer. Trass i at det er utfordrande å gje robuste effektanalysar av eit verktøy som NKR, har dette kunnskapsgrunnlaget gjeve oss eit solid underlag for å evaluere NKR som tiltak eller reform, og for vidare utvikling.

I denne evalueringa har vi presentert og analysert eit empirisk materiale knytt på områda utdanningskvalitet og regulering av utdanning, og mobilitet og livslang læring. Vi har vidare gått gjennom og analysert føremåla, samt prinsipielle sider og føresetnader, for NKR. Avslutningsvis har vi i lys av dei prinsipielle vurderingane og det empiriske materialet saman vist at NKR står overfor retningsval, og at det er ulike vegar fram. I det retningsvalet har vi også sett ut nokre konkrete tilrådingar for endring av NKR. Vi samfattar her dei viktigaste konklusjonane.

NKR er eit inngripande og regulerande verktøy for utdanningsinstitusjonane i høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning og er sentralt i reguleringa av utdanning og utdanningskvalitet i det norske systemet. Trass dette er dei fleste utdanningsinstitusjonane og fagmiljø relativt positivt innstilt til NKR og har i hovudsak jobba seg inn i det og integrert det i arbeidet med å utvikle og gjennomføre utdanningane.

NKR og krava til læringsutbyteskildringar for utdanningane har hatt klare effektar på arbeidet med å utvikle, administrere og gjennomføre utdanningar. Læringsutbyteskildringar er sentrale for utdanningsinstitusjonane og fagmiljø i det utdanningsfaglege arbeidet med utdanningane. Læringsutbyteskildringane for dei formelle utdanningane er relevante for studentanes studiekvardag, men det er klare samanhengar mellom kor gode studentane opplever at læringsutbyteskildringane er og i kva grad dei bruker dei.

NKR har derimot få og små effektar på arbeidsliv, informasjon og livslang læring. Dei effektane vi ser på desse områda er svakt positive, men stundom negative for mellom anna mobilitet. Det er lite relevant for arbeidslivet, og særleg høgare yrkesfagleg utdanning opplever NKR som utfordrande både når det gjeld internasjonal studentmobilitet, mobilitet mellom utdanningstypar og for å kunne svare på arbeidslivets behov når dei utviklar utdanningar.

Det er stor avstand mellom føremåla i NKR og dei faktiske effektane. Det har vore ei forskyving i dette forholdet, og NKR framstår i dag som at det i avgrensa grad svarer til føremåla. Føremåla er delvis ambisiøse, delvis uklare. Dette bidrar til at NKR ikkje får utnytta potensialet sitt. Saman med at NKR har ein relativt sterk regulativ funksjon opp mot utdanningssystemet gjer at NKR er meir i utakt med andre lands kvalifikasjonsrammeverk.

Basert på empiri og diskusjonar av føremål, føresetnader og prinsipp i NKR samla, har vi utforma eit sett med tilrådingar til KD om vidare utvikling. Den overordna tilrådinga er at KD bør ta eit politisk val om kva retning NKR skal gå i. Dagens situasjon skapar ein avstand

mellom forventningar til NKR og dei faktiske effektane. Fleire sider ved innretninga av NKR gjer at det ikkje i tilstrekkeleg grad kan utnytte potensialet sitt, og det er usannsynleg at det kan oppfylle alle dei tinga det er forventa å gjere. For å byggje ned hindringar, og utnytte NKR på ein betre måte, skisserer vi tre ulike retningar NKR kan gå i – *utdanning, arbeidsliv eller livslang læring* –, og at ulike tiltak vil kunne trekkje NKR i éi snarare enn ei anna retning. Vi er imidlertid atterhaldne om å peike ut kva retning som er best fordi dette inngår i større politiske val for utdannings- og kompetansepolitikken generelt, og for spørsmålet om kva NKR skal vere spesielt.

I forlenging av dette har vi formulert 5 konkrete tilrådingar som anten er område der KD blir stilt overfor dette retningsvalet eller område som gjeld på tvers av alle alternativ. Etter vår vurdering bør Kunnskapsdepartementet

1. gjennomføre ein fullstendig gjennomgang av føremålsskildringane
2. redusere den sentrale reguleringa som følgjer av NKR samt gjennomgå og avklare handlingsrommet for utdanningsinstitusjonane
3. avvikle delnivåa i NKR og sikre at alle relevante utdanningskvalifikasjonar er innplassert på det nivået det passar
4. opne NKR for høgare utdanning på nivå 5 og høgare yrkesfagleg utdanning på nivåa over nivå 5 og utreie ulike administrative modellar for korleis det kan gjennomførast
5. vurdere innplassering av utdanningsløp som i dag ikkje er ein del av NKR i dag og vurdere å opne NKR for ulike former for etterutdanningar og ikkje-formell opplæring

Desse tilrådingane skal saman bidra til betre samanheng mellom kva NKR er meint og forventa å gjere og dei faktiske effektane og funksjonane. Vidare skal de gje klarare retning for kva NKR skal vere og byggje opp under meirverdien det kan ha for ulike avtakarar. Saman skal desse støtte opp under NKR som eit kvalifikasjonsrammeverk, kor det er læringsutbyte som står i sentrum. For tilrådinga som gjeld å opne NKR for høgare yrkesfagleg utdanning på nivåa over nivå 5, er det særleg viktig å understreke at dette er ei tilråding om nivået på utdanninganes læringsutbyte, og ikkje om fagskulanes institusjonelle status eller posisjon i utdanningssystemet.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring er eit rammeverk som er sentralt for utdannings- og kompetansepolitikken, men som samstundes er relativt lite kjent og diskutert. Denne evalueringa har gjeve eit stort kunnskapsgrunnlag for diskusjonar rundt NKRs rolle i det norske kvalifikasjonssystemet og har trekt fram mange viktige prinsipielle problemstillingar. På den måten håper vi den vil bidra til ein kunnskapsbasert diskusjon, og at denne diskusjonen blir meir relevant og tilgjengeleg for fleire.

Litteraturliste

- Almerud, Mikaela, Maria Ricksten, Amanda Bengtsson Jallow, Ida Petterson, og Göran Melin. «Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring». Stockholm, Sverige: Faugert & Co Utvärderingar/Technopolis, 2020. https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2020/utredning-om-mulig-parallell-struktur-i-nkr_2020.pdf.
- Alvsåker Didriksen, Anders, Carl Endre Espeland, Kjerstin Bruvold Klokkeide, Therese Røst, og Ole Henning Vårdal. «Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2022». Bergen: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, juni 2022. <https://hkdir.no/content/download/5496/file/Tilstandsrapport%20for%20h%C3%B8gare%20Yrkesfagleg%20utdanning%202022.pdf>.
- Amundsen, Gerhard Yngve, Hilde Karlsen, og Stein Erik Lid. «Underviserundersøkelsen 2021: Hovedrapport». Oslo: NOKUT, 2. desember 2021. https://www.nokut.no/globalassets/studiebarometeret/underviserundersokelsen/undervis_undersokelsen-2021_hovedrapport_10-2021.pdf.
- Anderson, Lorin W., og David R. Krathwohl, red. *A taxonomy for learning, teaching, and assessing: a revision of Bloom's taxonomy of educational objectives*. Complete ed. New York: Longman, 2001.
- Anker-Nilssen, Merethe. «Livslang læring 2020: Hva vet vi om de som ikke deltar i utdanning og opplæring?» Lærvilkårsmøntoren. Bergen: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, april 2022. <https://hkdir.no/content/download/5578/file/Livslang%20%C3%A6ring%202020%20De%20Osom%20ikke%20deltar%20i%20Utdanning%20eller%20oppl%C3%A6ring.pdf>.
- Bertelsen, Camilla, og Rannveig Litlabø. «Overgangsordningar i høgare yrkesfagleg utdanning». Bergen, 2022.
- Biggs, John. «Constructive alignment in university teaching». *HERDSA Review of Higher Education* 1 (juli 2014).
- Bloom, Benjamin Samuel. *Taxonomy of Educational Objectives. Handbook 1: Cognitive Domain*. 29. print. London: Longman, 1986.
- Bohlinger, Sandra. «Ten Years after: The 'Success Story' of the European Qualifications Framework». *Journal of Education and Work* 32, nr. 4 (19. mai 2019): 393–406. <https://doi.org/10.1080/13639080.2019.1646413>.
- Bologna Working Group on Qualifications Frameworks. «A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area». København, Danmark: Danish Ministry of Science, Technology and Innovation, u.å. https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/WG_Frameworks_qualification/71/0/050218_QF_EHEA_580710.pdf.
- Børing, Pål, Øyvind Wiborg, og Sveinung Skule. «Livslang læring i norsk arbeidsliv: Hvorfor varierer deltakelsen?» Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), 2013. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/280403/NIFUrapport2013-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Conference of ministers. «Realising the European Higher Education Area - Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education», 19. september 2003.
- . «The European Higher Education Area - Achieving the Goals - Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education», 2005. https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2005_Bergen/52/0/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf.

- Council of Europe. Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (1997). <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/lisbon-recognition-convention>.
- . «Subsidiary text to the convention: Recommendation on the use of qualifications frameworks in the recognition of foreign qualifications», 19. juni 2013. https://www.enic-naric.net/fileusers/DGIIEDUHE_2012_14_Rev09_FINAL_-_LRC_Supplementary_Text_on_the_Use_of_QFs_ENGLISH.pdf.
- Council of the European Union. «Council recommendation 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», 2017. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615(01)).
- . «Council recommendation on the validation of non-formal and informal learning». Official Journal of the European Union, 20. desember 2012. https://www.cedefop.europa.eu/files/Council_Recommendation_on_the_validation_20_December_2012.pdf.
- Danmarks akkrediteringsinstitusjon. «Niveauvurdering af private uddannelser m.fl.», u.å. <https://akkr.dk/ovrigt-vurderinger/niveauvurdering-af-private-uddannelser-m-fl/>.
- Danmarks evalueringsinstitusjon. «Evaluering af niveauvurdering og indplacering af private og offentlige uddannelsesprogrammer». København, 2022. <https://www.eva.dk/sites/eva/files/2022-06/Evaluering-af-niveauvurderingskonsept.pdf>.
- Den norske legeförening. «Spesialistutdanning», u.å. <https://www.legeföreningen.no/utdanning/spesialistutdanning/>.
- Det kongelige kunnskapsdepartement. «Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring», 15. desember 2011. https://www.nokut.no/siteassets/nkr/nasjonalt_kvalifikasjonsrammeverk_for_livslang_larिंग_nkr_nn.pdf.
- . Prop. 47 L (2017 –2018) Lov om fagskoleutdanning (2018). <https://www.regjeringen.no/contentassets/34b3084dfd5c4c6295d0198689a81fc1/no/pdfs/prp201720180047000dddpdfs.pdf>.
- . Prop. 111 L (2020 –2021) Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon) (2021). <https://www.regjeringen.no/contentassets/747245434bb04cd5a378c14330f173fa/no/pdfs/prp202020210111000dddpdfs.pdf>.
- . «Rammeplaner for høyere utdanning». <http://www.regjeringen.no>, 26. oktober 2020. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/rammeplaner/id435163/>.
- . «Supplerende tildelingsbrev nr. 2 - 2020 - Oppdrag om evaluering av NKR mulighetsstudie av parallell struktur, og forberedelse til en større gjennomgang av NKR», 16. mars 2020. <https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/2020/supplerende-tildelingsbrev-2-2020-oppdrag-om-evaluering-av-nkr.pdf>.
- . «Supplerende tildelingsbrev nr.1 til NOKUT med oppdrag om evaluering av NKR», 8. januar 2021. <https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/2021/supplerende-tildelingsbrev-1-2021-oppdrag-om-evaluering-av-nkr.pdf>.
- . «The referencing of the Norwegian Qualifications Framework for Lifelong Learning to the European Qualifications Framework (EQF) and selfcertification to the Qualifications Framework of the European Higher Education Area (QF-EHEA)», 30. mai 2012. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0615(01)).

- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. «GSU-lista». GSU-listen, 25. april 2023. <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/GSU-listen/>.
- . «Virksomhetsbarometeret 2022: Norske virksomheters arbeid med kompetanse». Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, ikkje publisert.
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. «Ny fagutdanning for brann og redning», u.å. <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/artikler/ny-fagutdanning-for-brann-og-redning/>.
- European Area of Recognition Project. «European Recognition Manual», u.å. <http://ear.enic-naric.net/emanual/>.
- . «European Recognition Manual for Higher Education Institutions», u.å. <https://www.enic-naric.net/page-EAR-HEI-manual>.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), European Students' Union (ESU), European University Association (EUA), og European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Brussel, Belgia, 2015. https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf.
- European Parliament og Council of the European Union. Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, 2005/36/EC § (2005). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2005/36/oj>.
- . Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation, 2013/55/EU § (2013). <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/55/oj>.
- . «Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning». Official Journal of the European Union, 23. april 2008. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:EN:PDF>.
- Europeiske Union. «Europass». Europass, 25. april 2023. <https://europa.eu/europass/en>.
- Fagskolerådet. «Rapport om NKR for høyere yrkesfaglig utdanning», 2020. https://diku.no/media/diku-files/diku.no/ressurser-og-verktoey/nasjonalt-fagskoleraad/ressurser/20_00230-1-v-06_20-rapport-nkr-hoyere-yrkesfaglig-utdanning-20-01-2020-2-474127_1_1.pdf.
- Flobakk-Sitter, Fride, og Lone Wanderås Fossum. «Bruken av læringsutbyttebeskrivelser: En kunnskapsoppsummering». Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), 2022. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3037810/NIFUrapport2022-29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Holm Ingelsrud, Mari, Elin Moen Dahl, og Elisabeth Nørgaard. «Norsk arbeidsliv 2022 - fleksibilitet for hvem?» YS Arbeidslivsbarometeret. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet, 2022.
- Ianke, Pia. «Livslang læring 2019: Deltakelse i formell videreutdanning». Oslo: Kompetanse Norge, 2020. https://www.kompetansenorge.no/contentassets/2aeda3665f5f49138b37e7805b7d77de/livslang-laring-2019_voksnes-deltakelse-i-formell-videreutdanning.pdf.
- Ianke, Pia, og Kristine Bettum. «Livslang læring 2018: Hovedtall om voksnes deltakelse i utdanning og opplæring». Faktaark. Oslo: Kompetanse Norge, 2018. https://www.kompetansenorge.no/contentassets/b9f71fb908f141afb84eed2e33b496f5/hovedtall_om_voksnes_laring.pdf.

- International Maritime Organization. The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, STCW § (1978).
<https://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/Pages/STCW-Convention.aspx>.
- Johansen, Line M., Iver Fiksdal, Ingrid Kalsnes, Annbjørg Ryssdal, og Frida Ur. «Evaluering av fagskolemeldingen. Måloppnåelse og virkninger av tiltak i fagskolemeldingen - sluttrapport». Oslo: Deloitte AS, desember 2022.
- Karseth, Berit. «Qualifications frameworks for the European higher education area - a new instrumentalism or much ado about nothing?» *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* 17, nr. 2 (1. januar 2008): 51–72.
<https://doi.org/10.48059/uod.v17i2.880>.
- Kompetanse Norge. «Fritak for deler av universitets-/høgskolestudium på grunnlag av realkompetanse: Veileder». Kompetanse Norge, 2020.
https://www.kompetansenorge.no/contentassets/5f2020b0d0ab41bdb5dabe9eab0bfdd4/fritak_uhsektoren_veiledning2.pdf.
- Loughlin, Colin, Simon Lygo-Baker, og Åsa Lindberg-Sand. «Reclaiming Constructive Alignment». *European Journal of Higher Education* 11, nr. 2 (3. april 2021): 119–36.
<https://doi.org/10.1080/21568235.2020.1816197>.
- «Meld. St. 7 (2020-21) En verden av muligheter. Internasjonal studentmobilitet høyere utdanning». Det kongelige kunnskapsdepartement, 30. oktober 2020.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3e623f4c93b04cbcad289224d06de84/no/pdfs/stm202020210007000dddpdfs.pdf>.
- «Meld. St. 9 (2016-2017) Fagfolk for framtiden». Det kongelige kunnskapsdepartement, 2. desember 2016.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f34b56ba52454667a46049aa550b42bc/no/pdfs/stm201620170009000dddpdfs.pdf>.
- «Meld. St. 14 (2019-2020) Kompetansereformen - Lære hele livet». Det kongelige kunnskapsdepartement, 2019.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/afb66fbbcdfb47749f1b7007b559d145/no/pdfs/stm201920200014000dddpdfs.pdf>.
- «Meld. St. 16 (2016-2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning». Det kongelige kunnskapsdepartement, 2016.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ae30e4b7d3241d5bd89db69fe38f7ba/no/pdfs/stm201620170016000dddpdfs.pdf>.
- Myndigheten för yrkeshögskolan. «SeQF – Sveriges referensram för kvalifikationer», u.å.
<https://www.myh.se/validering-och-seqf/seqf-sveriges-referensram-for-kvalifikationer>.
- Myndigheten för yrkeshögskolan, Globedu, og Icelandic Education and Training Service Centre (ETSC). «NOVA-Nordic: Non-formal qualifications and validation arrangements in the Nordic countries», u.å. <https://www.myh.se/validering-och-seqf/vara-projekt-inom-validering-och-seqf/nova-nordic-non-formal-qualifications-and-validation-arrangements-in-the-nordic-countries>.
- Nasjonalt fagskoleråd. «Nasjonale planer». Vitja 12. mai 2023. <https://fagskoleradet.no/nasjonale-planer>.
- «Nasjonalt kompetansepolitisk strategi 2017-2021». Det kongelige kunnskapsdepartement, 2017.
- NOKUT. «Evaluering av implementeringen av RETHOS». Vitja 15. mai 2023.
<https://www.nokut.no/utdanningskvalitet/prosjekter-i-nokut/evaluering-av-implementeringen-av-rethos/>.

- — —. «LOBSTER – Learning Outcomes: Best practice Schemes, Transparency, Experience and Research». Vitja 12. mai 2023. <https://www.nokut.no/om-nokut/internasjonalt-samarbeid/erasmus-prosjekter/lobster/>.
- — —. «Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring». nokut.no, 2019. <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/>.
- — —. «NOKUTs retningslinjer for generell godkjenning av utenlandsk utdanning», 25. april 2023. <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/nokuts-kriterier-for-generell-godkjenning-av-utenlandsk-utdanning/>.
- — —. «Panelvurdering av overordnede læringsutbyttebeskrivelser - Søknader om nye fagskoleutdanninger høsten 2015». Oslo: NOKUT, 2015. https://www.nokut.no/contentassets/d8466ce54bd94b828b01dc3c67f1e280/panelrapport_fagskoleutdanning_hosten_2015.pdf.
- — —. «Studiebarometeret». Vitja 12. mai 2023. <https://studiebarometeret.no/no/>.
- — —. «Veiledning om akkreditering av studietilbud», 9. august 2022. [Veiledning om akkreditering av studietilbud \(pdf\)](#).
- «NOU 1986:23 Livslang læring». Norsk offentlig utreiing. Oslo: Kirke- og undervisningsdepartementet, 1986. <https://www.nb.no/statsmaktene/nb/ac4ee097aeaf31c3d1528ba69e24b439#0>.
- «NOU 1997:25 Ny kompetanse - Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk». Norsk offentlig utreiing. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1. oktober 1997.
- «NOU 2018:2 Fremtidige kompetansebehov 1: Kunnskapsgrunnlaget». Norsk offentlig utreiing. Det kongelige kunnskapsdepartement, 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e6acac1df4964805a34c767fa9309acd/no/pdfs/nou201820180002000dddpdfs.pdf>.
- «NOU 2019:2 Fremtidige kompetansebehov 2: Utfordringer for kompetansepolitikken». Norsk offentlig utreiing. Det kongelige kunnskapsdepartement, 2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/216ef613554042ccae0c127a6b3b3ac8/no/pdfs/nou201920190002000dddpdfs.pdf>.
- «NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne». Norsk offentlig utreiing. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement, 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-12/id2653116/>.
- «NOU 2020:2 Fremtidige kompetansebehov 3: Læring og kompetanse i alle ledd». Norsk offentlig utreiing. Det kongelige kunnskapsdepartement, 2020. <https://www.regjeringen.no/contentassets/053481d65fb845be9a2b1674c35d6d14/no/pdfs/nou202020200002000dddpdfs.pdf>.
- Olsen, Dorothy, Jarmila Bubikova-Moan, Per Olaf Aamodt, Siv-Elisabeth Skjelbred, Mari Elken, Erica Waagene, og Even Hellan Larsen. «Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv». Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), 2018. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2502219/NIFUrapport2018-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Rørstad, Kristoffer, Pål Børing, og Espen Solberg. «NHOs kompetansebarometer 2022: En kartlegging av NHOs medlemsbedrifters kompetansebehov i 2022». Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), 2023. <https://www.nho.no/contentassets/e9fe1c36616247af9f721d92314b7190/nifu-rapport2023-1.pdf>.

- Samordna opptak. «Søker- og opptaksstatistikk 2021: Opptak til grunnstudier ved universiteter og høyskoler». Bergen: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2021.
<https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2022/sluttstatistikk-uhg-2022.pdf>.
- — —. «Søker- og opptaksstatistikk 2022: Opptak til grunnstudier ved fagskoler». Bergen: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2022.
<https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2022/sluttrapport-fsu-2022.pdf>.
- — —. «Søker- og opptaksstatistikk 2022: Opptak til grunnstudier ved universiteter og høyskoler». Bergen: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2022.
<https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2022/sluttstatistikk-uhg-2022.pdf>.
- «St. meld 43 (1988-1989) Mer kunnskap til flere». Kirke- og undervisningsdepartementet, 1988.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lelesevisning/?p=1988-89&paid=3&wid=d&psid=DIVL226&pgid=d_0165.
- «St. meld. nr. 14 (2008-2009) Internasjonalisering av utdanning». Det kongelige kunnskapsdepartement, 2009.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a0f91ffae0d74d76bdf3a9567b61ad3f/no/pdfs/stm200820090014000dddpdfs.pdf>.
- «St. meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja». Det kongelige kunnskapsdepartement, 2009.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8ccdb8d0af81437e95d2144649864169/no/pdfs/stm200820090044000dddpdfs.pdf>.
- Stensby, Bjørn Ragnar, Jon Furholt, og Gerhard Yngve Amundsen. «Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), delrapport 5 Kandidatars kjennskap til og nytte av NKR». Oslo: NOKUT, 24. mai 2023.
https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2023/evaluering-av-nkr_delrapport-2_korleis-opplever-studentane-laringsutbyteskildringar-for-utdanning_1-2023.pdf.
- Sverdrup, Sidsel. *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget, 2002.
- Sørskår, Anne Karine. «Kartlegging av læringsutbyttebeskrivelser». Oslo: NOKUT, 30. november 2015.
https://www.nokut.no/contentassets/40568ec86aab411ba43c5a880ae339b5/kartlegging-av-laringsutbyttebeskrivelser_sluttrapport_2015-7.pdf.
- «The framework of qualifications for the European Higher Education Area», 2005.
https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/WG_Frameworks_qualification/85/2/Framework_qualificationsforEHEA-May2005_587852.pdf.
- Tornes, Kristin, red. *Evaluering i teori og praksis*. Trondheim: Akademika forlag, 2012.
- Tømte, Cathrine, Dorothy Olsen, Erica Waagene, Espen Solberg, Pål Børing, og Siri Brorstad Borlaug. «Kartlegging av etter- og videreutdanningstilbud i Norge». Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), 2015. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2375197/NIFURapport2015-39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Universitets- og høyskolerådet. «Dobbeltkompetanse - yrkesfaglig og forskningsbasert: Overgang mellom teknisk fagskoleutdanning og bachelor i ingeniørfag». Oslo, 2021.
https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2021/dobbeltkompetanse-yrkesfaglig-og-forskningsbasert_2021.pdf.

- Utvalg om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og kompetanser utenfor det formelle utdanningssystemet. «Innplassering av kvalifikasjoner fra ikke-formell opplæring i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk». Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement, 30. april 2015. https://www.nokut.no/siteassets/nkr/kd_kvalifikasjonsrammeverksrapport_org.pdf.
- Viddal Øi, Stine. «Livslang læring 2020: Befolkningens deltakelse på kurs, seminarer og konferanser. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren». Bergen: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2021. <https://hkdir.no/content/download/4421/file/Livslang%20%C3%A6ring%202020%20-%20Befolkningens%20deltakelse%20pa%CC%8A%20kurs,%20seminarer%20og%20konferanser.pdf>.
- «Virksomhetsbarometeret 2022». Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, ikkje publisert.
- Wedahl Anker-Nilssen, Merethe, Arne Haugen, Trude Holme, Ane Landøy, Bjarne Mundal, Oyeniyi Samuel Olaniyan, Therese Røst, og Stig Helge Pedersen. «Tilstandsrapport for høyere utdanning 2022». Bergen: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, mai 2022. https://hkdir.no/content/download/5380/file/TRHU_2022.pdf.
- Young, Michael F. D. «National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon: A Comparative Perspective». *Journal of Education and Work* 16, nr. 3 (september 2003): 223–37. <https://doi.org/10.1080/1363908032000099412>.
- Øygarden, Kristoffer, Jon Furholt, og Gerhard Yngve Amundsen. «Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), delrapport 3 Kjennskap, bruk og nytte av NKR, EQF og læringsutbyteskildringar for norske arbeidsgjevarar». Oslo: NOKUT, 24. mai 2023. https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2023/evaluering-av-nkr_delrapport-2_korleis-opplever-studentane-laringsutbyteskildringar-for-utdanning_1-2023.pdf.
- — —. «Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), delrapport 4 Arbeidstakarars kjennskap til og nytte av NKR». Oslo: NOKUT, 24. mai 2023. https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2023/evaluering-av-nkr_delrapport-2_korleis-opplever-studentane-laringsutbyteskildringar-for-utdanning_1-2023.pdf.
- Øygarden, Kristoffer, Jon Furholt, og Bjørn Ragnar Stensby. «Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), delrapport 2 Korleis oppleverer studentane læringsutbyteskildringar for utdanning?» Oslo: NOKUT, 13. februar 2023. https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2023/evaluering-av-nkr_delrapport-2_korleis-opplever-studentane-laringsutbyteskildringar-for-utdanning_1-2023.pdf.
- Aarstad, Åsne, Gerhard Yngve Amundsen, Jon Furholt, Olve Hølaas, og Bjørn Ragnar Stensby. «Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), delrapport 1: Kva meiner institusjonane og fagmiljøa om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og læringsutbyteskildringar?» Oslo: NOKUT, 3. november 2022. https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2022/evaluering-av-nkr_delrapport-1_18-2022.pdf.

Vedlegg 1: Matriseoperasjonalisering

Evaluerings spørsmål	Dokumentanalyse	Surveys	Sjølvevaluering	Interjvu	Ekspertgruppa
Område: Utdanningskvalitet og regulering av utdanning					
A1: Korleis blir NKR brukt til å regulere høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning?					
Korleis regulerer NKR utdanning?	Regelverk, forarbeid, retningslinjer, internasjonale dokument				
Kva delar av utdanning regulerer NKR?	Regelverk, forarbeid, retningslinjer, internasjonale dokument			Dybde- og gruppeintervju	
Kven regulerer utdanningane i lys av NKR?	Regelverk, forarbeid, retningslinjer, internasjonale dokument				
A2: Korleis jobbar institusjonane, eller særlege overinstitusjonelle utval, med læringsutbyte og læringsutbyteskildringar?					
Korleis blir NKR og læringsutbyteskildringar brukt i arbeidet med utdanningskvalitet?	Eksisterande litteratur		Utdanningsinstitusjonane	Utval (undertutval UHR, FA-utval) i gruppeintervju. UniPed.	
Korleis blir NKR og læringsutbyteskildringar brukt til å informere studentar, arbeidsliv og storsamfunnet om utdanning?	Eksisterande litteratur		Utdanningsinstitusjonane og fagmiljø	Utval (undertutval UHR, FA-utval) i gruppeintervju. UniPed.	
Korleis blir NKR og læringsutbyteskildringar brukt i arbeidet med arbeidslivsrelevans?	Eksisterande litteratur		Utdanningsinstitusjonane og fagmiljø	Utval (undertutval UHR, FA-utval) i gruppeintervju.	
A3: Kva er institusjonanes erfaringar med NKR som regulerande verktøy og deira eige arbeid med læringsutbyteskildringar?					
Korleis vurderer institusjonane NKR og LUB som regulerande verktøy og som verktøy for arbeid med utdanningskvalitet og mobilitet?	Eksisterande litteratur		Utdanningsinstitusjonane og fagmiljø		
Korleis vurderer fagmiljøa bruken av NKR og LUB i arbeid med emne og studieprogram?		Undervisarundersøkinga	Fagmiljø	UniPed	
A4: I kva grad opplever relevante aktørar at NKR har bidratt til å styrke utdanningskvaliteten innan høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning?					

I kva grad opplever studentar, arbeidsgjevarar, arbeidslivspartar og tilstøytande organisasjonar at NKR bidrar og har bidratt til å styrke utdanningskvaliteten?		Studentar HU, studentar HYU, arbeidsgjevarar		Studentar, yrkesfeltet og arbeidslivspartar, NSO, ONF, UHR, Fagskuleaktørar, UniPed	
A5: I kva grad og korleis blir læringsutbyteskildringar brukt av studentar og kandidatar før, under og etter avslutta utdanning?					
I kva grad og korleis nyttar studentar læringsutbyteskildringar i planlegging og val av studiar?		Studentar HU, studentar HYU.			
I kva grad og korleis bruker studentane læringsutbyteskildringar i studiekvardagen?		Studentar HU, studentar HYU.			
I kva grad og korleis bruker kandidatar NKR eller læringsutbyteskildringar frå utdanningar i samband med arbeidssøking, eller planlegging av kompetanseutvikling		Kandidatar, arbeidstakarar			
A6: I kva grad har utdanningsnivåa læringsutbyteskildringar som er i tråd med dei ulike funksjonane og føremåla i NKR?					
I kva grad er dei overordna nivåskildringane i NKR føremålstenleg utforma for arbeid med læringsutbyte og dekkande for utdanningar i Noreg, og i kvar grad har dei god horisontal og vertikal samanheng?			Utdanningsinstitusjonane og fagmiljø		Ekspertgruppe
I kva grad dekkar bruken av læringsutbyteskildringar i enkeltutdanningar nivåa dei har NKR, og i kva grad er nivåa eit godt uttrykk for det utdanningane skal dekke?			Utdanningsinstitusjonane og fagmiljø	Arbeidslivspartar, UHR, fagskuleaktørar	Ekspertgruppe
Område: Mobilitet og livslang læring					
B1: Korleis blir NKR brukt inn mot verktøy for mobilitet og livslang læring?					
Korleis blir NKR og EQF brukt innan fagleg og generell godkjenning av utanlandsk utdanning, (godkjenning av yrkeskvalifikasjonar), godskriving og realkompetansevurdering for opptak og fritak.	Regelverk, forarbeid, retningslinjer, internasjonale dokument		Utdanningsinstitusjonane		
B2: I kva grad har NKR bidratt til auka internasjonal studentmobilitet?					
I kva grad har NKR bidratt til at fleire utanlandske studentar blir tatt opp ved norske lærestadar?	FS, DBH		Utdanningsinstitusjonane		
I kva grad har NKR bidratt til at norske studentar tar heile gradar i utlandet?	Lånekassa			NSO, ONF	
I kva grad og korleis har NKR bidratt til at fleire studentar drar på utveksling?	SSB, Kandidatundersøkinga, DBH, tilstandsrapportar for HU og HYU	Studentar HU, studentar HYU	Utdanningsinstitusjonane	NSO, ONF	
B3: I kva grad har NKR bidratt til horisontal mobilitet mellom utdanningar og delar av utdanningssektoren?					

I kva grad blir NKR brukt og opplevd som nyttig i opptak, godskriving eller fritak i overgangar frå éi utdanning til ei anna?	SSB, Kandidatundersøkinga, DBH, tilstandsrapportar for HU og HYU		Utdanningsinstitusjonane	Studentar, yrkesfeltet og arbeidslivspartar, NSO, ONF, UHR, Fagskuleaktørar, UniPed	
I kva grad kan vi seie at horisontal mobilitet har auka eller minska, og i kva grad er det ein konsekvens av NKR?			Utdanningsinstitusjonane	Studentar, yrkesfeltet og arbeidslivspartar, NSO, ONF, UHR, Fagskuleaktørar, UniPed	
B4: I kva grad er NKR (EQF) og læringsutbyteskildringar kjent, blir brukt og opplevd som nyttig av arbeidsgjevarar?					
I kva grad kjenner arbeidsgjevarar til NKR/EQF?		Arbeidsgjevarar		Arbeidslivspartar	
I kva grad vurderer arbeidsgjevarar at NKR/EQF og LUB frå utdanningssektoren er nyttig i samband med tilsetjing (både for utlysing og vurdering av kandidatar)?		Arbeidsgjevarar		Arbeidslivspartar	
B5: I kva grad og korleis meiner arbeidsgjevarar og arbeidslivspartar NKR er relevant for å dekke og utvikle kompetanse arbeidslivet har behov for?					
I kva grad meiner arbeidsgjevarar, arbeidslivspartar eller tilsvarande aktørar at NKR og LUB bidrar til gjere ordinære utdanningsprogram eller program for etter- og vidareutanning gjennomskiktig og forståelege?	Markussenutvalet, Ellertsenutvalet. Eksisterande litteratur	Arbeidsgjevarar, arbeidstakarar		Arbeidslivspartar, UHR, Fagskuleaktørar	
I kva grad bidrar NKR og LUB til, eller er til hinder for, at arbeidslivet kan setje ord på eigne kompetansebehov?	Markussenutvalet, Ellertsenutvalet. Eksisterande litteratur	Arbeidsgjevarar, arbeidstakarar		Arbeidslivspartar, UHR, Fagskuleaktørar	
I kva grad og korleis meiner arbeidslivspartar eller tilsvarande aktørar at NKR bidrar til, eller er til hinder for, utvikling av nye kompetansehevingstiltak?	Markussenutvalet, Ellertsenutvalet. Eksisterande litteratur	Arbeidsgjevarar, arbeidstakarar		Arbeidslivspartar, UHR, Fagskuleaktørar	

Vedlegg 2: Forvaltningstekniske dokument

Dato	Nivå	Fra	Til	Type	Tittel
14.02.2005	Internasjonalt	Bologna	Bologna	Anbefaling	Recommendations from the Bologna seminar
01.04.2007	Nasjonalt	Arbeidsgruppe	KD	Rapport	Forslag til nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner i høyere utdanning
10.07.2007	Nasjonalt	KD	UH-sektor	Høring	Forslag om NKR for HU
01.11.2007	Nasjonalt		KD	Høringssvar	Høringssvar på forslag om NKR for HU
01.12.2007	Nasjonalt	Udir		Rapport	Kvalifikasjonsrammeverk i fag- og yrkesopplæringen
11.09.2008	NOKUT	KD	NOKUT	Spørsmål	Prinsipp rundt implementering
12.09.2008	NOKUT	NOKUT	KD	Spørsmål	Prinsipp rundt implementering
22.10.2008	Nasjonalt	KD	UH-sektor	Orientering	Orientering til sektoren, prinsipp rundt implementering
17.11.2008	Nasjonalt	KD	UH-sektor	Orientering	Fremdriftsplan for fastsetting
27.11.2008	Nasjonalt	Arbeidsgruppe	KD	Rapport	Anbefaling til KD om fagskolenes forhold til NKR
26.01.2009	Nasjonalt	NOKUT	FA-sektor	Retningslinjer	Retningslinjer for kvalitetssikring og godkjenning FA
16.11.2009	Nasjonalt	KD	UH-sektor	Høring	Høyskolekandidat - Høringsnotat
07.01.2010	Nasjonalt	KD	Alle	Høring	LUB - Yrkesfag
10.03.2010	Nasjonalt	NOKUT	KD	Høringssvar	Høringssvar - LUB - Yrkesfag
26.01.2011	Nasjonalt	KD	Alle	Høring	NKR - Notat - Forslag
15.04.2011	Nasjonalt		KD	Høringssvar	Høringssvar NKR - Notat - Forslag
19.09.2011	Nasjonalt	NOKUT	KD	Uttalelse	Nivåplassering av 90 stp fagskolutdanning
08.05.2012	Nasjonalt/internasjonalt	KD	Alle	Høring	NKR-forskrift + Henvisning EQF
27.06.2012	Nasjonalt/internasjonalt		KD	Høringssvar	Høringssvar NKR-forskrift + Henvisning EQF
26.07.2012	Internasjonalt	KD	EQF-gruppe	Høring	Henvisning NKR > EQF
17.09.2012	Internasjonalt		KD	Høringssvar	Høringssvar - Henvisning NKR > EQF
22.03.2013	Nasjonalt	KD	Alle	Høring	Fagskoleforskrift
28.05.2013	Nasjonalt	NOKUT	KD	Høring	Høringssvar - Fagskoleforskrift
06.08.2013	Nasjonalt	NOKUT	FA-sektor	Bestemmelse	Tolkning/konsekvens av forskrift
23.04.2021	Nasjonalt	KD	Utvalg	Mandat	Mandat for opptaksutvalget - Aasen-utvalget

Vedlegg 3: Medlemmar i ekspertgruppa

Pål Anders Opdal, fyrsteamanuensis Universitetet i Tromsø

Patric Wallin, professor NTNU

Mari Elken, forskar 2 NIFU

Ingvild Skjetne, forlagsredaktør V&B

Ommund Vegge, dagleg leiar og fagansvarleg Norges fagakademi

Harry Arne Haugen, rektor Fagskolen i Nord

Hilde Hiim, professor OsloMet

Tina Bering Keiding, funksjonssjef Aarshus universitet

Hans Almgren, utreiar Myndigheten för yrkeshögskolan

Vedlegg 4: Informantar i intervju

Bergene, Trond, spesialrådgjevar Spekter

Beyer-Arnesen, Knut Erik, styreleiar FFF

Ellingsen, Arvid spesialrådgjevar LO

Gangsø, Tor Arne, direktør KS

Glastad, John Olav, avdelingsdirektør

Hauge, Tord, leiar Fagskulerådet

Jakobsen, Mette Mo, seniorrådgjevar UHR

Lund, Tuva Todnem, leiar NSO

Nielsen, Hanne-Gerd, seniorrådgjevar UHR

Nordkvelle, Yngve Troye, professor

Pettersen, Hege Bolstad, assisterande generalsekretær UHR

Sandberg, Nina, generalsekretær UHR

Skau, Henning, leiar ONF

Småkasin, Ola, rådgjevar

Sterner, Benedikte, spesialrådgjevar LO

Sutphen, Mary Preston, professor

Søgaard, Bente, fagansvarleg YS

Thiren, Aleksander Aven, rådgjevar ONF

Thygesen, Pål, spesialrådgjevar Virke

Turmo, Are, kompetansedirektør NHO

Ulvedalen, Gry, styremedlem RFF

Wasson, Barbara, professor

Willersrud, Line, politisk rådgjevar NSO

Østbye, Joakim, seniorrådgjevar Akademikerne



DRAMMENSVEIEN 288 | POSTBOKS 578,1327 LYSAKER | T: 21 02 18 00 | [NOKUT.NO](https://www.nokut.no)