

Modell för att inkludera kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet i det svenska ramverket för kvalifikationer – NQF



Återrapportering av regeringsuppdrag 2011 avseende modell för att inkludera kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet i det svenska ramverket för kvalifikationer - NQF

Sammanfattning

Den 4 maj 2011 skickade Myndigheten för yrkeshögskolans expertgrupp ut ett förslag på en modell för hur kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet kan kopplas till NQF, till ca 200 olika intressenter. Myndigheten fick in 56 svar. Merparten av de inkomna svaren, 42 stycken, är positiva och ställer sig bakom förslaget. Ett fåtal, 4 stycken, avvisar förslaget och 10 har avstått ifrån att lämna synpunkter.

Myndigheten för yrkeshögskolan föreslår att regeringen utser en myndighet med ansvar att samordna och fatta beslut om att koppla kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet till NQF.

Myndigheten för yrkeshögskolan föreslår att till den ansvariga myndigheten kopplas ett nationellt råd för kvalifikationer bestående av en permanent del och en icke permanent del.

Myndigheten för yrkeshögskolan föreslår att nationella kvalitetskriterier utvecklas av en särskild utsedd arbetsgrupp.

En modell för hur ansökningar och arbetsprocess kring besluten kan utformas, redovisas.

Innehåll

1	Uppdraget	3
2	Bakgrund	3
2.1	Yrkesutbildning i Sverige	3
2.2	Folkbildning	4
2.3	NQF och validering	4
3	Myndighetens förslag till modell för att inkludera kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet i det svenska ramverket för kvalifikationer - NQF	5
3.1	Ansvarig myndighet	5
3.2	Nationellt råd för kvalifikationer	5
3.3	Nationella kvalitetskriterier	6
3.4	Arbetsprocessen	6
3.4.1	Ansökan	6
3.4.2	Beslut	7
3.4.3	Kostnader	7
3.4.4	Beslutets varaktighet	7
3.4.5	Kvalitetssäkring och uppföljning	7
3.4.6	Möjligheten att överklaga	7
4	Uppdragets genomförande	7
4.1	Arbetsgrupper	7
4.1.1	Expertgrupp	7
4.1.2	Rådgivande arbetsgrupp och referensgrupp	8
4.1.3	Myndighetsgrupp	8
4.1.4	Utbildningsdepartementets referensgrupp	8
4.2	Samverkan och dialog	8
4.2.1	Möten med olika arbetsgrupper	8
4.2.2	Myndighetens webbplats www.eqfinfo.se	8
4.2.3	Nyhetsbrev	8
5	Sammanfattande synpunkter på expertgruppens förslag	9
5.1	Ansvarig myndighet	9
5.2	Nationellt råd för kvalifikationer	9
5.3	Nationella kriterier	9
5.4	Arbetsprocessen	10

1 Uppdraget

I Myndigheten för yrkeshögskolans regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Nationellt ramverk för kvalifikationer (NQF) fick myndigheten följande uppdrag:

”Myndigheten ska också utveckla den modell som den tidigare föreslagit för hur aktörer utanför det offentliga utbildningssystemet i ett andra steg ska kunna koppla sina kvalifikationer till en nationell referensram.

Den föreslagna modellen ska vara oberoende av den nationella referensramens slutliga utformning. Arbetet bör präglas av öppenhet och dialog med berörda intressenter.

Myndigheten ska samråda med en rådgivande arbetsgrupp i vilken Högskoleverket, Skolverket, Arbetsförmedlingen, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sverige Kommuner och Landsting och Tjänstemännens centralorganisation ska vara representerade. Vidare ska förslaget till modell vara förankrat i olika avnämargrupper, t.ex. bland branschråd och yrkesråd. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) den 1 september 2011.”

2 Bakgrund

2.1 Yrkesutbildning i Sverige

Sverige har sedan början av 1990-talet haft en gymnasieskola som förbereder för studier på högskolan eller för arbetslivet: studie- eller yrkesförberedande program. En elev kan efter avslutade studier på ett yrkesförberedande program antingen fortsätta sin utbildning inom yrkeshögskolan eller högskolan. Eleven kan också efter avslutade studier på gymnasieskolan fortsätta sin utbildning i arbetslivet, i vissa fall som lärling. Detta innebär att den slutliga lärande inom vissa yrkesområden äger rum utanför det offentliga utbildningssystemet.

Hösten 2011 införs en ny gymnasieskola (GY 2011) där yrkesförberedande program benämns som yrkesprogram. De nya yrkesprogrammen syftar till att eleven når en högre grad av färdigutbildning än vad som är fallet med dagens yrkesförberedande program. Även fortsättningsvis kommer den slutliga yrkesutbildningen inom vissa branscher ske utanför det offentliga utbildningssystemet.

Yrkesutbildningen på motsvarande gymnasienivå kan i vissa branscher också ges som lärlingsutbildning. Genomförandet sker då i företagets regi där teoretiska och praktiska moment varvas under utbildningstiden. För dessa yrkesutbildningar kommer lärandet i arbetslivet utgöra en stor del av lärandet mot målyrket. I flera länder i Europa, exempelvis Danmark, Norge och Tyskland, sker lärandet inom yrkesutbildningen inom gymnasieskolans yrkesprogram antingen som skolförlagd undervisning eller som lärlingsutbildning.

I Sverige erbjuder branscherna olika vägar för sina medarbetare att utveckla sina kvalifikationer inom branschen. Hos privata utbildningsanordnare sker t.ex. icke-formell kompetensutveckling till arbetsledare för yrkesarbetare med utbildning från gymnasieskolan och/eller lärlingsutbildning. Sådana utbildningar kan ges inom ett företag, främst inom de stora företagen, eller inom branschutbildningsorganisationer, t.ex. Sveriges Byggindustriers Entreprenörsskola. Liknande utbildningsvägar finns inom de flesta branschorganisationer där branschkurser ger underlag för kompetensutveckling till en högre nivå.

En noggrann beskrivning och ett erkännande av det lärande som sker inom arbetslivet mot ett svenskt NQF blir i Sverige en nödvändighet om svenska yrkesutbildningar ska kunna refereras på ett transparent sätt mot det europeiska ramverket EQF.

2.2 Folkbildning

Folkbildningen har en särskild ställning i det svenska utbildningssystemet i gränslandet mellan det formella och det icke-formella lärandet. Det finns för närvarande 150 folkhögskolor och 10 nationella studieförbund, merparten med anknytning till civilsamhällets organisationer. Vissa av folkhögskolans utbildningar är relaterade till det formella utbildningssystemet, andra är det inte. Den centrala verksamhetsformen i studieförbunden är studiecirkeln, en fri och frivillig studieform som har stor ämnesmässig bredd och årligen når stora grupper deltagare.

Folkhögskolorna har ett stort antal långa särskilda kurser inriktade mot ett specialområde. Dessa kurser har oftast ingen direkt motsvarighet i det offentliga utbildningssystemet. Bland folkhögskolornas särskilda kurser finns ca 150 yrkesutbildningar på eftergymnasial nivå. Här ingår utbildning av fritidsledare, behandlingsassistenter, kyrkomusiker med flera. Även studieförbunden bedriver behörighetsgivande utbildningar utöver studiecirkelverksamheten. Det är dessa långa kurser och utbildningar som kan bli aktuella att ansluta sig till ett svenskt NQF.

2.3 NQF och validering

Kvalifikationer, som är definierade och formaliserade utanför det formella utbildningssystemet, kan hos den enskilda individen ha förvärvats genom formellt, icke-formellt och/eller informellt lärande. Validering gör det möjligt för en individ att få sitt lärande kartlagt, bedömt och erkänt. Den kvalitetssäkring som fordras för att uppnå full legitimitet i valideringsprocesserna måste säkerställas både genom utveckling av kriterier, riktlinjer och genom extern granskning. De aktörer som äger/förvaltar kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet är i stort sett desamma som de som tar fram kriterier för validering. En modell för att inkludera kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet i det svenska ramverket för kvalifikationer – NQF, kan komma att främja den vidare utvecklingen av kvalitetssäkrade valideringsprocesser.

3 Myndighetens förslag till modell för att inkludera kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet i det svenska ramverket för kvalifikationer - NQF

3.1 Ansvarig myndighet

Myndigheten för yrkeshögskolan föreslår att regeringen utser en myndighet med ansvar att samordna och fatta beslut om att koppla kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet till NQF.

Den ansvariga myndigheten bör också ges ansvaret att följa upp, inspektera och kvalitetsgranska de kvalifikationer som beviljats koppling till det nationella kvalifikationsramverket NQF.

Om kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet ska få legitimitet bland olika intressenter, som en koppling till NQF innebär, är myndighetens bedömning att beslutet om kopplingen bör fattas av en oberoende instans. I detta fall bör denna instans vara en myndighet som regeringen utser.

3.2 Nationellt råd för kvalifikationer

Myndigheten för yrkeshögskolan föreslår att till den ansvariga myndigheten kopplas ett nationellt råd för kvalifikationer.

Myndigheten föreslår att rådet ska bestå av en permanent del och en icke permanent del.

I den permanenta delen av rådet ska representanter från berörda myndigheter (Högskoleverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket, Folkbildningsrådet och Arbetsförmedlingen), arbetslivets organisationer (Svenskt näringsliv, Företagarna, Sveriges kommuner och landsting, SACO, TCO, LO och SFS) och utbildningsanordnare (SUHF och YH-förbundet) ingå. Den icke permanenta delen av rådet ska företrädas av den bransch/det område som är föremål för prövning.

Landets nationella samordningspunkt för EQF (NSP) ska ingå och leda arbetet i rådet. Rådet huvudsakliga roll blir att ge den ansvariga myndigheten underlag inför ställningstagande om att koppla kvalifikationer utanför det offentliga utbildningssystemet till NQF.

Den permanenta delen av rådet ska representeras av personer som har en generell kompetens av utbildningsområdet. Den icke permanenta delen av rådet utses av de branscher/organisationer som berörs av beslutet.

Det finns naturligtvis en risk att det nationella rådet blir för stort, något som flera remissinstanser påpekar. Myndighetens bedömning är att om rådet ska få legitimitet både inom arbetslivets organisationer och inom utbildningsvärlden bör de föreslagna organisationerna och myndigheterna ingå.

3.3 Nationella kvalitetskriterier

Myndigheten för yrkeshögskolan föreslår att nationella kvalitetskriterier utvecklas av en särskild utsedd arbetsgrupp.

En av nyckelfrågorna i modellen, är enligt myndighetens bedömning, kvalitetsfrågan och kvalitetssäkring av de kvalifikationer som vill ansluta sig till det nationella ramverket. Det måste därför finnas nationella kvalitetskriterierna som måste uppfyllas om en kvalifikation ska få ansluta sig till NQF. Myndigheten föreslår därför att en arbetsgrupp tillsätts med uppdrag att ta fram dessa nationella kvalitetskriterier. Arbetsgruppen ska representeras av arbetslivets organisationer och utbildningsvärlden. Utgångspunkt för arbetsgruppen är de kriterier som myndighetens expertgrupp föreslagit:

- Resultatet av lärandet ska tydligt beskrivas och refereras till den sökta NQF-nivåns samtliga deskriptorer.
- Kvalifikationen ska ha en ansvarig "ägare", som ansvarar för kvalitet, innehåll, uppföljning och kvalitetssäkring.
- En kvalifikation som ska kopplas till NQF ska ha ett sådant läranderesultat vilket har värde för individ och avnämare.
- Kvalifikationen bör ha en nationell legitimitet och relevans inom arbetslivet eller utbildningsvärlden.

3.4 Arbetsprocessen

Myndigheten för yrkeshögskolan beskriver en modell för hur ansökningar och arbetsprocess kring besluten kan utformas.

Landets NSP bistår de som ansöker med experthjälp t.ex. när det gäller att referera den sökta kvalifikationen mot NQF:s deskriptorer. NSP informera även olika intressenter om möjligheten att ansluta sina kvalifikationer mot NQF.

3.4.1 Ansökan

En bransch/organisation eller motsvarande som önskar få kvalifikationer kopplade till NQF skickar en ansökan till den ansvariga myndigheten.

Ansökans beredning

Ett sekretariat bistår rådet med administrativ hjälp. Sekretariatet administreras av den myndighet som av regeringen utsetts som ansvarig och sekretariatet har två huvudfunktioner; kvalitetsgranskande och rådgivande. Sekretariatet är den första instans som avgör om ansökan är adekvat och håller den kvalitet som krävs för att ansluta sig till NQF och därmed kan lämnas för beslut till rådet. Sekretariatet bistår även den som ansöker med råd och vägledning. Vid behov anlitas expert/sakkunnig av sekretariatet.

Ansökans behandling

Rådets uppgift blir dels att granska att ansökningarna uppfyller de kvalitetskriterier som ställs och dels att ge den ansvariga myndigheten underlag inför beslut. Vid förslag till godkännande av ansökan anger rådet kvalifikationens NQF-nivå.

3.4.2 Beslut

Den ansvariga myndigheten fattar beslut. NSP ansvarar för att kvalifikationen registreras i det nationella ramverket NQF.

3.4.3 Kostnader

Ansökande bransch/organisation eller motsvarande svarar själv för de egna kostnader som kan uppstå vid ansökningsförfarandet. Den ansvariga myndigheten tillförs medel för de kostnader som ett sekretariat, möten med det nationella rådet, anlitan av experter och kvalitetssäkring m.m. medför.

3.4.4 Beslutets varaktighet

Om en kvalifikation godkänns att anslutas till NQF föreslås beslutet gälla i fyra år. Därefter ska den aktuella organisationen/utbildningsanordnare eller motsvarande lämna in dokumentation som visar att kvalifikationen fortfarande är relevant i arbetslivet eller utbildningsvärlden, håller hög kvalitet och önskar kvarstå i det nationella ramverket NQF. Om sådan dokumentation inkommer och godkänns av det nationella rådet förlängs kvalifikationens koppling till NQF per automatik med ytterligare fyra år. Om däremot ingen dokumentation inkommer inom de tidsramar som anges i beslutet, utgår kvalifikationen ur ramverket.

3.4.5 Kvalitetssäkring och uppföljning

Den ansvariga myndigheten får av regeringen i uppdrag att inspektera och följa upp de kvalifikationer som fastställts av myndigheten. Rutinerna för uppföljning och granskning bör följa de rutiner som om gäller för Högskoleverket, Statens skolinspektion och Myndigheten för yrkeshögskolan.

3.4.6 Möjligheten att överklaga

Myndigheten föreslår att överklagande av beslut inte bör vara möjligt. Den sökande har möjlighet, vid ett avslag, att lämna in en ny ansökan.

4 Uppdragets genomförande

4.1 Arbetsgrupper

I arbetet med uppdraget har myndigheten samverkat med olika aktörer och intressenter. En expertgrupp har bildats och de arbetsgrupper som involverades i arbetet med förslaget till ett nationellt kvalifikationsramverk (YH 2011/230) har engagerats i arbetet.

4.1.1 Expertgrupp

För att få ett första utkast och en referenspunkt i framtagandet av en modell, tillsatte Myndigheten för yrkeshögskolan en grupp bestående av sakkunniga från arbetslivet och utbildningsområdet. Deltagarna representerar tillverkningsindustrin, byggsektorn, vård och omsorgssektorn, högskolan, yrkeshögskolan, folkbildningen och gymnasieskolan.

4.1.2 Rådgivande arbetsgrupp och referensgrupp

I regeringsuppdraget angavs de myndigheter och organisationer som skulle ingå i den rådgivande arbetsgrupp som Myndigheten för yrkeshögskolan skulle samråda med. Arbetsgruppen består av följande myndigheter och organisationer: Skolverket, Högskoleverket, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting (SKL), SACO, TCO, LO, Arbetsförmedlingen samt Företagarna. Statens skolinspektion har enligt regeringsuppdraget fortlöpande informerats om arbetsgruppens arbete.

Den referensgrupp bestående av organisationer och myndigheter som ingår i det offentliga utbildningsväsendet eller har en nära anknytning till utbildningsområdet som bildades för regeringsuppdraget (se *YH 2011/230*) har också engagerats.

Båda grupperna har vid två tillfällen diskuterat expertgruppens förslag innan det gick ut publikt för synpunkter.

4.1.3 Myndighetsgrupp

Även myndighetsgruppen (se *YH 2011/230*) har vid ett tillfälle diskuterat expertgruppens förslag till modell.

4.1.4 Utbildningsdepartementets referensgrupp

Utbildningsdepartementet utsåg en referensgrupp på regeringskansliet som fortlöpande har hållits informerad om arbetet med regeringsuppdraget.

4.2 Samverkan och dialog

Regeringsuppdraget har genomförts öppet och i dialog med olika intressenter. De kanaler och arbetsformer som myndigheten har valt har varit:

4.2.1 Möten med olika arbetsgrupper

I de ovan beskrivna arbetsgrupperna har den föreslagna modellen presenterats och diskuterats.

4.2.2 Myndighetens webbplats www.eqfinfo.se

Webbplatsen innehåller information om EQF/NQF i allmänhet och arbetet med regeringsuppdragen i synnerhet. Här har det varit möjligt att diskutera olika förslag och lämna synpunkter. Webbplatsen är fortfarande under uppbyggnad och är sedan den 15 april 2011 en gemensam webbsida för EQF/NQF i Sverige och för Högskoleverkets arbete med Bologna processen.

4.2.3 Nyhetsbrev

Myndigheten har skapat ett nyhetsbrev för NQF. Nyhetsbrevets syfte är att informera om utvecklingen av NQF i Sverige och att göra prenumeranterna uppmärksamma på de förslag som rör regeringsuppdragen.

Den 4 maj 2011 gick ett nyhetsbrev ut där myndigheten annonserade om expertgruppens förslag som släpptes publikt för synpunkter.

5 Sammanfattande synpunkter på expertgruppens förslag

Till Myndigheten för yrkeshögskolan har 56 svar från olika intressenter inkommit. I bilaga 1 redovisas en lista på de myndigheter, lärosäten och organisationer som lämnat synpunkter på expertgruppens förslag.

Merparten av de inkomna svaren, 42 stycken, är positiva och ställer sig bakom förslaget. Ett fåtal, 4 stycken, avvisar förslaget och 10 har avstått ifrån att lämna synpunkter.

5.1 Ansvarig myndighet

De flesta ansluter sig till förslaget om att regeringen ska utse en myndighet som samordnar och fattar de beslut som krävs för att koppla kvalifikationerna till NQF.

En högskola betonar vikten av att myndigheten inför beslut ska kräva att det finns ett väldokumenterat system för kvalitetssäkring av kvalifikationen.

I fem svar föreslås att Myndigheten för yrkeshögskolan, som också är nationell samordningspunkt (NSP) för den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF), ska vara ansvarig myndighet.

5.2 Nationellt råd för kvalifikationer

De intressenter som är positiva till expertgruppens förslag delar uppfattningen om att ett nationellt råd bör inrättas för att granska ansökningar och ger den ansvariga myndigheten underlag inför beslut.

I två svar uttrycks farhågor om att ett nationellt råd enligt förslaget blir för stort och byråkratiskt. Som alternativ beskrivs ett råd som har en permanent del med myndigheter och organisationer med en generell kompetens inom utbildningsområdet som kompletteras med företrädare för den bransch/det område som är föremål för prövning.

Vikten av att det nationella rådet har en sammansättning som gör att dess kompetens har förutsättningar att vinna förtroende betonas. Flertalet lärosäten understryker att det är väsentligt att företrädare för universitet och högskolor ingår i rådet. Likaså understryker flera intressenter vikten av att de fackliga organisationerna och folkbildningen är representerade.

5.3 Nationella kriterier

Samtidigt som de flesta svaren innehåller ett tillstyrkande om att nationella kriterier fastställs understryker många behovet av kvalitetssäkring. Två lärosäten påpekar att ramverkets fokus på läranderesultat, oavsett hur de har förvärvats, gör att kvalitetssäkringen bör omfatta en prövning av att de förväntade läranderesultaten verkligen motsvaras av faktiska läranderesultat. Detta kan t.ex. ske genom att redovisa examinationsförfaranden eller genomförda utvärderingar som visar på måluppfyllelse.

Några lärosäten ser den föreslagna modellen som ett steg i riktning mot ett gemensamt kvalitetssäkringssystem för hela utbildningssystemet och att ett sådant system skulle säkerställa likvärdighet vid bedömning av utbildning oavsett utbildningsanordnare. Lärosäten menar att detta skulle innebära att nuvarande ordning för kvalitetssäkring av det svenska högskolesystemet måste diskuteras. Enligt Myndigheten för yrkeshögskolans bedömning påverkas dock inte dagens system för kvalitetssäkring av akademisk utbildning av NQF utan kommer även fortsatt bygga på en kombination av lärosätenas ansvar för god kvalitet och Högskoleverkets utvärderingar av utbildningens resultat.

Vem som ska ta fram nationella kriterier för olika utbildningar? Den frågan finns i flera kommentarer. Ett par branscher och fackliga organisationer betonar vikten av att respektive bransch bör ha ett avgörande inflytande över de kvalifikationer som tas fram för varje utbildning och att det likaså är viktigt att säkerställa en nationell legitimitet för de kvalifikationskrav som anges inom varje yrkesområde.

5.4 Arbetsprocessen

Endast några kommentarer har lämnats till den arbetsprocess som beskrivs i förslaget. En facklig organisation ser det som olyckligt att sekretariatet föreslås ha såväl en kvalitetsgranskande som en rådgivande roll och menar att sekretariatet enbart ska vara rådgivande.

Vidare påpekar några att det är viktigt för både utbildningsanordnare och presumtiva studerande att tiden mellan ansökan till beslut blir så kort som möjligt. I ett par svar ställs frågor om ett besluts varaktighet och om möjlighet till överklagande av rådets beslut. Likaså efterlyses åter ett kvalitetssäkringssystem med etablerade och välkända rutiner för hur utbildningskvalitet följs upp.