

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

U2020/00129/GV

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

Kommunal har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad utredning och framför följande synpunkter:

Valideringsdelegationens slutbetänkande är mycket omfattande varför förbundet har fokuserat på förslagen och endast översiktligt kommenterar bedömningarna.

Den nya gemensamma definitionen av validering ska vara en strukturerad process som innehåller fördjupad kartläggning, bedömning och ett erkännande av kunskaper som en person besitter oberoende av hur det förvärvats.

Kommunal är positiv till förslagen om en ny gemensam definition, ändringar i skollagen 20 kap. 42§ och 21 kap. 21§ samt införandet av en ny förordning med generella bestämmelser om validering som reglerar validering av personers förvärvade kunskaper för att erhålla kvalifikationer eller delar av sådana kvalifikationer för livslångt lärande (SeQF) och för behörighet till utbildning som kan leda till samtliga kvalifikationer. Förbundet är även positivt till att studenter och sökande ska få möjlighet till validering inför tillgodoräkandet av utbildning och om behörighet för tillträde till utbildning i högskoleförordningen (1993:100) och i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

Det är också positivt att införa ett nationellt råd med tillhörande kansli för att följa, stödja och driva på för ett samordnat utvecklingsarbete på regional och nationell nivå utifrån en nationell strategi för validering och livslångt lärande.

Förbundet håller med om att det regionala utvecklingsansvaret ska inkludera att fastställa mål och prioriteringar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet, inklusive validering. Därpå följer reglering i lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar och ändringar i förordningen (2009:145) med instruktioner för Tillväxtverket gällande myndighetens arbete avseende regionalt kompetensförsörjning. Kommunal instämmer också i att regioner enskilt eller gemensamt ska kunna ansöka om medel för att bidra till en utveckling och etablering av effektiva strukturer för validering på regional nivå.

Kommunal håller också med om behovet av att tillföra särskilda medel för finansiering av högskolekurser inom validering för att utförare ska kunna säkerställa kvalitet och legitimitet av processen.

Förbundet är även positivt till att skollagen ska innehålla ett förtydligande om att hemkommunen är skyldig att ge vägledning inför den inledande kartläggningen av kunskaper och kompetens, inför utbildning eller prövning inom Komvux eller Särvox. Likaså gällande

ansvarsfördelning och uppdrag mellan regeringen och statliga myndigheter. Därtill ska huvudmännen inom Komvux och Särvox erbjuda eleverna att få sina kunskaper och sin kompetens validerad utifrån samtliga kurser i huvudmannens kursutbud.

Förbundet är också positivt till förslaget att om en elev har tillräckliga kunskaper i en kurs för att nå upp till minst kunskapskravet E ska rektor kunna ge betyget E utan att eleven genomgår prövning. Det ska även gälla för elever som har betyg eller intyg från folkhögskola eller i utlandet.

När det gäller konsekvensbeskrivningen gör utredningen en rimlig uppskattning av intäkter och kostnader av förslagen. Kommunal instämmer i bedömningen att validering kan leda till en förkortad utbildningstid i kombination med ökad genomströmning och minskat produktionsbortfall som i sin tur minskar de samhällsekonomiska kostnaderna. Därutöver är det förbundets förhoppning att validering kan bidra på ett positivt sätt till återhämtningen på arbetsmarknaden efter den nu pågående pandemin, vars kort- och långsiktiga konsekvenser vi inte känner till.

Vänliga hälsningar
Kommunal

Tobias Baudin
Förbundsordförande

Anna Spånt Enbuske
Utredare

Bilaga
Sammanfattning, 6 sidor

Bilaga - Sammanfattning

Delegationens uppdrag

Valideringsdelegationen 2015–2019 har haft regeringens uppdrag att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet på nationell och regional nivå (dir. 2015:120). I uppdraget har bland annat ingått att verka för att en samsyn om valideringens innebörd och funktion etableras inom utbildningsväsendet och arbetslivet. Det har även ingått att identifiera behov av utvecklingsinsatser och lämna förslag som kan stärka valideringsarbetet inom utbildning och arbetsliv.

Delegationen fick i augusti 2018 även i uppdrag att föreslå en övergripande definition av validering, som utgår från EU:s rekommendation om validering, och att analysera och ta ställning till hur den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande (SeQF) kan användas för att stärka samspelet mellan validering och utbildning (dir. 2018:101).

I slutbetänkandet Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande (SOU 2019:69) lämnar delegationen förslag till åtgärder för ett sammanhållet, nationellt och permanent system för validering så att fler personer ska kunna få sitt kunnande kartlagt, bedömt och erkänt.

Valideringsdelegationens arbete och utgångspunkter

Det övergripande målet för delegationens arbete fastställdes i delbetänkandet En nationell strategi för validering (SOU 2017:18). Där angavs att betydligt fler individer ska få sitt kunnande validerat och att validering ska vara tillgängligt i hela landet, på samtliga nivåer i utbildnings-systemet och mot en större bredd av kvalifikationer i Sammanfattning SOU 2019:69 arbetslivet. Validering som en väg till en kvalifikation ska ha lika hög legitimitet som formell utbildning.

Delegationens arbete med att ta fram förslag för att uppnå detta har genomförts i bred samverkan med berörda aktörer på nationell och regional nivå. Företrädare för nationella myndigheter, regioner, branscher, arbetsmarknadens parter, utbildningsaktörer med flera har medverkat i arbetet.

Validering är viktigt

Validering handlar om att synliggöra, bedöma och ge erkännande och värde åt kunnande som människor har tillägnat sig i sammanhang utanför formell utbildning. Validering tillför värde och nytta för såväl individer, arbetsgivare, utbildningsanordnare som samhället i stort.

Människor behöver kunna bygga på och bygga om sin kompetens genom hela yrkeslivet. Ett flexibelt och tillgängligt utbud av relevanta utbildningar är därför nödvändigt. Men människor behöver också tillgång till validering så att utbildningsinsatserna kan bygga vidare på det kunnande som redan förvärvats. För vuxna spelar ekonomin en väsentlig roll för möjligheterna att vidareutbilda sig. Att kunna få sin befintliga kompetens bedömd och erkänd och utbildningen förkortad är därför viktigt för att stimulera individens livslånga lärande.

Validering är också av stor betydelse för kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Arbetskraft med rätt kompetens är avgörande för innovation, tillväxt och sysselsättning. På en alltmer föränderlig arbetsmarknad är validering en nyckel till en smidig omställning och kompetensutveckling för yrkesverksamma och ett verktyg som underlättar för arbetssökande att synliggöra sin kompetens och snabbare komma i arbete.

Genom att validera individens kunnande kan efterföljande utbildning inriktas mot att komplettera med de delar som saknas för att uppnå kraven för den kvalifikation som efterfrågas.

Validering är därmed viktigt även för effektiviteten i resursanvändningen inom utbildningssektorn.

Ett sammanhållet och nationellt system för validering

Sverige står bakom EU:s rekommendation om validering av ickeformellt och informellt lärande. I den anges att medlemsstaterna senast 2018 ska ha infört arrangemang för validering. Regeringens mål för de senaste årens utveckling av strukturer för validering inom utbildning och arbetsliv är att ett sammanhållet, nationellt och permanent system för validering ska införas. Adekvat reglering, organisering och finansiering är viktiga institutionella förutsättningar för att möjliggöra ett sådant system. Vidare är kunskapsutveckling om validering av stor betydelse för att säkerställa kvaliteten i den validering som utförs och för att nyttan av validering ska bli tydlig.

Dessa institutionella förutsättningar är grundläggande även för att fler människor ska få tillgång till validering. Omfattningen av validering har ökat, från en låg nivå, under senare år. I detta slutbetänkande lämnar delegationen förslag och bedömningar för att förbättra de övergripande förutsättningarna, samt förslag för att validering mot arbetslivets kvalifikationer och inom kommunernas vuxenutbildning ska kunna öka. I delbetänkandet Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande (SOU 2018:29) har delegationen tidigare lämnat förslag för att fler individer ska kunna få sitt tidigare lärande bedömt och erkänt för tillgodoräknande inom högskolan.

Valideringsdelegationens förslag och bedömningar

En generell reglering av validering

Validering genomförs av en mängd olika utförare inom respektive utbildningsform och i arbetslivet. Det finns i dag ingen sammanhållen reglering om validering. Begreppet validering definieras också på olika sätt inom olika områden. Synen på vad validering syftar till och vilka moment en validering ska innehålla är därmed olika. Detta skapar osäkerhet om valideringens värde och denna osäkerhet riskerar att leda till att validering inte sker i tillräcklig och önskvärd omfattning.

En ny, gemensam, definition av validering

En gemensam, övergripande definition av begreppet validering är en viktig förutsättning för att etablera ett sammanhållet system för validering. Med en gemensam definition skapas en samsyn och en ökad förståelse för vad validering är. Värdet och nyttan med validering för individer och arbetsgivare ökar därmed.

Valideringsdelegationen föreslår att definitionen av validering i skollagen ska ändras. Validering ska definieras som en strukturerad process för fördjupad kartläggning, bedömning och erkännande av kunskaper som en person besitter oberoende av hur det förvärvats. Förslaget utgår från beskrivningen av valideringsprocessen i EU:s rekommendation men har anpassats till ett, för svenska förhållanden, mer etablerat språkbruk.

En ny förordning med generella bestämmelser om validering

Definitionen av validering ska även fortsättningsvis finnas kvar i skollagen. I skollagen finns även andra bestämmelser som tillsammans ger en struktur för hur validering inom kommunernas vuxenutbildning ska gå till. Det finns dock ett behov av att definiera begreppet validering även för validering som utförs utanför kommunernas vuxenutbildning. Med definitionen behöver också följa en gemensam begreppsapparat, som på ett övergripande plan tydliggör vad validering innebär.

Delegationen föreslår därför att en förordning med generella bestämmelser om validering införs. Förordningen ska innehålla skollagens definition av begreppet validering och ytterligare bestämmelser som beskriver hur en validering ska gå till. Den nya förordningen ska avse valideringsinsatser inom samtliga utbildningsformer, i arbetslivet och i övriga verksamheter som omfattas av SeQF, om inte annat föreskrivs i annan författning.

En grundläggande förutsättning för att uppnå likvärdighet i valideringen, oavsett var i landet den genomförs, är att det finns en nationellt fastställd kompetensstandard som valideringen genomförs mot. Den som utför valideringen behöver också ha ett tydligt mandat från relevant huvudman inom utbildningssektorn eller från branschens företrädare för att valideringens resultat ska ha legitimitet. I valideringsförordningen ska därför även anges att en validering ska kunna leda till att ett behörigt organ kan bekräfta att personen har förvärvat kunnskap som motsvarar fastställda och relevanta krav.

Ökad tydlighet om validering inom högskolan och yrkeshögskolan

För att öka tydligheten inom högskolan och yrkeshögskolan om vad validering avser och hur en validering bör genomföras föreslår delegationen att en hänvisning till valideringsförordningen införs i bestämmelser som avser validering av reell kompetens för behörighet respektive tillgodoräknande i högskoleförordningen och i förordningen om yrkeshögskolan.

Gemensamma riktlinjer eller rekommendationer för validering inom högskolan behövs för att ge lärosätena stöd och förutsättningar att genomföra validering på ett likvärdigt och kvalitetssäkrat sätt. Delegationen föreslår därför att Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att i samverkan med Universitets- och högskolerådet leda ett arbete med att ta fram rekommendationer för lärosätenas arbete med validering. Uppdraget bör genomföras i nära dialog med bland annat Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Tvärgående nationell funktion och tydligt mandat för regionerna

En nationell strategi för kompetensförsörjning och livslångt lärande

De pågående förändringarna på arbetsmarknaden kräver strategiska och samordnade insatser för lärande, omställning och utveckling. Teknikutvecklingen medför ändrade kompetensbehov och därmed ökade behov av livslångt lärande. Den nationella politiken inom utbildnings-, arbetsmarknads- och näringspolitikens områden behöver samordnas bättre för att möta behoven på kompetensförsörjningsområdet. Valideringsdelegationen bedömer att det finns ett stort behov av en samlad strategi för kompetensförsörjning och livslångt lärande där validering utgör en viktig beståndsdel. Strategiarbetet bör drivas gemensamt av berörda departement och med en bred medverkan från arbetslivets organisationer, skolhuvudmännen, regioner och andra berörda aktörer. Med en övergripande strategi sätts valideringsfrågan i sitt sammanhang. Detta förbättrar förutsättningarna för att etablera långsiktigt hållbara strukturer för validering.

Ett råd för validering under ledning av ansvarigt statsråd

Med undantag för högskolan finns i dag ett långsiktigt och tydligt ansvar för validering inom det formella utbildningssystemet och i arbetslivet (branschvalidering). Valideringsdelegationen anser att ett tydligt ansvar i respektive del av systemet är en grundläggande förutsättning. Detta behöver dock kompletteras med en tvärgående funktion på nationell nivå. Kopplingen mellan validering som sker inom olika områden är fortfarande svag, vilket sammantaget ger ett splittrat valideringssystem. Med en nationell funktion kan synergier mellan den utveckling som görs i systemets olika delar tas till vara på ett bättre sätt. Arbetet med validering blir därmed mer likvärdigt, oberoende av var valideringen genomförs.

Valideringsdelegationen anser att det är en myndighet eller organisation med ett sektorsövergripande ansvar för att främja och koordinera insatser för kompetensförsörjning och livslångt lärande som borde ha det övergripande ansvaret för att samordna och stödja utvecklingen av validering. I nuläget saknas dock ett sådant sektorsövergripande ansvar.

Valideringsdelegationen föreslår att ansvarigt statsråd tillkallar ett råd med övergripande ansvar för validering. Med ett råd under ledning av ansvarigt statsråd blir det politiska engagemanget tydligare. Delegationen anser att regeringen behöver svara upp mot det engagemang för validering som finns i arbetslivet och inom olika delar av utbildningssystemet. Valideringsrådet bör på sikt ingå i den organisation som föreslås för genomförandet av den nationella strategin för kompetensförsörjning och livslångt lärande.

Kompetensförsörjning en grunduppgift för regionerna

En väl fungerande kompetensförsörjning är central för hållbar regional tillväxt genom att arbetsgivare i privat och offentlig sektor får tillgång till rätt kompetens. Validering kan bidra till att skapa nytta ur ett regionalt kompetensförsörjnings- och sysselsättningsperspektiv genom att synliggöra och bekräfta den kompetens som finns i regionen.

Regionerna bör driva på, samordna, stödja och öka kunskapen bland regionala aktörer när det gäller validering. Regional samverkan om validering kan bidra till likvärdig tillgång till validering mellan kommuner och att systemet för validering hålls ihop.

Valideringsdelegationen föreslår att kompetensförsörjning bör vara en grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret och regleras i lag, vilket ger ett tydligt mandat till regionerna att arbeta med kompetensförsörjning och validering. Delegationen föreslår även att regioner, enskilt eller gemensamt med andra regioner, ska kunna ansöka om medel från Tillväxtverket för att bidra till att utveckla och etablera effektiva strukturer för validering på regional nivå.

En långsiktig finansiering ökar möjligheterna till validering

Långsiktig finansiering är en av grundförutsättningarna för att validering ska komma till stånd och för att strukturer för validering ska kunna utvecklas. I Sverige ingår finansiering av validering i den ordinarie ersättningen för utbildning. Validering av tidigare förvärvat kunnande är dock en resurskrävande verksamhet, särskilt om valideringen syftar till tillgodoräknande inom formell utbildning. Valideringsdelegationen har tidigare gjort bedömningen att en särskild ersättning bör utbetalas till universitet och högskolor för tillgodoräkningen (SOU 2018:29).

Myndigheten för yrkeshögskolan har tagit fram ett förslag om en sökbar kurs inom yrkeshögskolan för validering för tillgodoräknande, som delegationen ställer sig bakom. Inom kommunal vuxenutbildning finns möjlighet att genomföra validering inom en orienteringskurs, vilket innebär att individen kan få studiemedel och att kommunen har möjlighet till statlig medfinansiering genom statsbidraget för regionalt yrkesvux.

Tillfälliga medel för att utveckla validering har satsats inom både utbildning och arbetsmarknad. En mer långsiktig tillgång till utvecklingsmedel finns däremot inom europeiska socialfonden, ESF. Enligt Valideringsdelegationen bör medel för kompetensförsörjning och livslångt lärande utökas i nästa programperiod. För projekt avseende validering bör medfinansieringen lösas med nationellt avsatta medel.

Kunskapen om validering behöver utvecklas

Valideringsutföraren behöver ha rätt kompetens för att kunna genomföra validering med hög kvalitet. Kompetensutveckling är därför centralt för att uppnå kvalitet i valideringsarbetet. Valideringsdelegationen föreslår att medel tillförs för att säkerställa fortsatt finansiering av den

fortbildning inom högskolan om validering som Skolverket hittills har finansierat. Inom vissa områden saknas statistik över omfattningen av validering. Den behöver förbättras så att man kan följa utvecklingen och genomföra effektutvärderingar. Delegationen bedömer att forskningen om validering behöver utökas för att bidra med perspektiv och ökad förståelse så att valideringsverksamheten kan utvecklas.

Stödet till branscherna behöver stärkas

Branscherna äger sina valideringsmodeller och ansvarar för att utveckla, kvalitetssäkra, finansiera och uppdatera dessa. Staten har dock ett intresse av att validering mot arbetslivets kvalifikationer utvecklas, så att tillgången till kvalitetssäkrad och likvärdig validering kan öka. När det gäller medfinansiering för att utveckla branschmodeller är statens prioritering i första hand att stötta individerna och deras möjligheter att få sitt kunnande synliggjort och erkänt för att få arbete eller komma vidare i utbildning.

Valideringsdelegationen föreslår att ett statsbidrag inrättas för att utveckla validering av yrkeskompetens. Villkoren för statsbidraget bör regleras i förordning och utformas i enlighet med EU:s bestämmelser om statligt stöd. Statsbidrag lämnas enligt förslaget för insatser som syftar till att utveckla modeller för validering av yrkeskompetens. Statsbidrag får, efter särskild utlysning, även lämnas för att anpassa befintliga modeller för validering för olika målgrupper.

Vid fördelning av statsbidrag ska Myndigheten för yrkeshögskolan särskilt prioritera ansökningar som avser utveckling av nya och revidering av befintliga kvalifikationer inom yrken som omfattar en relativt stor andel av de sysselsatta på arbetsmarknaden eller inom yrken eller kompetensområden där det råder brist på arbetskraft. Prioriteras ska även kvalifikationer som uttrycks så att de kan motsvara en nivå i SeQF och utformas så att validering kan genomföras i enlighet med valideringsförordningen.

En förutsättning för att statsbidrag ska lämnas är att branschens arbetsgivar- och arbetstagarparter står bakom ansökan. Parternas ägarskap är avgörande för att kvalifikationerna som utvecklas får legitimitet i arbetslivet.

Ökad tillgång till validering i kommunal vuxenutbildning

Skyldighet att erbjuda inledande kartläggning

Individer behöver vägledning och samtidig kartläggning av tidigare utbildning och yrkeserfarenhet för att kunna göra medvetna val. Individen får då också en bättre förståelse för vad validering skulle kunna innebära i det egna fallet. För vissa personer kan den inledande kartläggningen leda vidare till en validering som gör att utbildningen kan förkortas. En inledande kartläggning kan även underlätta kommunernas organisering av utbildning och provning genom att felaktiga val undviks och att eleverna gör en realistisk studieplanering.

Valideringsdelegationen föreslår att en skyldighet för hemkommunen att erbjuda en inledande kartläggning inför utbildning eller provning skrivs in i skollagen. Redan i dag anges att såväl elever som den som avser att börja studera ska ha tillgång till vägledning. Huvudmannen behöver också redan i dag kartlägga tidigare utbildning och yrkeserfarenhet för att kunna avgöra om en sökande är behörig till utbildning. Delegationens förslag innebär därmed ett förtydligande av skyldigheten att tillgodose elevers och potentiella elevers behov av vägledning inför utbildning.

Skyldighet att erbjuda elever inom komvux validering

Vuxenutbildningen ska utgå från den enskildes behov och förutsättningar. Enligt delegationen bör detta innebära att en elev inte ska behöva gå igenom utbildning i de delar där personen

redan besitter motsvarande kunskaper och kompetens. Elever behöver därför erbjudas validering så att utbildningen kan utformas efter individens behov och mål med utbildningen.

Nuvarande reglering i skollagen anger dock endast att validering kan genomföras. Statistiken är bristfällig men indikerar att få elever i dag får sitt tidigare kunnande validerat inom komvux. I våra nordiska grannländer finns sedan länge en individuell rätt till validering. Där är också validering betydligt vanligare än i Sverige.

Valideringsdelegationen föreslår därför att kommunerna, som huvudmän för vuxenutbildningen, får en skyldighet att erbjuda elever validering. Skyldigheten avser samtliga kurser som ingår i huvudmannens kursutbud.

Konsekvensberäkningen av förslaget visar en samhällsekonomisk vinst med drygt 3 miljarder kronor per år till följd av minskat produktionsbortfall. För kommunsektorn beräknas skatteintäkterna öka med drygt 300 miljoner kronor per år på grund av snabbare genomströmning för de elever som valideras.

Kommunernas kostnader för utbildning inklusive validering bedöms dock öka något, framför allt till följd av merkostnader för att åstadkomma flexibla utbildningsupplägg efter valideringen. Samtidigt bedöms statens utgifter för studiebidrag minska med cirka 115 miljoner kronor per år till följd av den snabbare genomströmningen. Delegationen anser att motsvarande belopp bör tillföras kommunsektorn.

Efter en validering ska eleven ha rätt att få ett intyg

De olika typerna av dokumentation som anges i nuvarande reglering bidrar till oklarheten om begreppet validering inom vuxenutbildningen. Valideringsdelegationen föreslår därför att det vid validering inom vuxenutbildningen endast ska finnas möjlighet att utfärda intyg eller betyg. Detta innebär att dokumentationen efter en validering ges en formell status vilket bedöms leda till ökad rättssäkerhet, likvärdighet och tilltro till den dokumentation som utfärdas efter en validering.

Elevens individuella studieplan är viktig. Där bör dokumenteras vilka kurser och delar av kurser som eleven har fått bedömda och erkända respektive vilka kurser och delar av kurser som eleven behöver komplettera med efter valideringen.

Rektor ska kunna ge betyget E efter validering utan prövning

Valideringsdelegationen föreslår att en elev som vid en validering bedöms ha tillräckliga kunskaper i en kurs för att nå upp till minst kunskapskraven för betyget E, ska kunna ges betyget E av rektor utan att genomgå prövning.

Förslaget underlättar bedömningsarbetet i samband med validering. I stället för att lärarna ska beakta samtliga betygskriterier och kunskapskrav vid bedömningen blir kunskapskraven för betyget E den kompetensstandard som validering görs mot. Det blir också tydligt att valideringsprocessen resulterar i en likvärdig dokumentation, ett betyg, som om eleven hade följt undervisningen i kursen. Ett betyg efter validering säkerställer dessutom valideringens legitimitet i förhållande till arbetsgivare och utbildningsinstitutioner, och tydliggör att kunskaperna i båda fallen har bedömts utifrån samma kunskapsmål och kunskapskrav.

Motsvarande möjlighet till betyget E utan prövning ska också gälla elever som har betyg eller intyg från studier vid folkhögskola eller i utlandet.