

Regulering av innholdsformuleringer og utdanningsnivåer i ny felles rammeplan for lærerutdanning

Svar på oppdragets pkt. 2a og 2b

Innhold

1. Innledning	1
2. Om kvalifikasjonsnivåer	2
Bakgrunn	2
Innplassering av dagens lærerutdanninger	3
3. Om innholdsformuleringer	3
Bakgrunn	3
4. Drøfting av problemstillinger og mulige løsninger	5
Utfordringer med NKR	5
Utforming av innholdsformuleringer	6
Referanser	12

1. Innledning

Denne utredningen tar utgangspunkt i deloppdragene

2a: «Utrede og anbefale hvordan man kan regulere nivåer for ulike utdanninger i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) i en felles rammeplan», og

2b: «Vurdere hvilke innholdsformuleringer som bør brukes i rammeplanen. Bør

læringsutbyttebeskrivelsene benyttes eller bør disse erstattes med en ny sjanger av målformuleringer? I tilfelle, hvordan?»

Da NKR påvirker både plassering av utdanningene på et gitt nivå og utarbeidelse av innholdselementer, har Faglig råd for Lærerutdanning 2025 (Rådet) valgt å utrede disse delmålene samtidig.

En felles rammeplan må balansere krav for nasjonal og internasjonal standardisering samtidig som den ivaretar behov for lokal fleksibilitet og tilpassing. Ved å samle alle lærerutdanninger i en rammeplan, møter vi utfordringer knyttet til ulike kvalifikasjonskrav og innplassering i NKR-nivåer under en og samme paraply. Krav i NKR utløser strukturelle problemstillinger for oppbygning av underkapitler som beskriver ulike kontekster kandidater utdanner seg til. Kravene har også implikasjoner for utforming av kandidaters måloppnåelser som må være både spesifikke nok til å være relevante, og generelle nok til å gjelde alle kontekstene studenter utdanner seg til.

I utredningen har vi satt søkelyset på følgende spørsmål:

- Hvordan kan utdanninger av ulikt omfang, på hhv. 60, 180 og 300 stp. reguleres i samme rammeplan?
- Hvordan kan utdanninger på ulike nivå, hhv. bachelor- og masternivå, reguleres med samme målformuleringer?
- Hva slags innholdsformuleringer kan være aktuelle å bruke i en rammeplan?
 - Bør læringsutbyttebeskrivelser benyttes i rammeplanen eller bør de legges til institusjonenes programplaner?
 - Bør alternative målformuleringer utvikles isteden, i så fall hvordan bør disse utformes?

En sentral forutsetning og avgrensning i Rådets oppdrag er at *"Underkapitlene med kompetansekrav rettet mot de ulike kontekstene skal holdes på samme nivå i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket som i dag"*. Denne utredningen må derfor ses i sammenheng med Rådets forslag til struktur til ny rammeplan for lærerutdanning.

Innledningsvis viser vi til formål med NKR, og viktige forutsetninger i arbeidet med det, samt hvordan norske lærerutdanninger er innplassert i dette rammeverket. Deretter retter vi søkelyset på sentrale utfordringer med regulering av lærerutdanninger av ulikt omfang, og regulering av NKR-nivåer for ulike kontekster lærere utdanner seg til. I lys av dette peker vi også på noen prinsipielle problemstillinger ved utforming av innholdsformuleringer både lokalt og nasjonalt. Samlet danner dette bakgrunn for kapittelet om Rådets anbefalinger og begrunnelser for anbefalingene.

2. Om kvalifikasjonsnivåer

Bakgrunn

[Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring](#) (NKR) er en samlet, systematisk og nivådelt beskrivelse av kvalifikasjoner oppnådd i henhold til fastsatt læringsutbytte. Det er basert på Europeiske kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (European Qualifications Framework, EQF). For høyere utdanning gjelder i tillegg kvalifikasjonsrammeverket for Det europeiske området for høyere utdanning: Framework of Qualifications for the European Higher Education Area (QF-EHEA), også kalt Bologna-rammeverket. Hovedformålet med disse verktøyene er å stimulere til livslang læring, samt forenkle godkjenning av utdanninger på tvers av land for å fremme arbeidsmobilitet innen EU/EØS. NKR er også hjemlet i norsk lov gjennom en [egen forskrift](#). Norske universiteter og høyskoler som er akkreditert til å tilby lærerutdanning er omfattet av denne forskriften.

NKR har 8 kvalifikasjonsnivåer (1–8), hvor nivå 6 (bachelor) og 7 (mastergrad) omfatter bl.a. lærerutdanningene. I tillegg til nivåinndelingen inneholder NKR spesifikasjoner for

utarbeidelse av læringsutbyttebeskrivelser for hvert nivå i samsvar med internasjonale standarder. Hensikten er å vise hva en kandidat skal kunne, forstå og være i stand til å gjøre etter fullført utdanning på gitt nivå. Dette beskrives primært gjennom inndeling i kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse.

I sin evaluering av NKR påpeker NOKUT at NKR med kvalifikasjonsnivåer og læringsutbyttebeskrivelser innebærer omfattende føringer for universitets- og høyskolesektoren. En vesentlig utfordring er at NKR i enkelte tilfeller kan samvirke med og forsterke andre styringsmekanismer. For eksempel trekker flere frem rammeplaner og retningslinjer som dokumenter som i samspill med NKR øker reguleringen og påvirker faglig autonomi (NOKUT, 2023).

Både NOKUT (2023) og NIFU (2022) kommenterer spenningen som oppstår i kraft av NKRs dobbeltrolle. På den ene siden fungerer det godt som ramme for å reflektere over og jobbe systematisk med utdanningene, på den andre siden bidrar det til en utvikling mot mer standardisering, kontroll og målstyring.

I tillegg fant NOKUT at NKR ikke har bidratt til økt studentmobilitet eller livslang læring. Derimot har det hatt betydning for hvordan institusjonene har utviklet utdanningene og brukt læringsutbyttebeskrivelser aktivt (NOKUT, 2023).

Innplassering av dagens lærerutdanninger

NOKUTs evaluering av NKR fra 2023 viser at det ble relativt enkelt å innplassere de fleste kvalifikasjonene fra norske utdanninger da NKR ble etablert, men det var noen utdanninger som av ulike årsaker falt mellom to nivåer. En sentral diskusjon var om hele sluttkompetansen måtte ligge på ett nivå, eller om det var nok at deler av utdanningen lå på nivået. Utfordringen med innplassering ble løst litt forskjellig i løpet av årene.

Innplasseringen har resultert i at barnehagelærer- og yrkesfaglærerutdanningen er bachelorutdanninger som, ut fra antall studiepoeng og varighet, er plassert på nivå 6. PPU for yrkesfag er ettårig høyere utdanning som skal ha læringsutbytte på nivå 6, bachelor. Master i grunnskolelærerutdanning, lektorutdanningen og integrert lærerutdanning i praktiske og estetiske fag fører alle frem til graden master, og er plassert på nivå 7. PPU bygger på allerede fullført bachelor eller mastergrad. Alle disse er eksempler på utdanninger som samsvarer med NKR-nivåer. Allmennlærerutdanningen (4 år) ble i sin tid innplassert på nivå 6, bachelor, da sluttkompetansen var under nivå 7, master og ble derfor ansett som et *“best-fit”* fordi utdanningen var mer omfattende enn kravene tilsa.

3. Om innholdsformuleringer

Bakgrunn

Internasjonalt er det vanlig å omtale rammeplaner og lignende dokumenter som en del av kvalifikasjonssystemer. Kvalifikasjonssystemer i de aller fleste land inneholder en variant av læringsutbyttebeskrivelser. Ifølge Newton et al. (2024) har bruken av læringsutbyttebeskrivelser blitt omfavnet som politisk styringsverktøy i svært mange land, til tross for utbredt motstand i academia. Newton et al. understreker at utdanningspolitikken ofte vier for lite oppmerksomhet til hvordan læringsutbyttebasert kvalifikasjonsdesign kan mislykkes, mens academia vier for lite oppmerksomhet til hvordan læringsutbyttebasert

kvalifikasjonsdesign faktisk kan fungere. Det er altså fordeler og ulemper med læringsutbyttebeskrivelser som bør vurderes før man tar stilling til bruk av en slik styringsform i en rammeplan.

I lov om universitet og høyskoler med tilhørende forskrifter¹ er det en forventning om at utdanningskvaliteten skal sikres gjennom NKR. Samlet regulerer disse blant annet hvordan læringsutbyttet skal beskrives, hvordan det skal brukes i utformingen av studietilbud, og hvordan undervisning og vurdering skal være tilpasset dette.

I tillegg til dette, står det i forskrift om NKR at «faglige planer for kvalifikasjoner (læreplaner, utdanningsplaner, fagplaner og studieplaner, mv.) skal utformes med læringsutbyttebeskrivelser i tråd med de overordnede læringsutbyttebeskrivelsene (deskriptorene) for aktuelt nivå» (Forskrift om NKR).

Bortsett fra rollen som NKR har med tanke på akkrediteringskrav og internasjonal harmonisering, har NOKUT i sin evaluering av NKR sett på andre kvalitative sider ved læringsutbyttebeskrivelser og effekten de har på utvikling av utdanninger, undervisning og utdanningskvalitet. Rapporten viser at læringsutbyttebeskrivelser blir brukt aktivt og bevisst i utviklingen av utdanninger når det kommer til valg av undervisning-, lærings- og vurderingsformer. Særlig blir arbeidet med å knytte emnenivået sammen med programnivået, helhetlige studieprogrammer og helheten i utviklingsarbeidet trukket fram. Det påpekes at dette krever at flere ulike fagmiljøer må samarbeide. Flere utdanningsinstitusjoner trekker frem som positivt at orienteringen mot læringsutbytte har skapt økt bevissthet rundt studenten og studentens læring i utdanningene. Studentene opplever at bruk av læringsutbyttebeskrivelser bidrar til å avklare og kommunisere forventninger rundt undervisning og læring, forberede seg til eksamen, samt organisere og planlegge eget studieløp.

NOKUT understreker at det er vanskelig å vurdere effekten av NKR og læringsutbyttebeskrivelser for utdanningskvalitet, da det er for lite kunnskap om NKR er en integrert del av kvalitetsarbeidet, eller om det bare følger av regelverket. Konklusjonen er at det er et verktøy for kontroll og styring av utdanningskvaliteten mer enn et verktøy for utvikling av utdanningskvalitet i seg selv.

Arbeid med innholdsformuleringer i rammeplanen må ses i sammenheng med Rådets forståelse av «overordnet styring», og de beskrivelser hoveddelen og underkapitler gir av verdier og felles kjernekompetanser (se notatet om anbefalinger om struktur i en felles rammeplan).

Ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene viser til lang tradisjon med målbeskrivelser i norsk lærerutdanning. I dagens rammeplaner finnes det omfattende og detaljerte beskrivelser av læringsutbytte som er utarbeidet i tråd med nivåbeskrivelser og strukturen i NKR. Ekspertgruppen påpeker variasjon i utforming av disse da noen er spesifikke, mens andre er mer abstrakte (2023). Det kan også være verdt å merke at variasjonene gjelder beskrivelser av kunnskaper, ferdigheter og generelle kompetanser både innen en og samme rammeplan og på tvers av rammeplaner.

Ny rammeplan for lærerutdanningene skal formuleres på et mer overordnet nivå og Rådet er utfordret på å vurdere hvilken sjanger som skal brukes i utforming av målformuleringer. Funn fra innspill til Rådet viser at det bør unngås for detaljerte læringsutbyttebeskrivelser som fort

¹ NOKUT: <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/lover-og-forskrifter/>

kan bli utdaterte og som begrenser institusjonelt handlingsrom. De fleste ønsker seg korte overordnede målformuleringer, som samtidig ikke er for generiske for å ikke bidra til å svekke relevansen for lærerrollen. Dette er i tråd med Ekspertgruppens anbefaling om utforming av innholdselementer i ny rammeplan som sier at generelle kompetansemål bør ha et åpnere formspråk som beskriver noen konstitutive lærerkompetanser som er felles for alle utdanningene (2023).

Når det gjelder plassering av ansvar for utforming av læringsutbytte mener Ekspertgruppen at det er lite hensiktsmessig at læringsutbyttebeskrivelsene kommer ferdig artikulert fra sentralt hold. Det anbefales at de generelle kompetansemålene bør nedfelles på institusjonsnivå i programplaner og emneplaner for den enkelte lærerutdanning, og utformes i tråd med NKR (2023).

I innspillene til Rådet kommer det fram at den enkelte lærerutdanningsinstitusjon bør ha ansvar for å utarbeide læringsutbyttebeskrivelser for program som den tilbyr i tråd med NKR. En del mener at læringsutbytter for den enkelte utdanning bør utvikles i lokale partnerskap (med barnehager, skoler, eiere/lokale myndigheter, organisasjoner og andre aktører) uten at det er strenge føringer fra en felles rammeplan.

På den andre siden er det noen innspill om at læringsutbyttebeskrivelser bør inn i rammeplanen da forpliktende læringsutbyttebeskrivelser gir et sikkerhetsnett for fagene. Det er bekymring for at dersom det mangler felles juridisk forpliktende føringer for læringsutbytter, innhold og struktur, vil lærerutdanningene ved ulike institusjoner over tid bli svært forskjellige og utfordre prinsippet om likeverdighet.

4. Drøfting av problemstillinger og mulige løsninger

Utfordringer med NKR

Regulering av utdanninger av ulikt omfang, på hhv 60, 180 og 300 stp reguleres i en felles rammeplan

I dag er norske lærerutdanninger plassert på både kvalifikasjonsnivå 6 og 7, noe som er spesifisert i rammeplan for den enkelte utdanning under § 2. Læringsutbytte. Rammeplanene inneholder detaljerte og omfattende læringsutbyttebeskrivelser utviklet i samsvar med «oppskrifter» fra NKR for utforming av kunnskaper, ferdigheter og generelle kompetanser for det tilsvarende nivået.

De ulike lærerutdanningsprogrammene er orientert mot forskjellige deler av utdanningssystemet, men det er også overlappende tilsetningskrav, slik at lærere fra forskjellige lærerutdanningsprogrammer mange steder kan rekrutteres til samme trinn (Lærerutdanning 2025, 2017, s.29). Et eksempel er Lektorutdanningen som primært er rettet mot trinn 8-13, men som også kan kvalifisere for tilsetning på trinn 5-7. GLU 5-10 er rettet mot trinn 5-10, men kan kvalifisere for tilsetning helt opp til trinn 13 gitt at man har tilstrekkelig antall relevante studiepoeng i fag man skal undervise i.

Dette er uproblematisk slik rammeplanene er i dag, men kan gi utfordringer i en ny rammeplan dersom underkapitlene deles inn i kategorier tilsvarende tilsetningsregelverket. Dette fordi utdanninger på både bachelor- og masternivå vil kvalifisere til samme kategori i underkapitlene, og eventuelle føringer knyttet til omfang av for eksempel praksis eller antall fag i en utdanning sannsynligvis vil variere avhengig av om det er en bachelor- eller masterutdanning.

En måte å løse en slik utfordring i en felles rammeplan, kan være å i stedet lage underkapitler etter studieprogram hvor bachelor- og masterutdanninger holdes hver for seg. En slik løsning vil, slik Rådet ser det, hverken bidra til å styrke det som er felles for profesjonen eller til innovasjon i lærerutdanningene.

En annen måte kan være å spesifisere ulike omfangsbeskrivelser i underkapitler avhengig av om det gjelder studier på bachelor- eller masternivå. Dette vil slik Rådet ser det, innebære behov for spesifiseringer om slike ting flere steder i rammeplanen, noe som vil medføre behov for gjennomgang av alle underkapitler dersom man foretar endringer eller justeringer i en av dem.

En tredje måte er å fastslå hvilke nivå lærerutdanningene for de ulike kontekstene/trinnene skal ligge på i rammeplanens hoveddel, og legge nødvendige omfangsbeskrivelser der. På den måten vil denne type beskrivelser begrenses til ett sted i rammeplanen og gjennom det, redusere risikoen for utilsiktede føringer på tvers av utdanninger eller underkapitler. Rådet anbefaler denne tredje løsningen, og omtaler dette nærmere i notatet om anbefalinger om struktur i en felles rammeplan.

Regulering av NKR-nivåer for ulike kontekster lærere utdanner seg til, dvs. bachelor- og masterutdanninger i en felles rammeplan

Det er også en utfordring at målformuleringer som ligger på ulike NKR-nivå skal inn i en felles rammeplan. Det er to realistiske løsninger på dette.

- Hvis rammeplanen skal inneholde tradisjonelle læringsutbyttebeskrivelser, må disse utvikles i samsvar med spesifikasjoner for NKR-nivå enkelte utdanninger er på (dvs. læringsutbyttebeskrivelser for både bachelor- og masterutdanninger).
- Hvis rammeplanen skal inneholde alternative målformuleringer i form av overordnede beskrivelser av felles kjernekompetanser, må læringsutbyttebeskrivelser som skal utformes lokalt, være i samsvar med NKR-nivå utdanningen er på.

Uansett løsning vil det i hoveddelen av rammeplanen slås fast hvilke nivå i NKR utdanningene skal ligge på for å sikre at det ikke blir avvik fra dagens krav.

Utforming av innholdsformuleringer

I NKR defineres kompetanse som summen av kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse. NKR-forskriften definerer kvalifikasjoner som «et dokumentert læringsutbytte på et gitt nivå. Læringsutbyttet er vurdert etter bestemte kriterier og formelt godkjent av en ansvarlig myndighet». Læringsutbytte utarbeides ved å beskrive kunnskaper, ferdigheter og generelle kompetanser. Rådet har vurdert i hvilken grad det går an å beskrive kvalifikasjoner ved å beskrive overordnede felles kjernekompetanser, og samtidig ivareta kompetansekravene for tilsetning i barnehage og på aktuelle trinn i skolene, eller om dette fordrer spesifikke læringsutbyttebeskrivelser.

Rådet har derfor vurdert hvilke sentrale begreper som kan brukes i målformuleringer, hva slags innholdsformuleringer som bør brukes, samt prinsipper for utformingen av disse. Dette inkluderer også vurdering av hvordan disse innholdsformuleringene kan knyttes til ulike kvalifikasjonsnivåer i NKR for å standardisere og kvalitetssikre læringsutbytte for ulike kontekster lærerstudenter utdanner seg til.

Avklaring av sentrale begreper

Ekspertgruppen foreslår å bruke *Generelle kompetansemål* til å fremheve «felles kompetanser alle lærerstudenter tilegner seg». Disse bør ifølge ekspertgruppen ha et «åpnere formspråk» enn læringsutbyttebeskrivelser og beskrive "noen konstitutive lærerkompetanser som er felles for alle utdanningene» (2024, s.103).

De foreslår også å angi noen *Kunnskapsområder* som sier noe om «hvilke typer kunnskap som trengs». Kunnskapsområdene «tjener en funksjon ved å forskriftsfeste at kunnskapen i utdanningene skal være basert på forskning og erfaring på et vis som er rettet mot praktisk yrkesutøvelse» (2024, s.104).

Rådet tolker denne bruken av begrepet Kunnskapsområder som en litt annen enn den som i dag brukes om samme begrep i styringsdokumentene for barnehagen og barnehagelærerutdanningen. Å bruke dette begrepet i rammeplanens hoveddel kan derfor skape forvirring.

Rådet har valgt å bruke begrepet *felles kjernekompetanser* som uttrykk for kompetanser som er felles for lærerprofesjonens utøvelse av yrkets kjernevirksomhet. Helhetlige målformuleringer kan gi et godt overordnet bilde av sammenhengen mellom ulike kunnskaper og den praktiske yrkesutøvelsen. Begrepet omfatter også det Ekspertgruppen omtaler som generelle kompetansemål. Ved å spesifisere felles og kjerne- om kompetansene, vil vi i tillegg rette søkelyset mot kompetanser alle lærere må ha og samtidig anerkjenne at det finnes flere lærerroller. Disse overordnede kompetansebeskrivelsene er ikke fagspesifikke, men snarere overførbare og anvendelige på tvers av ulike fagområder og virkelige situasjoner i yrket.

Generelle prinsipper for utforming av innholdsformuleringer

Rammeplan for lærerutdanning er en del av et større styringssystem. Den danner en bro fra nasjonale myndigheters overordnede styring av en profesjonsutdanning til det praktiske arbeid med utvikling av lokale programplaner og emneplaner. Den skal beskrive overordnede forventninger til hva studenter skal lære i studiet og hvordan de skal få dokumentert at de har slik kompetanse for fremtidige arbeidsgivere.

Ekspertgruppen påpeker nødvendigheten av sjangerbevissthet og at det handler om at tekster er utformet på hensiktsmessig vis med henblikk på deres kommunikative formål. Sjangerbevissthet innebærer også tydelighet på arbeidsdeling mellom ulike typer dokumenter, og det er viktig at for eksempel rammeplaner og retningslinjer viser til hverandre på et hensiktsmessig vis ("intertekstualitet").

For å sikre intertekstualitet og kompatibilitet med andre dokumenter i dette styringslandskapet, samt sikre rammeplanenes bruksverdi og likeverdig utdanning på tvers av institusjoner, har Rådet utarbeidet noen prinsipper for utforming av innholdsformuleringer i rammeplanen:

- Sentrale begreper skal klargjøres for å legge til rette for felles forståelse på nasjonalt nivå og enklere utforming av lokale studieplaner og emneplaner.
- Formuleringene skal ha gjenkjennbar tekstkonvensjon. Det skal være konsekvens i bruk av terminologi for lettere utforming av lokale studieplaner og emneplaner.
- Formuleringene skal gi rom for faglig frihet, lokale løsninger og pedagogisk innovasjon ved å unngå detaljregulering som svekker faglig autonomi og profesjonsmangfold.

- Språket skal tilpasses målgruppen. Primær målgruppe for rammeplanen er lærerutdanningsinstitusjoner, men Rådet mener at formuleringene også bør ivareta målgrupper som for eksempel studenter, barnehager, skoler og arbeidsliv. Dette for å sikre et solid felles fundament i profesjonsbygging.
- Formuleringene skal være fleksible nok til å tillate tilpasninger basert på lokale behov og kontekster.
- Formuleringene og terminologi brukt i rammeplanen skal være så overordnet at de ikke fordrer kontinuerlig evaluering og revisjon.

En rammeplan for alle lærerutdanninger kan neppe spesifisere alle aspekter av hva studenter skal lære i studiet, eller hva de skal mestre etter endt studium. Rådet mener likevel at et fremtidsperspektiv i rammeplanen sikrer at lærerutdanningen forbereder lærere på å møte nye utfordringer og behov. Det gir en ramme for langsiktig planlegging og utvikling av lærerutdanningen, og sikrer at utdanningen forblir relevant og oppdatert i forhold til fremtidige krav og forventninger.

Ulike typer innholdsformuleringer

I tillegg til prinsipper for utforming av tekst og sentrale begreper har Rådet diskutert to ulike tilnærminger til utforming av innholdsformuleringer med tanke på hvor overordnet dette skal være og målgruppen disse kan rette seg mot. En mulighet er å overlate utforming av læringsutbyttebeskrivelser til institusjonene, samtidig som man fastslår både kvalifikasjonskrav til studenter og prinsipielle spørsmål rundt hvordan de kan vurderes på overordnet nivå i rammeplanen. En annen mulighet er å beholde læringsutbyttebeskrivelser i rammeplanen.

Mulighet 1:

Å utvikle felles kjernekompetanser, både i hoveddel og i underkapitler, og å la institusjonene selv utforme læringsutbyttebeskrivelser på programnivå (jf. Ekspertgruppas forslag, *Lærerutdanning 2025* om mindre detaljert styring og innspill til Rådet).

I samsvar med dette har Rådet diskutert hvordan sikre at lokalt arbeid med læringsutbyttebeskrivelser er i tråd med krav om å beholde lærerutdanninger på dagens nivå og utvikle lokale læringsutbyttebeskrivelser i tråd med spesifikasjoner i NKR (jf. oppdraget).

Det finnes også flere prinsipielle problemstillinger ved at læringsutbyttebeskrivelser utformes på programnivå ved hver lærerutdanningsinstitusjon:

- *Manglende standardisering av kvalifikasjoner:* Når hver institusjon utvikler sine egne læringsutbyttebeskrivelser, kan det føre til manglende standardisering av hvilke kvalifikasjoner studentene skal få. Dette kan gjøre det vanskeligere å sammenligne utdanningskvaliteten og studentenes kompetanse nasjonalt og internasjonalt. Det kan også gi utfordringer for for eksempel arbeidsgivere med å vite hva nyutdannede læreres kompetanse er.
- *Varierende kvalitet:* Kvaliteten på læringsutbyttebeskrivelsene kan variere betydelig mellom institusjoner, avhengig av ressurser og kompetanse. Dette kan føre til ulikheter i studentenes læringsutbytte og reelt kvalifikasjonsnivå.
- *Utfordrer mobilitet:* Studenter som etter første syklus av et masterstudium ønsker å bytte institusjon, eller ta deler av utdanningen ved en annen institusjon som følge av manglende tilbud i enkeltfag på institusjonen de studerer ved, kan møte utfordringer med å få godkjent tidligere oppnådd læringsutbytte. Dette kan komplisere overføringen av studiepoeng og forsinke studentenes progresjon.

- *Arbeidslivsrelevans:* Lokale læringsutbyttebeskrivelser kan være mindre tilpasset nasjonale og internasjonale arbeidslivskrav. Dette kan gjøre det vanskeligere for nyutdannede lærere å konkurrere i et nasjonalt og internasjonalt arbeidsmarked.
- *Godkjenning av norsk lærerutdanning i utlandet:* Det kan være utfordrende å sammenligne norske kvalifikasjoner med kvalifikasjonskrav i andre land.
- *Ressurskrevende:* Utvikling av læringsutbyttebeskrivelser krever betydelige ressurser, både i form av tid og kompetanse. Institusjoner med begrensede ressurser kan ha utfordringer med å utvikle og vedlikeholde høykvalitets læringsutbyttebeskrivelser.
- *Varierende vurderingsgrunnlag:* Ulike læringsutbyttebeskrivelser kan føre til ulikt grunnlag til vurdering av studentenes prestasjoner. Dette kan påvirke rettferdigheten og påliteligheten i vurderingsprosessen, og derfor hindre likeverdighet.

Dette understreker viktigheten av å finne en balanse mellom lokal tilpasning, og nasjonal standardisering og veiledning (som for eksempel en felles rammeplan og nasjonale retningslinjer) for å sikre høy kvalitet og relevans i lærerutdanningen. Utfordringene som er nevnt over kan imidlertid løses med godt utformede overordnede målformuleringer som legger til rette for koherens på tvers av lærerutdanninger. I tillegg understreker Rådet at det finnes sikringsmekanismer som bidrar til å unngå for stor variasjon (UH-lovens krav om ekstern sensur, UH-sektorens krav til kompetanse hos egne ansatte, krav til NOKUT-godkjent kvalitetssystem på den enkelte UH-institusjon, krav til åpenhet og transparens i offentlig sektor, studenters klagemulighet over formelle feil, samarbeid i UHR-LU, osv.).

Mulighet 2:

Å utforme læringsutbyttebeskrivelser i hoveddelen og i underkapitler i samsvar med NKR (jf. deler av innspill fra Rådets undersøkelser med campuslærere og fra lærerutdanningsinstitusjoner).

Det er flere prinsipielle problemstillinger ved at læringsutbyttebeskrivelser for lærerutdanning utvikles på nasjonalt nivå:

- *Mangel på lokal tilpasning:* Nasjonale læringsutbyttebeskrivelser kan være for generelle, abstrakte og ikke ta hensyn til lokale behov og kontekster. Dette kan føre til at utdanningen ikke er like relevant for alle regioner og institusjoner.
- *Begrenset fleksibilitet:* Når læringsutbyttebeskrivelser er fastsatt nasjonalt, kan det begrense institusjonenes mulighet til å være innovative og tilpasse undervisningen til nye pedagogiske metoder og samfunnsutviklingen.
- *Byråkratisk prosess:* Utvikling og revisjon av nasjonale læringsutbyttebeskrivelser kan være en tidkrevende og byråkratisk top-down prosess. Dette kan gjøre det vanskelig å raskt tilpasse seg endringer etter utdanningsbehov og arbeidsmarkedskrav.
- *Redusert eierskap og engasjement:* Når læringsutbyttebeskrivelser er bestemt på nasjonalt nivå, kan dette ta bort en viktig arena for partnerskap og involvering og ansvarliggjøring av praksisfeltet, samt medvirkningsarena for studentene.
- *Ensretting av utdanningen:* Nasjonale læringsutbyttebeskrivelser kan føre til en ensretting av utdanningen, der alle institusjoner følger samme mal. Dette kan hemme mangfoldet og kreativiteten i sektoren.
- *For overordnet:* Det kan være utfordrende å dekke alle fagområder og ulike kontekster lærere utdanner seg til på en tilfredsstillende måte.

5. Rådets anbefalinger

Rådet har vurdert hvordan ulike utdanninger skal reguleres med NKR-nivåer. Rådet har vurdert hvilke innholdsformuleringer som bør brukes i ny rammeplan. Dette innebærer også vurdering av hvordan disse innholdsformuleringene knyttes til ulike kvalifikasjonsnivåer i NKR for å standardisere og kvalitetssikre læringsutbytte for ulike kontekster lærerstudenter utdanner seg til. Dette betyr f.eks. at utarbeidelse av læringsutbytte for yrkesfaglærerutdanning relateres til bachelornivå.

Rådet anbefaler å regulere i rammeplanens hoveddel hvilke nivå lærerutdanningene for de ulike kontekstene/trinnene skal ligge på, og legge nødvendige omfangsbeskrivelser der.

På den måten vil denne reguleringen begrenses til ett sted i rammeplanen og gjennom det, redusere risikoen for utilsiktede føringer på tvers av utdanninger eller underkapitler.

Rådet anbefaler å utvikle overordnede målformuleringer utformet som felles kjernekompetanser, i både hoveddelen og i underkapitler i rammeplanen.

Rådets begrunnelser for å lage felles kjernekompetanser som alternative målformuleringer i en felles rammeplan, og overlate utforming av læringsutbyttebeskrivelser til lokalt utviklingsarbeid:

- *Helhetlig tilnærming:* Mens læringsutbyttebeskrivelser er lite egnet til å fange prosesser, danning, verdier, og visjoner, kan felles kjernekompetanser bidra til en mer helhetlig tilnærming til lærerutdanning, samt mer koherens i utdanningen, der man fokuserer på utvikling av bredere kompetanser som er viktige for læreryrket. Dette kan igjen styrke lærerprofesjonen.
- *Større tillit til fagmiljøene:* Ved å gi utdanningsinstitusjonene mer ansvar og tillit, anerkjenner man kompetansen og profesjonaliteten til de som jobber i sektoren. Dette kan styrke fagmiljøene, forsterke partnerskap og øke motivasjonen blant ansatte.
- *Større handlingsrom:* Mer overordnede målformuleringer i form av felles kjernekompetanser gir alle partnere involvert i utvikling av utdanningsprogrammer større handlingsrom til å tilpasse utdanningen til lokale behov. Dette kan føre til mer relevante og tilpassede utdanningsløp.
- *Tilpasset et samfunn i endring:* Samfunnsbehov og utdanningssektoren er i stadig endring, og mer overordnede målformuleringer utformet som felles kjernekompetanser gjør det lettere å tilpasse seg nye krav og forventninger uten å måtte revidere detaljerte beskrivelser kontinuerlig.

Rådet anbefaler at ansvar for utforming av læringsutbyttebeskrivelser ligger lokalt hos lærerutdanningsinstitusjoner. For å sikre koherens, kvalitet og relevans må utviklingen av læringsutbyttebeskrivelsene foregå i partnerskap med barnehager og skoler.

Det er flere argumenter for at læringsutbyttebeskrivelser bør utvikles lokalt:

- *Institusjonell profil:* Overordnet styring og lokal utvikling av læringsutbytte åpner for at institusjonene har mulighet til å spesialisere og utforme egne profiler i samsvar med

spesifikke behov og utfordringer i deres region. Læringsutbyttebeskrivelser blir da mer relevante og tilpasset lokale forhold.

- *Innovasjon*: Forskriftsfesting av læringsutbyttebeskrivelser ivaretar ikke behov for fortløpende endringer. Det blir lettere å justere læringsutbyttebeskrivelser ved å legge de på institusjonsnivå. Ved å utvikle læringsutbyttebeskrivelser lokalt, kan institusjonene lettere eksperimentere med nye undervisningsmetoder og pedagogiske tilnærminger.
- *Eierskap og engasjement*: Det kan potensielt være et kvalitetsfremmende tiltak ved at læringsutbyttebeskrivelser integreres bedre i utdanningen når de som har laget læringsutbyttebeskrivelsene også er de som lager emneplaner og underviser. Når institusjonene i partnerskap med barnehager/skoler/lokale myndigheter utformer læringsutbyttebeskrivelsene kan dette øke refleksjonen, eierskapet og engasjementet for å implementere og følge opp disse beskrivelsene både på campus og i praksisfeltet. Dette kan bidra til bedre kvalitet og relevans i undervisningen og i praksisopplæring (jf. Ekspertgruppens forslag om å unngå ferdig artikulerte læringsutbyttebeskrivelser som kommer fra sentralt hold, s.104).

Rådet anbefaler at det spesifiseres i hoveddelen av den nye rammeplanen at den enkelte lærerutdanningen har ansvar for at det utarbeides læringsutbyttebeskrivelser i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring ut ifra hvilket nivå utdanningen er på.

Norge har egen forskrift om at NKR og UH-institusjoner er forpliktet til å sikre studenters læringsutbytte som er i samsvar med spesifikasjoner i NKR. Ved å ha egen paragraf i rammeplanen sikres det at lokalt arbeid med læringsutbyttebeskrivelser er i tråd med krav om å beholde lærerutdanninger på dagens nivå og utvikle lokale læringsutbyttebeskrivelser i samsvar med spesifikasjoner i NKR. Dette omtales nærmere i notatet om anbefalinger om struktur i en felles rammeplan.

Rådet understreker følgende fordeler ved utvikling av læringsutbyttebeskrivelser som er i tråd med NKR:

- *Standardisering*: Selv om utbyttet vil variere avhengig av studentenes innsats, bidrar NKR til å standardisere forventninger til studentenes læringsutbytte og til likeverdighet i lærerutdanningen.
- *Kvalitetssikring*: NKR setter minimumskrav til nivået på læringsutbyttet, noe som kan bidra til å sikre kvaliteten i utdanningene. Dette er spesielt viktig for å opprettholde høye standarder i lærerutdanningene.
- *Internasjonal sammenlignbarhet*: Siden NKR er knyttet til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF), blir det enklere å sammenligne norske kvalifikasjoner med kvalifikasjoner fra andre land. Dette kan fremme studentutveksling og arbeidsmobilitet.
- *Gjennomsliktighet og forståelse*: Rammeverket gjør det lettere for studenter, arbeidsgivere og samfunnet generelt å forstå hva ulike kvalifikasjoner innebærer, og hvilket nivå de ligger på. Dette kan bidra til bedre kommunikasjon og forventningsavklaring mellom lærerutdanningsinstitusjoner, praksisfeltet og studenter.

Rådet anbefaler at overordnede målformuleringer i både hoveddelen og underkapitler utformes i samsvar med prinsipper om sjanger og intertekstualitet som ivaretar styringssystem som rammeplanen blir en del av.

Rammeplanen skal inngå i et større styringssystem. Den må ses i sammenheng med andre lover og forskrifter som gjelder enten eksplisitt lærerutdanning, eller høyere utdanning generelt. Sjangeren som brukes bør derfor være kompatibel med den som brukes i landskapet rammeplanen plasseres i.

Rammeplanen skal gi en klar retning for lærerprofesjon ved å definere områder som fremtidige lærere skal mestre og virke innenfor. Den skal være motiverende og inspirerende, og bidra til å rekruttere, kvalifisere og beholde kompetente lærere i norske barnehager og skoler. Den skal også bidra til å opprettholde gode og relevante lærerutdanninger, samtidig som den gir rom og retning for videre utvikling.

Formuleringene bør ha et åpent formspråk, og legge til rette for faglig og organisatorisk frihet. Samtidig bør de vise til sammenheng, helhet og koherens innen lærerutdanningen, peke på viktigheten av profesjonsfelleskapet og understreke synergi i partnerskap. Formuleringene bør uttrykke realistiske mål og forventninger for lærerutdanninger som kan oppfylles når rammeplanen trer i kraft.

Formuleringene i hoveddelen bør dekke essensen av lærerprofesjon på tvers av kontekster lærere utdanner seg til. Samfunnsoppdraget til lærerutdanningen bør komme frem og dens betydning for felleskapet.

Formuleringene i underkapitler bør rette seg mot ulike kontekster lærere utdanner seg til. Disse bør fange opp nivåspesifikke verdier og kjernekompetanser. Pedagogiske og faglige omstendigheter rundt barn og unges utvikling, lek og læring avhengig av deres alder og trinn bør ivaretas.

I tillegg bør formuleringene legge til rette for utvikling av læringsutbyttebeskrivelser som kan brukes i vurdering av studenter. Formuleringene bør også lage grunnlag for evaluering av lokale programplaner.

Referanser

Flobakk-Sitter, F. og Wanderås Fossum, L. (2022). Bruken av læringsutbyttebeskrivelser. En kunnskapsoppsummering. Rapport 2022:29. NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3037810/NIFUrapport2022-29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ekspertgruppa om overordnet styring av lærerutdanningene. (2024). Én felles rammeplan: Overordnet styring av lærerutdanningene. (Rapport). Kunnskapsdepartementet. https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/530/2024/08/Sluttrapport_Innhold_Trykk_RETTET.pdf

Forskriften om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. (2017). Kunnskapsdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-11-08-1846>

Framework of Qualifications for the European Higher Education Area. (QF-EHEA). https://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_AppendixIII_952778.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2017). Lærerutdanning 2025. Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene.
https://www.regjeringen.no/contentassets/d0c1da83bce94e2da21d5f631bbae817/kd_nasjonal-strategi-for-larerutdanningene_net.pdf

Kunnskapsdepartementet (2025). Oppdrag om å utarbeide rammeplan for lærerutdanning. Arbeid med overordnet styring av lærerutdanningene – fase 3.
<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/429/2025/04/Oppdrag-til-FRLU-om-a-utarbeide-rammeplan-for-larerutdanning-L2489991.pdf>

Lov om universiteter og høyskoler (2024). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2024-03-08-9>

Newton, P. E., Curcin, M., Clarke, L., & Brylka, A. (2024). Understanding Qualification Design.
<https://www.gov.uk/government/publications/understanding-qualification-design/understanding-qualification-design>

NOKUT. (2023). Kvalifikasjonar på ramme alvor. Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. (Rapport).
<https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2023/evaluering-av-nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring-hovedrapport.pdf>