

Utbildningsdepartementet

2020-06-10
1 (9)
Dnr 2020:462

Yttrande över Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande (SOU 2019:69)

Dnr U2020/00129/GV

Sammanfattning

Regeringen har begärt Statens Skolverks yttrande över betänkandet Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande (SOU 2019:69).

Skolverket är positiva till delegationens bedömningar om värdet och betydelsen av validering och instämmer med den bild som beskrivs i slutbetänkandet och om behoven av utveckling inom området. Skolverket anser dock att det i betänkandet är mycket fokus på branschvalidering, alltså den validering som sker utanför ramen för utbildningssystemet. Validering mot yrkesämnen vid antagning till yrkesläroprogrammet för blivande yrkeslärare hade varit värd att nämna i detta sammanhang. Skolverket anser också att CSN:s roll i valideringssystemet hade varit värd att omnämna, men tyvärr har dessa två frågor uteblivit helt i slutbetänkandet.

Skolverket tillstyrker flertalet av förslagen och när Skolverket i föreliggande yttrande lyfter fram brister, bland annat gällande finansieringsfrågan, ska det ses som uttryck för myndighetens värnande om validering som en viktig komponent för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Skolverkets yttrande är i stort avgränsat till frågor som rör myndighetens verksamhetsområde och följer den ordning som förslagen presenteras i betänkandet. Efter att betänkandet lämnats över har riksdagen beslutat att särskild utbildning för vuxna inte ska vara en egen skolform utan är en del av kommunal vuxenutbildning. Av denna anledning kommenteras särskild utbildning för vuxna som en del av kommunal vuxenutbildning i yttrandet. Författningsförslagen kommenteras endast i de fall myndigheten har lagtekniska synpunkter att anföra.

Skolverket tillstyrker följande förslag och bedömningar:

- 6.5.2 Definitionen ska finnas kvar i skollagen
- 6.5.5 Specifika riktlinjer för validering behövs för respektive område
- 9.3.1 Medel bör tillföras för att säkerställa fortsatt finansiering av högskolekurser om validering
- 9.3.2 Statistik över omfattningen av validering inom komvux och högskolan bör förbättras
- 9.3.3 Kompetensutveckling för utförare inom respektive utbildningssektor
- 11.3.3 Efter en validering ska rektor utfärda ett intyg som beskriver elevens kunskaper

Skolverket tillstyrker följande förslag och bedömningar med kommentar:

- 6.5.1 En ny definition av validering
- 6.5.3 En ny förordning med generella bestämmelser om validering
- 6.5.4 Begreppet validering ska införas även i högskolan och yrkeshögskolan
- 7.5.1 En övergripande nationell strategi för kompetensförsörjning och livslångt lärande
- 7.5.3 Kompetensförsörjning – en grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret
- 7.5.4 Regioner ska kunna ansöka om medel för att etablera regionala strukturer för validering
- 8.4.1 Utökade medel för kompetensförsörjning och livslångt lärande i nästa programperiod för socialfonden
- 9.3.4 Forskning om validering bör utökas
- 11.3.1 Skyldighet att erbjuda inledande kartläggning av kunskaper och kompetens
- 11.3.2 Skyldighet att erbjuda elever inom komvux och särvtvux validering
- 11.3.4 Rektor ska kunna ge betyget E efter validering utan prövning

Skolverket avstyrker följande förslag:

- 7.5.2 Ett råd ska fortsätta följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete

Delegationens förslag

6.5.1 En ny definition av validering

Skolverket tillstyrker förslaget om en ny definition av validering som presenteras i betänkandet. Myndigheten noterar en önskvärd anpassning till EU:s rekommendationer inom området. Begreppsändringarna som görs i den nya definitionen kan dock innebära att väl inarbetade begrepp inom vuxenutbildningen går förlorade. Dessa begreppsändringar kan medföra att implementeringen försvåras och att definitionen inte får ett brett genomslag i verksamheterna.

6.5.2 Definitionen ska finnas kvar i skollagen

Skolverket tillstyrker förslaget om att definitionen ska återfinnas i skollagen. Myndigheten ser det som en grundförutsättning för att validering inom kommunernas vuxenutbildning ska kunna genomföras och få den nödvändiga legitimiteten. Kopplingen till betyg och provning som båda är reglerade i skollagen talar också för att det är nödvändigt att ha definitionen kvar i skollagen.

6.5.3 En ny förordning med generella bestämmelser om validering

Skolverket har i sak inga invändningar mot en ny förordning, men inom vuxenutbildning bör det ansvar som åligger huvudmannen när det gäller validering av kunskaper och kompetenser inom ramen för utbildningsväsendets styrdokument omfattas av skollagen och förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Så som förordningen är utformad ser dock Skolverket att den kan bli svår att tillämpa i praktiken. Vissa av begreppen som används i förordningen är inte översatta till en svensk kontext eller förtydligade genom en definition, något som försvårar en enhetlig tillämpning.

6.5.4 Begreppet validering ska införas även i högskolan och yrkeshögskolan

Skolverket tillstyrker förslaget om att begreppet validering ska införas i högskolan och yrkeshögskolan och är positiva till att fler valideringar genomförs inom båda utbildningsformerna. Det kan dock finnas en risk att det är främst skriftlig dokumentation som kommer att valideras inom högskolan och att det praktiska yrkeskunnande som många individer innehar inte kommer att synliggöras.

Idag sker validering mot yrkesämnen vid antagning till yrkeslärarprogrammet för de som har arbetslivserfarenhet och vill utbilda elever inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning i yrkesämnen. Även denna form av validering är värd att nämna, men har tyvärr uteblivit helt i betänkandet. Lärare har möjlighet att få sina yrkeskunskaper validerade av Skolverket när de ansöker om att få behörighet att undervisa i yrkesämnen. Skolverkets erfarenhet av validering mot yrkesämnen och legitimering av yrkesämnen visar att det kan ta lång tid för olika myndigheter att få en samsyn om hur en persons kunnande ska bedömas och värderas. I en nyligen

publicerad avhandling¹ visas svårigheten med att få en likvärdig och kvalitativ bedömning av yrkeskunskaper.

6.5.5 Specifika riktlinjer för validering behövs för respektive område

Skolverket instämmer i bedömningen om att respektive ansvarig myndighet bör ta fram, eller i vissa fall uppdatera, riktlinjer för validering som är specifika för berörd verksamhet och som utgår från relevant regelverk inom området och valideringsförordningens bestämmelser. Skolverket arbetar idag enligt förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk med att främja användningen och utvecklingen av validering inom kommunal vuxenutbildning.

7.5.1 En övergripande nationell strategi för kompetensförsörjning och livslångt lärande

I delegationens uppdrag har ingått att identifiera behov av utvecklingsinsatser och förändringar som stärker valideringsarbetet, samt lämna förslag som gynnar utvecklingen av hållbara och generella strukturer för validering på nationell och regional nivå. Som svar på detta uppdrag gör delegationen bedömningen att *”en övergripande nationell strategi för kompetensförsörjning och livslångt lärande bör tas fram.”*. Delegationen menar också att *”ett gemensamt strategiarbete behövs för att identifiera vad som behöver göras och hur ansvarsfördelningen mellan olika parter bör se ut.”*. Skolverket instämmer i bedömningen om att en nationell strategi bör tas fram, men hade gärna sett att delegationen presenterat ett sådant förslag i slutbetänkandet.

Delegationen gör även bedömningen att *”Strategiarbetet bör drivas gemensamt av berörda departement med en bred medverkan från arbetslivets organisationer, skolhuvudmännen, regioner och andra berörda aktörer. Strategin bör beslutas i form av en överenskommelse mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Av strategin bör framgå hur arbetet med att genomföra strategin ska organiseras.”*. Skolverket instämmer också i denna bedömning, men saknar dock konkreta förslag när det gäller organiseringen, enligt delegationens uppdrag att främja en samordnad utveckling av validering.

7.5.2 Ett råd ska fortsätta följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete

Skolverket ser skäl i att ifrågasätta förslaget om att inrätta ett råd med en tillhörande kanslifunktion som ska fortsätta följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete. Myndigheten instämmer dock i att ett råd på central nivå möjligen kan ge mer politisk tyngd för valideringsfrågan. Skolverket är dock tveksamma till om ett sådant valideringsråd är det mest ändamålsenliga för att fler individer ska kunna genomgå validering i landets kommuner eller inom olika branscher. Skolverket menar att det är oklart vad uppdraget för ett råd med en tillhörande kanslifunktion skulle vara, då valideringsfrågan även är starkt kopplad till vissa närliggande områden som till exempel studie- och yrkesvägledning och kompletterande utbildning. Dessa oklarheter innebär att Skolverket avstyrker förslaget om ett centralt valideringsråd, som det är beskrivet i betänkandet.

¹ Linnéuniversitetet (2019), The institutionalisation of validation and the transformation of vocational knowledge, Maria Johansson

Delegationen menar även att *”Valideringsrådet bör på sikt ingå i den organisation som föreslås för genomförandet av den nationella strategin för kompetensförsörjning och livslångt lärande, som delegationen föreslår i avsnitt 7.5.1.”* Något förslag om en övergripande nationell strategi för kompetensförsörjning och livslångt lärande har dock inte lämnats i betänkandet, utan enbart en bedömning om att en sådan strategi bör tas fram. Därför kan Skolverket inte ta ställning till någon sådan organisation.

7.5.3 Kompetensförsörjning – en grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret

Skolverket tillstyrker förslaget om att en grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret ska vara att fastställa mål och prioriteringar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Skolverket välkomnar bedömningen som delegationen gör om att det i den nationella strategin för regional tillväxt 2021–2027 bör framgå att det regionala arbetet ska fortsätta med att bidra till att etablera, respektive upprätthålla regionala strukturer för validering. Skolverket upplever dock att regionalt utvecklingsansvariga har olika förutsättningar och har kommit olika långt i sitt kompetensförsörjningsarbete och i sin samverkan med kommuner. Delegationen menar att *”Regional samverkan om validering kan bidra till att tillgången till validering blir likvärdig mellan kommuner och att systemet för validering hålls ihop.”* Hur en regional samverkan för likvärdig och enhetlig validering ska uppnås framgår dock inte av betänkandet. Det saknas också förslag om organiseringen eller på vilka sätt eller på vilka premisser som regioner ska samverka, både mellan kommuner inom en region eller med andra regioner/regionalt utvecklingsansvarig.

7.5.4 Regioner ska kunna ansöka om medel för att etablera regionala strukturer för validering

Skolverket tillstyrker förslaget om att regioner enskilt eller gemensamt ska kunna ansöka om medel från Tillväxtverket för att bidra till att utveckla och etablera effektiva strukturer för validering på regional nivå, men anser att förslaget är något otillräckligt. Skolverket ser positivt på att regioner samverkar om validering, men anser att det saknas konkreta beskrivningar av hur samverkansformerna mellan regioner ska se ut. Skolverket kan se en risk att det byggs upp parallella strukturer i landet för validering, vilket minskar likvärdigheten. Exempel på detta kan vara att regioner med ett utvecklat valideringsarbete inte nödvändigtvis ser behovet av att samverka med regioner som inte kommit lika långt eller hur samverkan utifrån regioners geografiska tillgänglighet kan se ut.

Viktigt att påpeka är att en ordning där regioner ansöker om medel för att etablera strukturer för validering inte nödvändigtvis innebär att fler individer blir validerade, eftersom det inte är de regionalt utvecklingsansvariga som genomför valideringsinsatserna. En nära samverkan med valideringsutförare, kommunala huvudmän och branschorganisationer, kommer att vara högst nödvändig för att validering ska få genomslag i samtliga regioner. Delegationen menar att *”Tre år är inte tillräckligt för att etablera långsiktigt hållbara strukturer för validering.”* Det innebär att det regionala

arbetet med att etablera regionala strukturer för validering kommer ta lång tid att förverkliga även om medel går att ansöka om.

8.4.1 Utökade medel för kompetensförsörjning och livslångt lärande i nästa programperiod för socialfonden

I inledningen av kapitel 8 slår delegationen fast att *"Långsiktig finansiering är en av grundförutsättningarna för att validering ska komma till stånd och för att strukturer för validering ska kunna utvecklas."* Utifrån denna grund gör delegationen en bedömning om att utökade medel bör avsättas inom europeiska socialfonden (ESF) för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Skolverket är positiva till ökade medel för validering inom ESF, men anser att det är otillräckligt att delegationen enbart lämnar en bedömning i relation till ett så betydelsefullt och avgörande område som finansiering för genomförande och utveckling av validering. Initialt kan ESF-medel vara ett stöd för aktörer inom validering, men på sikt menar Skolverket att en finansiering genom ESF inte kommer att vara tillräcklig för en likvärdig och utvecklad validering i hela landet. Skolverket anser att det kommer behövas riktade medel för validering, inom ESF, annars finns en risk att validering blir bortprioriterad i den generella utlysningen.

Skolverket menar även att finansieringsfrågan inte är tillräckligt belyst i betänkandet och ser ett behov av en djupare utredning av området.

9.3.1 Medel bör tillföras för att säkerställa fortsatt finansiering av högskolekurser om validering

Skolverket tillstyrker förslaget om att medel bör tillföras för att säkerställa fortsatt finansiering av högskolekurser om validering. I dag har högskolekursen *Validering i praktiken* varit finansierad av Skolverket och beroende av myndighetens anslag.

Detta har resulterat i en osäkerhet avseende hur många kurser per år som kunnat upphandlas och genomföras av lärosäten och därför har tillgängligheten av utbildningen varierat över åren. Skolverket noterar i kapitel 9 att *"Under en övergångsperiod bör Myndigheten för yrkeshögskolan ansvara för och finansiera högskolekurserna om validering. Det är viktigt att dessa kurser finns tillgängliga även fortsättningsvis."* Skolverket instämmer att det är viktigt att kursen finns tillgänglig även fortsättningsvis och hade gärna sett att en mer långsiktig finansiering presenterats för kursen, snarare än förslaget om finansiering under enbart en övergångsperiod.

Skolverket ser en vikt i att kursen *Validering i praktiken* om 7,5 hp infogas i grundutbildningen för studie- och yrkesvägledarprogrammet, för att stärka blivande studie- och yrkesvägledare i valideringsprocessen. Det är dock redan en omfattande stoffträngsel och företrädare för grundutbildningarna uttrycker ett starkt behov av att förlänga utbildningen vilket berördes i betänkandet Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle (SOU 2019:4). Antalet verksamma vägledare inom vuxenutbildningen är dock inte fler än att det skulle kunna genomföras en kompetensutvecklingsinsats, med hög grad av distans och webbstöd inom valideringsområdet.

9.3.2 Statistik över omfattningen av validering inom komvux och högskolan bör förbättras

Skolverket tillstyrker bedömningen om att myndigheten bör fortsätta arbetet med att följa upp och redovisa kvalitetssäkrad statistik över omfattningen av validering inom kommunal vuxenutbildning.

Skolverket kommer noggrant att följa vad den förändrade uppgiftsinsamlingen från och med år 2020 ger för statistiskt underlag. Det kan dock vara svårt att avgöra hur stor del av en kurs som är möjlig att validera och sedan bedöma hur stor del av kursen eleven behöver läsa in för att nå ett betyg. Den som genomför valideringen behöver vara väl insatt i ämnet eller kursen för att kunna genomföra valideringen och därmed bidra till jämförbar statistik.

9.3.3 Kompetensutveckling för utförare inom respektive utbildningssektor

Skolverket tillstyrker bedömningen och anser att det ligger inom ramen för förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk om att myndigheten ska främja användningen och utvecklingen av validering inom kommunal vuxenutbildning. Skolverket vill framhålla att en 16 timmars webbaserad kurs, *Valideringsarbete i teori och praktik – en introduktion*, redan finns tillgänglig via Skolverkets webbsida.

Det kan finnas samordningsvinster om en myndighetssamverkan sker till exempel mellan Myndigheten för yrkeshögskolan och Skolverket vid framtagande av nya insatser.

9.3.4 Forskning om validering bör utökas

Skolverket instämmer i delegationens bedömning om att validering bör prioriteras i det tioåriga nationella forskningsprogrammet om arbetslivsforskning och att validering bör lyftas fram som ett viktigt forskningsområde i den kommande forskningspropositionen. Skolverket saknar dock ett regelrätt finansieringsförslag att ta ställning till.

11.3.1 Skyldighet att erbjuda inledande kartläggning av kunskaper och kompetens

Skolverket tillstyrker förslaget om en skyldighet att erbjuda inledande kartläggning av kunskaper och kompetens, inte minst ur ett likvärdighetsperspektiv. Skolverket menar dock att kunskapen om inledande kartläggning och validering varierar stort hos studie- och yrkesvägledare. Av den anledningen anser Skolverket att en reglering av vad en inledande kartläggning innebär bör förtydligas, genom att det anges vad en sådan syftar till samt att det är vid en studie- och yrkesvägledningssituation den ska genomföras. På så sätt bör det också bli en tydlig gräns vart den inledande kartläggningen slutar och vart den fördjupade kartläggningen tar vid.

Valideringsdelegationen konstaterar att förslaget om en skyldighet att erbjuda en inledande kartläggning är ett förtydligande av, och sammankopplat med individens rätt, till studie- och yrkesvägledning och att en individuell studieplan ska upprättas för varje elev. Tillgången till studie- och yrkesvägledning inom vuxenutbildningen är reglerad på så sätt att det är en skyldighet för huvudmannen att erbjuda studie- och yrkesvägledning för dem som har för avsikt att påbörja utbildning på grundläggande nivå och svenska för invandrare. Tillgången till studie- och yrkesvägledning på de gymnasiala nivåerna i vuxenutbildningen regleras genom en skolformsövergripande bestämmelse i 2 kap. 29 § skollagen. Där anges att en individ ska få sitt behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet tillgodosett. Skolverket ställer sig därför tveksamma till huruvida det mest fördelaktiga sättet att reglera en inledande kartläggning är i en egen bestämmelse i 20 kap. och 21 kap. skollagen.

En stor andel individer kartläggs även inom Arbetsförmedlingen. Möjligen skulle en samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen kunna effektiviseras så att den enskilda individen inte behöver genomgå flera olika kartläggningar.

11.3.2 Skyldighet att erbjuda elever inom komvux och sÄrvux validering

Skolverket välkomnar förslaget om att kommunerna ska bli skyldiga att erbjuda elever validering inom kommunal vuxenutbildning. Tyvärr löser inte förslaget hela problemet med brist på likvärdighet för eleverna i tillgången till validering då det är huvudmannens utbud av kurser som skyldigheten begränsas till. Det skulle dock vara orimligt att kräva att en kommun skulle erbjuda alla kurser som kan anordnas inom vuxenutbildningen utan någon koppling till tillgång till lärare och andra lokala förutsättningar.

Skolverket noterar att förslaget innebär att den som vill bli validerad måste vara elev inom vuxenutbildningen. För att vara behörig till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå måste individen sakna de kunskaper utbildningen syftar till att ge. Det betyder i praktiken att en elev som vill valideras gentemot en hel kurs inte kan bli antagen till denna. Validering måste då ske inom ramen för en orienteringskurs för att kartlägga, bedöma, värdera och dokumentera eleven genom en validering.

11.3.3 Efter en validering ska rektor utfärda ett intyg som beskriver elevens kunskaper

Skolverket tillstyrker förslaget om ett tydliggörande i skollagen om att den skriftliga dokumentation en elev ska få efter en validering är ett intyg. Detta bidrar till en enhetlighet i vilka begrepp och vilken dokumentation som ska användas inom vuxenutbildningen.

11.3.4 Rektor ska kunna ge betyget E efter validering utan prövning

Skolverket tillstyrker förslaget om att rektor ska kunna ge betyget E efter validering utan prövning. Myndigheten anser dock att förslaget bör ses över ytterligare.

Idag finns motsvarande möjlighet redan inom gymnasieskolan. Betänkandets författningsförslag innehåller en likalydande skrivning för elever inom vuxenutbild-

ningen. Skolverket anser dock att förslaget behöver anpassas något till de förutsättningar som råder inom vuxenutbildningen.

I betänkandet står att ”En elev inom komvux som har intyg från en behörig utbildningsanordnare i utlandet eller från en folkhögskola bör kunna få sitt tidigare förvärvade kunnande tillgodoräknat. Om det inte föreligger väsentliga skillnader mellan de kunskaper och den kompetens som intygas och målen för den kurs som avses bör målen för den kurs som avses för eleven varken behöva genomgå en validering eller prövning för att kunna erhålla betyget E.”.

För en individ som endast vill ha de kunskaper denne redan inhämtat på till exempel en folkhögskola översatta till ett betyg från kommunal vuxenutbildning kan detta bli problematiskt. Först måste individen bli antagen till utbildningen för att anses vara en elev. Individen är dock inte behörig om den har de kunskaper utbildningen avser att ge och kan därmed inte bli antagen till den nationella kursen. Inte heller är det möjligt att anta individen till en orienteringskurs som syftar till att genomföra en validering eftersom det enligt betänkandet är ett tillgodoräknande som sker och inte en validering. Skolverket anser inte heller att ett sådant tillgodoräknande återfinns i något av de andra syftena som en orienteringskurs kan användas till enligt 2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.

Skolverket noterar att det inte har föreslagits någon ändring av 6 kap. 16 § i förordningen om vuxenutbildning. Detta innebär att en utbildningsanordnare som erhållit rätt att utfärda betyg i enlighet med 6 kap. även föreslås ges möjligheten för rektor att utfärda betyget E för en elev som inte följt undervisningen i en kurs även ges till utbildningsanordnare.

12 Konsekvensbeskrivning

Skolverket är medvetna om svårigheterna med att göra ekonomiska beräkningar. Utifrån de beräkningar som presenteras i konsekvensbeskrivningen har Skolverket svårt att ta någon ställning då myndigheten anser att de ekonomiska beräkningarna inte är tillräckligt utredda. Skolverket hade även förespråkat att det funnits tydligare beräkningar av det svenska utbildningssystemet, för att klarlägga de samhällsekonomiska vinsterna med ett väl fungerande och utbyggt valideringssystem.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson
Generaldirektör

David Folke
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har generaldirektör Peter Fredriksson, avdelningschefen Kjell Hedwall, enhetschefen Helen Myslek, enhetschefen Marcello Marrone, rättschefen Ulrika Jonasson samt undervisningsrådet David Folke (föredragande) deltagit.