

Pål Børing og Bjørn Stensaker

Et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

Hva kan vi lære av internasjonale erfaringer?



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av forskning og utdanning /
Senter for innovasjonsforskning
Hegdehaugsveien 31, 0352 Oslo

Arbeidsnotat 5/2004
ISSN 1504-0887

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige utgivelser, se www.nifu.no og www.step.no

Forord

På bakgrunn av internasjonale initiativ for å utvikle et europeisk kvalifikasjonsrammeverk for å bistå i etableringen av et "European Higher Education Area" har Utdannings- og forskningsdepartementet har bedt NIFU STEP om en kartlegging av eksisterende rammeverk, og de metodiske og praktiske implikasjonene av disse sett i et norsk perspektiv. Dette notatet er resultatet av arbeidet. Pål Børing og Bjørn Stensaker ved NIFU STEP har stått for utarbeidelsen av notatet, med sistnevnte som prosjektleder. Liv Støren ved NIFU STEP og Sverre Rustad i Utdannings- og forskningsdepartementet har bidratt med verdifulle kommentarer.

Oslo, september 2004

Petter Aasen

Direktør

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	7
2 Kvalifikasjonsrammeverk – et internasjonalt perspektiv	9
3 Beskrivelser av kvalifikasjonsrammeverk i utvalgte land.....	15
3.1 Danmark.....	15
3.2 Skottland.....	18
3.3 Irland	21
3.4 Australia	24
4 Generelle problemer knyttet til nasjonale kvalifikasjonssystem.....	27
4.1 Hvorfor etablere kvalifikasjonsrammeverk?.....	27
4.2 Kvalifikasjonsrammeverk– regulering eller retningslinjer?.....	28
4.3 Nivåklassifisering – Hvor skal listen ligge og hva skal den omfatte?	29
4.4 Kvalifikasjonsnivåer og studiepoeng – bredde eller dybde?.....	31
4.5 Tidsdimensjonen – behov for et datostempel?.....	32
5 Muligheter og utfordringer i en norsk kontekst	33
5.1 Internasjonale kvalifikasjonssystemer – en oppsummering.....	33
5.2 Sentrale spørsmål i et eventuelt norsk kvalifikasjonsrammeverk	34
Referanser.....	39
Vedlegg 1: Forslag til hvilke kompetansenivåer et europeisk kvalifikasjonsrammeverk skal bestå av – European Commission 2004B)	41

1 Innledning

I forbindelse med utviklingen av et ”European Higher Education Area” er det tatt ulike initiativ til å sikre og utvikle kvaliteten på europeisk utdanning – der ikke minst spørsmål knyttet til utdanningssystemenes *transparens* mellom og innenfor ulike land har stått sentralt. Årsaken til dette kan finnes i den uklarhet som fremdeles omgir høyere utdanning i Europa: Hvordan samsvarer et gitt studieprogram med tilsvarende studieprogram i andre land? Er et bachelorstudium i ett land det samme som i et annet, selv om man studerer ett år lengre? Hva er den innholdsmessige forskjellen på studieprogrammer med noe ulikt navn, og er det eventuelt likhetene på studieprogrammer med forskjellig navn?

I de siste årene kan man også se at ved siden av de oppfordringer som er gått ut knyttet til nasjonale systemer for utvikling av kvalitet, eksperimentering med akkreditering, behovet for gjensidig godkjenning og nasjonal gjennomsiktighet i forhold til prosedyrer og innholdet i de kvalitetsvurderinger som gjøres, er det i stadig større grad blitt fokusert på hva kvalitetsarbeidet eventuelt bidrar med å forhold til studentenes læring og deres ferdigheter og kunnskap etter endt utdanning. Man kan i de siste årene derfor se et økt fokus på og interesse for studentenes *læringsutbytte, kompetanse og eventuelle kvalifikasjoner for arbeidslivet* – både i en nasjonal og i en internasjonal kontekst.

Initiativet til å utvikle et europeisk ”overarching framework of qualifications for the European higher education area” (Berlinkommunikatet 2003) kan hevdes å være et svar på begge de nevnte utfordringer. Samtidig ser man at et europeisk kvalifikasjonsrammeverk¹ også har sin egen agenda, der man eksempelvis ikke bare vektlegger kompetanse og arbeidskvalifikasjoner i høyere utdanning, og også anser at yrkesutdanningene må inngå², og der man synes å erkjenne at et slikt overordnet europeisk rammeverk må bygge på og knytte sammen ulike nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, og der kombinasjonen av disse er tiltenkt å løse mange problemer og utfordringer (Adam 2003:5-6):

¹ I dette notatet brukes begrepene kompetanse og kvalifikasjon synonymt.

² På bakgrunn av København-erklæringen, som ble vedtatt på ministermøtet i København i desember 2002, har Norge gått inn i et europeisk samarbeid om yrkesutdanning og yrkeskvalifikasjoner. En egen gruppe ivaretar koordineringen mellom de deltakende land, samt sikrer at utviklingen i de tekniske gruppene arbeid er i tråd med overordnede målsettinger, og konsistent i forhold til den såkalte Lisboa-strategien. Det er nedsatt tre tekniske grupper med mål om å utvikle (i) et felles rammeverk for å dokumentere yrkesutdanning og kvalifikasjoner, (ii) et system for studie-/kredittpoeng for yrkeskvalifikasjoner, og (iii) systemer for kvalitet innenfor europeisk yrkesutdanning.

- Make explicit purposes and aims of qualifications
- Nationally and internationally raise the awareness of citizens and employers in relation to qualifications
- Improve access and social inclusion
- Delineate points of integration and overlap
- Facilitate national and international recognition and mobility
- Identify alternative routes
- Position qualifications in relation to one another
- Show routes for progression as well as barriers
- Facilitate and support learners and clarify opportunities

Siden det kun er få land i Europa som i dag faktisk har et kvalifikasjonsrammeverk, og siden det heller ikke eksisterer et overordnet europeisk rammeverk, er imidlertid den store utfordringen hvordan man kan samkjøre disse prosessene slik at de nettopp gavner både det nasjonale og de europeiske målsettingene med arbeidet.

Det er fra norsk side satt i gang et arbeid i Utdannings- og Forskningsdepartementet (UFD) for å kartlegge hvordan et eventuelt norsk kvalifikasjonsrammeverk kan utformes, og de utfordringer og vurderinger som dette innebærer. Følgende notat kan betraktes som et innspill til dette arbeidet – der man først og fremst har ønsket å kartlegge den internasjonale aktiviteten på feltet som kan ha relevans for Norge.

Notatet har som formål å:

- Gi en kort beskrivelse av hvordan ulike aktører på internasjonalt nivå ser for seg utviklingen av et kvalifikasjonsrammeverk, samt antyde relevante virkemidler og elementer i et slikt rammeverk (kap. 2)
- Gi en kort beskrivelse av eksisterende kvalifikasjonsrammeverk i Danmark, Skottland, Irland og Australia (Australia er tatt med for å antyde utviklingstrekk i et mer globalt perspektiv) (kap. 3)
- Analysere vanskelige/omstridte punkter i disse systemene (kap. 4)
- Identifisere sentrale spørsmål som bør gis særlig oppmerksomhet i det videre arbeidet (kap. 5)

2 Kvalifikasjonsrammeverk – et internasjonalt perspektiv

Et av hovedformålene med innføring av et kvalifikasjonsrammeverk er som nevnt å oppnå internasjonal sammenlignbarhet og oversikt innenfor høyere utdanning.³ Hittil har bare noen få land utviklet et nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner. I Europa gjelder dette for eksempel følgende land: Danmark, England, Skottland Wales, og Irland. Det fremgår av Blackmur (2003: 2) at utenfor Europa har land som Sør-Afrika, Namibia, Mexico, New Zealand og Australia, også utviklet et slikt rammeverk.

Til tross for at få europeiske land har utviklet et nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner, fremgår det av Berlin-kommunikéet at mobilitet for studenter og akademisk og administrativt ansatte, er grunnlaget for etableringen av et europeisk område for høyere utdanning. Det understrekes i Berlin-kommunikéet at “ministrene oppfordrer medlemslandene til å utvikle et rammeverk av sammenlignbare og kompatible kvalifikasjoner for sine høyere utdanningssystemer, der kvalifikasjonene søkes beskrevet i form av arbeidsinnsats, nivå, læringsutbytte, sluttkompetanse, og profil. De (ministrene) påtar seg samtidig å utvikle et overgripende rammeverk av kvalifikasjoner for det europeiske området for høyere utdanning. Videre fremgår det av kommunikéet at “innenfor slike rammeverk bør grader gi ulike typer kompetanse. Lavere og høyere grader bør ha forskjellig innretning og profil for å dekke mangfoldet av individuelle og akademiske behov, og behov i arbeidsmarkedet. Fullført lavere grad skal gi adgang, i Lisboa-konvensjonens forstand, til høyere grads studier. Høyere grad skal gi adgang til doktorgradsutdanning.”

Dessuten fremgår også av Berlin-kommunikéet at “ministrene ber oppfølgingsgruppen undersøke om og hvordan kortere høyere utdanningsløp kan ses i forhold til det første nivået av et rammeverk av kvalifikasjoner for Det europeiske området for høyere utdanning.”

³ Det vises her til “Realisering av Det europeiske området for høyere utdanning (Realising the European Higher Education Area). Kommuniké fra møtet for ministrene for høyere utdanning i Berlin, 19. september 2003 (Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003)” (http://odin.dep.no/filarkiv/208897/030919_Berlinkommunikéet.pdf). For øvrig vises til følgende internettside: <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf>.

Det er likevel ikke enkelt å gi en klar definisjon av hva et rammeverk for kvalifikasjoner (“Qualifications Framework”) skal innebære, og ulike aktører synes langt fra enige om innholdet og formålene. Noen elementer som eventuelt kan inngå i både nasjonale og et europeisk kvalifikasjonsrammeverk synes imidlertid allerede i stor grad å være på plass:

- Inndelingen av høyere utdanning i ”lavere grads” og høyere grads” utdanning, ofte operasjonalisert gjennom bachelor og mastergradsbetegnelser, og som angir ulike *kompetansenivåer* er ett viktig element⁴
- Utbredelsen av ECTS (European Credit Transfer System) som angir et mål på *arbeidsmengden/kompetanseomfanget* på et studium er et annet sentralt element (60 studiepoeng = 1 års studier)

Problemene i forhold til disse to elementene er både at man ved disse to elementene ikke får noe informasjon om *innholdet i kompetansen* som oppnås, samt at ulik innretning og lengde f. Eks. på bachelorgraden også kan skape uklarhet om hva slags kompetansenivå en utdanning faktisk har i en internasjonal målestokk.

Å eventuelt integrere kompetansenivåer, kompetanseinnhold og angivelse av arbeidsmengde i ett system er derfor ingen enkel oppgave. Ikke desto mindre presiserer The European Consortium for Accreditation at et slikt kvalifikasjonsrammeverk nettopp bør være “a single entity, through which all learning achievements may be measured and related to each other in a coherent way, and which defines the relationship between all education and training awards” (ECA 2004). Det fremgår her at et nasjonalt kvalifikasjonssystem er ment å være et helhetlig rammeverk for kompetanse og kvalifikasjoner, og som skal dekke alle nivåer av utdanningssystemet. Som det vil fremgå i det etterfølgende, synes det å eksistere to grunnleggende problemer i arbeidet for å oppnå dette målet:

- A) Det eksisterer allerede mange aktiviteter knyttet til ulike former for nasjonale evalueringer, informasjonstiltak og internasjonale avtaler om godkjenning av utenlandske utdanninger som overlapper med intensjonene bak et kvalifikasjonsrammeverk. Dels bidrar Bolognaprosessen selv til dette komplekse bildet av aktiviteter.

⁴ Vedlagt notatet er et forslag til hvilke kompetanse/kvalifikasjonsnivåer et europeisk rammeverk kan tenkes å inneholde.

B) Ulike internasjonale aktører så som EU og OECD/UNESCO synes ikke å være enige om innretningen på kvalifikasjonsrammeverk – selv om alle aktørene er positive til initiativet.

Ad A) Tankene om et kvalifikasjonsrammeverk synes å overlape med flere andre aktiviteter i høyere utdanning. Et eksempel her er ikke minst etableringen av et såkalt “Diploma Supplement”. Dette tiltaket er i ferd med å bli implementert i Europeisk sammenheng ved at det i Berlin-kommunikatet heter at ministrene “setter som mål at alle studenter som avslutter en grad fra og med 2005, automatisk og kostnadsfritt skal motta et vitnemålstillegg (“Diploma Supplement”) utstedt på et utbredt europeisk språk. Dette vitnemålstillegget skal gi en nasjonalt standardisert beskrivelse av landets utdanningssystem og den aktuelle gradens plassering i dette. Ministrene “appellerer til institusjoner og arbeidsgivere om å ta i bruk vitnemålstillegget fullt ut”. Samtidig skal et rammeverk for kvalifikasjoner, som vi tidligere har understreket, nettopp gi en beskrivelse av kvalifikasjoner på de ulike nivåene i et utdanningssystem i form av arbeidsinnsats, nivå, læringsutbytte/-erfaringer, sluttkompetanse, og profil. Innføringen av et ”Diploma Supplement” kan sies å være et delvis svar på etterlysningen av innholdet i kompetansen som oppnås, og relativiseringen av denne i forhold til det nasjonale utdanningssystemet.

I forhold til bachelor/mastersystemet er det understreket i Berlin-kommunikatet at ministrene anser “det som nødvendig å gå ut over dagens fokus på to hovednivåer i høyere utdanning, og inkludere doktorgradsstudier som det tredje nivået i Bologna-prosessen.” Samtidig er det foreløpig ikke bestemt ECTS-poeng for doktorgradsnivået, noe som kan bidra til at det er vanskeligere å inkludere det i et eventuelt overordnet kvalifikasjonsrammeverk på kort sikt. Inkluderingen av yrkesutdanningene i tenkningen rundt kvalifikasjonsrammeverk kan i tillegg bety utviklingen av et eget ”studie”-poeng system for denne typen av utdanninger – selv om de kan bli kompatible med det eksisterende ECTS-systemet.

Det bør også nevnes at i tillegg til nevnte komplikasjoner når det gjelder ”transparens” på dette feltet som Bologna-prosessen selv skaper, eksisterer det også nasjonale ENIC/NARIC-

sentre knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning hvis aktiviteter dels synes å overlape intensjonene bak opprettelsen av kvalifikasjonsrammeverk⁵.

For ytterligere å komplisere bildet er det en økende tendens til at evaluerings- og akkrediteringssystemer i en rekke land i større grad begynner å vektlegge ”student learning/learning outcomes” i sine evalueringsprosesser (se f. Eks. Stensaker & Harvey 2004). Slike potensielt viktige informasjonskilder kan eventuelt inngå i eller komplettere et kvalifikasjonsrammeverk, men kan også skape et mer uoversiktlig bilde, der man kan lett skape ”konkurrerende” systemer på dette feltet.

Ad B) Det synes også som at overnasjonale organisasjoner og aktører har noe ulike hensikter og intensjoner med etableringen av nasjonale kvalifikasjonssystemer. Som vi fremhevet ovenfor, vektlegger EU i særdeleshet etableringen av et europeisk område for høyere utdanning, på bakgrunn av opprettelsen av disse kvalifikasjonssystemene. *Mobilitet* i arbeidsstyrken (“mobilitet for studenter, og akademisk og administrativt ansatte”) er ifølge EU igjen grunnlaget for etableringen av Det europeiske området for høyere utdanning.

The European Consortium for Accreditation (ECA) ser ut til i større grad å vektlegge *koplingen mellom de nasjonale kvalifikasjonssystemene og de nasjonale systemene for evaluering og akkreditering*: “Quality assurance is fundamental to the successful establishment, implementation, and maintenance, of the European Qualifications Framework.” (ECA 2004.)

OECD (2004A) vektlegger på sin side i særdeleshet koblingen mellom nasjonale kvalifikasjonssystemer og *livslang læring*: “In trying to move from rhetoric to reality in providing lifelong learning opportunities for all, some governments and stakeholders have come to a point where qualification systems are viewed as a tool for promoting lifelong learning” (OECD 2004A: 5-6). Utdanning, uformell læring og kompetanse ervervet utenom det formelle utdanningssystemet er bl. a. forhold som OECD synes å ville inkludere i denne tenkningen.

⁵ European Network of National Information Centres (ENIC) ble etablert i Budapest i 1994. Man slo da sammen eksisterende UNESCO-nettverk for akademisk godkjenning (NIBs) og Europarådets nettverk av nasjonale sentre for informasjon om ”ekvivalens” på utdanningssiden (NEICs). ENIC har tett samarbeid med de etablerte og EU-initierte National Academic Recognition Information Centres (NARIC).

UNESCO synes på sin side å ha mer moderate ambisjoner på dette feltet, der man i tråd med tidligere praksis vektlegger nasjonale særpreg og på konsekvensene av den økte globaliseringen innenfor høyere utdanning. UNESCO anbefaler derfor at man utviser forsiktighet med å implementere rammeverk og systemer som kan ha uheldige skadevirkninger for enkelte land, og at mer utredning knyttet til ”public good”-aspektene når det gjelder kvalitetssikring og kvalifikasjonsrammeverk (Uvalic-Trumbic 2004:153-154).⁶

Samtidig bør ikke forskjellene i ståsteder overdrives: alle aktører som her er nevnt synes i sin grunnholdning positive til tanken om et kvalifikasjonsrammeverk, og det foregår en utstrakt kontakt mellom ulike aktører i form av møter, konferanser, seminarer og prosjekter for å justere praksis/eksperimentere/informere om utvikling på området. Under er de mest sentrale av de seneste års europeiske initiativer kort omtalt (Adam 2003:49-51):

- *Generiske (allmenne) beskrivelser av bachelor/mastergrader* (de såkalte Dublin descriptors) er mer abstrakte omtaler av det kompetansenivå man bør assosiere med disse gradsbetegnelsene (problemløsning, læringsevner, etc). Men siden gradsbetegnelsene, som tidligere nevnt, varierer i studielengde og innretning kan derfor disse beskrivelsene ikke brukes presist til å angi et bestemt kompetansenivå. Et problem med dem er også at de lett kan bli såpass generelle at de mister substans.
- *Fagspesifikke beskrivelser av bachelor/master grader* (subject benchmarks/”Tuning initiatives”) er som navnet antyder beskrivelser som skal brukes til å angi bestemte kjennetegn og innretning på et gitt studium. Denne formen for ”faglige standarder” er allerede etablert i England i tett samarbeid med fagmiljøene selv. Internasjonalt henviser ”tuning”-begrepet til forsøk på å finne felles berøringspunkter i ulike utdanninger innenfor samme disiplin, eventuelt i tett samarbeid med de potensielle arbeidsgiverne for kandidater med denne utdanningsbakgrunnen. Et problem er imidlertid at det innenfor visse fag må til en kontinuerlig oppdatering av beskrivelsene for å holde tritt med fagutviklingen. Man kan også tenke seg at disse beskrivelsene kan bidra til konservatisme i fagene (stort fokus på tradisjonelle ”standarder”) i tilfelle de tolkes normativt og ikke som mer generelle retningslinjer.

⁶ Her kan det også bemerkes at UNESCOs klassifiseringssystem for å utdanning ISCED også inndeler utdanningssystemer i nivåer (6 nivåer) og hvor ”qualification structures” omtales spesifikt. Selv om ISCED i hovedsak er knyttet til statistikkformål, kan det i et transparensperspektiv være problematisk at antallet nivåer ikke er likt i ISCED-systemet (1997-versjonen) og i det forslag som foreligger knyttet til etableringen av et europeisk kvalifikasjonsrammeverk (se vedlegg).

- *Utviklingen av ECTS-rammeverket* i etterkant av en større undersøkelse i regi av EUA (The European University Association) synes å indikere at man internasjonalt søker å løse problemet med varierende lengde på bachelor/mastergradene ved å angi at et masterstudium normalt skal assosieres med 300 studiepoeng, der minst 60 studiepoeng skal være oppnådd på høyere nivå/i spesialiseringsfeltet. Denne formuleringen har bidratt til at man både kan ha 1) integrerte masterstudier på 300 poeng, 2) en tre + to bachelor/masterløsning, samt 3) en fire + en bachelor/masterløsning. Variasjonen i studielengde indikerer imidlertid bachelor/mastergrader ikke uten videre kan angi et bestemt kompetansenivå.

Som antydnet over er det stor interesse for mer presist å kunne angi *kompetanseinnholdet* i en gitt utdanning, men at det fremdeles er uløste problemer knyttet til akkurat dette elementet. Berg har nylig antydnet at et overordnet europeisk kvalifikasjonsrammeverk derfor vil ha størst fokus på å angi kompetansenivåer (samt eventuelt nivåer mellom/utenom bachelor/master strukturen) og kompetanseomfanget målt gjennom ECTS-systemet (Berg 2004). Gitt utvidelsen av EU med nye medlemstater der kvalitetssikring tradisjonelt har stått svakt, er det også grunn til å tro at det vil ta noe tid før ambisjonene om et europeisk rammeverk for kvalifikasjoner er fullt ut implementert. Ikke minst fordi et sentralt formål med det europeiske rammeverket er å knytte de nasjonale rammeverkene sammen (Berg 2004). Samtidig er det kanskje på nasjonalt nivå at man finner de mest radikale og innovative forsøkene på å skape integrerte kvalifikasjonsrammeverk, og i det følgende skal noen av disse presenteres nærmere.

3 Beskrivelser av kvalifikasjonsrammeverk i utvalgte land

Vi nevnte innledningsvis (kapittel 1) at kun et fåtall land har utviklet et nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner. I dette kapitlet skal vi foreta en gjennomgang av kvalifikasjonsrammeverk i de tre europeiske land: Danmark, Skottland, og Irland. Vi skal i tillegg også gi en beskrivelse av kvalifikasjonsrammeverket som eksisterer i Australia.

3.1 Danmark

Rapporten VTU (2003) er en sentral rapport for arbeidet i forbindelse med innføring av et rammeverk for kvalifikasjoner i Danmark.⁷ Det karakteristiske for det danske kvalifikasjonssystemet er at det ikke er utviklet gjennom lov, og at utdanningene i det vesentlige beskrives ved adgangsforutsetninger, medgått studietid og faglig innhold, og kun i liten grad ved de kvalifikasjonene som er oppnådd gjennom utdanningen (VTU 2003: 4).

I rapporten VTU (2003: 3-4) understrekes det videre at i Danmark har arbeidet med et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk vært knyttet mot en bearbeidelse av gradsstrukturen innenfor høyere utdanning, med det formål å utvikle en mer eksplisitt og systematisk beskrivelse av de anvendte gradsbetegnelse, enn det som var mulig å finne i de gjeldende utdanningsreglene. Hensikten med dette arbeidet har vært å utforme en generell og systematisk beskrivelse av de respektive utdanningenes sluttkompetanse (selv om at det altså kan stilles spørsmålsteget ved om denne målsettingen er oppnådd). Det foreliggende arbeidet med kvalifikasjonsrammeverket har ytterligere som formål å forbedre utdanningsplanleggingen ved danske læresteder, samt at ulike danske utdanninger og utenlandske utdanninger lettere vil kunne sammenlignes.

Det danske rammeverk for kvalifikasjoner er fremstilt i tabell 2.1 (se VTU 2003: 11). I Bologna-deklarasjonen er utdanningsstrukturen for høyere utdanning basert på to nivåer; lavere gradsutdanninger (“undergraduate”/“first-cycle”), og høyere gradsutdanninger (“graduate”/“second-cycle”). Dessuten omtaler deklarasjonen to typer av “graduate” grader; “doctor” og “master”. I det danske systemet er ikke bare graduate-nivået oppdelt, men også undergraduate-nivået, for å kunne innpasse de korte høyere utdanningene i Danmark til denne

⁷ Merk at “kvalifikasjonsnøgle” er den danske betegnelsen for “Qualifications Framework” (VTU, 2003: 3).

strukturen. Det danske kvalifikasjonsrammeverket har dermed fire nivåer: Subdegree level, degree level, master level og doctoral level.

Tabell 3.1. Det danske rammeverket for kvalifikasjoner.

Begreper fra Bologna-deklarasjonen		Danske grader
First cycle	Sub-degree level	AK VVU
	Degree level	Bachelor Professionsbachelor Diplom
Second cycle	Master level	Master Kandidat
(Third cycle)	Doctoral level	Ph.d.

Kilde: VTU (2003, s. 11).

Når det gjelder innplassering av en enkelt grad i rammeverket for kvalifikasjoner, har man i det danske systemet valgt en systematikk som inneholder tre elementer (VTU 2003: 13):

- For det første en beskrivelse av den samlede kompetanseprofilen for en gitt grad. (Med dette menes om en persons kompetanse primært er akademisk eller praksisorientert (VTU 2003: 15)) Gjennom kompetanseprofilen skal det skapes en overordnet forestilling om det kompetansenivået en gradsinnehaber besitter.
- For det andre en beskrivelse av et kompetanseinnhold i form av konkrete forventningsspesifikasjoner (som vi ikke kan se er videre utdypet). Disse er tiltenkt å spesifisere hvilke kompetanser en gradsinnehaber kan forventes å ha på utvalgte områder.
- For det tredje en beskrivelse av formelle forhold (for eksempel adgangskrav, lengde, og videreutdanning). Denne kategorien er tatt med i kvalifikasjonsrammeverket, til tross for at kategorien ikke er kompetanseorientert.

Hva angår beskrivelsen av kompetanseinnholdet, har man i det danske systemet funnet det hensiktsmessig å benytte tre gjennomgående indikatorer. Dette av hensyn til formidling og sammenlignbarhet. De tre indikatorene som man har valgt å fokusere på er (VTU 2003: 14):

- ”Intellektuelle kompetanser” (som for eksempel analyse og abstrakt tenkning, samt ferdigheter og evner til å strukturere egen læring). Det siktes her til allmenne kompetanser som ikke er snevert koblet til den enkelte utdanning eller det enkelte fag (jfr Dublin descriptors).

- ”Faglige kompetanser” (for eksempel spesialkompetanse innenfor et fagområde, innsikt i tilgrensede fagområder, tverrfaglige kompetanser). Slike kompetanser er spesifikt relatert til den enkelte utdanning eller det enkelte fag (jfr subject benchmarkingtenkningen)
- ”Praksiskompetanser” (for eksempel praktiske ferdigheter, profesjonell etikk og ansvarlighet), som er eksplisitt rettet mot anvendelse på arbeidsmarkedet (jfr subject benchmarkstenkningen).

Det understrekes videre at både intellektuelle og faglige kompetanser finner anvendelse i arbeidslivet og i utdanningssektoren, mens praksiskompetansen er kjennetegnet ved å være orientert mot anvendelse på arbeidsmarkedet. Intellektuelle og faglige kompetanser er altså tenkt som en viktig del av grunnlaget for å kunne ivareta jobbfunksjoner på bakgrunn av en utdanning.

En sentral årsak til at det danske systemet er utviklet, synes å være et ønske om å vise hvordan de mange og til dels svært ulike danske utdanningsløp og studier på lavere gradnivå (utenom universitetene) kan innpasses i forhold til den tonivå strukturen man ser konturene av i Europa. Kvalifikasjonsrammeverket er også ment å skulle hjelpe utdanningsinstitusjonene i deres planlegging og utvikling av nye studier, der et fokus på ”learning outcomes” er tenkt å medvirke til mer studentsentrerte og læringsorienterte curricula. Det faktum at det danske systemet ikke inkluderer utdannings- og studieløp utenom høyere utdanning, gjør systemet enkelt å forholde seg til. Aspekter knyttet til livslang læring er inkludert i rammeverket på den måten at deltidsstudier også er plassert på de ulike kompetansenivåene i systemet. I forhold til organisering og håndtering av rammeverket, er det utdanningsmyndighetene selv som står for dette, med utdanningsinstitusjonene som viktige medspillere. Danske myndigheter har eksplisitt antydnet at implementering av kvalifikasjonsrammeverket skal skje gjennom en dialog og en gjensidig læreprosess.

I Danmark brukes også kvalifikasjonsrammeverket av Danmarks Evalueringsinstitut når de gjennomfører sine evalueringer av ulike utdanningsprogrammer. På den måten oppnår man en slags avveining mellom de formål som utdanningsinstitusjonene selv har gitt sine utdanningsprogram, og de formål som kan anses å være mer allmenne og nasjonale.

3.2 Skottland

Det skotske kvalifikasjonsrammeverket (“Scottish Credit and Qualifications Framework” SCQF 2003), kan sies å være mer omfattende og ambisiøst enn det danske, selv om heller ikke det skotske rammeverket er nedfelt i lov. Formålet med SCQF er todelt: For det første skal SCQF bidra til å hjelpe personer i alle aldre og livsforhold til å oppnå passende utdanning og opplæring i løpet av den enkeltes levetid. For det annet skal dette rammeverket gjøre arbeidsgivere, elever/studenter og allmennheten i stand til å forstå hvordan ulike kvalifikasjoner relaterer seg til hverandre, og hvordan ulike typer kvalifikasjoner kan bidra til å forbedre kompetansen i arbeidstyrken (SCQF 2003: 1). Rammeverket prøver med andre ord å knytte sammen hele det skotske utdanningssystemet fra grunnskole, videregående utdanning, høyere utdanning til livslang læring.

To mål anvendes for å plassere kompetanse- og opplæringsprogrammer i SCQF-rammeverket. Disse målene er (I) kompetansenivåene opplæringen er tenkt å gi, og (II) omfanget av kompetansen uttrykt i egne SCQF-studiepoeng. SCQF har 12 nivåer der man på hvert nivå kan oppnå en bestemt kompetanse i form av et vitnemål, et diplom, et sertifikat eller lignende (se tabell 3.2). (Jamfør SCQF 2003: 4.)

Når det gjelder punkt (II) ovenfor, anvendes altså studiepoeng for å kvantifisere omfanget av opplæringen, samt å gi den en verdi. Fordelingen av SCQF-studiepoeng er basert på den totale tiden som en “gjennomsnittlig” elev på et spesifikt nivå forventes å bruke for å oppnå en bestemt kompetanse (eller et sett av kompetanser). Studiepoeng vil variere enormt fra kvalifikasjon til kvalifikasjon, innenfor nivåer og mellom nivåer (SCQF 2003: 4).

Tabell 3.2. Det skotske rammeverket for kvalifikasjoner (SCQF).

SQA National Units, ⁸ Courses and Group Awards	Higher Education	SCQF Level
	Doctorates	12
	Masters	11
	Honours Degree Graduate Diploma/Certificate	10
	Ordinary Degree Graduate Diploma/Certificate	9
	Higher National Diploma Diploma in Higher Education	8
Advanced Higher	Higher National Certificate Certificate in Higher Education	7
Higher		6
Intermediate 2 Credit Standard Grade		5
Intermediate 1 General Standard Grade		4
Access 3 Foundation Standard Grade		3
Access 2		2
Access 1		1

Kilde: SCQF (2003: 3).

Hvert av de 12 SCQF-nivåene innebærer en nivålokalisering av én eller flere kvalifikasjoner.

En SCQF-nivåøkning, fra et nivå til et annet, er relatert til endringer i blant annet kompleksitet og dybde når det gjelder kunnskap og forståelse, samt koblinger til assosiert akademisk, yrkesfaglig, eller fagmessig praksis (SCQF 2003: 4): “Increases in level of demand relate to changes in factors such as:

- Complexity and depth of knowledge and understanding,
- Links to associated academic, vocational or professional practice,
- The degree of integration, independence and creativity required,
- The range and sophistication of application/practice,
- The role(s) taken in relation to other learners/workers in carrying out tasks.”

Hvert av SCQF-nivåene fra 2 til 12 kan beskrives ut fra et sett av indikatorer. Disse indikatorene er hentet fra følgende 5 kompetansefelt (SCQF 2003: 4):

⁸ SQA; the Scottish Qualifications Authority.

- Knowledge and understanding - mainly subject-based
- Practice (applied knowledge and understanding)
- Generic cognitive skills, e.g. evaluation, critical analysis
- Communication, numeracy and IT skills
- Autonomy, accountability and working with others

SCQF-nivåene er ikke direkte relatert til antall fulltids studieår. Over et livsløp vil en person kunne gå fra høyere til lavere nivåer, eller på tvers av kvalifikasjoner, ettersom de får ny opplæring og tilegner seg ny kunnskap (SCQF 2003: 4). At to eller flere opplærings- eller studieprogrammer befinner seg på samme nivå, innebærer bare at de i store trekk er sammenlignbare. Det innebærer derimot ikke at de har samme formål, innhold, eller kompetanseprofil:

“The positioning of two or more qualifications or programmes of learning at the same level should be taken as indicating only that they are broadly comparable in terms of the general level of outcome. It does not indicate that they have the same purpose, content or outcomes, nor does it take account of any structural or operational features” (SCQF 2003: 5).

SCQF innebærer heller ikke ekvivalens i kvalifikasjoner: “SCQF does not demonstrate equivalent or interchangeability of qualifications” (SCQF 2003: 5).

Det fremste kjennetegnet ved det skotske rammeverket er at det forsøker å integrere indikatorer på kompetansenivå, kompetanseinnhold og kompetanseomfang i et felles system, der kompetansenivåene dermed ikke er direkte relatert til omfanget på studiene eller opplæringen. Det at man ikke har denne koplingen, gjør imidlertid at det skotske systemet ikke umiddelbart er enkelt å forstå for andre. Eksempelvis er en skotsk mastergrad plassert på nivå 11 i det skotske rammeverket, der det består av minst 180 SCOTCAT (studiepoeng) hvorav minimum 150 må være tatt på nivå 11 (Bergan 2003: 10). Dette er tenkt å være et uttrykk for den ”verdien” studiet faktisk har (1 SCOTCAT studiepoeng = 10 arbeidstimer). Utviklingen av et eget studiepoengsystem der innplassering synes å avvike fra ECTS-systemet, kan likevel neppe sies å bidra sterkt til økt internasjonal gjennomsiktighet på dette feltet.

At man i Skottland også kan gå fra et kompetansenivå til et lavere kompetansenivå avhengig av videre- eller etterutdanning, er et interessant aspekt som viser hvordan livslang læring er tenkt integrert i systemet. Dette betyr imidlertid ikke at man formelt ”mister kompetanse”, selv om det aktualiserer problemstillinger knyttet til ”holdbarheten” av ulike typer kompetanse over tid.

En felles komité (Joint Advisory Committee, JAC) bestående av det skotske kvalitetssikringsorganet (QAA – Scotland), interesseorganisasjonen til skotske universiteter (Universities Scotland) og de to departementene som har ansvaret for utdanning i Skottland, er ansvarlig for implementeringen og håndteringen av det skotske kvalifikasjonsrammeverket. Siden rammeverket ikke er lovregulert, betyr dette at utviklingen i stor grad er konsensusbasert, med utgangspunkt i drøftelsene i den felles komitéen (JAC).

3.3 Irland

Det nasjonale rammeverk for kvalifikasjoner i Irland er betraktet som et sentralt element for å skape et enhetlig system i dette landets utdanning og opplæring. National Qualifications Authority (NQA), som er det offentlige organ som er etablert for å implementere, regulere og håndtere kvalifikasjonsrammeverket i Irland, presiserer at dette rammeverket skal relatere alle landets utdannings- og opplæringsprogrammer til hverandre.⁹ I likhet med det skotske kvalifikasjonsrammeverket måles programmer ut fra kvalifikasjoner og kunnskap, og ikke først og fremst en students anvendelse av tid i et program: “It introduces a new approach to the meaning of an award, that an award will recognise learning outcomes - what a person with an award knows, can do and understands - rather than time spent on a programme.”

NQA understreker også at behovet for et mer fleksibelt og integrert system av kvalifikasjoner er påtrengende, ettersom kunnskap må tilegnes gjennom hele livet: “The need for a more flexible and integrated system of qualifications arises from the national objective of moving towards a ‘lifelong learning society’, in which learners will avail of learning opportunities at various stages throughout their lives.” Videre understrekes det at dette systemet (også) er utviklet med tanke på å møte kvalifikasjonsbehovet i fremtiden til en mer sammensatt gruppe av elever, herunder en økende andel voksne personer: “In (the) future a more diverse group of

⁹ National Qualifications Authority (NQA) sin hovedoppgave (siden 2001) har vært å utvikle det nasjonale rammeverket for kvalifikasjoner (“National Framework of Qualifications”), som ble lansert i oktober 2003. Jamfør følgende internettside: <http://www.nfq.ie/nfq/en/TheFramework/>.

learners, with a higher proportion of adults, will be embraced within the Irish education and training system. The Framework is designed to meet the qualifications needs of this more diverse learner group, and many new awards will be developed and made available as lifelong learning gradually becomes the norm in Ireland.”

Dessuten er behovet for et rammeverk for kvalifikasjoner, basert på et ønske om et mer helhetlig kvalifikasjonssystem: “The diffuse nature of the existing qualifications systems does not easily support portability of recognition for learning. The strong separation of responsibility for education and training across a range of government departments has been reflected in the separation of qualifications systems, with linked but separate arrangements for schools, further education, institutes of technology, universities, and a variety of training organisations.”

I tillegg er det et behov for arbeidsgivere, elever og andre til å sammenligne kvalifikasjonsnivået i Irland med nivåer i andre land: “Another reason for change is the need for learners, employers, and others, to be able to compare Irish qualifications more easily and accurately with those from other countries.” I særdeleshet gjelder dette sammenligninger mellom Irland og Storbritannia, men også for andre europeiske land: “The framework will make it easier to compare awards from different jurisdictions, especially between Ireland and the United Kingdom. It also accords with developments across Europe in higher education and in vocational education and training to make qualifications more transparent, comparable, and compatible. This will enable learners to move easily between different education and training systems, using their qualifications for employment in other countries.”

Rammeverket i Irland består av 10 nivåer der minst en tittel, et diplom eller et sertifikat utstedes på et gitt nivå (se tabell 3.3). Hvert kompetansenivå er uttrykk for et spesifikt kompetanseinnhold som igjen er basert på utdannings- og opplæringsprogrammer i arbeidsliv, skole, samfunn, høyskoler, og universiteter. Det er utformet egne mer generelle nivåbeskrivelser for alle 10 nivåer. Tre indikatorer brukes for å plassere utdanningsprogrammer og kompetanseutvikling i rammeverket:

- Kunnskap (bredde, type)
- Ferdigheter og evner (omfang, spesialisering)
- Kvalifikasjoner (lære å lære, innsikt, rolleforståelser etc)

Intensjonen her er ikke bare å lage en referanseramme for eksisterende programmer, men å bistå utviklingen av nye programmer. Disse nye programmene skal være kompetansebaserte: “These new awards (for the National Framework of Qualifications) will be made on the basis of ‘learning outcomes’ defined in terms of standards of knowledge, skill, and competence. The outcomes-based nature of the new awards is a significant change from the practice in most existing awards systems, of basing awards on inputs, or on time spent in programmes.”

Tabell 3.3. Det irske rammeverket for kvalifikasjoner.

Framework of Qualifications	Level
Doctoral Degree	10
Masters Degree	9
Post-Graduate Diploma	
Honours Bachelor Degree	8
Higher Diploma	
Ordinary Bachelor Degree	7
Advanced Certificate	6
Higher Certificate	
Level 5 Certificate	5
Leaving Certificate	
Level 4 Certificate	4
Leaving Certificate	
Level 3 Certificate	3
Junior Certificate	
Level 2 Certificate	2
Level 1 Certificate	1

Kilde: National Qualifications Authority (NQA).

For å håndtere utviklingen av de mange titler, diplomer og sertifikater i det irske utdanningssystemet, er det opprettet to egne offentlige organer, ett relatert til livslang læring/yrkeskompetanse, og ett for høyere utdanning. Disse har myndighet til å opprette og utvikle titler, diplomer og sertifikater på de 10 nivåene, samt angi hvilke faglige standarder som skal knyttes til den enkelte tittel, diplom eller sertifikat. Samtidig har de ingen direkte relasjoner til NQA som er ansvarlig for metodikken knyttet til kvalifikasjonsrammeverket. Det arbeides for tiden med å utvikle en nasjonal policy i forhold til hvordan studiepoeng skal integreres i systemet, uten at det foreløpig er klart om dette vil ligne på det skotske systemet.

Etableringen av organet som skal håndtere utdanning og kompetanse oppnådd gjennom livslang læring/yrkesfaglig kompetanse, skjedde ved en sammenslåing av mange forskjellige

yrkesfaglige/profesjonelle godkjenningsorganer. Opprettelsen innebar derfor i realiteten en forenkling av hvem man skal forholde seg til for å få godkjent ulike former for kompetanse. Til forskjell fra Danmark og Skottland har altså Irland valgt en mer ”byråkratisk” tilnærming til implementering og håndtering av kvalifikasjonsrammeverket, der altså tre nye organer er opprettet.

3.4 Australia

Australian Qualifications Framework (AQF) ble opprettet etter initiativ fra de australske myndigheter, der et eget Advisory Board bestående av ulike interessenter sørger for implementering og håndtering av rammeverket. AQF består av 13 nasjonale kvalifikasjonsnivåer innenfor utdanning og opplæring som bygger på hverandre:¹⁰ “The Australian Qualifications Framework (AQF) is a unified system of thirteen national qualifications in the secondary schools sector, the vocational education and training sector (TAFE and registered private providers), and the higher education sector (mainly universities).” Tanken er at kvalifikasjonsrammeverket skal utgjøre: “... a highly visible, quality-assured national system of educational recognition, which promotes lifelong learning and a seamless and diverse education and training system.” Også det australske systemet er hierarkisk oppbygd (Blackmur 2003).

De 13 nasjonale kvalifikasjonsnivåene er gjengitt i tabell 3.4. Merk at AQF-kvalifikasjonene i tabellen er gruppert etter den utdanningssektoren de i alminnelighet hører inn under.¹¹

AQF-kvalifikasjonene skal gjenspeile den kunnskap og kompetanse en person har oppnådd gjennom utdanning, opplæring, arbeids- og livserfaring. Dette kvalifikasjonssystemet er ment å hjelpe alle elever, arbeidsgivere og personer innenfor utdannings- og opplæringssektoren til å oppnå en kompetanse som er allment anerkjent i arbeidslivet. Integrasjon med grunnutdanning og livslang læring synes dermed viktig. Følgende punkter er nevnt av AQF Advisory Board som nøkkelformål med AQF:

- Provide nationally consistent recognition of outcomes achieved in post-compulsory education

¹⁰ AQF ble introdusert i hele Australia 1. januar 1995, og ble faset inn over 5 år. Systemet var fullt implementert i 2000. Vi viser her for øvrig til følgende nettside for AQF Advisory Board: <http://www.aqf.edu.au/aboutaqf.htm>.

¹¹ I Blackmur (2003) antydes det at det irske rammeverket for kvalifikasjoner er identisk med det australske kvalifikasjonssystemet (som Blackmur, 2003, påstår også består av 12 nivåer): “Is it (SCQF) the Australian Qualifications Framework (AQF) the same twelve?”

- Help with developing flexible pathways which assist people to move more easily between education and training sectors and between those sectors and the labour market, by providing the basis for recognition of prior learning, including credit transfer, and work and life experience
- Integrate and streamline the requirements of participating providers, employers and employees, individuals, and interested organisations
- Offer flexibility to suit the diversity of purposes of education and training
- Encourage individuals to progress through the levels of education and training by improving access to qualifications, clearly defining avenues for achievement, and generally contributing to lifelong learning
- Encourage the provision of more and higher quality vocational education and training through qualifications that normally meet workplace requirements and vocational needs, thus contributing to national economic performance; and
- Promote national and international recognition of qualifications offered in Australia.

Et interessant aspekt ved det australske rammeverket er at selv om det tildels er meget fmggradert (med 13 kompetansenivåer – se tabell 3.4), er det i tillegg mulig å få utstedt en såkalt ”statement of attainment” som betyr at selv om en kandidat likevel ikke klarer å kvalifisere seg til en bestemt kompetanse i henhold til systemet, er det mulig å få en anerkjennelse for de ferdigheter som faktisk er oppnådd innenfor det enkelte kompetansenivå. Ved å underkaste seg en individuell vurderingsprosess der arbeidserfaring inkluderes, kan derfor kandidater likevel oppnå kompetanse i forhold til rammeverket.

Tabell 3.4. Det australske rammeverket for kvalifikasjoner (AQF).

Schools Sector Accreditation	Vocational Education and Training Sector Accreditation	Higher Education Sector Accreditation
Senior Secondary Certificate of Education	Advanced Diploma Diploma Certificate IV Certificate III Certificate II Certificate I	Doctoral Degree Masters Degree Graduate Diploma Graduate Certificate Bachelor Degree Associate Degree, Advanced Diploma Diploma

Et annet viktig aspekt ved det australske rammeverket er at det skisserer de ulike veiene som leder frem til bestemte typer kompetanse. For studenter og voksne som søker kompetanseheving, kan man derfor søke til kvalifikasjonsrammeverket for å se hvilke kurs, sertifikater og utdanningsløp som trenges for å ende opp i bestemte yrker eller med en bestemt kompetanse. Ikke minst er det vektlagt at man på videregående skolenivå opparbeider seg ”dobbel kompetanse” for både å kunne gå i en yrkesrettet som i et akademisk utdanningsløp senere.

Sett med europeiske øyne er det australske rammeverket ikke så enkelt å innplassere i forhold til det skillet man i Europa etter hvert har gjort mellom ”lavere grads” og ”høyere grads” -utdanning. Som antydnet i tabell 3.4 finnes det mellom bachelor og masternivået i det australske kvalifikasjonsrammeverket både et ”graduate diploma” og et ”graduate certificate” – der relasjonen til det formelle bachelor- og masternivået synes noe uklar. Dette antyder at det australske rammeverket først og fremst er utarbeidet for ”innvortes” bruk, og ikke så mye med tanke på å skape internasjonal gjennomsiktighet.

4 Generelle problemer knyttet til nasjonale kvalifikasjonssystem

Basert på en kritisk artikkel om kvalifikasjonsrammeverk utarbeidet av Blackmur (2003) skal vi i dette kapitlet reflektere over noen grunnleggende problemstillinger knyttet til innføringen av nasjonale rammeverk for kvalifikasjoner.

4.1 Hvorfor etablere kvalifikasjonsrammeverk?

Selv om uttrykket “nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk” ikke er anvendt konsistent mellom land, er et *klassifiseringssystem* av kvalifikasjoner og kompetanser et viktig element i alle de modeller som er studert: “All National Qualifications Frameworks (NQFs) can, at a bare minimum, be conceptualized as a set of principle in terms of which qualifications can be classified. Beyond this minimum, some NQFs are also regulatory devices whereby qualifications must be produced and classified on the basis of prescribed criteria” (Blackmur 2003: 2). Lovbestemte organer utformer og administrerer i alminnelighet denne prosessen.

Hvorfor er det så behov for slike klassifiseringssystem? Det fremgår av Gunning (1999) at i Skottland ble SCQF (Scottish Credit and Qualifications Framework) ikke utviklet fra grunnen av, men på bakgrunn av eksisterende praksis og erfaring, og for å skape mer sammenheng i et uformelt og formelt utdannings- og kompetansemangfold som var fragmentert og komplisert å forstå:¹² “The Scottish Credit and Qualifications Framework (SCQF)...was not developed using a blank sheet of paper. Although this might have been an easier way to tackle the design of a framework, the reality of the Scottish system was that there were many long-established and respected qualifications in existence. The aim of the framework was therefore one of rationalization, not creation; the intention was to create a framework which helped explain the relationships between the various existing qualifications, not to create a set of criteria from which qualifications would be designed from scratch.” Behovet for forenkling og rasjonalisering, og *kopling mellom livslang læring og det formelle utdanningssystemet* har med andre ord stått sterkt i Skottland.

For Namibia fremgår det imidlertid av Gertze (2002) at NQF i dette landet ikke er en sammenligning og regulering av eksisterende kvalifikasjoner, men heller et forsøk på å *flytte*

¹² Ifølge Blackmur (2003, s. 3) gjaldt dette heller ikke ved innføring av kvalifiseringssystemene i Namibia, Sør-Afrika, og New Zealand.

fokus over på resultatsiden av opplæringsaktivitetene: “The NQF is not a re-arrangement and/or collation of existing qualifications, but implies a transformation of education and training and the recognition of learning and the qualifications which result from it.” En lignende ambisjon synes å være tilstede i England. Når det gjelder begrepet “kvalifikasjon” gis eksempelvis følgende forklaring av det engelske evalueringsorganet QAA (Quality Assurance Agency): “A qualification tells the public what a person has achieved. It might also give an assurance about what a person is competent to do. It is because the public needs a common currency of qualifications that national frameworks for school, vocational and higher education qualifications are being developed” (The Times Higher Education Supplement, 9. juni 2000). En kvalifikasjon gir altså informasjon om hva en person har oppnådd, men kan også gi en slags forsikring om hva en person er kompetent til,

Det er altså mye som tyder på at det ofte er kanskje mer nasjonale enn internasjonale behov som ligger under etableringen av ulike nasjonale kvalifikasjonsrammeverk der balansen mellom disse to hensynene bør gjennomtenkes ved utformingen av nye systemer.

4.2 Kvalifikasjonsrammeverk– regulering eller retningslinjer?

Ser man på de land som har innført et kvalifikasjonsrammeverk, er det slett ikke alle land som synes å ha behov for å etablere disse gjennom lov og offentlig regulering. I Sør-Afrika er NQF eksempelvis betraktet som et mer løst sett av prinsipper og retningslinjer for konstruering av et kvalifikasjonssystem: “...(NQF) is a framework, i.e. it sets the boundaries - a set of principles and guidelines which provide a vision, a philosophical base and an organisational structure - for construction, ...of a qualifications system.”¹³ En lignende implementeringsstrategi synes også å være valgt i Danmark og Skottland der mer løst organiserte samarbeidsorganer søker konsensusløsninger før mer normative retningslinjer og praksis etableres. I Skottland er for eksempel NQF “...not a regulatory framework...”, and “...the Framework is a way of showing how...(many different qualifications) relate to one another” (Scottish Qualifications Authority, SQA).¹⁴

I Sør-Afrika derimot refererer “Framework” seg til regulering av kvalifikasjoner: “...the Framework refers to the full panoply of qualifications’ regulation” (Blackmur 2003: 3).

¹³ Se følgende internettside: <http://www.saqqa.org.za>.

¹⁴ Jamfør internettsiden: <http://www.sqa.org.uk>.

Også når det gjelder New Zealand, fremgår av det sistnevnte landets NQF-system at alle kvalifikasjoner skal ha et formål og en sammenheng med hverandre som kan forstås av allmennheten: "...a framework for national qualifications...in which all qualifications have a purpose and a relationship with each other that students and the public can understand..." (New Zealand Education Act 1989). En slik målsetting forutsetter strammere styring av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, og ofte etablering av egne organer som skal ivareta behovet for "purpose and a relationship".

Irland synes å være det land i Europa som i størst grad har bygget opp egne organisasjoner for å implementere og håndtere kvalifikasjonsrammeverket der man i tillegg til det organ som har ansvaret for metodikken og utformingen av rammeverket i tillegg har to organer som skal definere og utforme de "awards" som ulike kompetansenivåer kvalifiserer til. Denne organiseringsformen kan innebære at beslutninger kan tas raskere, men at implementeringen av dem kan skje saktere siden eksempelvis utdanningsinstitusjonene ikke i så stor grad har bidratt i selve beslutningsprosessen. Den omvendte situasjonen kan selvfølgelig sies å gjelde i de land der konsensus mellom ulike interesser søkes oppnådd før beslutningene formelt fattes.

4.3 Nivåklassifisering – Hvor skal listen ligge og hva skal den omfatte?

Som vi understreket i kapittel 1, er et av hovedformålene med innføring av nasjonale kvalifikasjonssystemer (NQF) å oppnå sammenlignbarhet mellom slike systemer i ulike land. Imidlertid påpeker Blackmur (2003: 15) (i) at kompetansebegrepet er ulikt definert i enkelte NQF-systemer, (ii) at en kompetanse som inngår på et bestemt nivå i et enkelt lands NQF, kan inngå på andre nivåer i et annet lands NQF, og (iii) at definisjonen av et kompetansenivå og studiepoeng varierer internasjonalt. Vi skal i dette og neste delavsnitt (dvs. delavsnittene 4.2 og 4.3) utdype disse synspunktene.

Det finnes ifølge Blackmur (2003: 4) en rekke måter man kan klassifisere et sett av kompetanser. Vi har tidligere fremhevet at et av formålene med et europeisk rammeverk er å skape ett europeisk arbeids- og studiemarked. I Blackmur (2003: 2) understrekes det også at NQF-systemet er et middel for at informasjon om kompetanser kan gjøres tilgjengelige for ulike lands arbeidsmarkeder. Imidlertid kan anvendelse av ulike klassifikasjoner ha kostnadsimplikasjoner for deltakere i internasjonale arbeidsmarkeder. Arbeidsmarkedet i et

bestemt land kan f.eks. få informasjon om at kompetanse X tilhører disiplin-kategori Y, mens arbeidsmarkedet i et annet land kan bli informert om at X ikke er en kompetanse i det hele tatt (og hvis X er en kvalifikasjon, tilhører den kategori Z). Dette kan gi opphav til ikke-optimale arbeidsmarkedsbeslutninger i begge land av aktører som arbeidstakere, studenter, arbeidsgivere, og myndigheter.

I New Zealand kan for eksempel en kompetansenhet (“a unit of competence; unit standard”) bli registrert i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NQF) som en selvstendig kvalifikasjon (“as a stand alone qualification”). På den annen side vil denne kompetansen ikke være gyldig i Australia, hvor kompetanser er definert som pakker (“packages”) og kurs (“courses”). (Australian National Training Authority, Australian Quality Training Framework. Standards for State and Territory Registering/Course Accrediting Bodies, Brisbane 2001: 5).

Et NQF klassifikasjonssystem består av nivåer. Hvert nivå vil representere ulike grader av komplekse kombinasjoner av ferdigheter og kunnskap. Antall nivåer er bestemt på en mer eller mindre vilkårlig basis, men Blackmur (2003: 2) hevder at kompetanser må sorteres og angis verdier basert på noen diskrimineringsprinsipper: “The number of levels is determined on a more or less arbitrary basis, although qualifications are supposed to be sorted and assigned to levels in terms of some principle(s) of discrimination.” Kompetanser som i en viss betydning oppfattes som ekvivalente, er plassert på samme nivå.

Internasjonalt har de ulike NQF-systemene er varierende antall nivåer. Det danske systemet kan sies å bestå av 4 nivåer (se tabell 3.1), Skottland har 12 nivåer (tabell 3.2), Irland 10 nivåer (tabell 3.3), og Australia 13 (eller 12 ifølge Blackmur 2003) (tabell 3.4). Dessuten har Mexico 5 nivåer, Sør-Afrika har 8, og New Zealand har 8 pluss 2 (eller 7 pluss 3). (Jmfør Blackmur 2003: 5.) De ulike nivåene i de eksisterende NQF-systemene vil også kunne vanskeliggjøre sammenlignbarheten mellom disse systemene i ulike land. For både Danmark, Skottland, Irland, og Australia utgjør for eksempel doktorgradsutdanning det høyeste nivået i kvalifikasjonsrammeverket, mens i Sør-Afrika inngår også mastergradsutdanning i det høyeste nivået. Videre kan nevnes at “Post-Graduate Certificate”, “Post-Graduate Diploma”, samt mastergradsutdanning, inngår på samme nivå (nivå 11) i det skotske systemet (SCQF), mens de inngår på henholdsvis nivåene 9, 10, og 11, i det australske systemet (AQF). I New-Zealand-systemet inngår “Post-Graduate Diplomas”, “Post-Graduate Certificates”, og “Bachelor’s Degree with Honours”, på samme nivå (nivå 8), men dette nivået omhandler i

motsetning til det skotske systemet ikke mastergradsutdanning. “Honours degrees” inngår på nivå 10 i SCQF, mens “ordinary degrees” inngår på nivå 9. I AQF inngår begge grader (dvs. “honours degrees” og “ordinary degrees”) på samme nivå (nivå 8) (se også Blackmur 2003: 8.) I tillegg må det nevnes at i Danmark omhandler NQF-systemet kun høyere utdanning (se avsnitt 3.1), mens dette gjelder ikke (for eksempel) for Australia hvor også videregående utdanning inngår i NQF (avsnitt 3.4).

4.4 Kvalifikasjonsnivåer og studiepoeng – bredde eller dybde?

Kompetanse av ulikt omfang er lokalisert på samme nivå i noen NQF-systemer. Dette reflekterer den muligheten at en kompetanse kan være assosiert med et bestemt antall titler, diplom eller sertifikater på et spesifikt nivå, mens en annen kompetanse kan være assosiert med færre slike på det samme nivået. I det skotske tilfellet tilhører for eksempel “Post-Graduate Certificate”, “Post-Graduate Diploma”, og “Master of Science”, det samme NQF-nivået (nivå 11), men kompetansen er ikke av samme omfang (Se Blackmur 2003: 7.) Omfanget på kompetansen er basert på studiepoeng. Som vi understreket i avsnitt 3.2, er fordelingen av studiepoeng i Skottland basert på den totale tiden som en “gjennomsnittlig” elev på et spesifikt nivå forventes å bruke for å oppnå et bestemt læringsutbytte.

Ifølge Blackmur (2003: 8) er også New Zealand-systemet (NZQA) problematisk.

Definisjonen av studiepoeng i New Zealand er, som det skotske, basert på studietid (“learning hours”). NZQA avviker imidlertid fra systemet i Skottland på den måten at det inkluderer tid anvendt til oppdrag (“assignments”) og bedømmelser (“assessment”). Dette er også tilfellet når det gjelder definisjonen av studiepoeng i Sør-Afrika. (SAQA, The National Qualifications Framework and Standards Setting, Pretoria 2000: 9). På denne bakgrunn er ikke studiepoeng anvendt i Skottland sammenlignbart med studiepoeng anvendt i Sør-Afrika og New Zealand.

I tillegg kan nevnes at i Skottland og New Zealand innebærer færre studiepoeng på et gitt NQF-nivå, at læringsutbyttet er mindre. På den annen side kan antall studiepoeng i det australske systemet avvike selv om man har det samme læringsutbyttet (se Blackmur 2003: 8).

4.5 Tidsdimensjonen – behov for et datostempel?

Et annet spørsmål er om et NQF-system vil være tidsuavhengig? Hvor skal for eksempel en “1965 Australian Bachelor of Economics degree” inngå i dagens AQF (eller i en vilkårlig annen NQF?). Hvis den plasseres på samme nivå som en “2002 Bachelor of Economics degree”, vil dette måtte innebære at de (stort sett) er sammenlignbare når det gjelder kompetansen de har til felles. Det er imidlertid ikke opplagt at innholdet i kompetansen er de(n) samme, noe som kan implisere at de må plasseres på ulike nivåer (Blackmur 2003: 10).

Videre kan innovasjon i kvalifikasjonsmønstrene vanskeliggjøre konstruksjonen av et NQF-system. Innovasjon kan kreve nye nivåer i et slikt system, eller i det minste kreve en revisjon av eksisterende nivåer. Innføring av nye nivåer vil imidlertid forrykke den eksisterende allokering av antall nivåer til bestemte kvalifikasjoner: Et femnivåsystem kan for dermed bli et seksnivåsystem i fremtiden. Slike endringer vil kunne skape forvirring blant aktørene i et lands arbeidsmarked, og det kan således stilles spørsmålstegn ved kvaliteten ved den informasjonen om kvalifikasjoner og kompetanse som gis dette markedet. Som Blackmur (2003: 10-11) uttrykker det: “How is this consistent with enhancing the temporal quality of labour market information?”

5 Muligheter og utfordringer i en norsk kontekst

I dette kapitlet skal vi først kort oppsummere hovedinntrykkene fra de internasjonale systemene som eksisterer, før vi avslutningsvis drøfter relevansen av de internasjonale erfaringer og praksis knyttet til etableringen av et norsk kvalifikasjonssystem.

5.1 Internasjonale kvalifikasjonssystemer – en oppsummering

Skal man oppsummere notatet i noen få stikkord synes følgende punkter å være de mest relevante:

- De fleste kvalifikasjonsrammeverk synes utviklet på bakgrunn av *nasjonale* behov, og ikke ut fra tilpasning til internasjonale standarder (som i liten grad eksisterer).
- *Sentrale nasjonale behov synes å være:* 1) ønsket om å skape sammenheng i fragmenterte utdanningssystemer, 2) ønsket om å se ulike utdanningsnivåer i en større sammenheng, og spesielt integrere livslang læring bedre i det formelle utdannings- og kompetanseutviklingssystemet, 3) ønsket om å utvikle et system som kan assistere utdanningsinstitusjonene i deres planlegging og utforming av nye utdanninger, 4) ønsket om å utvikle et system som kan hjelpe studenter og andre i deres utdanningsplanlegging, bl. a. ved å vise overganger og ”veiene” til bestemte typer kompetanse.
- De fleste kvalifikasjonssystem som er analysert i dette notatet, synes å være *bygget opp rundt tre elementer:* kompetansenivå (utgangspunkt bachelor/mastergrader), kompetanseomfang (utgangspunkt ECTS-systemet), samt ulike fremgangsmåter der et kompetanseinnhold blir spesifisert (utgangspunkt Dublin descriptors, subject benchmarks).
- Et eventuelt *europaisk kvalifikasjonsrammeverk er fremdeles kun på tenkestadiet*, og synes foreløpig i liten grad å ha ambisjoner om å inkludere kompetanseinnhold i den overordnede struktur som tenkes utviklet (jf. Berg 2004).
- De *metodiske problemene* med kvalifikasjonsrammeverk synes først og fremst å være knyttet til internasjonal kompatibilitet (jf. Blackmur 2003), men også knyttet til spesifiseringen av kompetanseinnholdet, og hvor mye ressurser som det er hensiktsmessig å bruke på dette arbeidet. For generelle faglige spesifikasjoner kan bli uten substans – for detaljerte kan fungere hemmende for innovasjon og faglig nytenkning.

- I forhold til implementering og organisering av kvalifikasjonsrammeverk synes flere europeiske land å ha valgt en *konsensus og samarbeidslinje*, der ulike aktører bidrar på lik linje med utdanningsmyndighetene for å utvikle rammeverket. I disse tilfellene er ikke kvalifikasjonssystemene etablert og regulert ved lov, men implementeres gradvis gjennom en ”institusjonaliseringsprosess” der utviklingen av ”god praksis” over tid er ansett som viktig.

Har så nevnte punkter relevans for Norge og den eventuelle utviklingen av et kvalifikasjonsrammeverk her til lands?

5.2 Sentrale spørsmål i et eventuelt norsk kvalifikasjonsrammeverk

De land som har utviklet de mest sofistikerte kvalifikasjonssystemer, målt i antall kompetansenivåer og i forsøk på å gi en innholdsmessig vurdering av innholdet i kompetansen som oppnås (Irland, Skottland og Australia), er også blant de som har hatt det mest komplekse utdannings- og kompetansesystemet. At Danmark har avgrenset sitt system til høyere utdanning, kan relateres til de mange kortere ett- til toårige utdanningene som man har i det danske høgskolesystemet, og behovet for å vise sammenhengene og nivåene på disse. I Norge eksisterer det også både kortere og lengre utdanningsløp i høyere utdanning, men samtidig synes de nye gradsbetegnelsene i høyere utdanning (bachelor/master) å ha fått godt gjennomslag. Behovet for struktur og transparens er derfor kanskje ikke så stort *innenfor* høyere utdanning som *mellom* høyere utdanning og andre deler av utdannings- og opplæringssystemet (jf. situasjonen i Irland, Skottland og Australia).

I Norge er det eksempelvis slik at ulike fagutdanninger på nivået mellom videregående skole og høyere utdanning kan være vanskelig å få oversikt over og innplassere i forhold til resten av utdanningssystemet (ikke minst fordi disse fagutdanningene er definert som ”tertiary education” – men av en annen type). Eventuelle norske ”brukere” av et kvalifikasjonssystem kan i dette tilfellet (som i Danmark) først og fremst tenkes å være utdanningsinstitusjonene der systemet kan bidra til å ”normere”/innpasse nye utdanningsløp til mer allmenne standarder. Andre aktuelle brukere er studenter og andre som trenger kunnskap om de ulike ”kompetanseveiene” som eksisterer, overgangsmuligheter, etc.

Samtidig kan man også merke seg at en viktig målsetting med kvalifikasjonsrammeverkene i mange land nettopp er å styrke forbindelsene mellom yrkesutdanninger, livslang læring og høyere utdanning. Jo mer ambisiøst et land synes å være på dette feltet jo mer omfattende synes derfor kvalifikasjonsrammeverkene også å bli. Det skotske og det australske rammeverket kan her stå som typiske eksempler. Paradokset som oppstår, er imidlertid at jo mer altomfattende systemer som utvikles, jo større fare er det for at de som skal bruke systemene ikke klarer å utnytte dem til fulle. Kompleksiteten refererer seg her ikke nødvendigvis til antallet kompetansenivåer som defineres (som ikke er vanskelig å forstå i seg selv), men til hvordan kompetanseinnholdet i disse nivåene fastsettes. Land som f. Eks. etablerer egne studiepoengsystem og gir disse en egen kompetanseverdi (Skottland), kan derfor etablere systemer som arbeidsgivere, studenter og arbeidstakere ikke føler seg fortrolige med. I forhold til å skape transparens over landegrensene kan slike systemer også skape merarbeid og økt kompleksitet da de må ”omsettes” til andre standarder i en internasjonal kontekst (ECTS-systemet synes eksempelvis å være den standard mange land bruker – se f eks Berg 2004).

Sett i et norsk perspektiv kan det absolutt anses som relevant å inkludere videregående skolenivå, fagutdanninger og ulike utdanningskomponenter som kan koples til livslang læring i et nasjonalt rammeverk - ikke minst fordi muligheten til å entre både videregående skole og høyere utdanning basert på realkompetanse allerede er en mulighet, og noe som allerede skjer i et betydelig omfang (riktignok etter individuell vurdering). Her kan det også skytes inn at en OECD-evaluering av Norge med tittelen ”Developing highly skilled workers” nylig har anbefalt at man bør etablere et system av kompetansegivende eksamener for å anerkjenne ferdigheter som er utviklet gjennom uformelle læringsprosesser og arbeid (OECD 2004C), og der kompetansen slike eksamener gir eventuelt kan tenkes integreres i et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk som en mer generell kvalifisering for etter-/videreutdanning

Mye av etter- og videreutdanningsaktiviteten som foregår/formidles i Norge (f. Eks. i regi av Norgesuniversitetet), er allerede bygget opp rundt kurs hvor det oppnås standardiserte ECTS-baserte studiepoeng for eventuelt å kunne bygge på/tilpasse modulene til nye/andre studier. I norske fagskoler eksisterer det imidlertid ikke et studiepoengsystem, noe som medfører at studenter herfra både må søke om individuell godkjenning ved opptak til eksempelvis ingeniørutdanninger, og eventuell individuell godkjenning av tidligere utdanning for avkorting av studiet. Det er derfor mye som taler for å utvikle et studiepoengsystem for

fagskolene i Norge, der dette relateres til det eksisterende ECTS-systemet som synes vel innarbeidet i norsk høyere utdanning. Dette kan også ha stor relevans i en internasjonal kontekst. Innenfor EU pågår for tiden et arbeid med å utvikle et studiepoengssystem for nettopp yrkesutdanningene ("Vocational Education and Training", VET) som er tenkt å være kompatibelt med ECTS-systemet (European Commission 2004A, B).

Selv om utviklingen av et europeisk kvalifikasjonsrammeverk ennå ikke er kommet særlig langt, og selv om nasjonale kvalifikasjonsrammeverk i stor grad synes knyttet opp mot nasjonale behov, er den internasjonale dimensjonen viktig å inkludere i tenkningen rundt et norsk rammeverk. Ikke minst kan det være hensiktsmessig å benytte seg av elementer i nasjonale kvalifikasjonsrammeverk som man også finner i andre land. De mest sentrale av disse elementene er:

- Bachelor/mastergrader brukes som en operasjonalisering av "lavere grads" og "høyere gradsutdanning" og angir to sentrale *kompetansenivå* i ethvert nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, og synes å utgjøre viktige bærebjelker i tenkningen knyttet til nivåproblematikken i EU (se vedlegg for forslag knyttet til antall kompetansenivåer i et fremtidig europeisk kvalifikasjonsrammeverk).
- ECTS-systemet brukes som en operasjonalisering av tid brukt på studier, og et en operasjonalisering av *kompetanseomfang*. Arbeidet med å kople på et studiepoengsystem for yrkesutdanningene basert på ECTS vil ventelig ytterligere forsterke dette systemets posisjon.
- Ulike typer av generiske og fagspesifikke standarder (Dublin descriptors, subject benchmarks, etc.) brukes som en operasjonalisering av *kompetanseinnhold*.

Gitt utbredelsen av de nye gradsbetegnelsene og ECTS-systemet i Norge (fagutdanningene på "mellomnivå" unntatt) er med andre ord to av tre viktige elementer allerede i stor grad på plass i Norge. Det store problemet er derfor knyttet til spesifiseringen av kompetanseinnholdet. I de land som er studert i dette notatet, har forskjellige løsninger blitt valgt. Danmark utmerker seg med det mest moderate ambisjonsnivået knyttet til dette punktet, der man nøyer seg med å angi forhold som f. eks. hvorvidt utdanningen er "akademisk" eller "praksisorientert", en spesifisering av kompetanseinnholdet i en gitt utdanning, samt en del formelle indikatorer på studielengde, adgangskrav, videreutdanning, etc. I motsatt ende finner man Skottland der man ikke bare har lansert egne studiepoeng i forhold til kvalifikasjonsrammeverket som også pretenderer å si noe om innholdet i den kompetansen

som oppnås, og der man i tillegg har detaljerte indikatorer for hvert nivå. Etableringen av ”subject benchmarking” i England kan også sies å være et meget ambisiøst prosjekt, der mange arbeidstimer og ressurser brukes på å utvikle faglige standarder i en rekke forskjellige fag og disipliner.

Sett i et norsk perspektiv har man ikke hatt noe nasjonalt system for å spesifisere kompetanseinnholdet i utdanningene. Det nærmeste man kommer er tradisjonen for nasjonale rammeplaner i høyere utdanning, samt at det innenfor en del profesjonsstudier også har eksistert en viss uformell ”reguleringsvirksomhet” der innspill fra profesjonsorganisasjoner, fakultetsmøter etc har hatt en viss normerende effekt. Etableringen av NOKUT og det akkrediteringssystem som NOKUT forvalter har imidlertid bidratt til økt fokus på utdanningsprogrammets innhold. NOKUT forventer f. eks. ved akkreditering av bachelor/mastergrader at institusjonene redegjør for utdanningsprogrammets mål, hvilke ferdigheter og kunnskaper studentene skal ha etter endt studium, kompetanse i forhold til arbeidsliv etc. Dette er imidlertid mer *generiske* kriterier der fagspesifikke forhold ikke omtales.

I forhold til fagskoleutdanningene har NOKUT startet en interessant prosess i forhold til godkjenning der man for det første synes å ha et ønske om å gruppere fagskoleutdanningene etter hovedtyper (f eks toårig yrkesrettet teknisk utdanning, maritim utdanning, videreutdanning av helse- og sosialpersonell, bibelskoler, kunstutdanning, etc), og der man for det andre ut fra et ønske om å forenkle behandlingen av søknader om godkjenning ønsker å slå sammen evalueringen av like tilbud fra ulike tilbydere slik at en faglig komité kan vurdere flere opplærings- og studietilbud i en og samme prosess. Dette innebærer i praksis at fagskolene allerede er i ferd med å grupperes etter *kompetanseinnhold/profil*, og der loven om fagutdanning allerede har spesifisert minimums- og maksimumsgrensene for *det tidsmessige omfanget* av fagutdanningen (fra et halvt til maksimum to studieår). Studerer man kriteriene som NOKUT bruker i sin evaluering av fagutdanningene (innsatskvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet) er imidlertid også disse forholdsvis generiske.

Det er altså mye pågående arbeid og igangsatte aktiviteter som kan ha stor betydning for å utvikle mer generelle kriterier for spesifisering av kompetanseinnholdet, og der resultat/kompetanseaspektet ved det enkelte utdanningsløp synes å bli vektlagt sterkere. Innføringen av et ”Diploma Supplement” vil ytterligere bidra til å konkretisere det faglige

innholdet i studiene – selv om dette virkemidlet er mest direkte knyttet til relasjonen mellom student og potensiell arbeidsgiver¹⁵. Det bør også nevnes at det i regi av Universitets- og høgskolerådet (UHR) avholdes nasjonale fakultetsmøter som kan bidra til å utvikle både mer generiske og eventuelt mer fag/disiplinspesifikke definisjoner og indikatorer på kompetanseinnhold. Arbeidet som gjøres i regi av ENIC/NARIC i forbindelse med godkjenning av utenlandsk utdanning, kan også ha relevans her, sammen med f. eks. den rolle som statens autorisasjonskontor for helsepersonell har.

Eventuelle ambisjoner om å utvikle indikatorer og beskrivelser knyttet til kompetanseinnholdet i det norske utdanningssystemet bør imidlertid ses i sammenheng med andre utviklingstrekk i norsk utdanning. Ikke minst bør det trekkes frem at utdanningsmyndighetene i mange år, og særlig i høyere utdanning, har hatt ønske om å utvikle utdanningsinstitusjonenes autonomi der et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, og spesielt hvis det blir meget detaljert når det gjelder faglige ”standarder”, kompetanser og krav, kan fremstå som et virkemiddel som i liten grad samsvarer med ønsket om desentralisering av makt og myndighet. Problemene rundt og eventuelle konsekvenser av detaljerte kriterier og etablering av ”faglige standarder” bør i lys av dette vurderes meget nøye.

Gitt usikkerhetene knyttet til spesifisering og detaljkrav knyttet til kompetanseinnhold, kan det være grunn til å igangsette et utviklingsprosjekt der sentrale aktører kan bidra med innspill og refleksjoner rundt et eventuelt norsk kvalifikasjonssystem. En slik fremgangsmåte vil i stor grad samsvare med praksis i mange av de land som allerede har etablert et kvalifikasjonsrammeverk (jf. Danmark, Skottland og Australia). I Norge kan aktuelle partnere bl. a. være NOKUT (herunder ERIC/NARIC), Statistisk Sentralbyrå (som utarbeider Norsk standard for utdanningsgruppering), Universitets- og høgskolerådet (og deres fakultetsmøter), NIFU STEP, Norgesuniversitetet, arbeidstaker og arbeidsgiverorganisasjonene, fagskolene, studentorganisasjonene, samt andre relevante statlige organer (f. eks. Utdanningsdirektoratet, Statens autorisasjonskontor for helsepersonell, Nærings- og handelsdepartementet).

¹⁵ Her kan det også nevnes at det pågår et arbeid innenfor EU med å utvikle et ”Europass” der dokumentasjon om kompetanse bl a ervervet gjennom uformell opplæring, arbeidsrelatert opplæring er tenkt standardisert for å lette transparens og derigjennom bidra til økt mobilitet i arbeidsstyrken.

Referanser

- Adam, S. (2003) *Qualification structures in European higher education*. University of Westminster, Westminster.
- Berg, M. (2004) *Towards an overarching framework of qualifications for the European Higher Education Area*, ENIC-NARIC, 8 June, 2004.
- Bergan, S. (2003) *Qualification structures in European higher education*. Report by the General Rapporteur, Council of Europe, Strasbourg.
- Blackmur, D. (2003) *A critique of the concept of a national qualifications framework*, International Conference on Assessing Quality in Higher Education: 15th, Cape Town, South Africa, 2003.
- ECA (2004) *Towards a European Qualifications Framework: A View from the European Consortium for Accreditation (ECA)*, February, 2004.
- European Commission (2004A) *Developing common reference levels for VET*. Note to the Directors general of vocational training and the group coordinators of the ECVT. Brussels.
- European Commission (2004B) *Developing common reference levels to underpin a European qualification framework*. Directorate-General for Education and Culture. Brussels.
- Gertze, F. (2002) "Reviewing current National Qualifications Frameworks and Regional Qualifications initiatives in Namibia and Southern Africa", paper presented at the SAQA Seminar, *Qualifications and Standard: Harmonization and Articulation Initiatives*, Pretoria, South Africa, 25-27 November.
- Gunning, D. (1999) "A National Qualifications Framework - The Scottish Experience", paper presented at the *Namibian Qualifications' Framework Conference*, Windhoek, Namibia, 12-13 October.
- OECD (2004A) *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning*, Workshop paper 1; Scope and structure of the activity and its reports, St. Gallen, Switzerland, 6-7 July 2004.
- OECD (2004B) *Quality and Recognition in Higher Education: The cross-border challenge*. OECD, Paris.
- OECD (2004C) *Developing highly skilled workers: review of Norway*. OECD, Paris.
- SCQF (2003) *An Introduction to the Scottish Credit and Qualifications Framework*, 2nd Edition.
- Stensaker, B. & L. Harvey (2004) *New wine in old bottles or was it the other way around? A comparison of public and private accreditation schemes in higher education*. Paper presented to the 17th annual CHER conference, Enschede, 17-19 September.

VTU (2003) *Mod en dansk kvalifikationsnøgle for videregående uddannelser ("Qualifications Framework")*, endelig rapport tiltrådt af Bologna følgegruppen 15. januar 2003, Ministeriet for Videnskab Teknologi og Udvikling, Danmark.

Uvalic-Trumbic, S. (2004) UNESCO Conventions on the Recognition of Qualifications: regional Frameworks in a Global Context. In *Quality and Recognition in Higher Education: The cross-border challenge*. OECD, Paris.

Vedlegg 1: Forslag til hvilke kompetansenivåer et europeisk kvalifikasjonsrammeverk skal bestå av – European Commission 2004B)

European Reference Level	Draft general descriptors for European reference levels	Sub-level	Horizontal, qualitative dimension ¹⁶
1	Learning normally acquired during compulsory education and considered as contributing to a general knowledge and development of basic skills. Learning is not usually contextualised in work situations.		
2	Completion of compulsory education which includes an induction to work. Basic knowledge of work can be acquired at an educational establishment, in an out-of-school training programme, or in an enterprise. Generally it is not occupation specific. The range of knowledge, skills and competence involved is limited. Qualification at this level indicates a person can perform basic tasks and exercise repetitive skills in a controlled environment. All action appears to be governed by rules defining allowable routines and strategies.		

¹⁶ This dimension to be occupied by specific, qualitative descriptors of knowledge, skills and competences, linked to broad occupational profiles

3	Completion of a basic vocational training qualification introducing the idea of job competence. It is normally considered part of upper secondary education. This qualification shows a person has basic skills suitable for many job functions and the capacity to carry out tasks under direction. Most action of people at this level of qualification is deliberate repetitive application of knowledge and skills.			
4	Qualification at this level normally includes upper secondary education and a work based training programme in an alternance or apprenticeship scheme and involves developing knowledge linked to a specific occupational sector. People qualified at this level are able to work independently on tasks and have the capacity to apply specialist knowledge, skills and competences. They will have extensive experience and practice in both common and exceptional situations and be able to solve problems independently using this experience.			
5	Completion of a main vocational training qualification such as apprenticeship or higher education training. This form of qualification involves significant theoretical knowledge and involves mainly technical work that can be performed independently and entail supervisory and coordination duties. Qualification at this level indicates a person can deal with complex situations and their performance can be a benchmark for others. They will have considerable experience and practice across a wide range of work situations. This qualification level often bridges secondary and tertiary education and training.			
6	Qualification at this level covers a high level of theoretical and practical knowledge, skill and competence, entailing a mastery of the scientific basis of an occupation. Qualification at this level means a person can deal comfortably with complex situations is generally autonomous and can assume design, management and administrative responsibilities. They are equivalent to undergraduate honours degrees. Study for these qualifications outside work takes place mostly in Higher Education institutions.			
7	These qualifications recognise specialist theoretical and practical learning that is required for work as (senior) professionals and managers. People qualified at this level will have a wide breadth and depth of knowledge and be able to demonstrate high levels of specialist competence in an area. They will operate independently and supervise and train others where they can be inspiring. These qualifications are equivalent to masters degrees. Study for these qualifications outside work takes place in specialist Higher Education institutions.			

8	<p>These qualifications recognise people as a leading expert in a highly specialised field dealing with complex situations and having the capacity for long-range strategic and scientific thinking and action. Such experts develop new and creative approaches that extend or redefine existing knowledge or professional practice and often teach others to be experts and masters. The qualifications are equivalent to doctoral qualifications. Study for these qualifications outside work takes place mostly in specialist Higher Education institutions.</p>			

