

Validering i högskolan

– för tillgodoräknande och livslångt lärande

*Delbetänkande av
Valideringsdelegationen 2015-2019*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:29

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24785-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 19 november 2015 att tillsätta en kommitté i form av en nationell delegation med uppdraget att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet (dir. 2015:120). Dagen efter förordnades Jonas Milton som ordförande i delegationen (entledigad den 6 september 2017). Anders Ferbe förordnades som ordförande från och med den 18 januari 2018. Delegationen har antagit namnet Valideringsdelegationen 2015–2019.

Ett första delbetänkande, *En nationell strategi för validering* (SOU 2017:18), överlämnades i mars 2017. I delegationens uppdrag ingår bland annat att lämna förslag som kan stärka valideringsarbetet inom utbildning och arbetsliv. I detta delbetänkande, *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande* (SOU 2018:29), lämnar delegationen förslag för att fler personer ska kunna få sitt tidigare lärande bedömt och erkänt för tillgodoräknande inom högskolan.

Som ledamöter i delegationen från den 12 januari 2016 förordnades Jeanette Azinovic, Arbetsförmedlingen, Anders Barane, Sveriges Kommuner och Landsting, Anna Bünger, Tillväxtverket (entledigad den 9 november 2017), Johan Ingelskog, Svenska Kommunalarbetsförbundet, Malin Jönsson, Universitets- och högskolerådet, Josefine Larsson, IF Metall, Jesper Lundholm, Unionen, Lars Löow, Svenska ESF-rådet (entledigad den 13 februari 2018), Marina Nilsson, Visita (entledigad den 15 juni 2016), Svante Sandell, Statens skolverk (entledigad den 17 januari 2017), Erika Svanström, Myndigheten för yrkeshögskolan (entledigad den 28 november 2016), Charlotte Tarschys, Jusek, Fredrik Voltaire, Almega och Amelie von Zweigbergk, Teknikföretagen. Peter Thomelius, Visita, förordnades som ledamot i delegationen från den 15 juni 2016, Maria Lindgren, Myndigheten för yrkeshögskolan, förordnades som ledamot från den 15 augusti 2017, David Lundgren, Statens skolverk, förordnades

som ledamot från den 17 januari 2017, Tim Brooks, Tillväxtverket, förordnades som ledamot från den 9 november 2017 och Mats Andersson, Svenska ESF-rådet, förordnades som ledamot från den 13 februari 2018.

Som sakkunniga i delegationen från den 29 mars 2016 förordnades Helena Asp, Utbildningsdepartementet (entledigad den 1 september 2016), Maria Hansson, Arbetsmarknadsdepartementet, Carl Johan Klint, Näringsdepartementet, Lina Lundblad, Finansdepartementet (entledigad den 20 december 2016), Helena Mähler Lejon, Utbildningsdepartementet, Maria Nilsson, Socialdepartementet (entledigad den 9 maj 2016) och Emil Plisch, Arbetsmarknadsdepartementet. Linda Hindberg, Socialdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 9 maj 2016 (entledigad den 5 oktober 2017) och Emma Cars, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 20 december 2016 (entledigad den 1 september 2017). Christina Hassel, Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 9 februari 2017, Roger Karlsson, Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 3 juli 2017 och Love Hansson, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 1 september 2017.

Som experter i delegationen för arbetet med föreliggande delbetänkande *Validering i högskolan – för tillgodoräkning och livslångt lärande* förordnades från den 3 juli 2017 Jacob Adamowicz, Sveriges förenade studentkårer, Mikaela Almerud, Svenskt Näringsliv, Anneli Andersson, Högskolan Dalarna, Maria Andersson, Malmö universitet, Samuel Engblom, TCO, Tarmo Haavisto, Lunds universitet, Martin Hellström, Högskolan Väst, Pernilla Hultberg, Göteborgs universitet, Katarina Jonsson Berglund, Kungliga Tekniska Högskolan, Anna-Karin Lidström Persson, Umeå universitet och Eva Oscarsson, SACO. Christian Lövgren, SACO, förordnades som expert från den 25 januari 2018.

Elin Landell anställdes som kanslichef i delegationen från den 1 februari 2016. Som sekreterare i delegationen anställdes Karl Berg från den 1 januari 2016 (entledigad den 12 maj 2017), Josefin Claesson från den 1 februari 2016 (entledigad den 16 mars 2018) och Anna Kahlson från den 1 juni 2017. För arbetet med föreliggande delbetänkande anställdes André Hesselbäck som sekreterare i delegationen från den 1 augusti 2017 och Emma Svennerstam från den 18 september 2017.

Delegationen överlämnar härmed sitt delbetänkande *Validering i högskolan – för tillgodoräkning och livslångt lärande* (SOU 2018:29).

Stockholm i april 2018

Anders Ferbe
Mats Andersson
Jeanette Azinovic
Anders Barane
Tim Brooks
Johan Ingelskog
Malin Jönsson
Josefine Larsson
Maria Lindgren
Jesper Lundholm
David Lundgren
Charlotte Tarschys
Peter Thomelius
Fredrik Voltaire
Amelie von Zweigbergk

/Elin Landell
André Hesselbäck
Anna Kahlson
Emma Svennerstam

Innehåll

Begreppslista	15
Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	33
1.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	35
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet	38
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.....	39
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.....	41
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.....	45
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal.....	46
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.....	47

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer	48
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen	50
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning	51
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.....	53
2	Inledning	55
2.1	Uppdragets bakgrund och syfte	55
2.1.1	Rådets rekommendation om validering.....	55
2.1.2	Validering i högskolan ett prioriterat område.....	56
2.1.3	Betänkandets syfte	57
2.2	Valideringsdelegationens utgångspunkter	58
2.3	Avgränsningar.....	60
2.3.1	Angränsande uppdrag	60
2.3.2	Bedömning av tidigare lärande för behörighet	61
2.4	Genomförande.....	63
2.5	Begreppen validering och reell kompetens	64
2.5.1	Definitioner i Den öppna högskolan	64
2.5.2	Kompetens som utvecklats tidigare och i andra sammanhang.....	65
2.5.3	Reell och formell kompetens.....	66
2.5.4	Om erfarenhet, lärande och validering	67
2.6	Betänkandets disposition	68

3	Erkännande av tidigare lärande	71
3.1	Arbetsmarknadens behov av livslångt lärande	72
3.1.1	Kompetenskraven förändras	72
3.1.2	Formellt dokumenterad kompetens underlättar rörlighet och matchning	73
3.1.3	Kompetensutvecklingsbehoven finns i stor utsträckning på högskolenivå	74
3.2	Bestämmelser om reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande	75
3.2.1	Behörighet.....	76
3.2.2	Tillgodoräknande.....	78
3.2.3	Skillnader i ordalydelse och omfattning.....	78
3.3	Policyutveckling om bedömning av reell kompetens	79
3.3.1	Den öppna högskolan	80
3.3.2	Ny värld – ny högskola	81
3.3.3	Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet	84
3.4	Lärosätena utvecklar arbetet med bedömning av reell kompetens	85
3.4.1	SUHF:s projekt om validering av reell kompetens.....	86
3.4.2	Rekommendationer för arbetet med validering.....	88
3.4.3	Uppföljning av utvecklingen av bedömning av reell kompetens.....	90
3.5	Hur gick det sedan?	92
3.5.1	Högskoleverkets rapport från 2009.....	92
3.5.2	Validering med mervärde	97
3.6	Validering inom särskilda utbildningssatsningar	98
3.6.1	Vidareutbildning av lärare (VAL).....	98
3.6.2	Lärarlyftet II	100
3.7	Omtag för utveckling av metoder och strukturer	102
3.7.1	Universitets- och högskolerådets pilotverksamhet	102
3.7.2	En särskild valideringsinsats	107
3.8	Sammanfattning	108

4	Internationella erfarenheter.....	111
4.1	Finland	111
4.1.1	Utveckling av gemensamma principer och processer	112
4.1.2	Spridning av principer och utveckling av praxis	113
4.1.3	Stark koppling till vägledning och individuell studieplanering	114
4.1.4	Omfattningen av erkännande av tidigare lärande	115
4.2	Skottland	116
4.2.1	The Scottish Credit and Qualifications Framework	116
4.2.2	En nationell struktur för erkännande av tidigare lärande i högre utbildning.....	118
4.2.3	Erkännanden vid Glasgow Caledonian University	122
4.3	Frankrike.....	125
4.3.1	Validering en rättighet	126
4.3.2	En valideringsprocess i flera steg	127
4.3.3	Fördelar, nackdelar och kostnader.....	128
4.3.4	Omfattningen av VAE.....	129
4.4	Flandern	130
4.4.1	Ett decentraliserat system.....	130
4.4.2	Processen för vägledning, kartläggning och bedömning.....	132
4.4.3	Yrkesinriktade utbildningar dominerar	133
4.5	Lärdomar för Sverige.....	134
5	Tillgodoräknanden inom svensk högskoleutbildning.....	137
5.1	Gällande rätt	138
5.2	Internationella överenskommelser om erkännande	140
5.2.1	Lissabonkonventionen.....	140
5.2.2	Bolognaprocessen.....	144
5.2.3	Enic-Naric-nätverken	147

5.2.4	EU:s rekommendationer om validering och EQF.....	148
5.3	Kvalitetssäkring av erkännandeprocesser	151
5.3.1	Europeiska standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring	152
5.3.2	Sveriges system för kvalitetssäkring av högre utbildning.....	153
5.3.3	Hur tillämpas reglerna om tillgodoräknande?	156
5.3.4	Överklaganden av beslut om tillgodoräknande ...	160
5.3.5	Slutsatser om kvalitetssäkring och tillsyn	163
5.4	Stöd för lärosätenas arbete med kvalitetssäkrat och likvärdigt erkännande	164
5.4.1	Internationellt stödmaterial – EAR HEI-manualen.....	164
5.4.2	SUHF:s rekommendationer	166
5.4.3	Lokala tillgodoräknandeordningar	168
5.4.4	Manual för tillgodoräknande inom Läraryftet....	170
5.4.5	Behov av gemensamma riktlinjer.....	172
5.5	Tillgodoräknanden vid svenska lärosäten.....	173
5.5.1	Omfattningen av tillgodoräknanden	174
5.5.2	Hur görs tillgodoräknanden i dag?.....	179
5.5.3	En mer centraliserad hantering.....	185
5.6	Ekonomiska incitament för tillgodoräknande	186
5.6.1	Ekonomiska vinster av erkännande av tidigare lärande	186
5.6.2	Lärosätets dubbla kostnader för tillgodoräknanden.....	190
5.6.3	Vad kostar en bedömning av tidigare lärande?	191
5.6.4	Lösningar för finansieringsproblemet	195
5.7	Förslag och bedömningar	198
5.7.1	Flexibelt och generöst tillgodoräknande.....	198
5.7.2	Förbättrad redovisning av tillgodoräknanden	206
5.7.3	Långsiktigt uppdrag och fortsatt utvecklingsarbete	210

5.7.4	Resurstilldelning som beaktar kostnader för bedömning av tidigare lärande.....	213
5.7.5	Uppföljning och kvalitetsgranskning	217
6	Uppdragsutbildning och tillgodoräknande.....	219
6.1	Uppdragsutbildningens roll för livslångt lärande	219
6.1.1	Den öppna högskolan	219
6.1.2	Högre utbildning under tjugo år	220
6.1.3	Validering med mervärde	222
6.1.4	Universitetskanslersämbetets rapport	222
6.2	Gällande rätt	223
6.2.1	Förordningen om uppdragsutbildning	223
6.2.2	Föreskrifter utfärdade av Universitets- och högskolerådet	224
6.2.3	Tillgodoräknande av tidigare lärande inte möjligt inom en uppdragsutbildning	225
6.3	Behov av validering inom uppdragsutbildning	227
6.3.1	För kompetensutveckling av anställda.....	227
6.3.2	Av arbetsmarknadsskäl	228
6.3.3	Tillgodoräknande i uppdragsutbildning inom yrkeshögskolan och komvux.....	230
6.3.4	För- och nackdelar med möjlighet till tillgodoräknande	231
6.4	Möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning.....	233
7	Förhandsbesked om tillgodoräknande	237
7.1	Ett intyg som bekräftar tidigare lärande	238
7.1.1	Syftet med ett förhandsbesked om tillgodoräknande	238
7.1.2	Vem behöver ett förhandsbesked?	239
7.1.3	Tidigare diskussioner om förhandsbesked	240
7.1.4	Utveckling pågår inom en försöksverksamhet....	242
7.2	Förhandsbesked i dag.....	243
7.2.1	Gällande rätt	243
7.2.2	Förhandsbesked för utresande studenter	244

7.2.3	Antagning till senare del av yrkesprogram.....	245
7.2.4	Få förhandsbesked är juridiskt bindande	246
7.3	Status för ett förhandsbesked om tillgodoräknande.....	247
7.3.1	Skillnad mellan förhandsbesked för behörighet och för tillgodoräknande	247
7.3.2	Om överlåtande av förvaltningsuppgift	248
7.3.3	Förhandsbesked ingår inte i högskolornas uppdrag.....	249
7.3.4	Tillgodoräknande förutsätter en individuell prövning	250
7.3.5	Utlåtanden som form för ett förhandsbesked	251
7.4	Central ingång för förhandsbesked	253
7.5	Uppdrag till vissa lärosäten att genomföra bedömning för utlåtande	256
7.6	Avgifter för ett förhandsbesked.....	258
8	Konsekvensbeskrivning	261
8.1	Inledning.....	261
8.2	Samhällsekonomiska effekter.....	261
8.2.1	Produktionsbortfallet utgör den stora samhällsekonomiska kostnaden för utbildning ...	262
8.2.2	Även begränsade tillgodoräkningen är samhällsekonomiskt lönsamma	263
8.3	Kostnadskonsekvenser för staten	264
8.3.1	Förbättrad redovisning i statistiken	264
8.3.2	Stöd till lärosätenas utveckling av bedömning av tidigare lärande	266
8.3.3	Ett långsiktigt uppdrag för Universitets- och högskolerådet att främja lärosätenas arbete	267
8.3.4	En särskild ersättning för tillgodoräkningen av tidigare lärande	268
8.3.5	Volym för ansökningar om utlåtanden med förhandsbesked om tillgodoräknande	271
8.3.6	Sammanfattning av kostnadskonsekvenserna för staten	272

8.4	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	273
8.5	Konsekvenser för universitet och högskolor	274
8.5.1	Erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande	274
8.5.2	Förbättrad redovisning av tillgodoräknande	275
8.5.3	Tillgodoräknande inom en uppdragsutbildning	276
8.5.4	Förhandsbesked om tillgodoräknande	276
8.6	Konsekvenser för berörda myndigheter	276
8.6.1	Universitets- och högskolerådet	276
8.6.2	Universitetskanslersämbetet	278
8.6.3	Arbetsförmedlingen	278
8.7	Konsekvenser för arbetsgivare, omställningsorganisationer m.m.	278
8.8	Konsekvenser för personlig integritet	279
8.8.1	Redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor	280
8.8.2	Universitets- och högskolerådets utlåtanden	281
9	Författningskommentar	283
9.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	283
	Särskilt yttrande	285
	Referenser	287
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2015:120	295

Begreppslista

Individuell prövning

För behörighet

En högskolas sakliga prövning av en sökandes kunskaper och färdigheter i förhållande till den kompetens som krävs för att han eller hon ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

För tillgodoräkning

En högskolas sakliga prövning av en students kunskaper och färdigheter i förhållande till lärandemålen för den utbildning som de är tänkta att tillgodoräknas.

Flexibelt och generöst erkännande

Utgår ifrån vad utbildningen ska leda fram till med avseende på yrkesverksamhet och fortsatt utbildning, inte utbildningens innehåll eller formerna för lärandet.

Kompetens

Förmåga att använda kunskaper och färdigheter för att utföra uppgifter och lösa problem.

Formell kompetens

Kompetens som en etablerad organisation, t.ex. en utbildningsinstitution, en myndighet eller en branschorganisation, har bedömt och dokumenterat i formella termer genom betyg, intyg, certifikat, legitimation etc.

<i>Reell kompetens</i>	<p>Den samlade, faktiska, kompetens som en individ har oberoende av hur, när eller var den har utvecklats.</p> <p>Reell kompetens utgör en egen behörighetsgrund till utbildning inom högskolan vid sidan av formell behörighet genom betyg. Bedömning av reell kompetens avser i dessa sammanhang den sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.</p>
Kompetensbedömning	Kontrollerande process där tidigare lärande bedöms i relation till etablerade och vedertagna kompetenskriterier, inom högskolan mot lärandemålen för en kurs eller en utbildning. Syftar till ett dokumenterat erkännande i form av tillgodoräknande eller förhandsbesked om tillgodoräknande.
Kompetensbevis	Utlåtande om att individen uppfyller en specifik samling i förväg fastställda kompetenskrav eller lärandemål.
Kompetenskartläggning	Utforskande process där tidigare lärande identifieras, värderas och dokumenteras. Dokumentation av tidigare lärande är källor i kartläggningen, likaså formella meriter, referenser och arbetsbetyg.
Kompetenskrav/-kriterier	Specifik samling i förväg fastställda krav på färdigheter, kunskaper och kompetenser. Inom högskolan behörighetskriterier resp. lärandemål för en kurs eller examensmål för en utbildning.
Kvalifikation	Ett formellt resultat av en bedömnings- och valideringsprocess som ges när ett behörigt organ fastställer att en person har uppnått resultat av lärande som motsvarar fastställda kriterier (Rådets

rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande 2012/C 398/01).

Lärande

Formellt lärande

Ett lärande som äger rum inom det formella utbildningssystemet och som är tydligt utformat i termer av ämnen/områden, tid och resurser. Det formella lärandet regleras av lagar, förordningar och andra föreskrifter och syftar till betyg, examensbevis, utbildningsbevis eller motsvarande. Kvalitetssäkring i form av tillsyn och annan granskning genomförs av myndigheter.

Icke-formellt lärande

Ett avsiktligt och organiserat lärande som inte regleras av lagar, förordningar eller föreskrifter. Icke-formellt lärande genomförs i t.ex. studiecirkelar, arbetsmarknadsutbildning och personalutbildning. Kvalitetssäkringen av lärandet varierar.

Informellt lärande

Ett ofta oavsiktligt lärande som inte är organiserat eller strukturerat och som pågår på arbetsplatsen, i hemmet, på fritiden, under ledighet etc.

Livslångt lärande

Betonar individens förmåga att lära under hela livet (den livslånga dimensionen) och i alla de miljöer han eller hon vistas (den livsvida dimensionen), dvs. att individen utvecklar kunskaper, färdigheter och förmågor kontinuerligt i såväl formellt som icke-formellt och informellt lärande. Ses som en förutsättning för demokrati, social sammanhållning och ekonomisk utveckling och tillväxt.

Resultat av lärande (<i>learning outcomes</i>)	Kunskap, förståelse, färdighet och förmåga som en individ har uppnått efter avslutad lärandeprocess. Det en individ vet, förstår och kan göra när en lärandeprocess, t.ex. en utbildning, är avslutad.
SeQF	Den svenska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande (förordning 2015:545). Referensramen har åtta olika nivåer som följer på varandra i en progression och som visar hur omfattande kunskaperna, färdigheterna och kompetensen är.
Tillgodoräknande	Beslut om att tidigare utbildning eller kunskaper och färdigheter som utvecklats i t.ex. yrkesverksamhet får inräknas i kurs eller examen. Utgör ett erkännande av kunskaper och färdigheter som en individ redan besitter.
Uppdragsutbildning	Utbildning som företag, myndigheter eller organisationer köper av t.ex. ett lärosäte och som syftar till att tillgodose verksamhetens behov av kompetensutveckling eller som behövs av arbetsmarknadsskäl.
Validering	En process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens en person besitter oberoende av hur de förvärvats (Skollagen (2010:800)). På europeisk nivå beskrivs den i fyra separata steg: identifiering, dokumentering, bedömning och erkännande (certifiering) (Rådets rekommendation

om validering av icke-formellt och informellt lärande 2012/C 398/01).

Väsentliga skillnader

Skillnader i individens kunskaper och färdigheter (styrkta i en kvalifikation, kursbevis eller på annat sätt) jämfört med lärandemålen för en utbildning/kvalifikation som inverkar på möjligheterna att lyckas i fortsatta studier, forskning eller att utöva ett yrke och som därigenom förhindrar ett flexibelt och generöst erkännande. Bevisbördan om att det föreligger väsentliga skillnader ligger på den som beslutar om erkännandet.

Sammanfattning

Delegationens uppdrag

Valideringsdelegationen 2015–2019 tillsattes av regeringen för att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet. I uppdraget ingår bland annat att identifiera vilka utvecklingsinsatser och förändringar som är motiverade och lämna förslag till regeringen som kan stärka valideringsarbetet inom utbildning och arbetsliv.

I detta betänkande lämnar delegationen förslag och bedömningar för att fler personer ska kunna få sitt tidigare lärande bedömt och erkänt för tillgodoräknande inom högskolan.

Validering av kompetens på högskolenivå behöver öka

I delegationens delbetänkande *En nationell strategi för validering* (SOU 2017:18) gjordes bedömningen att utvecklingen av validering inom högskolan är ett av de områden som bör prioriteras. Strukturerna för validering är svagt utvecklade. Samtidigt finns det stora behov bland arbetssökande, nyanlända invandrare och yrkesverksamma att få kompetens som utvecklats i andra sammanhang än i svensk högskoleutbildning kartlagd, bedömd och erkänd.

Detta delbetänkande *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande* (SOU 2018:29) syftar till att förbättra förutsättningarna för generösa, flexibla och rättvisa erkännanden av tidigare lärande, oberoende av var, när och hur individen har utvecklat sin kompetens. Fungerande validering för tillgodoräknande är centralt för att realisera möjligheter till livslångt lärande inom högskolan och för att främja mobilitet och internationalisering. Det är också av stor betydelse för kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden.

Validering och erkännande av tidigare lärande

Ett internationellt åtagande

I *Lissabonkonventionen* framhålls principen om generöst och flexibelt erkännande av utbildning och studieperioder från andra länder. Fokus i erkännandeprocesserna i Europa har flyttats från en utbildnings innehåll och formerna för lärandet till vad en individ faktiskt kan efter genomgången utbildning. Erkännandet måste ses ur ett helhetsperspektiv som tar sikte på vad utbildningen ska leda fram till och ska endast nekas om det går att påvisa väsentliga skillnader mot den utbildning som ska tillgodoräknas. Sverige ratificerade konventionen i augusti 2001.

Sedan 2003 är Lissabonkonventionen en integrerad del i *Bologna-processen* där behovet av att främja det livslånga lärandet och att etablera system för validering och erkännande av kunskaper och färdigheter som utvecklats i alla former av lärande återkommande har lyfts fram. Vid den senaste ministerkonferensen 2015 förband sig utbildningsministrarna inom det europeiska området för högre utbildning att verka för att undanröja hinder för tillträde till högre utbildning och att underlätta utfärdandet av kvalifikationer baserade på tidigare lärande.

Sverige har också ställt sig bakom *Europeiska unionens råds rekommendation om validering*. Där anges att medlemsstaterna senast 2018 ska ha inrättat system som gör det möjligt för individer att få kunskaper, färdigheter och kompetenser som förvärvats via icke-formellt och informellt lärande validerade.

Utvecklingen av validering i svensk högskola

En ryckig utveckling av validering

Frågan om validering lyftes under 2000-talets början i syfte att främja det livslånga lärandet och breddad rekrytering. I *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) angav regeringen inriktningen för hur högskolan i ökad utsträckning skulle bedöma den reella kompetensen hos sökande och studenter. Möjligheten att få sin reella kompetens validerad för behörighet eller tillgodoräknande är reglerad i hög-

skoleförordningen. Bedömning av reell kompetens ingår i alla universitets och högskolors uppdrag.

Den utveckling av lärosätenas arbete med validering som inleddes i början av 2000-talet avstannade dock några år senare. Undantaget är lärarutbildningsområdet där validering varit en viktig del i de särskilda utbildningsåtgärder som har pågått under hela perioden. Med regeringens satsning 2016–2018 på validering och bedömning av reell kompetens inom högskolan har ett förnyat utvecklingsarbete kommit igång på bred front. Trettio lärosäten deltar i pilotverksamheten, som samordnas av Universitets- och högskolerådet.

Behov av att få strukturer på plats för erkännande av tidigare lärande

Arbetslivets förändrade kompetenskrav, bland annat till följd av digitaliseringen, gör att behoven av livslångt lärande är större idag än i början av 2000-talet. Validering och erkännande av tidigare lärande är en central komponent för att möjliggöra livslångt lärande. Kompetens som utvecklats genom tidigare utbildning, i arbetet eller på annat sätt måste kunna ”växlas in” och ge möjlighet till smidig påbyggnad som kan leda vidare till det nya jobbet eller yrkesområdet.

Behoven av kompetensutveckling finns i stor utsträckning på högskolenivå. Erkännande av tidigare lärande behöver därför bli en naturlig del av universitets och högskolors verksamhet. Väl fungerande processer för validering inom högskolan är också nödvändigt för att personer med kompetens från andra länder ska kunna fortsätta sina studier på rätt nivå eller få möjlighet att komplettera sin utbildning med kunskaper som behövs för att kunna arbeta i sitt yrke i Sverige.

Låg omfattning och bristande generositet och likvärdighet

Statistik om validering inom högskolan saknas eller är behäftad med stora brister. I utredningens redovisning av tillgodoräkningen som baseras på annan utbildning eller kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet syns en ökning fram till 2009. Detta år fanns noteringar om annan verksamhet än tidigare högskoleutbildning som grund för beviljade tillgodoräkningen för 1 300 studenter. År 2015 fanns annan verksamhet än högskoleutbildning angivet

som grund för endast drygt 100 studenters tillgodoräknanden. Att omfattningen är låg bekräftas även av uppgifter från enskilda lärosäten. I statistiken saknas dock uppgift om vad tillgodoräknanden baseras på för ett stort och växande antal studenter, vilket troligen innebär att det finns ett mörkertal vad gäller antalet tillgodoräknanden för reell kompetens.

Tidigare uppföljningar av högskolornas tillämpning av reglerna om tillgodoräkning har visat på brister både i den formella hanteringen och vad gäller generositeten i bedömningarna. Utredningens kartläggning av överklaganden om tillgodoräknanden visar på en kraftig ökning de senaste åren. Kartläggningen indikerar också att det finns risk för godtycke i lärosätenas tillämpning av bestämmelserna om prövning av kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet.

Åtgärder behövs på lokal nivå för bättre fungerande validering

Flera utmaningar kvarstår innan validering och erkännande av tidigare lärande är en naturlig del av universitet och högskolors verksamhet. Fortfarande saknas *strukturer och metoder* i arbetet med validering. Att åtgärda detta problem är ett tydligt fokus i den pågående pilotverksamheten för validering och bedömning av reell kompetens.

Valideringsdelegationen framhåller att lärosätena behöver samarbeta för att ta fram *gemensamma riktlinjer* i form av rekommendationer för lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande. Dessa bör behandla frågor om erkännande av kompetens baserat på såväl formellt som informellt och icke-formellt lärande. Gemensamma riktlinjer i rekommendationer från Sveriges universitets- och högskoleförbund kan bidra till att undanröja den osäkerhet som finns inom högskolan om tillämpningen av bestämmelserna om tillgodoräkning.

Delegationen rekommenderar också att respektive lärosäte skapar en *central ingång* för ansökningar om tillgodoräkning och en mer *centraliserad hantering av beslut* om tillgodoräkning. Erfarenheter från andra länder visar på betydelsen av att den sökande har tillgång till stöd och vägledning för att kunna beskriva och styrka sina kunskaper och färdigheter på ett bedömningsbart sätt. Med en central ingång förbättras förutsättningarna att ge sådant stöd i kartläggnings-

fasen. En mer centraliserad hantering av beslut om tillgodoräknande inom lärosätet är viktigt för att uppnå en ökad likvärdighet och rättssäkerhet.

Valideringsdelegationens förslag och bedömningar

Ett moderniserat regelverk för flexibelt och generöst erkännande

Bestämmelserna om tillgodoräknande i högskoleförordningen (1993:100) har varit i princip oförändrade i mer än trettio år. De återspeglar därmed inte Lissabonkonventionens och Bolognaprocessens ställningstaganden till det livslånga lärandet. De speglar heller inte synen på akademiskt erkännande som en verksamhet som ska utmärkas av ett generöst förhållningssätt och flexibilitet. Dessutom är bestämmelserna inte förenliga med Europeiska unionens råds rekommendationer om validering av icke-formellt och informellt lärande.

Valideringsdelegationen föreslår att bestämmelserna i 6 kap. 6 och 7 §§ ska slås ihop till en paragraf, 7 §, för att förtydliga att samma princip om generöst och flexibelt erkännande ska gälla för samtliga tillgodoräknanden oberoende av vilka meriter studenten återoppar. Principen ska också gälla all svensk och utländsk högskoleutbildning oberoende av i vilken högskola eller i vilket land utbildningen har genomgått. Tillgodoräknande ska medges om det inte finns en väsentlig skillnad mellan de kunskaper och färdigheter som återopas och målen för utbildningen.

Delegationen föreslår också att möjligheterna till tillgodoräknande utvidgas till att omfatta kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt än genom utbildning eller i yrkesverksamhet. Det kan till exempel handla om kompetens som utvecklats i volontärbete, i föreningsverksamhet och genom självstudier i olika former. Förslaget innebär att reell kompetens vad gäller tillgodoräknande uttrycks på ett likartat sätt som i bestämmelserna som avser reell kompetens för behörighet. På så sätt blir regelverket mer enhetligt och därigenom enklare att förstå och tillämpa.

Vidare föreslår delegationen en anpassning till Sveriges och EU:s referensramar för kvalifikationer för livslångt lärande (SeQF/EQF). I dagens bestämmelser görs ingen tydlig åtskillnad mellan å ena sidan läranderesultat som bedömts och lett till en erkänd kvalifikation

och å andra sidan kunskaper och färdigheter som inte tidigare prövats i en formell bedömning (reell kompetens).

De föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Förbättrad redovisning av tillgodoräknanden

Rätten till tillgodoräknande är av stor betydelse för individens möjlighet till progression i studierna, för mobilitet och för att främja det livslånga lärandet. För närvarande saknas tillförlitlig statistik om tillgodoräknanden. Detta gör det svårt att följa upp omfattningen av validering och erkännande av tidigare lärande.

Valideringsdelegationen föreslår att fler uppgifter om studenter ska föras in både i högskolornas studieregister och i Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister. Dels ska redovisningen av grunden för tillgodoräknanden följa uppdelningen i högskoleförordningen. Dels ska lärosätena redovisa tillgodoräknanden till Statistiska centralbyrån även för studenter på grundnivå och avancerad nivå. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

För att uppgifter om tillgodoräknande ska kunna registreras krävs en vidareutveckling av studiedokumentationssystemet Ladok. Delegationen föreslår att stöd ska ges för detta utvecklingsarbete.

Långsiktigt uppdrag till Universitets- och högskolerådet och fortsatt stöd till utveckling av metoder och bedömningskriterier

Arbetet med validering och erkännande av tidigare lärande är ett varaktigt åtagande för högskolesektorn. Universitets- och högskolerådets (UHR) uppdrag att främja lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande ska därför vara ett långsiktigt uppdrag som skrivs in i myndighetens instruktion från och med 2019. I uppdraget bör ingå att förvalta och vidareutveckla systemstödet Valda. Med Valda skapas förutsättningar för likvärdighet och transparens vid kartläggning och bedömning av reell kompetens för såväl behörighet som tillgodoräknande.

Valideringsdelegationen föreslår också att UHR:s uppdrag att stödja lärosätenas utveckling av metoder och gemensamma bedömningskriterier förlängs till och med 2020. Fokus i det fortsatta uppdraget bör ligga på att stödja lärosätenas utveckling för erkännande

och tillgodoräknande av tidigare utländsk utbildning, uppnådda kvalifikationer enligt SeQF och kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet eller på annat sätt. I uppdraget bör även ingå en fortsatt satsning på kompetensutveckling och informationsinsatser.

Särskild ersättning för tillgodoräknanden baserade på reell kompetens

Avsikten med ett tillgodoräknande är att studenten inte ska behöva ägna tid åt att studera de kurser eller delar av kurser där han eller hon redan uppfyller lärandemålen (*learning outcomes*). Vinsterna av att tillgodoräknanden kommer till stånd, och att utbildningen inte blir längre än nödvändigt, tillfaller individer, arbetsgivare och samhället i stort. Beräkningar visar att redan begränsade tillgodoräknanden är samhällsekonomiskt lönsamma. Nuvarande resurstilldelningssystem medför dock att lärosätet drabbas av dubbla kostnader för ett tillgodoräknande som baseras på reell kompetens. Både stöd och vägledning till individen i kartläggningen av kompetensen och den individuella prövningen av kunskaper och färdigheter är tids- och resurskrävande för lärosätet samtidigt som tillgodoräknade kurser inte utgör grund för ersättning.

Enligt Valideringsdelegationen är det inte samhällsekonomiskt försvarbart att en students utbildningstid riskerar att förlängas på grund av att resurstilldelningssystemet motverkar möjligheterna till tillgodoräknande. En särskild ersättning, vid sidan av ordinarie takbelopp, bör därför utbetalas till universitet och högskolor för tillgodoräknanden som baseras på kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt än genom svensk eller utländsk högskoleutbildning. För att åstadkomma ett så enkelt ersättningssystem som möjligt bör ersättningen vara schabloniserad. Omfattningen av det tillgodoräknande som medgetts bör alltså inte påverka ersättningens storlek. Ersättningen bör också vara enhetlig för all utbildning och baseras på en genomsnittlig kostnad för en bedömning av tidigare lärande för tillgodoräknande. Enligt utredningens sammanställning innebär det en ersättning på ca 15 000 kronor per tillgodoräknande.

Uppföljning och kvalitetsgranskning av lärosätenas arbete

Lång tid har gått sedan en samlad uppföljning senast gjordes på erkännandeområdet. Extern granskning behövs för att säkerställa att Lissabonkonventionens princip om generöst och flexibelt erkännande får genomslag i lärosätenas tillämpning, oberoende av om de meriter som åberopas avser kunskaper och färdigheter som utvecklats genom högskoleutbildning eller genom lärande i andra sammanhang. Även resultatet av den omfattande satsning som görs på utveckling av lärosätenas metoder och processer för bedömning av reell kompetens behöver följas upp.

Valideringsdelegationen föreslår att Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att under 2021 genomföra en tematisk utvärdering av lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande.

Möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning

Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor utgör ett viktigt verktyg för att möta enskilda arbetsgivares eller branschens behov av kompetensutveckling för de anställda. Uppdragsutbildning kan även ge möjlighet till kompletterande utbildning för arbetssökande som har behov av att uppgradera sin kompetens för att snabbare få ett nytt arbete. För nyanlända invandrare med akademisk utbildning kan uppdragsutbildning ge möjlighet till komplettering inom områden där den svenska arbetsmarknadens krav ser annorlunda ut jämfört med i hemlandet.

I dag saknas en författningsreglerad möjlighet till tillgodoräknande inom ramen för högskolans uppdragsutbildningar. Detta begränsar användbarheten och förlänger utbildningstiden för deltagarna. För vidareutbildning av lärare och för fortbildning av rektorer har validering av tidigare kunnande möjliggjorts med olika särlösningar. Behov av tillgodoräknande inom uppdragsutbildning finns emellertid för olika grupper av deltagare och i olika typer av situationer.

För att åstadkomma en generell lösning föreslår Valideringsdelegationen att en bestämmelse om tillgodoräknande av tidigare lärande införs i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. En förutsättning för att tillgodoräknande inom uppdragsutbildning ska vara tillämpligt är att det har reglerats

i avtalet mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Förhandsbesked om tillgodoräknande

Individen behöver kunna överblicka hur omfattande en kommande utbildning blir för att kunna fatta välgrundade beslut om att bygga på sin befintliga kompetens eller för att växla yrkesbana. Detta gäller inte minst yrkesverksamma som har arbetat ett antal år och ofta har en högre reell kompetens än vad som framgår av deras formella utbildningskvalifikationer. Det gäller även personer med utbildning från andra länder som behöver få en bedömning av hur stor del av deras tidigare utbildning som kan tillgodoräknas mot en svensk examen.

I dag finns ingen lag eller förordning som reglerar förhandsbesked inom högskolan. Rätten till bedömning av tidigare lärande gäller antagna studenter. Universitets- och högskolerådet (UHR) har dock ett uppdrag om en försöksverksamhet som avser möjligheter till bedömning för nyanlända invandrare med ofullständigt dokumenterade studier eller med påbörjade men inte avslutade studier. Avsikten är att den modell som utvecklas ska kunna användas av alla som behöver få utbildning eller annan kompetens bedömd. Valideringsdelegationens bedömningar avser hur verksamheten med förhandsbesked om tillgodoräknande bör organiseras efter att försöksverksamheten avslutats.

En central ingång behövs för utlåtanden om förhandsbesked

Tillgodoräknanden är förvaltningsbeslut som en högskola kan fatta först när individen har antagits till en utbildning. Förhandsbesked om kunskaper och färdigheter som kan tillgodoräknas inom en högskoleutbildning bör därför ges i form av ett utlåtande som utfärdas av UHR. På så sätt åstadkoms en central ingång som gör det enklare för dem som är i behov av ett förhandsbesked. En central ingång borgar också för en likvärdig hantering av en ansökan om förhandsbesked om tillgodoräknande. Samtidigt undviks risken för dubbelarbete till följd av att individer ansöker om förhandsbesked från flera lärosäten.

UHR:s nuvarande utlåtanden om avslutad utländsk utbildning har ett högt förtroende bland lärosätena. Valideringsdelegationen anser dock att det bör utredas hur utlåtandena kan få en tydligare juridisk status, eftersom detta skulle öka rättssäkerheten för individen.

Vissa lärosäten bör få i uppdrag att genomföra bedömningarna

Hos UHR finns stor kunskap om utbildningssystem och utbildningskvalifikationer i olika länder. När det handlar om utlåtanden i form av förhandsbesked om tillgodoräknande behöver dock bedömningen av den sökandes kunskaper och färdigheter göras i förhållande till målen för en viss utbildning eller kurs. Bedömningen behöver göras av ämnessakkunniga som är väl förtrodda med de förväntade lärandemålen inom sina respektive utbildningsområden för att UHR sedan ska kunna utfärda ett utlåtande om förhandsbesked baserat på yttrandet.

Både effektivitets- och kvalitetsskäl talar för att bedömningsarbetet bör koncentreras. Vissa lärosäten bör därför från och med 2021 ges i särskilt uppdrag att genomföra bedömning av tidigare lärande för ett utlåtande om förhandsbesked för tillgodoräknande. Dessa lärosäten bör erhålla en särskild ersättning per genomförd bedömning.

Befogat med avgift för ett förhandsbesked om tillgodoräknande

Bedömning av kunskaper och färdigheter som en individ har utvecklat i andra sammanhang än genom högskoleutbildning är en resurskrävande uppgift. I utredningen beskrivs erfarenheter från bland annat Frankrike och Flandern där personer som inte är antagna till högskolestudier kan få sin kompetens prövad för tillgodoräknande mot en examen. I båda länderna tas avgifter ut av den sökande.

Valideringsdelegationen anser att avgifter kan vara befogade när det handlar om bedömning för ett förhandsbesked. En avgift kan förhindra överutnyttjande och att en valideringsprocess påbörjas som individen sedan avbryter när han eller hon inser att det är relativt krävande att beskriva och dokumentera sin kompetens på ett bedömningsbart sätt. Full kostnadstäckning bör dock inte tillämpas. UHR

bör bemyndigas att från och med 2021 ta ut avgifter för utlåtanden som avser förhandsbesked om tillgodoräknande.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom *annan* utbildning eller *yrkeserfarenhet* har *förvärvat* kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, eller

– genom *tidigare* utbildning, *i yrkesverksamhet* eller *på annat sätt* har *utvecklat* kunskaper och *färdigheter* som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 är verksamma som rektorer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100)¹ dels att 6 kap. 6 § ska upphöra att gälla, dels att 6 kap. 7 och 8 §§ och 12 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

7 §²

En student har rätt att tillgodoräkna sig *annan utbildning än den som avses i 6 §, om de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. En student får även tillgodoräknas motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet.*

En student har rätt att tillgodoräkna sig *tidigare utvecklade kunskaper och färdigheter. Detta gäller dock inte, om det finns en väsentlig skillnad mellan de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar och målen för den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas.*

Detta gäller kunskaper och färdigheter som studenten har utvecklat

1. genom att ha gått igenom en högskoleutbildning med godkänt resultat vid en svensk högskola,

2. genom att ha gått igenom en högskoleutbildning med godkänt resultat vid en utländsk högskola,

3. på annat sätt än som avses i 1 eller 2 och som har dokumen-

¹ Förordningen omtryckt 1998:1003.

Senaste lydelse av 6 kap. 6 § 2006:1053.

² Senaste lydelse 2006:1053.

terats i en kvalifikation som anges i bilagan till förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande eller som enligt beslut enligt den förordningen motsvarar en nivå i referensramen, eller

4. i yrkesverksamhet eller på annat sätt.

8 §³

Högskolan ska pröva om *Högskolan ska pröva ansökan tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräkande om tillgodoräkande enligt 7 §.*

Endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräkande, om inte annat framgår av lag eller förordning.

12 kap.

2 §⁴

Till Överklagandenämnden för högskolan får följande beslut av en högskola överklagas:

1. beslut om anställning vid en högskola, med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c §,

2. beslut enligt 4 kap. 13 § att avslå en ansökan om befordran,

3. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen eller 28 § andra stycket,

4. beslut om tillgodoräkande *4. beslut om tillgodoräkande av utbildning eller yrkesverksamhet enligt 6 kap. 8 §,*

5. avslag på en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment,

³ Senaste lydelse 2010:1064.

⁴ Senaste lydelse 2017:844.

6. beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning enligt 6 kap. 30 § och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna enligt 6 kap. 31 §,

7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis, och

8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 och 3 §§ förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet⁵ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §⁶

För utbildningen på grundnivå eller avancerad nivå vid Lantbruksuniversitetet gäller i övrigt 6 kap. 1–3, 6–9, 10 § första och tredje styckena, 11, 11 b–24 §§ samt 7 kap. 1–8, 11–28 och 30–33 §§ högskoleförordningen (1993:100).

För utbildningen på grundnivå eller avancerad nivå vid Lantbruksuniversitetet gäller i övrigt 6 kap. 1–3, 7–9, 10 § första och tredje styckena, 11, 11 b–24 §§ samt 7 kap. 1–8, 11–28 och 30–33 §§ högskoleförordningen (1993:100).

3 §⁷

För den utbildning på forskarnivå som anordnas av Lantbruksuniversitetet gäller i övrigt bestämmelserna i 6 kap. 1–3, 6–9, 10 § första och tredje styckena, 11, 11 b–f och 25–36 §§ samt 7 kap. 34–41 §§ högskoleförordningen (1993:100).

För den utbildning på forskarnivå som anordnas av Lantbruksuniversitetet gäller i övrigt bestämmelserna i 6 kap. 1–3, 7–9, 10 § första och tredje styckena, 11, 11 b–f och 25–36 §§ samt 7 kap. 34–41 §§ högskoleförordningen (1993:100).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

⁵ Förordningen omtryckt 1998:1020.

⁶ Senaste lydelse 2010:1115.

⁷ Senaste lydelse 2010:1115.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § och 3 kap. 7 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor⁸ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §⁹

I studieregistret ska det för varje student dokumenteras uppgifter om

1. behörighet,
2. urvalsgrund,
3. skyldighet att betala anmälningsavgift och studieavgift,
4. betalning av anmälningsavgift och studieavgift,
5. antagning,
6. deltagande i utbildning och prov,
7. studieresultat,
8. betyg,
9. *tillgodoräknad utbildning* eller *annan tillgodoräknad verksamhet*, och
9. *tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100)*, och
10. examen.

Studieregistret ska därutöver innehålla sådana uppgifter som krävs för att högskolan ska kunna lämna uppgifter till SCB enligt 3 kap. och Universitets- och högskolerådet enligt 4 kap.

Studieregistret får också innehålla de uppgifter om studenter som behövs för resultatredovisning.

⁸ Förordningen omtryckt 2001:1133.

⁹ Senaste lydelse 2012:713.

3 kap.**7 §¹⁰**

Registret ska innehålla uppgifter om samtliga doktorander. Uppgifterna får hämtas från högskolornas studieregister och ska omfatta följande:

1. identitetsuppgifter,
2. datum för antagning och termin för studiernas påbörjande,
3. ämne och högskola samt, i förekommande fall, sådan forskarskola som regeringen bestämt,
4. terminsvis registrering och aktivitet,
5. typ av studiefinansiering,
6. tidigare utbildning som gett behörighet till utbildningen på forskarnivå,
7. *tillgodoräknad utbildning* eller *annan tillgodoräknad verksamhet* i högskolepoäng och, i förekommande fall, om tillgodoräknandet avser utbildning på grundnivå eller avancerad nivå,
7. *tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100)* i högskolepoäng och, i förekommande fall, om tillgodoräknandet avser utbildning på grundnivå eller avancerad nivå,
8. högskola i Sverige eller det land där doktoranden har genomgått sådan utbildning som avses i 6 eller 7, och
9. för avlagd examen: examens namn och ämne samt datum för utfärdande av examensbevis.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

¹⁰ Senaste lydelse 2012:501.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 §, 3 kap. 3 och 7 §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor¹¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹²

I studieregistret ska det för varje student dokumenteras uppgifter om

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. behörighet, 2. urvalsgrund, 3. skyldighet att betala anmälningavgift och studieavgift, 4. betalning av anmälningavgift och studieavgift, 5. antagning, 6. deltagande i utbildning och prov, 7. studieresultat, 8. betyg, 9. tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100), och 10. examen. | <ol style="list-style-type: none"> 9. tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) och grunden för tillgodoräknandet enligt 6 kap. 7 § andra stycket högskoleförordningen, och |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Studieregistret ska därutöver innehålla sådana uppgifter som krävs för att högskolan ska kunna lämna uppgifter till SCB enligt 3 kap. och Universitets- och högskolerådet enligt 4 kap.

Studieregistret får också innehålla de uppgifter om studenter som behövs för resultatredovisning.

¹¹ Förordningen omtryckt 2001:1133.

¹² Senaste lydelse 0000:0000.

3 kap.**3 §¹³**

Registret ska innehålla uppgifter om samtliga studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Uppgifterna får hämtas från högskolornas studieregister och ska omfatta följande:

1. identitetsuppgifter,
2. uppgifter om högskola, registrering på kurser per termin eller kalenderhalvår,
3. skyldighet att betala anmälningsavgift och studieavgift,
4. betalning av anmälningsavgift och studieavgift,
5. eventuellt utbildningsprogram som studenten har antagits till,
6. avklarade högskolepoäng på kurser för varje termin eller kalenderhalvår,

7. tillgodoräknade enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) i högskolepoäng, grunden för tillgodoräkandet enligt 6 kap. 7 § andra stycket högskoleförordningen och, i förekommande fall, om tillgodoräkandet avser utbildning på grundnivå eller avancerad nivå,

7. för avlagd examen: examens namn och nivå, inriktning, omfattning i högskolepoäng, datum för utfärdande av examensbevis och det huvudsakliga området (huvudområdet) för utbildningen för en kandidat-, magister- eller masterexamen,

8. för varje kurs:

a) om kursen är på grundnivå eller avancerad nivå,

b) kursens ämnesgrupp enligt den definition som SCB använder, utbildningsområde, fördjupning enligt högskolans

8. för avlagd examen: examens namn och nivå, inriktning, omfattning i högskolepoäng, datum för utfärdande av examensbevis och det huvudsakliga området (huvudområdet) för utbildningen för en kandidat-, magister- eller masterexamen,

9. för varje kurs:

a) om kursen är på grundnivå eller avancerad nivå,

b) kursens ämnesgrupp enligt den definition som SCB använder, utbildningsområde, fördjupning enligt högskolans

¹³ Senaste lydelse 2010:595.

bedömning och kursens omfattning i högskolepoäng,

c) kurstakt, kurstid och distributionsform,

d) den kommun eller det land där kursen huvudsakligen ges, och

e) termin då kursen ges, samt 9. för studenter som har avlagt en generell eller konstnärlig examen på avancerad nivå: tidigare avlagd examen enligt examenskraven för den aktuella examen på avancerad nivå.

bedömning och kursens omfattning i högskolepoäng,

c) kurstakt, kurstid och distributionsform,

d) den kommun eller det land där kursen huvudsakligen ges, och

e) termin då kursen ges, samt 10. för studenter som har avlagt en generell eller konstnärlig examen på avancerad nivå: tidigare avlagd examen enligt examenskraven för den aktuella examen på avancerad nivå.

7 §¹⁴

Registret ska innehålla uppgifter om samtliga doktorander. Uppgifterna får hämtas från högskolornas studieregister och ska omfatta följande:

1. identitetsuppgifter,
2. datum för antagning och termin för studiernas påbörjande,
3. ämne och högskola samt, i förekommande fall, sådan forskarskola som regeringen bestämt,
4. terminsvis registrering och aktivitet,
5. typ av studiefinansiering,
6. tidigare utbildning som gett behörighet till utbildningen på forskarnivå,

7. tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) i högskolepoäng och, i förekommande fall, om tillgodoräknandet avser utbildning på grundnivå eller avancerad nivå,

7. tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) i högskolepoäng, *grunden för tillgodoräknandet enligt 6 kap. 7 § andra stycket högskoleförordningen* och, i förekommande fall, om tillgodoräknandet avser utbildning på grundnivå eller avancerad nivå,

¹⁴ Senaste lydelse 0000:0000.

8. högskola i Sverige eller det land där doktoranden har genomgått sådan utbildning som avses i 6 eller 7, och

9. för avlagd examen: examens namn och ämne samt datum för utfärdande av examensbevis.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

2. De äldre bestämmelserna gäller fortfarande i fråga om ansökningar om tillgodoräknande som kommer in till högskolan före ikraftträdandet.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

dels att rubriken närmast före 7 § ska lyda ”Tillgodoräknande som högskoleutbildning”,

dels att det närmast före rubriken ”Examensbevis och kursbevis ska införas en ny paragraf, 5 a §, och närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Tillgodoräknande inom uppdragsutbildning

5 a §

Uppdragsutbildning får innefatta tillgodoräknande inom utbildningen.

Med tillgodoräknande avses i första stycket att den som deltar i uppdragsutbildningen får tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter som deltagaren har utvecklat genom tidigare utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt, om det inte finns en väsentlig skillnad mellan de kunskaper och färdigheter som deltagaren åberopar och målen för den uppdragsutbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal (2007:223)¹⁵ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹⁶

Samma kvalitetskrav ska ställas på uppdragsutbildning som på högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

De som deltar i uppdragsutbildning för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande får ges betyg och examensbevis eller kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå. I 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen (1993:100) finns det bestämmelser om att en student har rätt att tillgodoräkna sig tidigare utbildning *samt motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats* i yrkesverksamhet.

De som deltar i uppdragsutbildning för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande får ges betyg och examensbevis eller kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå. I 6 kap. 7 *och* 8 §§ högskoleförordningen (1993:100) finns det bestämmelser om att en student har rätt att tillgodoräkna sig *kunskaper och färdigheter som studenten har utvecklat genom* tidigare utbildning, i yrkesverksamhet *eller på annat sätt*.

För fritidspedagoger och motsvarande som har fullföljt sådan uppdragsutbildning som avses i 1 § första stycket gäller inte kravet på ett självständigt arbete (examensarbete) enligt bilaga 2 till högskoleförordningen eller motsvarande krav enligt äldre bestämmelser för en behörighetsgivande examen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

¹⁵ Förordningen omtryckt 2009:281. Senaste lydelse av förordningens rubrik 2014:161.

¹⁶ Senaste lydelse 2014:161.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

Häri genom föreskrivs att 4 kap. 2 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 2 §¹⁷

För utbildning på grundnivå eller avancerad nivå gäller i övrigt 6 kap. 2, 3, 6–11, 11 b–11 f, 13–18 och 20–24 §§ högskoleförordningen (1993:100).

För utbildning på grundnivå eller avancerad nivå gäller i övrigt 6 kap. 2, 3, 7–11, 11 b–11 f, 13–18 och 20–24 §§ högskoleförordningen (1993:100).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

¹⁷ Senaste lydelse 2010:1751.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 och 9 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 9 § förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 8 §

En deltagare i befattningsutbildningen får tillgodoräkna sig *en eller två av de kurser som anges i 3 §, om han eller hon har förvärvat motsvarande kunskaper genom annan utbildning eller i yrkesverksamhet.*

En deltagare i befattningsutbildningen får tillgodoräkna sig *kunskaper och färdigheter som deltagaren har utvecklat genom tidigare utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt, om det inte finns en väsentlig skillnad mellan de kunskaper och färdigheter som deltagaren åberopar och målen för den kurs för vilken de är avsedda att tillgodoräknas.*

En deltagare i befattningsutbildningen får tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter motsvarande en eller två av de kurser som anges i 3 §.

*Annan utbildning eller yrkeserfarenhet**Tidigare utbildning, yrkesverksamhet eller annat*

9 §

Om en rektor eller annan person med motsvarande ledningsfunktion genom tidigare utbildning *eller yrkeserfarenhet* har *förvärvat* kunskaper som kan jämföras med befattningsutbildningen som helhet, har han eller hon rätt att få en skriftlig redovisning som visar detta. Den skriftliga redovisningen får inte användas för sådant tillgodoräknande som avses i 7, 8 eller 11 §.

Om en rektor eller annan person med motsvarande ledningsfunktion genom tidigare utbildning, *i yrkesverksamhet eller på annat sätt* har *utvecklat* kunskaper *och färdigheter* som kan jämföras med befattningsutbildningen som helhet, har han eller hon rätt att få en skriftlig redovisning som visar detta. Den skriftliga redovisningen får inte användas för sådant tillgodoräknande som avses i 7, 8 eller 11 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen

Härigenom föreskrivs att 31 § förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §¹⁸

Till Överklagandenämnden för högskolan får, i stället för vad som anges i 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100), följande beslut av en högskola överklagas:

1. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till sådan utbildning som avses i denna förordning,
2. beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen högskoleförordningen,
3. beslut om tillgodoräknande
3. beslut om tillgodoräknande *av utbildning eller verksamhet* enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen,
4. beslut att avslå en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment, och
5. beslut att avslå en begäran om att få examensbevis eller kursbevis.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

¹⁸ Senaste lydelse 2013:831.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 4 § och 6 kap 5 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §

Kriminalvården ska se till att rektorerna går en sådan särskild befattningsutbildning som regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Kriminalvårdens skyldighet enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare har gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom *annan* utbildning eller *yrkeserfarenhet* har *förvärvat* kunskaper som av ett universitet eller en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, eller

– genom *tidigare* utbildning, *i yrkesverksamhet* eller *på annat sätt* har *utvecklat* kunskaper och *färdigheter* som av ett universitet eller en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 har varit verksamma som rektorer.

6 kap.

5 §

Utbildningsanordnaren ska se till att rektorerna går en sådan särskild befattningsutbildning som regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att

rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten för en utbildningsanordnare enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare har gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom *annan* utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av ett universitet eller en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförts med sådan utbildning, eller

– genom *tidigare* utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt har *utvecklat* kunskaper och *färdigheter* som av ett universitet eller en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförts med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 har varit verksamma som rektorer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Härigenom föreskrivs att 14 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Myndigheten ska

1. stimulera intresset för högskoleutbildning, *och*
2. främja breddad rekrytering till högskolan.

14 §¹⁹

Myndigheten ska

1. stimulera intresset för högskoleutbildning,
2. främja breddad rekrytering till högskolan, *och*
3. *främja universitetens och högskolornas arbete med erkännande av tidigare lärande.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

¹⁹ Senaste lydelse 2018:5.

2 Inledning

2.1 Uppdragets bakgrund och syfte

Valideringsdelegationen har regeringens uppdrag att till och med år 2019 följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet (dir. 2015:120). I uppdraget ingår att identifiera vilka utvecklingsinsatser och förändringar som är motiverade och lämna förslag till regeringen som kan stärka valideringsarbetet inom utbildning och arbetsliv.

2.1.1 Rådets rekommendation om validering

Både inom EU och OECD lyfts validering fram som ett viktigt verktyg för det livslånga lärandet, för ökad anställningsbarhet och för en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Inom OECD har arbetet tagit sin utgångspunkt i möjligheterna till livslångt lärande för alla och organisationen har publicerat flera rapporter på temat, bland annat med fokus på erkännande av informellt och icke-formellt lärande i organisationens medlemsländer.¹ Europeiska kommissionens *New Skills Agenda for Europe* antogs den 10 juni 2016 och syftar till att säkerställa att individer utvecklar kunskaper och färdigheter som behövs på arbetsmarknaden både i dag och i framtiden. Möjligheten till validering av informellt och icke-formellt lärande framhålls som central för att främja agendans mål.

Bakgrunden till Valideringsdelegationens uppdrag är att regeringen anser att valideringsprocesserna behöver bli effektivare. Regeringen har också aviserat att ett sammanhållet, nationellt och permanent

¹ Se exempelvis Werquin, P (2010) *Recognition of Non-Formal and Informal Learning: Country Practices*.

system för validering ska införas.² Vidare har Europeiska unionens råd beslutat om en rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande³ som Sverige har tillstyrkt. Rekommendationen anger att medlemsstaterna senast 2018 ska ha inrättat system som gör det möjligt för enskilda att:

- få kunskaper, färdigheter och kompetens som förvärvats via icke-formellt och informellt lärande validerade, och
- erhålla en fullständig eller, i tillämpliga fall, en partiell kvalifikation på grundval av det validerade icke-formella och informella lärandet.

2.1.2 Validering i högskolan ett prioriterat område

I Valideringsdelegationens delbetänkande *En nationell strategi för validering* (SOU 2017:18) definierades den övergripande målsättningen med utvecklingsarbetet inom valideringsområdet:

Betydligt fler individer ska få sin kompetens validerad. Validering ska vara tillgängligt i hela landet, på samtliga nivåer i utbildningssystemet och mot en större bredd av kvalifikationer i arbetslivet. Validering som väg till en kvalifikation ska ha lika hög legitimitet som formell utbildning.

I strategin gjorde delegationen bedömningen att utvecklingen av validering inom högskolan bör prioriteras i det fortsatta arbetet. Delegationen delar regeringens bild att validering inom högskolan inte fungerar tillfredsställande i dag.⁴

Problembilden har beskrivits i såväl strategin som i departementspromemorian *Validering med mervärde*.⁵ Statistik saknas över omfattningen av validering inom högskolan. De uppgifter som finns indikerar dock att alltför få personer får möjlighet till validering av sitt tidigare lärande i dag. Det gäller både bedömning av reell kompetens för behörighet till utbildning och för tillgodoräknande inom högskoleutbildning. Regelverket uppfattas som ottydligt av läro-

² Prop. 2014/15:1 och Prop. 2014/15:100.

³ Rådets rekommendation av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande.

⁴ Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 16, s. 201.

⁵ Ds 2016:24 *Validering med mervärde*, avsnitt 4.7.

sätena, vilket skapar osäkerhet om vad som ska bedömas. Denna osäkerhet om hur bestämmelserna ska tolkas riskerar att leda till att färre bedömningar görs av tidigare lärande och att de bedömningar som genomförs inte görs på ett likvärdigt sätt. Ett ytterligare problem är att metoder och strukturer för ett likvärdigt och kvalitetssäkrat bedömningsarbete saknas på lärosätena. Vidare tar resurstilldelnings-systemet till högskolan inte hänsyn till det relativt omfattande arbete som krävs för att göra individuella bedömningar av en sökandes tidigare utvecklade kunskaper och färdigheter.

Strukturerna för validering är således svagt utvecklade inom högskolan. Samtidigt finns stora behov bland såväl nyanlända invandrare som bland yrkesverksamma att få kompetens som de utvecklat i andra sammanhang än i svensk högskoleutbildning bedömt och erkänt.

Valideringsdelegationen ser därför mycket positivt på det utvecklingsarbete som inleddes 2016 för att utveckla metoder och strukturer för lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens. Delegationen framhöll dock i strategin att det finns ytterligare utvecklingsområden som behöver adresseras. För att skapa långsiktiga förutsättningar för validering inom högskolan finns behov av att se över regelverket. Frågan om tillgodoräknande inom högskoleutbildning för tidigare förvärvat kompetens framhölls som särskilt viktig. Delegationen ansåg också att lösningar för att skapa rättvisande ekonomiska incitament för lärosätenas bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande behövde utredas. Möjlighet till förhandsbesked om tillgodoräknande var en ytterligare fråga som lyftes i strategin. Vidare framhöll delegationen betydelsen av att det införs möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning i högskolan.

2.1.3 Betänkandets syfte

Mot bakgrund av delegationens prioriteringar och bedömningar i *En nationell strategi för validering* fokuserar detta betänkande på frågor om validering för tillgodoräknande inom högskolan. Syftet är att förbättra förutsättningarna för generösa, flexibla och rättvisa erkännanden av tidigare lärande, oberoende av var, när och hur individen har utvecklat sin kompetens.

Förslag och bedömningar lämnas om åtgärder för att förbättra möjligheterna för personer att få sitt tidigare lärande kartlagt,

bedömt och erkänt för tillgodoräknande inom högskoleutbildning. Fokus ligger på hur regelverket bör förändras, men även frågor om hur erkännandeprocesserna kan utvecklas och kvalitetssäkras för ökad likvärdighet och rättssäkerhet tas upp. Förslag lämnas också avseende tillgodoräknande av tidigare lärande för deltagare i uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. I betänkandet lämnas även bedömningar avseende möjligheter till förhandsbesked om tillgodoräknande i högskoleutbildning för personer som behöver veta hur omfattande studier de behöver genomgå för att nå den kvalifikation de eftersträvar.

2.2 Valideringsdelegationens utgångspunkter

Fungerande validering är centralt för att realisera möjligheter till livslångt lärande inom högskolan. Det är också av stor betydelse för kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Dessutom är det viktigt för effektiviteten i resursanvändningen inom högskolan. Valideringsdelegationen vill inledningsvis lyfta fram valideringens nytta för individerna, för högskolorna och för samhället i stort.

Nytta för individen

För individen kan en väl fungerande struktur för validering av tidigare lärande inom högskolan

- ge nya möjligheter inom formell utbildning och för att konkurrera på arbetsmarknaden,
- vara motivationshöjande och inspirera till vidare utbildning då tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter synliggörs och ges ett värde,
- innebära en förkortad utbildningstid och snabbare inträde på arbetsmarknaden,
- stimulera till ett livslångt lärande, och
- bidra till att individen gör välgrundade val om fortsatta studier och karriärvägar.

Nytta för universitet och högskolor

En utvecklad struktur för validering är till nytta också för universitet och högskolor. Validering av tidigare lärande är

- ett verktyg för att bredda rekryteringen till utbildning utan att göra avkall på kvalitetskrav på kurs- eller examensnivå,
- ett medel för ökad mobilitet och internationalisering av högskolan,
- kvalitetshöjande genom att valideringen sätter fokus på lärandemålen för utbildningen vilket bidrar till att utveckla lärosätenas kärnverksamhet,
- av betydelse för utveckling av nya former för lärande och flexibla studiegångar,
- ett sätt att ta tillvara tidigare lärande i heterogena studentgrupper,
- av betydelse för en ökad samverkan mellan högskolan och det omgivande samhället, och
- en möjlighet till nya arenor för samverkan med arbetslivet om utbud och utformning av utbildning som möter behoven på dagens och morgondagens arbetsmarknad.

Nytta för arbetsgivare

För arbetsgivare är validering av nytta för

- möjligheterna till kompetensförsörjning och kompetensutveckling inom företaget eller organisationen,
- att effektivisera och förkorta verksamhetsnära kompetensutvecklingsinsatser,
- att motivera de anställda till ytterligare kompetensutveckling,
- att underlätta omställning och omstrukturering, och
- att synliggöra och ta tillvara på den samlade kompetensen hos nyanlända som saknar dokumentation över sin utbildning och yrkesverksamhet.

Nytta för samhället

För samhället finns betydande vinster med en väl utvecklad struktur för validering genom

- effektivare resursanvändning i högre utbildning,
- bättre kompetensförsörjning i arbetslivet och matchning på arbetsmarknaden,
- att samarbetet mellan arbetslivet och högskolorna stimuleras vilket bidrar till ökad relevans och kvalitet i utbildning och forskning.

2.3 Avgränsningar

2.3.1 Angränsande uppdrag

De ekonomiska incitamenten har återkommande framhållits som ett problem för lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens, i synnerhet när det gäller erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande. Även Valideringsdelegationen framhöll i delbetänkandet att möjliga lösningar för att skapa rättvisande ekonomiska incitament för lärosätenas bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande behövde utredas. Frågan om hur högskolornas resurstilldelning bör utformas ingår i uppdraget för Utredningen om styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (dir. 2017:46) som ska redovisa förslag i december 2018. Delegationen lämnar därför inte förslag utan en bedömning om hur resursfrågan bör hanteras.

Förhandsbesked om tillgodoräknande är en annan fråga som Valideringsdelegationen har identifierat som prioriterad. Universitets- och högskolerådet (UHR) har i uppdrag att till och med år 2020 genomföra en försöksverksamhet. En modell ska utvecklas för bedömning av kompetens för ett utlåtande från UHR även för dem som saknar fullständig dokumentation över slutförd utländsk utbildning och för dem som har dokumenterade men oavslutade eftergymnasiala utbildningar. Modellen ska kunna användas av alla som behöver få utbildning eller annan kompetens bedömd. Det ingår i UHR:s uppdrag att lämna förslag på finansiering och föreslå författningsändringar. I detta betänkande lämnar Valideringsdelegationen därför bedömningar, inte förslag, om centrala frågor gällande förhandsbesked om tillgodoräknande.

2.3.2 Bedömning av tidigare lärande för behörighet

Bedömning av reell kompetens för behörighet för tillträde till utbildning behandlas endast översiktligt i detta betänkande. Skälet till detta är att tillträdesfrågorna nyligen har utretts och att regeringen har lagt en proposition om ändrade tillträdesregler i mars 2018.⁶ Regeringen föreslår bland annat att den grundläggande behörigheten ska uttryckas i kompetenser. I propositionen anges också att Tillträdesutredningens⁷ förslag om ett nationellt behörighetsprov för dem som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom gymnasial utbildning eller motsvarande bereds vidare inom Regeringskansliet. Ett sådant behörighetsprov skulle innebära att färre sökande kommer att behöva genomgå en individuell prövning av sin reella kompetens för grundläggande behörighet.

I detta betänkande lämnas inga förslag eller bedömningar avseende reell kompetens för behörighet. Valideringsdelegationen vill dock peka på några frågor där det kan finnas behov av tydliggöranden vad gäller bedömning av reell kompetens för tillträde till utbildning.

Otydligheter avseende behörighet till utbildning på grundnivå

Universitet och högskolor upplever att högskoleförordningens bestämmelser i vissa delar är otydliga, öppna för tolkningar och ibland svåra att skilja från varandra. Ett exempel är förhållandet mellan behörighet grundad på reell kompetens och undantag vid antagning till studier. Ett annat exempel är den praxis vad gäller bedömning av grundläggande behörighet som grundar sig på den schablon som framgår av rekommendationer från Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Schablonen innebär att en sökande som kan styrka godkänt betyg i vissa angivna kurser i svenska, engelska, matematik och samhällskunskap och har tre års arbetslivserfarenhet efter 19 års ålder bedöms uppfylla kraven på grundläggande behörighet.

Enligt Valideringsdelegationens uppfattning är det vid bedömning av reell kompetens för behörighet viktigt att det alltid görs en individuell prövning av en sökandes kunskaper och färdigheter för

⁶ Prop. 2017/18:204 *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande.*

⁷ SOU 2017:20 *Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning.*

att avgöra om han eller hon har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen. Med förslaget om att grundläggande behörighet ska uttryckas i kompetenser tydliggörs kompetenskriterierna som den sökandes kunskaper och färdigheter ska bedömas mot i de fall där en individuell prövning av reell kompetens kommer vara aktuell även framledes.

Meritvärde för att kunna bli antagen till studier

Ett annat uppmärksammat problem är att personer som bedömts behöriga utifrån sin reella kompetens har svårt att konkurrera i urvalet till utbildningar som har fler sökande än platser. För tillträde till sådana utbildningar krävs ett meritvärde. Många personer som söker till högskolan med reell kompetens som behörighetsgrund har dock varit relativt kort tid i Sverige och för dem är sällan högskoleprovet en realistisk möjlighet att erhålla ett meritvärde som kan ge tillträde till den sökta utbildningen. Som lösning på detta problem föreslog *Tillträdesutredningen* att både det nya nationella behörighetsprovet och en genomgången valideringsprocess för behörighet skulle kunna ge ett meritvärde.

Behörig till studier på avancerad nivå men utan möjlighet till examen

Ytterligare en behörighetsrelaterad fråga är den om behörighet till utbildning som leder fram till en examen på avancerad nivå och dess koppling till högskoleförordningens bestämmelser om examensbevis. Enligt högskoleförordningen är reell kompetens en behörighetsgrund även till studier på avancerad nivå. Det innebär att det är möjligt för en sökande som saknar grundexamen om 180 högskolepoäng men som genom annan utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen att bli behörig och antagen till utbildning som leder fram till en konstnärlig eller generell examen på avancerad nivå. För dessa examina anges emellertid krav på avlagd grundexamen i högskoleförordningens bilaga 2 Examensordning. Detta innebär att en sökande kan antas till utbildningen på grundval av sin reella kompetens, men efter fullgjord utbildning bedömas inte uppfylla kraven för examen på avancerad nivå eftersom kandidatexamen saknas.

Denna inkonsekvens i regelverket är olycklig ur den enskildes perspektiv. Möjligheten att få ut examen kan vara avgörande för individens beslut om att påbörja utbildningen.

2.4 Genomförande

Utredningsarbetet har genomförts med stöd av en expertgrupp med representanter från sju lärosäten och för Sveriges förenade studentkårer samt företrädare för arbetsmarknadens parter.

Tidigare propositioner, utredningar, granskningsrapporter med mera har gått igenom för att kunna redovisa utvecklingen över tid vad gäller validering och erkännande av tidigare lärande inom svensk högskola. Statistiska centralbyrån har bistått med statistik om tillgodoräknande för studenter i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå, och från Överklagandenämnden för högskolan har uppgifter om överklaganden om tillgodoräknanden erhållits. Arbetet har bedrivits i nära samverkan med Universitets- och högskolerådet inom ramen för den pågående pilotverksamheten för bedömning av reell kompetens, där 30 lärosäten deltar. Utredningen har både medverkat i pilotverksamhetens olika workshops och kompetensutvecklingsinsatser och tagit del av preliminära resultat från det kartläggnings- och utvecklingsarbete som pågår. Utredningen har även gjort lärosätesbesök vid Högskolan i Borås.

För att lyfta frågorna om validering och erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande och skapa möjlighet till dialog med lärosätena har utredningen därutöver medverkat i konferenser som arrangerats av bland annat Universitets- och högskolerådet, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Myndigheten för yrkeshögskolan, Include (högskolornas nätverk för breddad rekrytering) och Nationell utbildningsadministrativ konferens (NUAK) arrangerad av Universitets- och högskolerådet och Ladok-konsortiet. Utredningen har även deltagit i Sveriges universitets- och högskoleförbunds arbetsgrupp för flyktingfrågor.

Med syfte att inhämta erfarenheter från andra länder har utredningen genomfört studiebesök i Finland och Skottland. Vid besöket i Finland träffade utredningen representanter för Åbo universitet och deltog även i en konferens på temat kvalitetssäkring av validering arrangerad av Nordiskt nätverk för vuxnas lärande (NVL).

I Skottland besökte utredningen the Scottish Credit and Qualifications Framework Partnership, en organisation som ansvarar för Skottlands referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (NQF). Även Glasgow Caledonian University besöktes. I studiebesöken till Finland och Skottland deltog representanter från både expertgruppen och delegationen och från Universitets- och högskolerådets projektgrupp för pilotverksamheten om bedömning av reell kompetens.

Vidare har utredningen haft avstämningsmöten med Universitetskanslersämbetet avseende uppföljning, utvärdering och kvalitetsgranskning av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens och erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande. Utredningen har även samrått med andra utredningar med näraliggande uppdrag, bland annat med Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor (U 2017:02), Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06) och Utredningen om styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (U 2017:05).

2.5 Begreppen validering och reell kompetens

I detta avsnitt förs en diskussion om några centrala begrepp på valideringsområdet i syfte att bidra till ökad förståelse för vad erkännande av tidigare lärande handlar om. Begreppen är inte enhetligt definierade, varken i Sverige eller i andra länder, och denna utredning har inte som syfte att omdefiniera de begrepp som används avseende validering och bedömning av reell kompetens. Den följande diskussionen kompletteras av en begreppslista i inledningen av betänkandet som förklarar vad utredningen avser med de begrepp som används.

2.5.1 Definitioner i Den öppna högskolan

I utbildningssammanhang utgår man ibland fortfarande från att kunskap och kompetens är något som människor tillägnar sig inom ramen för en kurs eller utbildning. Men lärande sker inte bara inom formell utbildning. Det sker också informellt i arbetet och på fritiden, och i icke-formella utbildningssammanhang som t.ex. i personalutbildning eller i studiecirklar. Kompetens kan kort sagt utvecklas i praktiskt

taget all mänsklig verksamhet. Med digitaliseringen har kunskap också blivit betydligt mer lättillgänglig än tidigare, vilket ökat människors möjligheter att utveckla sin kompetens i nya former och sammanhang.

Den reella kompetensen är en generell beteckning för allt en individ kan, oavsett var, hur och när kompetensen har utvecklats. I propositionen *Den öppna högskolan* definierades⁸ reell kompetens som:

Den samlade kompetens en person har oavsett om han eller hon har formella bevis för den eller inte.

Begreppet reell kompetens avser således alla kunskaper, färdigheter och förmågor som individen har vid ett givet tillfälle. Validering beskrevs i propositionen som:

En strukturerad metod för bedömning, värdering och erkännande av den reella kompetensen.

2.5.2 Kompetens som utvecklats tidigare och i andra sammanhang

Man skulle i princip kunna hävda att all examination inom högskolan är bedömning av reell kompetens.⁹ En lärare ska bedöma om studenterna uppfyller målen formulerade i termer av förväntade studieresultat eller läranderesultat (*learning outcomes*). I målen beskrivs de kunskaper, färdigheter och förmågor som studenterna förväntas besitta efter genomgången kurs. Var och när kunskaperna och förmågorna som bedöms har utvecklats är dock svårt att veta med säkerhet. De kan ha utvecklats inom ramen för kursen, men studenten kan även ha haft kunskaperna redan innan kursen påbörjades, eller ha utvecklat kunskaper på annat sätt parallellt med studierna.

Det som avses med begreppet reell kompetens inom högskolan är den kompetens som en person har utvecklat tidigare och oftast i andra sammanhang än genom högskoleutbildning. Det handlar om kompetens som inte tidigare blivit formellt bedömd och dokumenterad. Begreppet validering är på så sätt mer träffsäkert än uttrycket bedömning av reell kompetens. Validering är en process som syftar

⁸ Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan*, s. 77.

⁹ Andersson P och M Danielsson (2011) *Reell kompetens som resurs i högre utbildning?*

till att kartlägga, bedöma, dokumentera och ge ett erkännande för resultatet av tidigare lärande från (oftast) icke-formella och informella sammanhang.¹⁰ De engelska begrepp som används för bedömning av reell kompetens gör avgränsningen av vilken kompetens som avses tydligare. Uttrycken varierar mellan olika länder – *validation, recognition, accreditation, assessment* – men de åtföljs alltid av tillägget *of prior learning*.

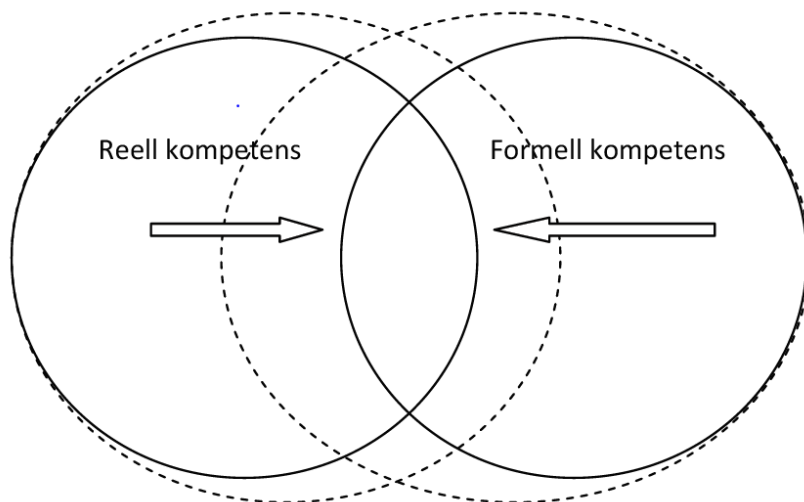
I detta betänkande används uttrycket *erkännande av tidigare lärande*, det vill säga en direkt översättning av *recognition of prior learning (RPL)*, parallellt med uttrycket *bedömning av reell kompetens* i hopp om att bidra till en ökad tydlighet.

2.5.3 Reell och formell kompetens

En formell dokumentation av kompetensen, till exempel genom en examination inom högskolan, bygger alltid på en bedömning av vissa delar av en individs kompetens vid ett givet tillfälle. Så är även fallet med dokumentationen efter en validering av kunskaper och färdigheter som utvecklats i andra sammanhang. Genom bedömningen och dokumentationen formaliseras dessa delar av individens reella kompetens. Reell kompetens och formell kompetens är således inte motpolar till varandra utan uttryck för två överlappande delar av kompetensen. Validering och bedömning av reell kompetens (eller erkännande av tidigare lärande) syftar till att de båda aspekterna ska närma sig varandra och att överlappningen mellan dem ska öka.

¹⁰ Jmf Europeiska unionens råd (2012) *Rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande*.

Figur 2.1 Reell och formell kompetens som olika aspekter av kompetensen



Källa: Andersson & Danielsson (2011).

2.5.4 Om erfarenhet, lärande och validering

Erfarenhet, och kanske i synnerhet arbetslivserfarenhet, är ett begrepp som ofta förekommer i samband med diskussioner om reell kompetens och validering. Arbetslivserfarenhet var också en komponent i den numera avskaffade så kallade 25:4-regeln för grundläggande behörighet till högskolestudier.

Med validering av tidigare lärande ges erkännande för de kunskaper och färdigheter som individen utvecklat, inte för erfarenheten i sig. Det är således *resultatet av tidigare lärande (learning outcomes)* som bedöms i förhållande till exempelvis lärandemålen i en utbildning. Erfarenhet innebär inte nödvändigtvis ett lärande och resulterar inte alltid i att individen utvecklar kunskaper och färdigheter. Om lärande utvecklas eller inte beror bland annat på hur individens deltagande ser ut.

Begreppet erfarenhet i relation till validering står i fokus i teorin om det erfarenhetsbaserade lärandet.¹¹ Lärande beskrivs där som en

¹¹ Se bland annat Kolb D (1984) *Experiential learning: Experiences as the source of learning and development*.

process där erfarenheter bearbetas och omvandlas till kunskap. Valideringsmetoder som använder sig av portfolio bygger på teorin om erfarenhetsbaserat lärande – först samlas erfarenheter in, därefter omvandlas dessa till kunskaper. Dokumentationen av denna kunskap samlas i portfolion och utgör sedan underlag för en bedömning som kan innebära ett erkännande av det erfarenhetsbaserade lärandet. Detta synsätt har starkt influerat bland annat det franska VAE-systemet (se avsnitt 4.2).

Med utgångspunkt i teorier om erfarenhetsbaserat lärande kan validering också ses som en lärandeprocess i sig, inte enbart en process för bedömning av tidigare lärande. Lärande kan uppstå på tre huvudsakliga sätt för en person som går in i en bedömning av sin reella kompetens: genom att individen lär sig vad han eller hon redan kan (blir medveten om sitt tidigare lärande), genom att lära sig vad som krävs i valideringen (lär sig om kompetenskraven i yrket eller lärandemålen i en utbildning), samt lär sig relatera och beskriva sin egen kompetens på ett sätt som är relevant för det område som valideringen avser.¹²

Validering av reell kompetens kan utgöra en resurs i högre utbildning genom att tillgodoräknande leder till en ökad effektivitet i ekonomiska termer. Dessutom kan validering bidra till ett utvecklat pedagogiskt förhållningssätt inom ramen för en organiserad lär- och utbildningsprocess. Genom utveckling av pedagogiska modeller där tidigare lärande ges erkännande kan utbildningen blir mer effektiv också ur ett pedagogiskt perspektiv.¹³

2.6 Betänkandets disposition

Betänkandets efterföljande kapitel är disponerade som följer.

I *kapitel 3* görs en bakgrundsbeskrivning av utvecklingen av arbetet med erkännande av tidigare lärande i Sverige från det tidiga 2000-talet fram till i dag. I *kapitel 4* presenteras en internationell utblick över hur erkännandefrågor inom högre utbildning hanteras i Finland, Skottland, Frankrike och Flandern i Belgien och slutsatser dras om lärdomar för Sverige.

¹² Andersson P (2017) *Validation as a learning process*.

¹³ Andersson P & M Danielsson (2011) *Reell kompetens som resurs i högre utbildning?*

I *kapitel 5* beskrivs dagens regelverk för tillgodoräknande inom svensk högskoleutbildning, internationella överenskommelser om erkännande av tidigare lärande, kvalitetssäkring av erkännandeprocesser, omfattningen av tillgodoräknanden och hur dessa hanteras organisatoriskt vid svenska universitet och högskolor. Även frågan om hur resurstilldelningen påverkar lärosätenas ekonomiska incitament för tillgodoräknande behandlas. I kapitlets avslutande avsnitt 5.7 presenteras Valideringsdelegationens förslag och bedömningar avseende tillgodoräknande inom högskoleutbildning.

Kapitel 6 ägnas åt tillgodoräknande inom uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och även här lämnar delegationen förslag till ändringar av nuvarande regelverk i kapitlets avslutande avsnitt.

I *kapitel 7* diskuteras frågan om förhandsbesked om tillgodoräknande för personer som inte deltar i utbildning och delegationen gör bedömningar om hur en sådan verksamhet bör organiseras.

I *kapitel 8* redovisas ekonomiska och andra konsekvensanalyser. *Kapitel 9*, slutligen, innehåller en författningskommentar.

3 Erkännande av tidigare lärande

Detta kapitel syftar till att ge en bakgrundsbeskrivning av utvecklingen av policy och praktik sedan början av 2000-talet vad gäller validering och bedömning av reell kompetens – eller erkännande av tidigare lärande – vid svenska universitet och högskolor. Inledningsvis förs en diskussion om behoven av validering i högskolan för att möjliggöra det livslånga lärandet. Därefter beskrivs i avsnitt 3.2 hur en sökandes rätt till bedömning av sitt tidigare lärande och lärosätenas skyldighet att pröva en sökandes kompetens är reglerad i högskoleförordningen. I avsnitt 3.3 görs en genomgång av de propositioner som har behandlat validering och bedömning av reell kompetens i högskolan för att sammanfatta den svenska politikutvecklingen avseende bedömning av reell kompetens som ett sätt att främja livslångt lärande.

I avsnitt 3.4 och 3.5 beskrivs sedan de insatser som har genomförts för att utveckla det praktiska arbetet vid lärosätena med bedömning av reell kompetens, vad arbetet resulterat i och vad som framförts behöver göras ytterligare för att arbetet i praktiken ska motsvara de politiska ambitionerna. De efterföljande avsnitten tar upp pågående insatser som främjar utvecklingen och användningen av validering och erkännande av tidigare lärande inom högskolan, dels inom särskilda utbildningssatsningar för lärare (avsnitt 3.6), dels genom pilotverksamheter och försöksverksamheter för att utveckla metoder och strukturer för bedömning av reell kompetens (avsnitt 3.7).

Kapitlet avslutas med en sammanfattning av de utvecklingsområden som finns för att implementera ett långsiktigt arbete med erkännande av tidigare lärande inom högskolan.

3.1 Arbetsmarknadens behov av livslångt lärande

3.1.1 Kompetenskraven förändras

En snabb strukturomvandling pågår inte minst som följd av digitaliseringen. Påverkan på arbetsmarknaden bedöms bli kraftig, där många yrken kommer försvinna eller förändras i grunden och helt nya yrken tillkommer. Till skillnad från tidigare större tekniskskiften så medför digitaliseringen en bred transformering av arbetsmarknaden där de flesta sektorer berörs samtidigt. Det gör att behoven av utbildning och kompetensutveckling är stora och kommer att vara så för de flesta genom hela yrkeslivet.¹

Tillgång till rätt kompetens är helt avgörande för möjligheterna att utveckla och skapa framgångsrika företag och nya jobb och för individens möjligheter till trygghet på arbetsmarknaden. De förändrade kompetenskraven medför växande behov av utbildning genom hela yrkeslivet – behov av att lära nytt och lära om. För att möta kraven på kontinuerlig kompetensutveckling behöver yrkesverksamma få tillgång till vidareutbildning och fortbildning. Ett flexibelt utbildningsutbud vad gäller längd, studietakt och distributionsform är viktigt för att möjliggöra fortbildning och vidareutbildning som kan kombineras med arbete.²

På dagens och ännu mer morgondagens arbetsmarknad kan man också räkna med att människor både behöver och önskar byta jobb- inriktning under sina yrkesliv. Kompetens som utvecklats i tidigare utbildning, i arbetet eller på annat sätt måste då kunna ”växlas in” och ge möjlighet till smidig påbyggnad i sådan utbildning som leder vidare till det nya jobbet eller yrkesområdet. Validering och erkännande av tidigare lärande är därför en central komponent för att möjliggöra ett livslångt lärande, som ger chans till såväl progression som byte av karriärväg. Med validering kan efterföljande utbildning inriktas till de delar där individen har behov av att komplettera kunskaper och färdigheter som han eller hon har utvecklat tidigare.

De förändrade kompetenskraven gör att det livslånga lärandet behöver förstärkas. Med validering kan kostnadseffektiviteten säkras

¹ SOU 2016:85 *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle*, s.163.

² Analysgruppen för arbetet i framtiden (2015) *Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad*.

i de kontinuerliga utbildningsinsatser som kommer att krävas. Fungerande validering och erkännande av tidigare lärande inom högskolan är nödvändigt för att skapa ett utbildningssystem utan återvändsgränder.

3.1.2 Formellt dokumenterad kompetens underlättar rörlighet och matchning

Utbildning som arbetsgivaren bekostar helt eller delvis eller som bedrivs på betald arbetstid, spelar en viktig roll för individers livslånga lärande. Sverige har jämfört med andra EU-länder ett högt deltagande i utbildning bland vuxna. Den största andelen sker inom ramen för personalutbildning som organiseras och finansieras av arbetsgivare. De senaste uppgifterna om omfattningen av personalutbildning anger att sju av tio sysselsatta deltog i minst en personalutbildningsaktivitet 2011/2012.³

Personalutbildning handlar framför allt om kortare, icke-formella utbildningar. I ungefär vart tredje fall är utbildningsaktiviteterna längre än 50 timmar. Den ger sällan eller aldrig formella intyg, förutom i de fall då personalutbildningen sker i form av en poänggivande uppdragsutbildning vid högskola, yrkeshögskola eller inom den kommunala vuxenutbildningen. Den poänggivande uppdragsutbildningen inom högskolan motsvarade år 2014 ungefär 7 500 helårsstudenter. Utvecklingen visar på en svag ökning över tid, år 2002 motsvarade den poänggivande uppdragsutbildningen vid universitet och högskolor 6 000 helårsstudenter.⁴

Ur ett livslångt lärande perspektiv finns en viktig skillnad mellan icke-formell och formell vidareutbildning. Den som genomfört en formell utbildning med godkänt resultat får ett utbildningsbevis eller betyg som har ett erkänt värde också utanför den nuvarande arbetsplatsen. Det formella beviset underlättar om individen vill bygga på sin kompetens genom reguljär utbildning för att fördjupa sina kunskaper eller bredda sin kompetens. Ett formellt utbildningsbevis, eller en erkänd kvalifikation av annat slag, gör det också enklare att byta jobb. Medan den nuvarande arbetsgivaren sannolikt känner den anställdes kompetens även utan formell dokumentation kan det

³ SCB (2014) *Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012*.

⁴ Universitetskanslersämbetet (2016c) *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*.

underlätta för den individ som av olika skäl vill eller måste söka nytt arbete om han eller hon kan visa upp en erkänd kvalifikation för potentiella nya arbetsgivare.⁵

Med fungerande validering inom högskolan kan individer ges möjlighet att få sin reella kompetens formellt dokumenterad. Detta underlättar rörligheten och matchningen på arbetsmarknaden.

3.1.3 Kompetensutvecklingsbehoven finns i stor utsträckning på högskolenivå

De senaste decennierna har såväl befolkningens utbildningsnivå som kompetenskraven i arbetslivet ökat. För att få en bild av behoven av och efterfrågan på fortbildning och vidareutbildning lät TCO genomföra en enkätundersökning bland yrkesverksamma tjänstemän under hösten 2015.⁶ Statistiska centralbyrån ansvarade för undersökningen som baserades på ett slumpmässigt urval av personer i åldrarna 30–55 år som arbetade inom elva olika yrkesområden. Totalt svarade 2 963 personer på enkäten.

Undersökningen visade att yrkesverksamma ser ett stort behov av vidareutbildning. Av de tillfrågade var det 44 procent som tror att de kommer behöva kompetensutveckling nu eller i framtiden som de inte räknar med att kunna få genom sin arbetsgivare. Nästan nio av tio angav att de behöver fort- och vidareutbildningen inom den närmaste femårsperioden. Det vanligaste skälet till det upplevda behovet av vidareutbildning var för att kunna avancera inom sitt yrke eller bransch (54 procent) medan var fjärde angav att skälet var att kunna byta jobb eller yrke och 13 procent svarade att de behövde vidareutbildning för att vara säkra på att få behålla sitt nuvarande jobb.

Det finns således en tydlig efterfrågan på vidareutbildning i omställningssyfte. Högskoleutbildning var den utbildningsform som nära två tredjedelar av tjänstemännen (63 procent) uppgav att de skulle välja för sin kompetensutveckling. Den höga andelen förklaras sannolikt till stor del av att 60 procent av de tillfrågade hade en eftergymnasial utbildning längre än tre år och ytterligare 20 procent hade en kortare eftergymnasial utbildning. Men även bland tjänste-

⁵ Landell E (2015) *Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet*.

⁶ TCO (2017) *Återkommande utveckling – Förslag till ett omställningsuppdrag för högskolan*.

män med som högst gymnasial utbildning var högskolan första-handsvalet för vidareutbildning.

Undersökningen visade också att det främst är utbildningar som är kortare än ett år som efterfrågas av yrkesverksamma tjänstemän. Ungefär var tredje svarade att de kunde tänka sig en utbildning längre än ett år. Sex av tio svarade också att de skulle föredra studier som kunde kombineras med arbete. TCO konstaterar att flexibel utbildning som kan kombineras med arbete eller som minimerar frånvarotiden från arbetet eller behovet att gå ner i arbetstid, förbättrar de privatekonomiska möjligheterna till vidareutbildning.

Ett flexibelt utbildningsutbud inom högskolan är därmed en viktig förutsättning för att möjliggöra det livslånga lärandet som behövs på arbetsmarknaden. En annan förutsättning är att utbildningen kan avgränsas till de delar där individen har behov av att komplettera eller vidareutveckla sin kompetens. Validering inom högskolan ger förutsättningar att bygga vidare på den kompetens individen redan har utvecklat i tidigare formell eller icke-formell utbildning eller genom informellt lärande i arbetet eller på annat sätt.

För att möta behoven av mer avgränsad fortbildning och vidareutbildning och bli en relevant part i det livslånga lärandet behöver erkännande av tidigare lärande bli en naturlig del av universitet och högskolors verksamhet.

3.2 Bestämmelser om reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande

Möjligheten att få sin reella kompetens validerad för behörighet eller tillgodoräknande är reglerad i högskoleförordningen. Bedömning av reell kompetens ingår därmed i alla universitets och högskolors arbete. En sökande som saknar formell behörighet för tillträde till utbildning har rätt att få sin reella kompetens bedömd av en högskola enligt högskoleförordningens bestämmelser. Bedömning av reell kompetens i högskolan för behörighet kan leda till såväl grundläggande behörighet som särskild behörighet och gäller vid antagning till all högskoleutbildning, dvs. utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Högskolor ska också bedöma en students reella kompetens för tillgodoräknande av kunskaper och färdigheter inom ramen för en utbildning.

En högskolas beslut om bedömning av reell kompetens vid behörighetsprövning och tillgodoräknande kan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

3.2.1 Behörighet

Reell kompetens för behörighet infördes 2003

Möjligheten att bli behörig till grundläggande högskolestudier genom att återropa reell kompetens infördes i högskoleförordningen 1 januari 2003 efter förslag av regeringen i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15). De förslag som lämnades i propositionen hade sin utgångspunkt i synen på det livslånga lärandet och syftade till att främja en breddad rekrytering till högskolan.

Bedömning av reell kompetens var dock inte något helt nytt för högskolan. Tidigare skulle undantag från behörighetsvillkoren göras för sökande som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet hade förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren. Högskolorna tillämpade dock bestämmelsen om möjlighet till dispens från ställda behörighetskrav alltför restriktivt. Regeringen ansåg därför att den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig grundläggande högskoleutbildning också ska anses ha grundläggande behörighet för sådan utbildning. I och med ändringen i högskoleförordningen 2003 upphörde reell kompetens att vara ett undantag vid behörighetsbedömningen. I stället blev reell kompetens en egen behörighetsgrund parallell till behörighetsgrunderna formella betyg och den så kallade 25:4-regeln. Rätten till undantag från behörighetsvillkoren för sökande med förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren fanns dock fortfarande kvar.

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) skiljer också på behörighet genom reell kompetens och undantag från behörighetskrav. ÖNH har i ett beslut konstaterat att en sökande visserligen inte kan anses ha styrkt sin grundläggande behörighet genom reell kompetens, men att den sökande ändå har visat att hon har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. ÖNH ansåg att det

därför fanns skäl att medge undantag från kravet på grundläggande behörighet.⁷

Förslagen om att reell kompetens kan ge behörighet syftade inte till att påverka nivån på de förkunskapskrav som ställs för behörighet till högre utbildning. I propositionen anges att universitet och högskolor är bäst lämpade att validera den enskildes reella kompetens i förhållande till de förkunskapskrav som ställs för lärosätets utbildningar. Varje högskola ska således göra en individuell bedömning av sökandens reella kompetens. Sådana bedömningar får inte göras schablonmässigt, utan högskolan måste göra en individuell värdering av de återopade meriterna. Regeringen framhöll att detta inte innebär att kraven sänks.⁸

Nuvarande reglering

Möjligheten till grundläggande och särskild behörighet genom reell kompetens regleras i 7 kapitlet högskoleförordningen (1993:100) om tillträde till utbildning. För utbildning på grundnivå och avancerad nivå anges reell kompetens på följande sätt: ”genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.” (5 § första stycket 5, 8 § andra stycket, 25 § tredje stycket, 28 § första stycket 2 och 31 § tredje stycket). För tillträde till utbildning på forskarnivå anges i stället att grundläggande behörighet har den som på något annat sätt inom eller utom landet förvärvat i huvudsak motsvarande kunskaper (39 § första stycket 3). En högskolas beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § 3 högskoleförordningen).

Reell kompetens vid behörighetsprövning inför utbildning på grundnivå och avancerad nivå innebär att en sökande kan vara behörig genom svensk utbildning, utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller någon annan omständighet. Kravet är att den sökande bedöms ha förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. För

⁷ Överklagandenämnden för högskolan. Beslut 2012-08-17 (reg.nr 33-609-12).

⁸ Prop. 2001/02:15, s. 54.

sökande till utbildning på forskarnivå gäller att sökande på något annat sätt inom eller utom landet förvärvat i huvudsak motsvarande kunskaper.

3.2.2 Tillgodoräkning

I propositionen *Den öppna högskolan* framhölls även betydelsen av att en person kan tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter som han eller hon har fått från annan utbildning eller som har förvärvats i yrkesverksamhet. Bestämmelsen i 6 kap. 7 § högskoleförordningen om rätt att tillgodoräkna sig utbildning genom reell kompetens fanns sedan tidigare, och några förslag på ändringar lämnades inte i propositionen. Fram till 1 januari 2007 gällde rätten till tillgodoräkning baserat på reell kompetens grundläggande högskoleutbildning, där- efter gäller regeln utbildning på såväl grundnivå som på avancerad nivå och forskarnivå.

Nuvarande reglering

Rätten att tillgodoräkna sig utbildning genom reell kompetens har en student av annan utbildning än den som avses i 6 kap. 6 § högskoleförordningen, om de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. En student får även tillgodoräknas motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet (6 kap. 7 § högskoleförordningen). En högskolas beslut om tillgodoräkning av utbildning eller yrkesverksamhet får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § 4 högskoleförordningen.)

3.2.3 Skillnader i ordalydelse och omfattning

Beskrivningen av vilka kunskaper och färdigheter som avses i bestämmelserna om reell kompetens för behörighet på grundnivå och avancerad nivå skiljer sig från vad som anges i bestämmelsen om reell kompetens för tillgodoräkning. Reell kompetens för behörighet

kan grundas på tidigare utbildning, praktisk erfarenhet eller någon annan omständighet som gör att sökande bedöms ha förutsättningar för att tillgodogöra sig utbildningen. I bestämmelsen om reell kompetens för tillgodoräknande anges enbart tidigare utbildning eller yrkesverksamhet. Detta är snävare än skrivningen om reell kompetens för behörighet som även möjliggör behörighet om den sökande bedöms ha utvecklat reell kompetens på grund av någon annan omständighet.

Valideringsdelegationen anser att denna skillnad är olycklig och bidrar till osäkerhet om vad arbetet med bedömning av reell kompetens avser inom högskolan. I delbetänkandet *En nationell strategi för validering* angavs därför att högskoleförordningens regler om bedömning av reell kompetens för behörighet och för tillgodoräknande bör göras mer enhetligt.⁹ I avsnitt 5.7.1 lämnar utredningen förslag till ändringar av bestämmelserna om tillgodoräkningen.

3.3 Policyutveckling om bedömning av reell kompetens

Under 2000-talets början lyfte regeringen frågan om validering i syfte att främja det livslånga lärandet och breddad rekrytering. Det skedde bland annat i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) där regeringen angav inriktningen för hur högskolan i ökad utsträckning skulle bedöma den reella kompetensen hos sökande och studenter. Validering beskrivs i propositionen som den metod högskolorna bör använda för bedömning, värdering och erkännande av en persons reella kompetens.¹⁰ Också i propositionerna *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) och *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet* (prop. 2006/07:107) berörs frågor om bedömning av reell kompetens.

De regeländringar som genomförts med anledning av de olika propositionerna har huvudsakligen avsett ändrade tillträdesregler. Bedömningar och överväganden som lämnats har dock bäring också på frågan om erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande.

⁹ SOU 2017:18, s. 61.

¹⁰ Prop. 2001/02:15, s. 76–80.

3.3.1 Den öppna högskolan

I propositionen *Den öppna högskolan* gjorde regeringen bedömningen att det var alltför svårt att få reella kunskaper som inte motsvarades av formella meriter värderade i samband med antagning till universitet och högskolor. Reglerna för behörighet ändrades därför i syfte att undanröja hindren för den som hade kompetens för en sökt utbildning men inte uppfyllde de formella behörighetskraven.

Även betydelsen av tillgodoräknande av reell kompetens betonades i propositionen. Där framhölls att en person ska kunna tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter som han eller hon utvecklat utanför det formella utbildningssystemet för att på så sätt kunna få sin utbildningstid förkortad. Det var inte ekonomiskt försvarbart att personer ska behöva genomgå kurser av formella skäl när de har den reella kompetens som motsvarar kursinnehållet. Frågan om tillgodoräknande ansågs särskilt viktig i ljuset av den då nya utbildningsformen kvalificerad yrkesutbildning.

Högskolans medverkan i det livslånga lärandet

De bedömningar och förslag till ändringar av regelverket som lämnades i propositionen *Den öppna högskolan* hade sin utgångspunkt i målet att främja det livslånga lärandet. I propositionen framhölls att det var av stor vikt att universitet och högskolor fortsatte att utveckla sin roll i det livslånga lärandet.

I propositionen beskrevs att livslångt lärande ställer individens egna utbildningsönsknningar och intressen i centrum samtidigt som arbetsmarknadens och näringslivets behov av kompetensutveckling betonas. Ett kontinuerligt lärande – såväl formellt, icke-formellt som informellt – kräver i sin tur en institutionell och strukturell uppbackning. Det medför behov av ett förändrat förhållningssätt där vidareutveckling av innehåll, arbetsformer och distributionsformer i högskoleutbildningen är av central betydelse. Likaså har det livslånga lärandet bäring på frågor om bland annat hur universitet och högskolor styrs och hur resurser fördelas, urval och strukturering av kunskap tillsammans med pedagogisk förnyelse, infor-

mation och vägledning, samt metoder för att bedöma och värdera kompetens.¹¹

Vidare framhölls i propositionen att människor har olika kunskaper och kompetenser som de utvecklar både inom ramen för formell utbildning och genom informellt lärande i arbete och vardagsliv. Inte minst yrkesverksammas behov av kompetensutveckling innebär att individer med skilda utbildningsbakgrunder och yrkeserfarenheter vill och behöver ta del av kurser och program vid högskolan. Att kunna dokumentera den kompetens en enskild har är därför viktigt inom högskolan.

Metodutveckling och samarbete mellan lärosäten om bedömning av reell kompetens

I propositionen aviserade regeringen en särskild satsning på utvecklingsarbete avseende värdering av reell kompetens. Lärosätenas utvecklingsidéer och pågående arbete skulle utgöra utgångspunkten för arbetet som skulle komplettera den utveckling av validering som pågick på gymnasial nivå och i förhållande till arbetslivets krav. Högskoleverkets erfarenheter av värdering av utländska högskoleutbildningar skulle också tas till vara i arbetet. Drygt 70 miljoner kronor fördelades till universitet och högskolor för sådant utvecklingsarbete.

Universitet och högskolor uppmanades även att samarbeta kring validering för att utveckla metoder och sprida erfarenheter. Regeringen framhöll också att lärosätena borde utarbeta gemensamma krav för likvärdiga utbildningar inom samma ämnesområde. På så sätt skulle risken minska att den som söker utbildningar med samma inriktning på flera olika lärosäten får sin reella kompetens värderad på olika sätt.

3.3.2 Ny värld – ny högskola

I propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) behandlades frågor som syftade till att öka svensk högskoleutbildnings internationalisering och attraktivitet, skapa tydlighet och jämför-

¹¹ Prop. 2001/02:15, s. 69.

barhet internationellt och nationellt, bidra till höjd kvalitet, breddad rekrytering och skapa en större tydlighet i tillträdesreglerna. Mot bakgrund av Sveriges deltagande i Bologna-processen (se avsnitt 5.2.2) lämnades förslag till förändringar i utbildnings- och examensstrukturen med bland annat en ny nivåindelning av den högre utbildningen i grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Den dåvarande Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning fick efter att riksdagen beslutat om propositionen i uppdrag att stödja samarbete mellan lärosätena vid införandet av den nya utbildnings- och examensstrukturen. Regeringen fördelade även 20 miljoner kronor i särskilda medel till lärosätena för bland annat utveckling av förväntade studieresultat (*learning outcomes*) för kurser och program.¹²

Ett kompetensbaserat synsätt etableras i målbeskrivningarna

Läranderesultat (*learning outcomes*), eller förväntade studieresultat som är det uttryck som används i propositionen, är ett nyckelbegrepp inom Bologna-processen. I propositionen anger regeringen att lärosätena för alla kurser bör ange mål som beskriver de kunskaper som studenterna förväntas ha tillägnat sig vid slutet av kursen. Kunskap innefattar i detta sammanhang flera olika kunskapsformer, såsom faktakunskaper, förståelse, förtrogenhet och färdigheter. De formulerade målen för varje kurs avgör kursens nivå-tillhörighet.

Med ny examensstruktur behövde också nya examensbeskrivningar utformas för alla examina, och i propositionen angav regeringen de huvudsakliga principerna. Inom ramen för Bologna-processen hade utbildningsministrarna kommit överens om att utarbeta en referensram för jämförbara och förenliga kvalifikationer eller examina (*European Qualifications Framework, EQF*). För att kunna åstadkomma en jämförbarhet mellan och inom länder behövde alla examensbeskrivningar följa en gemensam struktur. Även denna struktur skulle utgå från beskrivningar av förväntade studieresultat (*learning outcomes*).

Såväl generella och konstnärliga examina som yrkesexamina skulle därför visa nivån på de kunskaper, färdigheter och förmågor som

¹² Regeringsbeslut 2006-03-23 U2006/2477/UH samt U2006/2457/UH.

studenten ska ha uppnått för att kunna få respektive examen. Därigenom skapas tydlighet i examenskraven och större jämförbarhet mellan olika examina nationellt och internationellt. Det skapar också en tydlighet för arbetsgivare på såväl en nationell som en internationell arbetsmarknad.¹³ I propositionen framhölls även att formulerade förväntade studieresultat, eller läranderesultat, har en viktig funktion som instrument vid bedömning av behörighet till studier på nästa nivå, vid tillgodoräknande och vid bedömning av reell kompetens.

Behörighet till samtliga nivåer med reell kompetens

Regeringen konstaterade i propositionen att det sedan tidigare fanns bestämmelser som gjorde det möjligt att uppfylla kravet på grundläggande behörighet till grundläggande högskoleutbildning på grundval av reell kompetens och att en liknande bestämmelse fanns för tillträde till utbildning på forskarnivå. Med den nya nivåindelningen av svensk högskoleutbildning borde det därmed vara möjligt för en individ att uppfylla kravet på grundläggande behörighet med reell kompetens även för tillträde till program som ledde till en generell examen på avancerad nivå.

I detta sammanhang framhölls också att det var viktigt att lärosätena fortsatte att utveckla metoderna för bedömning av reell kompetens för att sökande med olika bakgrunder och erfarenheter skulle kunna antas.

Samma principer för tillgodoräknande på samtliga nivåer

Med ett införande av de tre nivåerna för högskoleutbildning och genomförande av de bedömningar som regeringen gjorde i propositionen fanns även skäl att se över bestämmelserna som avser tillgodoräknande. Regeringen bedömde att samma principer för tillgodoräknande som gällde grundläggande högskoleutbildning också borde gälla för tillgodoräknande inom utbildning på grundnivå, avancerad nivå och på forskarnivå.

¹³ Prop. 2004/05:162, s. 98–99.

De nya nivåbeskrivningarna, examensbeskrivningarna, de lokala målen för examina och målen för kurserna framhölls som viktiga verktyg för lärosätena i deras bedömningar av möjligheter till tillgodoräknande. Med mer preciserade och utförliga beskrivningar av de studieresultat som studenten förväntas uppnå underlättas jämförbarheten och tillämpningen av bestämmelserna om tillgodoräknande. Regeringen betonade också att lärosätena vid denna tillämpning bör anlägga ett helhetsperspektiv med utgångspunkt i beskrivningen av målen för utbildningen.¹⁴

3.3.3 Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet

Bedömning av reell kompetens rättvisare än 25:4-regeln

I propositionen *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet* (prop. 2006/07:107) föreslog regeringen att regeln om grundläggande behörighet på grund av ålder, arbetslivserfarenhet och kunskaper i svenska och engelska, den så kallade 25:4-regeln, skulle tas bort. Som skäl angavs vikten av att behörighetsreglerna uppfattas som likvärdiga och rättssäkra. Kunskaper och erfarenheter som har inhämtats via exempelvis arbetslivet kan ge en god grund för att tillgodogöra sig högre utbildning. Åldersgränsen 25 år ansågs dock vara godtyckligt satt och kravet på fyra års arbetslivserfarenhet var schablonmässigt. Regeringen menade att 25:4-regeln innebar olika krav på förvärvade kunskaper för att uppfylla kraven på grundläggande behörighet för olika grupper av sökande. Likvärdiga krav borde ställas på alla, oavsett ålder.¹⁵

Detta skulle dock inte innebära att vägen till högskolan skulle stängas för dem som var behöriga enligt 25:4-regeln. Dessa sökande skulle i stället kunna bli behöriga genom en individuell prövning av deras reella kompetens. Bedömning av reell kompetens framhölls som ett rättvisare system då det utgick ifrån individens faktiska kompetenser och inte från schabloner.

Att ta bort 25:4-regeln skulle öka lärosätenas ansvar för att utarbeta metoder för bedömningen av reell kompetens. Det fanns också skäl, menade regeringen, att anta att fler än tidigare kunde komma

¹⁴ Prop. 2004/05:162, s. 106–108

¹⁵ Prop. 2006/07:107, s. 16.

att begära att få sin reella kompetens bedömd och noterade att flera instanser uttryckt att resurser borde tillföras högskolorna för det arbetet.

Kvalitetssäkring och samverkan mellan lärosäten

Regeringen framhöll också att det var viktigt att högskolorna samverkade för att utarbeta metoder, inte minst i ett internationellt perspektiv med ökad rörlighet av arbetskraft och kompetens. Det låg också i linje med den europeiska unionens utbildningsmål som betonar vikten av att utveckla metoder för bedömning och erkännande av informellt och icke-formellt lärande. Effektiva metoder för bedömning av reell kompetens var nödvändiga mot bakgrund av det livslånga lärandet och Lissabonstrategins (se avsnitt 5.2.1) mål att medborgarna ska ha möjlighet att vidareutbilda sig för att kunna anpassa sig till en föränderlig arbetsmarknad med nya kompetenskrav.

Det konstaterades också att ett nationellt kvalitetssäkringssystem för bedömning av reell kompetens var viktigt och regeringen hade därför för avsikt att ge det dåvarande Högskoleverket i uppdrag att kvalitetssäkra metoder samt följa upp och stödja arbetet med bedömning av reell kompetens i högskolan. Resultatet av uppdraget skulle ligga till grund för bedömningar av behovet av ytterligare insatser för att främja lärosätenas arbete med validering.

3.4 Lärosätena utvecklar arbetet med bedömning av reell kompetens

I propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) bedömde regeringen att metoder för bedömning av reell kompetens i förhållande till högre utbildning behövde utvecklas. I samband med att propositionen beslutades gjorde regeringen en särskild satsning på utvecklingsarbete om värdering av reell kompetens. Sammanlagt 70,5 miljoner kronor fördelades till universitet och högskolor för utvecklingsarbetet.

Även Rekryteringsdelegationen som fanns åren 2002–2004, fördelade pengar till valideringsprojekt inom högskolan. Delegationen tillsattes för att stödja högskolorna i arbetet med att motverka

snedrekryteringen till högre utbildning. Totalt fördelades 4,2 miljoner till olika valideringsprojekt.¹⁶

Inga särskilda utvecklingsmedel för utveckling av arbetet med bedömning av reell kompetens tillfördes med anledning av förslag och bedömningar i propositionerna *Ny värld – ny högskola* och *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet*.

3.4.1 SUHF:s projekt om validering av reell kompetens

I propositionen *Den öppna högskolan* uttryckte regeringen att lärosätena ställdes inför stora utmaningar med anledning av de ställningstaganden som gjordes om validering av reell kompetens i relation till behörighetskraven, tillgodoräknande av kunskaper och färdigheter samt anpassning av studiernas upplägg till individers reella kompetens. Därför förordade regeringen ett samarbete mellan lärosätena för att utveckla metoder och sprida erfarenheter.

Mot bakgrund av detta tog Sveriges Universitets- och högskoleförbund (SUHF) initiativ till ett projekt som syftade till att samordna lärosätenas arbete med att utveckla metoder för validering av reell kompetens.¹⁷ Samtliga universitet, högskolor och konstnärliga högskolor deltog i projektet, som pågick under åren 2002 och 2003.

Tyngdpunkten i projektet låg på metoder och frågeställningar kring validering för grundläggande och särskild behörighet och rutiner för detta. Tillgodoräknandefrågor togs upp i mer begränsad utsträckning eftersom ändringarna i högskoleförordningen berörde bestämmelserna om behörighet.

Behov av gemensam databas och gemensamt förhållningssätt

Valideringsprojektet omfattade olika delar. Information samlades in om arbetet med validering av reell kompetens, och erfarenheter spreds mellan högskolor. Nätverk skapades av personer vid lärosätena som aktivt arbetade med frågan. Ett ytterligare syfte var att initiera ett utökat samarbete mellan lärosätena om bedömningar och en

¹⁶ Rekryteringsdelegationen (2004) *Breddad rekrytering – en fråga om visioner, incitament och attityder*, s. 50.

¹⁷ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2003) *SUHF:s projekt om validering av reell kompetens*.

kontinuerlig dialog fördes med andra myndigheter i avsikt att inkludera även dessa. Att utarbeta förslag på konkreta metoder och arbetssätt för validering av reell kompetens ingick dock inte i projektet, detta var de enskilda högskolornas ansvar.

Projektet hade två målsättningar. Den första var att skapa en *gemensam databas* till stöd för högskolornas arbete. I databasen skulle lärosätena kunna dokumentera beslut avseende reell kompetens samt grunderna för dessa. En helt ny databas bedömdes inte kunna ge samma fördelar som en vidareutveckling av studiedokumentations-systemet Ladok. Projektet förordade därför en utbyggnad av Ladok.

Den andra målsättningen var att lägga grunden till ett för lärosätena *gemensamt förhållningssätt* till validering av reell kompetens. Arbetet resulterade i ett förslag till gemensamma rekommendationer som efter att de remitterats till samtliga medlemmar i SUHF, antogs av SUHF:s styrelse (se avsnitt 3.4.2).

Hinder för ett varaktigt arbete med validering

I projektets slutrapport¹⁸ identifierades ett antal hinder för ett sammanhållet och varaktigt arbete med validering inom högskolan. Vad gäller hinder i regelverket konstaterades att:

- Olika avsnitt i högskoleförordningen har tillkommit vid olika tidpunkter, vilket medfört att de upplevs som motstridiga och svåra att tolka.
- Förhandsbesked (om behörighet) och möjligheten att överklaga dessa är inte reglerat i högskoleförordningen, vilket ansågs minska rättssäkerheten för en sökande. Förhandsbesked framhölls som avgörande för en individs möjligheter att planera för fortsatta studier.
- Endast den som är student kan komma i fråga för ett tillgodoräkande.
- Den som förklaras behörig på grundval av reell kompetens saknar ett meritvärde att konkurrera med (urvalsproblematiken).

¹⁸ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2003) *SUHF:s projekt om validering av reell kompetens*.

Det största hindret framhölls dock vara *de ekonomiska incitamenten*. Tillgodoräknanden grundade på reell kompetens medförde både en ökad arbetsinsats för lärosätena och ökade kostnader. Arbetsgruppen ansåg att lärosätena borde kompenseras för detta. I rapporten lämnades även ett förslag till lösning som innebar att tillgodoräknande baserat på reell kompetens skulle utgöra grund för beräkning av ersättning på motsvarande sätt som för utresande utbytesstudenter.

3.4.2 Rekommendationer för arbetet med validering

Sveriges Universitets- och högskoleförbunds (SUHF) valideringsprojekt utmynnade i en uppsättning rekommendationer för arbetet med validering av reell kompetens inom högskolan. Rekommendationerna, som inte är bindande, antogs den 30 oktober 2003.¹⁹ Rekommendationerna berör huvudsakligen bedömning av reell kompetens för behörighet, men även tillgodoräknande baserat på tidigare icke-formellt och informellt lärande omfattas i mindre delar.

Reell kompetens avser den samlade kompetens en individ har, oavsett hur han eller hon skaffat sig den

Den reella kompetensen prövas i samband med en ansökan om tillgodoräknande av annan utbildning än högskoleutbildning eller av yrkeserfarenhet eller då den sökandes behörighet till en viss utbildning prövas. Rekommendationerna är tydliga med att reell kompetens utgör en egen behörighetsgrund vid sidan av den formella behörigheten. Den som bedömts ha grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå och/eller till specifik utbildning på grundval av reell kompetens är behörig på samma sätt som den som är behörig på formella meriter.

I rekommendationerna diskuteras frågan om åldersgräns för när någon ska anses ha uppnått tillräcklig reell kompetens för att vara aktuell för en valideringsprocess. En riktlinje i rekommendationerna är att minst ett par år bör ha gått efter avslutat ungdomsgymnasium

¹⁹ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2003) *Rekommendationer för arbetet med att validera reell kompetens inom högskolan*. Rekommendationerna har i mindre delar reviderats av SUHF:s styrelse 2009 och 2012.

för att det ska finnas förutsättningar för att reell kompetens har utvecklats.

Information till sökande om bedömning av reell kompetens för behörighet

I samband med en ansökan till en utbildning prövas behörigheten. Rekommendationerna anger att om inga handlingar finns som styrker behörigheten ska den sökande få meddelande om att denna inte är uppfylld och möjlighet att inom viss tid komplettera ansökan. Meddelandet bör innehålla information om att både formella meriter och reell kompetens kan ligga till grund för behörighet. Meddelandet bör också ge anvisningar om hur den sökande ska gå tillväga för att hans eller hennes reella kompetens ska kunna prövas.

Även kompetens som inte är styrkt skriftligen ska beaktas så långt det är möjligt. En behörighetsbedömning ska också kunna göras utanför en antagningsomgång då frågan om behörighet är viktig för en sökandes fortsatta studier. Så långt det är möjligt ska den sökande kunna få ett förhandsbesked (om behörighet). Av detta ska framgå för vilken utbildning och vilken/vilka terminer det gäller och beskedet ska bifogas vid en ansökan.

Rekommendationerna innehåller utförliga anvisningar för hur bedömningen av den reella kompetensen ska göras. Den sökande ska alltid ges tillfälle att skriftligen utförligt beskriva sin reella kompetens, hur den förvärvats och på vilket sätt den ger förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen.

Högskolorna ska även tillhandahålla information om hur man ansöker om förhandsbesked, vad som ska bifogas, hur länge ett förhandsbesked är giltigt, hur processen går till och vilka möjligheter till hjälp och rådgivning som finns.

Ett generöst förhållningssätt till tillgodoräknande

I rekommendationerna framhålls att rätten till tillgodoräknande är viktig för det livslånga lärandet och att högskolan ska främja ett generöst förhållningssätt till tillgodoräknande. I föreskrifter och arbetsordningar ska högskolan ge exempel på de metoder som används i provningen för tillgodoräknande av reell kompetens.

I examensbeviset ska tillgodoräkandet dokumenteras med tydlig koppling till den utbildning eller yrkeserfarenhet som tillgodoräkandet grundar sig på. Rekommendationerna anger också att lärosätena bör samverka vid bedömningar och så långt det är möjligt hjälpa varandra att bedöma ansökningar om tillgodoräkande av reell kompetens om kompetens saknas för att göra prövningen vid det lärosäte där den sökande ansökt om tillgodoräkande.

Tydlig dokumentation av behörighets- och tillgodoräkandebeslut

För att effektivisera arbetet och garantera rättssäkerheten för den sökande anger rekommendationerna att besluten och grunderna för dessa bör vara öppett och tydligt dokumenterade. Av dokumentationen ska framgå vad prövningen gäller, vilken kompetens den sökande har, hur kompetens som inte kunnat styrkas skriftligen erkänts och vad prövningen resulterade i.

Lärosätena ska normalt godta varandras bedömningar

Ett beslut om behörighet från ett lärosäte har inte nationell giltighet. Om en sökande bedömts behörig till grundläggande högskoleutbildning ska dock denna bedömning enligt rekommendationerna godtas av andra högskolor. Om någon bedömts ha behörighet till grundläggande högskoleutbildning och särskild behörighet för viss utbildning gäller att bedömningen normalt ska godtas av andra högskolor för behörighet till utbildning med likartat innehåll.

Inte heller tillgodoräkandebeslut har nationell giltighet. Rekommendationerna anger dock att ett tillgodoräkande för examen vid en högskola normalt ska godtas av andra högskolor förutsatt att examensinnehållet inte väsentligt skiljer sig åt.

3.4.3 Uppföljning av utvecklingen av bedömning av reell kompetens

Hösten 2004 gjorde Sveriges Universitets- och högskoleförbund (SUHF) en uppföljning av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens. En arbetsgrupp gavs i uppdrag att följa upp hur

regelverk och rekommendationer tillämpades på universitet och högskolor. I uppdraget ingick också att undersöka vilka ekonomiska konsekvenser reformen fått för lärosätena. Vidare ingick att följa upp utvecklingen av beslutsprocesser för bedömning av reell kompetens och hur sådana beslut dokumenterades.

Uppdraget genomfördes med hjälp av en enkät ställd till samtliga lärosäten, genom studiebesök och genom att ta del av studier och utredningar som berörde frågan om reell kompetens.

Mycket hade skett men hinder kvarstod

I arbetsgruppens rapport²⁰ konstaterades att det visserligen skett mycket på kort tid i arbetet med reell kompetens men att flera av de hinder för en framgångsrik etablering av arbetet som identifierats i SUHF:s valideringsprojekt fortfarande fanns kvar.

Av enkätsvaren framgick att nära nog samtliga universitet och högskolor tillhandahöll information om vad bedömning av reell kompetens är, hur ansökningsförfarandet går till och hur beslutsprocessen ser ut. Informationen var relativt enhetlig med avseende på bedömning av reell kompetens för behörighet men mer varierad vad gällde tillgodoräknande respektive förhandsbesked. Majoriteten av lärosätena lämnade få eller inga förhandsbesked och det lämnades sällan information om möjlighet till förhandsbesked. Lärosätena följde SUHF:s rekommendationer med några få undantag.

Resultatet av enkäten visade också att ett ökat samarbete mellan lärosätena vid bedömningar inte kommit till stånd. Merparten av bedömningarna gjordes lokalt vid de enskilda högskolorna. Av enkätsvaren framgick också att intresset att få sin reella kompetens bedömd hade ökat men att få blev behöriga.

Problemet med finansiering

Det tydligaste budskapet från lärosätena var att arbetet med bedömning av reell kompetens både hade medfört en ökad arbetsbelastning och tagit allt större resurser i anspråk. Arbetsgruppen konstaterade

²⁰ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2004) *Validering av reell kompetens inom högskolan år 2004 – hur har det gått?*

att det tar tid att utarbeta fungerande modeller och att informera om och sprida kunskap om arbetet med bedömning av reell kompetens. I likhet med den föregående rapporten framhölls att det största hindret var avsaknaden av positiva ekonomiska incitament.

För att lägga grunden till ett väl fungerande och långsiktigt arbete med validering av reell kompetens menade arbetsgruppen att förändringar i resurstilldelningssystemet borde övervägas. I rapporten framhölls att flera undersökningar och uppföljningar visat att validering medför avsevärda kostnader. De särskilda medel som tilldelats för utvecklingsarbetet hade varit betydelsefulla och avgörande för att arbetet skulle kunna påbörjas. När tillfälliga ekonomiska resurser upphör, förändras emellertid förutsättningarna för att nå goda resultat.

3.5 Hur gick det sedan?

3.5.1 Högskoleverkets rapport från 2009

Högskoleverkets rapport *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräkning*²¹ var resultatet av ett uppdrag att följa och stödja lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens som myndigheten fick i 2008 års regleringsbrev. I uppdraget ingick också att lyfta goda exempel och att ur dessa ta fram kvalitetssäkrade metoder för bedömning av reell kompetens. Rapporten bygger bland annat på svaren på en enkät som skickades till lärosätena. Utifrån analyserna av enkätsvaren och de processer lärosätena redogjort för samt genomgång av information på lärosätenas hemsidor bedömde Högskoleverket att det saknades heltäckande lösningar för att bedöma reell kompetens.

Reell kompetens för behörighet

En majoritet av lärosätena hade riktlinjer och rutiner för bedömning av reell kompetens för både grundläggande och särskild behörighet. I allmänhet saknades dock tydliga bedömningskriterier. Bedömningarna gjordes ofta av antagningshandläggare, men vid några läro-

²¹ Högskoleverket (2009) *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräkning*.

säten fanns även antagningsråd bestående av flera personer med ansvar att bedöma reell kompetens. Prövningen gjordes i första hand utifrån den dokumentation den sökande bifogat och det var ovanligt med prov eller tester vid bedömningarna. Av enkätsvaren framgick också att många lärosäten prövade reell kompetens innan eventuellt undantag från behörighetskrav gjordes. Detta menade Högskoleverket stämde väl överens med såväl högskoleförordningen som SUHF:s rekommendationer. Samtidigt indikerade enkätsvaren att det var vanligare att sökande beviljades undantag än att de bedömdes behöriga på grundval av reell kompetens.

De flesta lärosätena uppgav att det fanns möjlighet för sökande att få sin behörighet prövad mellan antagningsomgångarna och därigenom få ett förhandsbesked. Även om en majoritet av lärosätena på så sätt följde SUHF:s rekommendationer kring förhandsbesked om behörighet så fanns en viss restriktivitet och vid en del lärosäten gavs förhandsbesked i mån av tid och resurser. Information om möjligheten till förhandsbesked saknades ofta på lärosätenas hemsidor. En överväldigande majoritet av lärosätena uppgav även att de följde SUHF:s rekommendationer om att lärosätena ska godta varandras behörighetsbedömningar.

I redovisningen av enkätsvaren lyftes också meritvärdesproblematiken, det vill säga att behöriga genom reell kompetens saknade ett meritvärde att konkurrera med och därmed riskerade att inte bli antagna till utbildningar med högt söktryck.

Reell kompetens för tillgodoräkande

Något mindre än hälften av lärosätena uppgav i enkätsvaren att de hade riktlinjer och rutiner för handläggning av bedömningar av reell kompetens för tillgodoräkande. Ibland saknades riktlinjer för lärosätet som helhet men fanns på institutionsnivå. Många lärosäten uppgav att sådana bedömningar var relativt ovanliga vilket bidragit till att riktlinjer och metoder inte tagits fram. Det saknades samlade metoder och arbetssätt vid prövningarna, både mellan och inom lärosäten. Även det faktum att rätten att besluta om tillgodoräkande kan delegeras lyftes som orsak till olika tillämpningar inom ett lärosäte.

Enligt enkätsvaren godtog lärosätena oftast varandras bedömningar i samband med tillgodoräknande. Prövningar för behörighet och tillgodoräknande gjordes vanligen skilda från varandra även i de fall processerna skulle kunna ha samordnats. Som skäl angav lärosätena att det fanns en skillnad i processerna mellan att bedömas ha förutsättningar att klara en viss kurs och att ha kunskaper motsvarande kursens mål.

Högskoleverket konstaterade att lärosätena samarbetade även vad gällde bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande. I första hand rörde det sig om ett informellt samarbete men mer utvecklade samarbeten fanns inom exempelvis de nationella projekten VAL (se avsnitt 3.6.1) och SÄL, särskild lärarutbildning.

Svårigheter i arbetet med bedömning av reell kompetens

Resursfrågan framkom i enkäten som ett av de viktigaste problemen för lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens. Lärosätena såg bedömning av reell kompetens som mycket tids- och resurskrävande. Att bedömningen kostar pengar och att högskolan förlorar ersättning för studentprestationer vid tillgodoräknande framhölls som en bidragande faktor till att intresset för att arbeta med bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande var lågt.

En annan synpunkt var att antalet ansökningar om bedömning av reell kompetens var lågt och att det arbete som lades ner inte stod i proportion till resultatet. Bedömning av yrkeserfarenhet i förhållande till formell utbildning upplevdes som svårt eftersom det saknades tydliga och enkla kriterier för bedömning.

Bestämmelserna i högskoleförordningen upplevdes som otydliga. Lärosätena tyckte det var problematiskt att hålla isär begreppen reell kompetens, motsvarandebedömning och undantag vid behörighetsbedömningarna. Kunskaperna på lärosätena om högskoleförordningens bestämmelser beskrevs som låga och intresset var ofta svagt. Ytterligare en aspekt som lyftes av flera lärosäten var rättvis- och rättssäkerhetsaspekten. Lärosätena menade att det givet de olika förkunskaper och erfarenheter olika sökande åberopar var mycket svårt att garantera likvärdiga bedömningar.

Lärosätena såg också möjligheter

Universitet och högskolor såg även möjligheter i arbetet med bedömning av reell kompetens. Flera högskolor menade att arbetet var ett sätt att bredda studentgruppen och motverka snedrekryteringen till högskolan. Lärosätena framhöll också de samhällsekonomiska vinsterna med prövning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande i form av kortare vägar till högskolan för bland annat invandrare och sökande från studieovana miljöer. Även vinsterna för den enskilde genom förkortad studietid lyftes fram.

Några lärosäten menade också att bedömning av reell kompetens kunde medföra vinster för högskolan i form av ökad rekrytering och ett bättre utnyttjande av utbildningsplatser. Arbetet kunde även höja kvaliteten på utbildningen, genom mer utvecklade lärandemål för kurser och utbildningar och en utveckling av kursplanerna. Även pedagogiska överväganden kring hur man möter studenter med olika erfarenheter och hur dessa erfarenheter kan vara berikande för andra studenter med mer traditionell bakgrund lyftes fram som kvalitetshöjande faktorer.

Rekommendationer till lärosätena

Högskoleverkets rapport utmynnade i ett antal rekommendationer till lärosätena. Dessa tog sin utgångspunkt i verkets uppfattning att bedömningar av reell kompetens måste uppfattas som legitima, rättvisa, rättssäkra och pålitliga. För att säkerställa detta var det nödvändigt att högskolorna skapade en organisatorisk struktur med klart definierad ansvarsfördelning och tydliga rutiner för uppföljning, utvärdering och kvalitetskontroll. I ett kvalitetssäkringssystem för bedömning av reell kompetens måste enligt Högskoleverket vissa komponenter ingå:

- *Vägledning.* Hela ansvaret för att beskriva sin kompetens kunde inte läggas på den sökande. Vägledning var viktig i bedömningsprocessen och förslag lämnades på hur en sådan kunde organiseras.
- *Information.* Skäl till att få ansökte om att få sin reella kompetens bedömd var att lärosätenas information var bristfällig och att de inte nådde ut med informationen i tillräckligt stor utsträckning. Informationen till presumtiva sökande borde därför bli mer utförlig och lärosätena borde försöka hitta nya sätt att nå ut med informationen.
- *Tillräckliga resurser.* Lärosätena rekommenderades att avsätta tillräckliga resurser för att säkerställa en hög kvalitet i bedömningarna av reell kompetens.
- *Tydliga kriterier.* Att kunna definiera det som ska bedömas utgör första steget i en bedömningsprocess. För att kunna gå vidare med en bedömning behövdes tydliga bedömningskriterier. Lärosätena rekommenderades att samarbeta kring att ta fram beskrivningar för faktiska förkunskapskrav.
- *Kvalitetssäkring.* Lärosätena rekommenderades att ta fram ett dokument för kvalitetssäkring som skulle innehålla en beskrivning av organisation av och ansvarsfördelning inom processerna för bedömning av reell kompetens. Dokumentet borde också omfatta strategier för förankring, genomförande och uppföljning samt uppgifter om de nationella och lokala regelverk som styr arbetet med bedömning av reell kompetens.
- *Bedömarkompetens.* För att säkra kvaliteten och tillförlitligheten i bedömningarna rekommenderades lärosätena att säkerställa att bedömningarna gjordes av en grupp med de kvalifikationer och kompetenser som behövdes för att kunna göra bedömningar.

Vägen framåt

I enkäten ställde Högskoleverket också frågor om hur lärosätena tänkte sig det fortsatta arbetet med reell kompetens och vad som behövdes för att utveckla detta. Flera lärosäten uppgav att mer ekonomiska resurser var en förutsättning för att arbetet skulle fortsätta

att utvecklas. Bristen på resurser ansågs påverka både bedömningsprocessen och framtagandet av metoder för bedömning. Många lärosäten upplevde även att det saknades riktlinjer och rutiner och efterlyste sådana både från Höskoleverkets och SUHF:s sida. Andra önskemål var mer samarbete mellan lärosätena och ett nationellt förhållningssätt till reell kompetens. Några lärosäten förordade bättre tekniskt stöd, till exempel i form av ett virtuellt nationellt system där bedömningarna kunde göras tillgängliga i en sökbar databas. Flera lärosäten framhöll också att tydligare information om reell kompetens till sökande var en viktig faktor.

3.5.2 Validering med mervärde

I departementspromemorian *Validering med mervärde* (Ds 2016:24) lämnades förslag och bedömningar som syftade till att förtydliga vissa delar av regelverket om validering och att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Målsättningen var att öka tillgången till validering såväl inom utbildningssystemet som i arbetslivet. Fler personer behövde få möjlighet att få sin kompetens kartlagd, bedömd och erkänd.

Vad gäller validering inom högskolan konstaterades i promemorian att verksamheten inte fungerade tillfredsställande. En del av de problem i arbetet med att bedöma reell kompetens som redovisades i Höskoleverkets rapport återgavs. Till dessa hörde att bedömningarna hade låg prioritet och att lärosätena ansåg det vara svårt att bedöma reell kompetens. Vidare framhölls att det saknades samlade metoder och arbetsätt. I promemorian drogs slutsatsen att Höskoleverkets beskrivning av situationen i stor utsträckning fortfarande var giltig sju år senare.

Promemorian tog också upp problemet med avsaknaden av statistik om omfattningen av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens. Samlad uppföljning av hur många som bedömts behöriga med reell kompetens som behörighetsgrund saknades och i högskolornas redovisning av tillgodoräknanden gick det inte att skilja sådana som baserades på reell kompetens från tillgodoräknanden grundade på tidigare studier. Det konstaterades att det fanns ett utvecklingsbehov för att åstadkomma samlad och kvalitetssäkrad statistik. I promemorian gjordes därför bedömningen att Univer-

sitetskanslersämbetet borde ges i uppdrag att i samarbete med Universitets- och högskolerådet lämna förslag på hur en förbättrad statistisk uppföljning av universitets och högskolors bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande kan utformas.

I övrigt lämnades inga nya förslag avseende validering inom högskolan, utan promemorian hänvisade till det utvecklingsarbete som inletts under 2016 (se avsnitt 3.7).

3.6 Validering inom särskilda utbildningsatsningar

Högskolornas arbete med validering har även utvecklats genom särskilda utbildningsatsningar där validering av tidigare lärande för behörighet och/eller för tillgodoräknande har ingått som en viktig beståndsdel. Samtliga särskilda satsningar återfinns inom lärarutbildningsområdet och vanligen har de reglerats med särskilda förordningar. Nedan beskrivs två av dessa utbildningsatsningar som fortfarande pågår och som särskilt fokuserat på att utveckla arbetet med validering för tillgodoräknande.

3.6.1 Vidareutbildning av lärare (VAL)

Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL)²² är ett nationellt projekt som inleddes 2007. Syftet med VAL, som förlängts till 2030, är att säkra kvaliteten i undervisningen genom att göra det möjligt för yrkesverksamma lärare som saknar yrkesexamen att komplettera sin utbildning till en lärarexamen. VAL är inte den första satsningen med detta syfte. Till tidigare liknande satsningar hör Särskild lärarutbildning, SÄL I, II och III, och även Kompletterande lärarutbildning, KUT.

Inom VAL förekommer validering både för behörighet och för tillgodoräknande. Den långvariga satsningen har inneburit att kompetens om validering och bedömning av kunskaper och färdigheter som förvärvats i yrkesverksamhet har byggts upp på de lärosäten som

²² VAL regleras i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen samt i förordningen (2013:831) med ändringar i den nämnda förordningen.

medverkar i projektet. Gemensamma metoder och bedömningskriterier har tagits fram. Resurstilldelningen till dessa utbildningar är högre än till den reguljära lärarutbildningen, vilket möjliggör bedömnings- och valideringsarbetet, individanpassning, utveckling av särskilda kurser m.m.²³

Åtta lärosäten har i uppdrag att ge utbildningen inom VAL: Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Jönköping University, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Malmö universitet, Stockholms universitet och Umeå universitet. Det nationella samordningsansvaret för VAL ligger på Umeå universitet.

Förordningen har under den tid satsningen pågått ändrats flera gånger och den senaste ändringen möjliggjorde för obehöriga förskollärare med mångårig yrkeserfarenhet att genomgå vidareutbildningen. En förskollärarexamen omfattar 210 högskolepoäng. För obehöriga förskollärare med minst åtta års arbete i anställning som förskollärare finns sedan 2014 möjlighet att inom VAL validera kunskaper och färdigheter som utvecklats genom tidigare utbildning och i yrkesverksamhet inför antagning till kompletteringsstudier om 30 högskolepoäng inom den utbildningsvetenskapliga kärnan. Den som antas till vidareutbildningen måste kunna styrka att han eller hon har utvecklat de kunskaper och färdigheter som krävs inom det förskolepedagogiska ämnesområdet, motsvarande 120 högskolepoäng. Valideringen av den sökandes tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter görs mot bedömningskriterier som utarbetats utifrån examensmålen för förskollärarexamen. Den sökandes kunskaper och färdigheter kan baseras på tidigare högskoleutbildning, annan utbildning eller yrkesverksamhet som förskollärare. Cirka 100 obehöriga förskollärare med lång yrkeserfarenhet har antagits till denna vidareutbildning per år.²⁴

För erfarna ämneslärare utan tillräcklig ämnesutbildning för att vara behöriga lärare ges möjlighet att genom validering visa att man uppfyller ämneskraven i undervisningsämnet. Lärosäten inom VAL har utvecklat en metod för att synliggöra och säkerställa kunskaper och kompetens inom ämnesdidaktik inklusive metodik motsvarande 30 högskolepoäng. En ”valideringskurs” med detta innehåll erbjuds som ett alternativ till att läsa ytterligare 30 högskolepoäng inom

²³ Ds 2016:24, s. 156.

²⁴ Vidareutbildning av lärare (2016) *Validering av förskolepedagogiskt område*.

ämnet. Under 2015 och 2016 har totalt drygt 90 studenter påbörjat valideringskursen och drygt 50 studenter har avslutat den. Majoriteten av validanderna klarade valideringen under den termin som arbetet påbörjades.²⁵

3.6.2 Lärarlyftet II

Inom ramen för Lärarlyftet II som pågår sedan 2012 kan legitimerade lärare få fortbildning för att bli behöriga i alla de skolformer, årskurser och ämnen som de undervisar i. Från och med 2015 har deltagare i Lärarlyftet erbjudits möjlighet att få sina kunskaper och färdigheter validerade för tillgodoräknande. Stockholms universitet fick i särskilt uppdrag från regeringen att tillsammans med andra lärosäten utveckla nationella former för kartläggning och likvärdig bedömning vid sådan validering.²⁶ Utvecklingsarbetet bedrevs med särskilda medel under åren 2013–2015.

Tillgodoräknande inom Lärarlyftet

Lärarlyftet är en satsning som bland annat vänder sig till lärare som vill utöka sin legitimation med fler behörigheter eller erhålla en speciallärarexamen. För att delta i en kurs i Lärarlyftet måste den sökande ha en behörighetsgivande lärarexamen och redan undervisa i ett ämne som han eller hon saknar behörighet i. Det krävs också att den sökande är anställd av en kommun eller friskola och att arbetsgivaren godkänt deltagandet. Lärarlyftet bedrivs i uppdragsutbildningsform på uppdrag av Statens skolverk.²⁷

Valideringen inom Lärarlyftet innebär en kartläggning och bedömning av den sökandes kunskaper och färdigheter i förhållande till lärandemålen för den eller de kurser som han eller hon är antagen till. På så sätt kan vägen till utökad behörighet i fler undervisningsämnen eller speciallärarexamen förkortas för deltagarna. Validering och tillgodoräknande av tidigare utbildning eller kunskaper och färdigheter som förvärvats i yrkesverksamhet har gjorts möjligt genom

²⁵ Vidareutbildning av lärare (2017) *Validering av ämnesdidaktik inklusive metodik*.

²⁶ Prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 16, s. 57.

²⁷ Utbildning inom Lärarlyftet regleras i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal.

att det i den särskilda förordningen för Lärarlyftet hänvisas till högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräkande.

Valda – ett digitalt ansöknings- och administrationssystem

I det inledande skedet av det särskilda utvecklingsprojektet 2013–2015 konstaterade projektgruppen att det på många lärosäten råder osäkerhet om både administrativa och akademiska processer. Validering beskrevs som en svår och resurskrävande process, och vikten av ekonomiska incitament framhölls av flertalet lärosäten. I projektet utgick man från hypotesen att ekonomiska incitament säkerligen är viktigt, men inte tillräckligt för att skapa goda förutsättningar för validering. Projektet tog fasta på känslan av osäkerhet inför valideringsuppdraget och formulerade målsättningen att projektet skulle utveckla och erbjuda ett stöd som var systematiskt och konkret och som skulle få legitimitet på lärosätena.²⁸

Inom valideringsprojektet utvecklades ett processtöd för arbetet med validering inom Lärarlyftet, det digitala verktyget Valda (Validering – digitalt ansöknings- och administrationssystem). Systemet utvecklades för att de lärosäten som deltar i Lärarlyftet enkelt ska kunna använda det på egen hand. Genom att ansluta en administratör till systemet kan ett lärosäte som deltar i Lärarlyftet ta emot ansökningar om validering i Valda och systemet stödjer sedan den fortsatta processen i form av kartläggning och bedömning och vidare till beslut.

Valda tillhandahåller även ett omfattande processtöd i form av såväl processbeskrivningar som manualer och tekniskt och annat stöd. Avslutade ärenden finns sparade i en databank. Tidigare bedömningar är alltså sökbara för lärosäten kopplade till Valda, vilket bidrar till att effektivisera bedömningsarbetet och säkerställa att likartade meriter bedöms på ett likvärdigt sätt. Den manual för validering för tillgodoräkande som utarbetats inom Lärarlyftet diskuteras vidare i avsnitt 5.4.4.

Systemet Valda administreras i dag av Universitets- och högskolerådet. Systemet är utformat med tanke på att kunna vidareutvecklas och breddas för användning också inom reguljär högskole-

²⁸ Stockholms universitet (2016) *Validering inom Lärarlyftet II*, s. 10.

utbildning och för andra utbildningsområden. Vidareutveckling av Valda för breddad användning ingår i Universitets- och högskolerådets pilotverksamhet för bedömning av reell kompetens (se avsnitt 3.7.1).

3.7 Omtag för utveckling av metoder och strukturer

Ett omfattande utvecklingsarbete avseende validering och bedömning av reell kompetens pågår på lärosätena sedan 2016. En förstärkning med 30 miljoner kronor per år för åren 2016–2018 har avsatts för att stödja lärosätenas arbete med att utveckla processer och varaktiga strukturer för bedömning av reell kompetens. Universitets- och högskolerådet (UHR) har fått i uppdrag att bidra till och stödja lärosätenas utvecklingsarbete. Dessutom har UHR fått i uppdrag att med stöd av validering bedöma utländsk avslutad eftergymnasial utbildning som är bristfälligt dokumenterad samt att utveckla en process för att bedöma oavslutade men dokumenterade utländska utbildningar. Denna försöksverksamhet pågår till och med december 2020.

3.7.1 Universitets- och högskolerådets pilotverksamhet

Varaktiga strukturer för bedömning av reell kompetens

I slutet av 2015 fattade regeringen beslut om att ge Universitets- och högskolerådet (UHR) i uppdrag att skapa en långsiktigt hållbar struktur för lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens. Regeringen framhöll att universitet och högskolor har i uppgift att bedöma reell kompetens för behörighet vid ansökan eller för tillgodoräknande men att det är oklart i vilken omfattning bedömning av reell kompetens utförs vid lärosätena. Enligt regeringen fanns det indikationer på att omfattningen är låg. Det hade även framkommit att universitet och högskolor såg bedömningen av reell kompetens som svår och tids- och resurskrävande.

Med uppdraget gavs UHR ett samordningsansvar för att i samarbete med lärosätena starta en pilotverksamhet för att skapa varaktiga strukturer till stöd för lärosätenas arbete med reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande. Pilotverksamheten, som inleddes

2016 och pågår till och med 2018, ska också skapa och stödja samarbeten mellan lärosäten och bygga nationella strukturer för bedömning av reell kompetens. År 2019 ska den struktur som utvecklas inom pilotverksamheten kunna användas av universitet och högskolor till stöd för bedömning av reell kompetens.

Trög start under 2016

Regeringen avsatte 30 miljoner per år för utvecklingsarbetet med bedömning av reell kompetens. Eftersom Universitets- och högskolerådets (UHR) pilotverksamhet ännu inte kommit igång fördelades 25 miljoner kronor för 2016 direkt till lärosätena. Resterande fem miljoner kronor gick till UHR. Högskolorna fick också ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2016 att redogöra för hur arbetet med bedömning av reell kompetens utvecklats.

Utredningens genomgång av lärosätenas åiterrapportering i årsredovisningarna för 2016 visar på en splittrad bild av hur utvecklingsarbetet kom igång under detta första år. Fem årsredovisningar saknade helt åiterrapportering om arbetet med bedömning av reell kompetens. Alla lärosäten som redovisade sitt arbete uppgav att de deltagit i de träffar som UHR bjudit in samtliga lärosäten till och att de engagerat sig i det valideringsnätverk som initierats och samordnats av Malmö högskola, Högskolan i Borås och Linnéuniversitet under året. På 14 lärosäten hade ett arbete påbörjats att inventera och se över de egna processerna och metoderna för validering, och sex lärosäten rapporterade att de hade identifierat behov av, och börjat förbättra, informationen på bland annat sina webbplatser till studenter och sökande om möjligheter till bedömning av reell kompetens.

Bemanning och rekrytering av projektledare hade tagit tid och försenat starten av utvecklingsarbetet, uppgav ett flertal lärosäten. Några lärosäten menade att de helt saknade kompetens på området. De avsåg därför att fortsätta följa UHR:s information och delta i seminarier och liknande, men i övrigt avvakta tills strukturer och metoder utvecklats innan de ansåg sig ha förutsättningar att arbeta med bedömning av reell kompetens.

I några årsredovisningar fanns även uppgifter om hur många valideringar som genomförts under året – sju lärosäten redovisade uppgifter om antalet bedömningar av reell kompetens för behörighet

och tre lärosäten hade uppgifter även om antalet bedömningar för tillgodoräknande. Antalet bedömningar var genomgående lågt.

Utveckling inom fyra olika områden

Under våren 2017 kunde lärosätena ansöka om medel hos UHR för utvecklingsprojekt med syfte att utveckla bedömning av reell kompetens. Medel fördelades till 19 olika utvecklingsprojekt som pågår 2017–2018. UHR har delat in i projekten i fyra olika områden, så kallade kluster: Information och IT-stöd, samverkan mellan lärosäten, riktlinjer, organisation och roller, samt validering av slutförd utländsk utbildning där dokumentation saknas. Totalt 30 lärosäten deltar i projekten i de olika klustren. Flera projekt är gemensamma och många lärosäten är delaktiga i projekt i mer än ett kluster.

Information och IT-stöd

Området består av två delprojekt. Den ena delen syftar till lättillgänglig och tydlig information för presumtiva sökande. Där görs en kartläggning av informationen om hur man ansöker och om processerna för bedömning av reell kompetens som finns på lärosätenas och Universitets- och högskolerådets informationssidor antagning.se och studera.nu. Huvudansvaret för delprojektet ligger på UHR och lärosätena bidrar med medarbetare med framför allt vägledar- och kommunikationskompetens.

Delprojektet IT-stöd syftar till att ta fram ett systemstöd för både sökande och olika personalkategorier vid högskolorna som handlägger ärenden om bedömning av reell kompetens. Det gemensamma IT-stödet ska bidra till att lärosätena tillämpar samma process. På så sätt blir det både tydligare för den sökande och ger lärosätena möjlighet att ta del av och lära av varandras bedömningar. Det ökar också möjligheten till att följa upp antalet ansökningar om bedömning. I delprojektet beskriver de deltagande lärosätena hur deras respektive processer kommer att se ut och lämnar förslag på hur systemstödet bör utformas för att bäst stödja bedömningsprocesserna. Detta kommer att ligga till grund för vidareutvecklingen av det digitala systemstödet Valda (se avsnitt 3.6.2).

Riktlinjer, organisation och roller

I detta kluster tar arbetet sin utgångspunkt i Sveriges universitets- och högskoleförbunds rekommendationer för lärosätenas arbete med validering av reell kompetens och lärosätenas egna riktlinjer. Avsikten är att utifrån frågeställningar om vilka som är involverade i processen och hur den är strukturerad utarbeta mer detaljerade och konkreta riktlinjer än de nuvarande och att dessa ska vara gemensamma för högskolorna i arbetet med bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande. I projektet ingår även utbildningsinsatser och kompetensutveckling.

I delprojektet organisation och roller fokuseras den organisatoriska strukturens betydelse i kvalitetssäkringen av bedömningar av reell kompetens. Syftet är att dessa ska uppfattas som legitima och rättssäkra. Ansvarsfördelning för information, vägledning, bedömningsprocesser och beslutsfattande ses över. 15 lärosäten deltar i projekt i detta kluster. Bland projekten finns gemensamma projekt där flera lärosäten samarbetar i syfte att skapa sammanhållna strukturer för bedömning av reell kompetens för både behörighet och tillgodoräknande.

Samverkan mellan lärosäten

Utvecklingsarbetet i detta kluster syftar till att inventera och sammanställa användbara metoder för validering, lägga grunden till nationella bedömggrupper alternativt vidareutveckla det samarbete som finns mellan lärosätenas antagningsenheter samt utforma ett stöd för bedömning. Goda exempel på metoder för bedömning ska spridas för att öka likvärdigheten i bedömningarna och tydligheten för enskilda sökande om hur bedömning av reell kompetens görs vid lärosätena. I projektet ska de deltagande lärosätena i samverkan med övriga lärosäten ta fram gemensamma riktlinjer för enhetliga och likvärdiga bedömningar av reell kompetens.

En effektivare resursanvändning och mer kvalitativa bedömningar kan uppnås om färre bedömare hanterar fler ärenden inom ramen för ett ökat samarbete mellan lärosätena. I projektet ska även en stödorganisation utvecklas avsedd att användas av både enskilda lärosäten och de nationella bedömggrupperna.

Tre projekt ingår i klustret. Universiteten i Umeå, Uppsala och Göteborg samarbetar för att utarbeta metoder för bedömning av reell kompetens för tillträde till apotekarutbildning. Projektet syftar till att skapa samsyn kring processerna mellan lärosätena, utveckla och systematisera bedömningarna och göra dem transparenta för sökande till utbildningarna. Ett projekt med Linköpings universitet som koordinerande lärosäte syftar till att lägga grunden till en samordnad bedömning av reell kompetens för särskild behörighet till läkarutbildning för att effektivisera bedömningsprocesserna och göra dem tydliga för presumtiva sökande. Det tredje projektet koordineras av KTH och avser bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande inom ingenjörutbildning. Projektet har sin upprinnelse i Ericssons varsel 2016 då KTH tillsammans med Chalmers, Linköpings universitet och Högskolan i Borås fick i uppdrag att utveckla metoder för validering inom ingenjörutbildning. Det övergripande målet är att genom lokal och nationell samverkan lägga grunden till en gemensam och hållbar modell för validering av tidigare lärande inom ingenjörutbildningar i Sverige.

Validering av slutförd akademisk utbildning där dokumentation saknas

I detta kluster är avsikten att lägga grunden till en varaktig struktur för validering av slutförd akademisk utbildning där en fullständig dokumentation över utbildningen saknas. Målgruppen är personer med utländsk avslutad men ofullständigt dokumenterad akademisk utbildning från tredje land. I ett första steg utfärdar UHR en beskrivning av utbildningen, en bedömning utan dokumentation. De lärosäten som deltar i projektet ska med denna bedömning som grund genomföra en validering som ska kunna ligga till grund för tillgodoräknande eller tillträde till fortsatta studier eller ett utlåtande över utländsk akademisk utbildning från UHR.

Sammanlagt 13 lärosäten deltar i dessa utvecklingsprojekt. De utbildningar som omfattas är bland annat utbildningar till socionom, sjuksköterska, lärare, ingenjör, ekonom och arkitekt. Bland projekten i klustret finns Lunds universitets projekt där metoder för validering ska tas fram dels för tillträde till socionomutbildning, dels för tillgodoräknande inom huvudområdet socialt arbete. Ett annat projekt, med Stockholms universitet som koordinator, syftar till att

utveckla metoder för bedömning av odokumenterade tvååriga lärarutbildningar från Mellanöstern och Nordafrika inom ramen för satsningen utländska lärares vidareutbildning (ULV).

3.7.2 En särskild valideringsinsats

I november 2015 fick Universitets- och högskolerådet (UHR) i uppdrag att utreda hur en försöksverksamhet avsedd att underlätta valideringen av utländska utbildningar ska kunna organiseras.²⁹ Försöksverksamheten, som ska pågå till och med december 2020, ska främst rikta sig mot individer som saknar fullständig dokumentation över avslutade gymnasiala eller eftergymnasiala utbildningar men även mot personer med dokumenterade men oavslutade eftergymnasiala utbildningar.³⁰

Syftet med uppdraget är att öka tillgängligheten till validering för tillträde till eller för tillgodoräknande av utbildning samt möjligheten till ett utlåtande från UHR över slutförd utländsk utbildning där dokumentation saknas. Målet är att fler ska få sina kvalifikationer erkända för att snabbare komma in i vidareutbildning eller etablera sig på arbetsmarknaden.

Målgruppen för försöksverksamheten inkluderar nyanlända personer som deltar i Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Den modell som utvecklas inom ramen för uppdraget ska dock kunna användas av alla som behöver få utbildning eller annan kompetens bedömd. Vidare ska UHR föreslå hur det kan säkerställas att valideringens resultat accepteras av lärosätena och andra myndigheter och aktörer. Rådet ska också lämna förslag på finansiering och föreslå författningsändringar.

Den del av uppdraget som gäller validering av avslutade utbildningar utan dokumentation har Universitets- och högskolerådet inkluderat som ett av de fyra klustren inom pilotverksamheten (se föregående avsnitt). Den andra delen av uppdraget, som avser att utveckla en process för att personer som har en dokumenterad men oavslutad högskoleutbildning ska kunna få sin utbildning bedömd,

²⁹ Ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2015, U2015/05484/UH.

³⁰ Universitets- och högskolerådet (2016) *En särskild valideringsinsats – avrapportering av regeringsuppdrag*.

har ännu inte påbörjats. Utredningen återkommer till den sistnämnda uppgiften i kapitel 7 Förhandsbesked om tillgodoräknande.

3.8 Sammanfattning

I kapitlet beskrivs inledningsvis att högskolornas arbete med validering är av stor betydelse för att möta behoven på arbetsmarknaden av livslångt lärande. En genomgång görs av utvecklingen av policy och praktik sedan början av 2000-talet vad gäller erkännande av tidigare lärande inom högskolan. Beskrivningen visar hur den utveckling som inleddes i början av perioden avstannade i mitten på 00-talet för att sedan återupptas 2015/2016. Undantaget är validering inom lärarutbildningsområdet där särskilda utbildningsåtgärder med validering för behörighet och tillträde till utbildning och för tillgodoräknande inom utbildningen har pågått under hela perioden. Genomgången visar också att både vad gäller modernisering av regelverket och lärosätenas utveckling av metoder och arbetssätt så har huvudfokus främst legat på bedömning av reell kompetens för behörighet.

I de propositioner, promemorior, rapporter och andra arbeten som de senaste två decennierna tagit upp bedömning av reell kompetens – eller erkännande av tidigare lärande – inom högskolan återkommer ett antal utmaningar och rekommendationer om hur dessa kan åtgärdas. En av dessa utmaningar är att lärosätena *saknar strukturer och arbetssätt* i arbetet med validering. Det behövs gemensamma och heltäckande lösningar för att bedöma reell kompetens och lärosätena bör därför samarbeta för att utveckla metoder, bedömningskriterier och arbetssätt. Att åtgärda detta problem är ett tydligt fokus i den pågående pilotverksamheten för bedömning av reell kompetens.

En annan utmaning som har lyfts lika ofta är den om de *ekonomiska incitamenten* för arbetet med bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande. I SUHF:s rapport från 2003 pekades resursfrågan ut som det enskilt största hindret för ett varaktigt arbete med validering och erkännande av tidigare lärande. I uppföljningsrapporten från 2004 uttryckte arbetsgruppen att förändringar i resurstilldelningssystemet borde övervägas för att lägga grunden till ett välfungerande och långsiktigt arbete. Flera lärosäten

har senare i olika sammanhang framfört att validering, inte minst för tillgodoräknande, är en kostsam verksamhet.

Även frågor om *regelverket* som styr arbetet med bedömning av tidigare lärande har återkommande tagits upp till diskussion. I SUHF:s rapport framhölls att olika delar av högskoleförordningen tillkommit vid olika tidpunkter och att de därför upplevdes som motstridiga och svåra att tolka. Bestämmelserna som avser bedömning av reell kompetens för behörighet till högskolestudier har ändrats men däremot inte bestämmelserna som avser erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande.

Ytterligare en fråga som har lyfts regelbundet är den om högskolornas möjlighet att lämna *förhandsbesked* om behörighet respektive tillgodoräknande grundat på tidigare lärande och om hur sådana kan göras nationellt giltiga.

I utredningens efterföljande kapitel fokuseras frågor som gäller bedömning av tidigare lärande för erkännande i form av tillgodoräknande i en utbildning. I kapitel 5 lämnar Valideringsdelegationen förslag och bedömningar avseende bland annat regelverket för tillgodoräknande inom högskoleutbildning, strukturer och arbetssätt, ekonomiska incitament och uppföljning och kvalitetsgranskning av lärosätenas arbete med bedömning av tidigare lärande för tillgodoräknande. I kapitel 6 lämnas förslag som avser tillgodoräknande inom uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Förhandsbesked om tillgodoräknande behandlas i kapitel 7.

4 Internationella erfarenheter

I detta kapitel presenteras Finland, Skottland, Frankrike och Flandern som alla har relativt utvecklade system för validering av tidigare informellt och icke-formellt lärande för tillgodoräknande inom högre utbildning. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av erfarenheter som är av betydelse för utredningens förslag och bedömningar i efterföljande kapitel.

4.1 Finland

Bolognaprocessen och EU-samarbetet inom högre utbildning utgjorde utgångspunkten för utvecklingen av processer för erkännande av tidigare lärande i Finland.¹ Man tog fasta på tre faktorer i det internationella samarbetet: att möjliggöra ökad rörlighet för arbetskraft och studerande mellan länder, ett kompetensbaserat synsätt med definierade lärandemål (*learning outcomes*) på olika nivåer i utbildningssystemen samt utvecklingen av europeiska och nationella referensramar för kvalifikationer. Erkännande av tidigare lärande sågs som en viktig del i det kompetensbaserade synsättet och centralt för att främja såväl livslångt lärande som utbildningens internationalisering.

Redan tidigt i utvecklingen identifierades behovet av en tydlig definition av erkännande i syfte att få till stånd en enhetlig tillämpning av begreppet på nationell nivå och vid samtliga lärosäten. I Finland används begreppet erkännande av tidigare förvärvat kunnande (*Aiemmin Hankitun Osaamisen Tunnustaminen*, AHOT).

¹ Avsnittet bygger på möten 31 augusti 2017 med Riitta Pyykkö, vice rektor vid Turku universitet och ordförande i styrgruppen för implementeringsprojektet för erkännande av tidigare förvärvat kunnande i Finlands högre utbildning och Timo Halttunen, Brahea Institutet vid Åbo universitet.

4.1.1 Utveckling av gemensamma principer och processer

I Finland konstaterades att processer för erkännande av tidigare lärande behöver vara en del i lärosätenas kvalitetssäkringssystem eftersom högskolorna har ansvaret för kvaliteten i sina examina. För att möjliggöra ökad rörlighet krävdes dock gemensamma principer och förhållningssätt till validering och erkännande. Det fanns också behov att utveckla en gemensam syn mellan högskolorna både avseende kvaliteten i lärandemålen och likvärdiga och transparenta administrativa erkännandeprocesser. En nationell arbetsgrupp² fick därför år 2006 i uppdrag från Undervisningsministeriet att ta fram gemensamma principer för lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande.

Erkännanden i Finland före 2006

Före utvecklingsarbetet saknades enhetlig praxis vid lärosätena. Erkännanden bedömdes fungera ganska bra mellan läroanstalter inom samma sektor och vad gäller utbildning från utländska högskolor till Finland. Mellan forskningsuniversitet och yrkeshögskolor fanns dock problem, och erkännande av kunnande som förvärvats genom icke-formellt eller informellt lärande var nytt för högskolorna. Det saknades också erfarenhet inom lärosätena att använda förväntade läranderesultat (*learning outcomes*) som utgångspunkt för planering av kurser och utbildningar och för bedömning av tidigare lärande.

Flera reformer hade genomförts i Finland som underlättade utvecklingen och implementeringen av arbetet med validering och erkännande av tidigare lärande. Dels hade översynen av kurs- och utbildningsplaner i samband med genomförandet av Bologna-processen (2003–2005) bidragit till ett tydligt kompetensbaserat synsätt. Dels introducerades systemet med individualiserad utbildningsplanering för alla studenter 2006. Dessutom utgjorde mekanismer för erkännande av tidigare lärande en del i den översyn av lärosätenas kvalitetssäkringsprocesser som hade inletts under 2005.

² Arbetsgruppen bestod av representanter för olika lärosäten, Utbildningsstyrelsen (som ansvarar för nationell kvalitetssäkring av utbildning), nationella Enic-Naric-kontoret, studentrepresentanter och Undervisningsministeriet.

Rekommendationer om principer för validering

Arbetsgruppen slog fast att det är individens kunnande som är viktigt, inte var och hur kunskaperna har utvecklats. Kunnande kan uppstå såväl i formella sammanhang som informellt i arbetet eller i vardagen. Målsättningen med validering uttrycktes som att synliggöra individens faktiska kunnande. För erkännande av individens kunnande behöver detta kunna styrkas med faktiska bevis på ett sätt som högskolan tydligt har definierat.

Erkännande av kunnande från icke-formellt och informellt lärande ska vara möjligt både för tillträde till studier och för tillgodoräkningen inom en utbildning. Det ska finnas möjlighet att ansöka om en studieplats vid en högskola om högskolan konstaterat att den sökande har tillräckliga kunskaper och färdigheter för att klara studierna. En studerande ska också ha rätt att få kunnande från tidigare lärande erkänt, om han eller hon redan har kunskaper och färdigheter som motsvarar studieplanens målsättningar. Valideringen inleds på den sökandes eller den studerandes initiativ.

Högskolorna har ansvaret för kvaliteten i examina. Bedömningen av en students kunnande måste därför sätta resultaten av det tidigare lärandet i centrum. Kvaliteten i bedömningsprocesserna är central när valideringen ska kunna resultera i ett erkännande i form av ett tillgodoräkande, dvs. registreras som likvärdig med en studieprestation. Bedömningskriterierna behöver vara likvärdiga och transparenta och bedömningen bör stödja både fortsatt inläring och erkännande av tidigare förvärvat kunnande.

Utmaningen för högskolorna ansågs bestå i att skapa fungerande tillvägagångssätt för bedömning och validering av tidigare förvärvat kunskap och att koppla dessa till kvalitetsarbetet inom utbildningen.

4.1.2 Spridning av principer och utveckling av praxis

För att implementera de gemensamma principerna för validering av tidigare lärande som den nationella arbetsgruppen tagit fram genomfördes nationella projekt 2007–2009, av både universitet och yrkes-högskolor, och genom Finlands universitetsrektorers råd och Rådet för yrkeshögskolornas rektorer. Syftet med projekten var att sprida

rekommendationer och åtgärdsförslag och att utveckla högskolornas processer för en likvärdig och transparent bedömning.

Projektet följdes av fortsatta satsningar för att utveckla kompetensen om validering på lärosätena. Satsningen på kompetenshöjning bedrevs 2009–2013 i form av ett socialfondsfinansierat projekt under ledning av Brahea institutet vid Åbo universitet. Seminarier genomfördes om bland annat reell kompetens som en tankemodell i högskolornas undervisning, individualiserade studier, metoder för validering, examinationsformer, och samarbete mellan högskolorna och arbetslivet. Målgruppen för kompetensutvecklingsåtgärderna var framför allt lärare och handledare, men också stödpersonal vid högskolorna involverades.

För att åstadkomma likvärdiga och transparenta bedömningsprocesser genomfördes även praktiska workshops där fokus låg på att utveckla konkreta verktyg. Deltagare var lärare och ämnessakkunniga från olika lärosäten inriktat mot sju olika utbildningsområden.

4.1.3 Stark koppling till vägledning och individuell studieplanering

Finland har ett väl utvecklat system för vägledning och individualiserad studieplanering genom hela utbildningssystemet. De individuella studieplanerna framhålls som ett bra verktyg för att synliggöra kunskaper och färdigheter som studenten redan tillägnat sig genom tidigare studier eller erfarenhetsbaserat lärande. Studieplanen upprättas i allmänhet i början av högskolestudierna i samarbete mellan studenten och läraren eller en vägledare (tutor). I studieplanen lägger den studerande upp både målsättningar och tidsplan för sina studier.

Information om möjligheten att få sitt tidigare lärande bedömt för tillgodoräknande lämnas till alla nya studenter under de inledande studieveckorna. En ansökan om bedömning hanteras vanligen på fakultets- eller institutionsnivå. Lärosätet erbjuder stöd till den sökande både under ansökningsprocessen och inför bedömningen och valideringsprocessen sker i dialog mellan den studerande och högskolan. Bedömningen av kunskaper och färdigheter från tidigare lärande baseras oftast på portfoliomethoden i kombination med intervju.

4.1.4 Omfattningen av erkännande av tidigare lärande

Alla högskolor i Finland har i dag definierade processer och metoder på plats för erkännande av tidigare lärande. Av resultaten från enkäten Eurostudent för 2016 framgår att en tredjedel av de 7 300 finska studenter som besvarat enkäten hade ansökt om tillgodoräknande för tidigare studier eller kunskaper och färdigheter som förvärvats på annat sätt. Över hälften av studenterna som ansökt om tillgodoräknande uppgav att de också hade fått detta beviljat i den omfattning som de önskat. En framgångsrik process för tillgodoräknande av tidigare lärande inverkar på hur nöjd studenten uppgav sig vara med sina studier.

Antalet som ansökt om erkännande av tidigare lärande varierade både beroende på utbildningsområde och vad gäller sektor. Det var till exempel vanligare inom yrkeshögskola än vid forskningsuniversitet. År 2016 var det mest vanligt förekommande att ansöka om tillgodoräknande för tidigare studier eller praktisk yrkesutbildning i Finland. På andra plats kom ansökningar om erkännande av kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet. Det tredje vanligaste var ansökningar om tillgodoräkningen för studier eller praktik i utlandet.

Under 2017/18 följs alla lärosätens verksamhet med validering upp av det finska utbildningsdepartementet. Uppföljningen är en del av departementets ordinarie styrning av högskolornas verksamhet.

Det finländska utbildningssystemet skiljer sig från det svenska genom förekomsten av det så kallade öppna universitetet (*avoim yliopisto*), en utbildningsform som finns vid samtliga universitet och yrkeshögskolor. Det öppna universitetet syftar till att främja tillgängligheten till högre utbildning. Det syftar också till att öka individens kunskaper och färdigheter, ge möjligheter till personlig utveckling och tillgång till det livslånga lärandet. Kurser vid det öppna universitetet är öppna för alla oavsett ålder och bakgrund. De är avgiftsbelagda och leder inte till en examen, men den som genomgått kurser med godkänt resultat inom det öppna universitetet kan tillgodoräkna sig dessa när han eller hon blir student vid ett universitet eller en yrkeshögskola.

Det öppna universitetet ger också en väg till högre utbildning som bidrar till en breddad rekrytering till högskolan. Ett mindre

antal personer kan antas till universitet och högskolor på grundval av sina prestationer på det öppna universitetets kurser.

4.2 Skottland

I Skottland finns ingen lagstiftning som reglerar erkännandet av tidigare lärande för behörighet och tillgodoräknande. Verksamheten bygger i stället på samsyn och frivillig samverkan mellan många olika aktörer. Inom ramen för denna samverkan har den skotska kvalitetssäkringsorganisationen (*Quality Assurance Agency for Higher Education*, QAA) och en arbetsgrupp bestående av skotska lärosäten utvecklat en nationell struktur för erkännande av tidigare lärande inom högre utbildning.

Den skotska referensramen för kvalifikationer, SCQF, är väl utvecklad och stödjer och underlättar lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande.

4.2.1 The Scottish Credit and Qualifications Framework

Skottlands nationella referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (SCQF) ger information om hur olika kvalifikationer från såväl olika delar av utbildningssystemet som från arbetslivet förhåller sig till varandra. SCQF har varit i bruk sedan år 2006. Inriktningen har sedan starten varit att alla former av bedömt lärande ska kunna inkluderas i ramverket.³ Ambitionen är att SCQF ska förbättra förutsättningarna för och öka omfattningen av erkännande av informellt och icke-formellt lärande och utgöra ett stöd för det livslånga lärandet.

Både kvalifikationernas nivå och omfattning anges

Till skillnad från den svenska referensramen för kvalifikationer, SeQF, så omfattar SCQF två parametrar – både en kvalifikationsnivå och dess omfattning, uttryckt i antalet poäng (*credit points*⁴).

³ Avsnittet bygger på möten 16–17 november 2017 med Anthony O'Reilly, Development officer och Sheila Dunn, Head of quality and international development, SCQF Partnership.

⁴ En *credit point* enligt SCQF motsvarar 10 timmars nominellt lärande, men det betonas att lärande är en individuell process som kan variera i tid och att värdet ska tolkas som ett genomsnitt.

Detta bidrar till förståelsen av kvalifikationerna i ramverket. Nivån anger svårighetsgraden på det lärande som leder fram till kvalifikationen och omfattningen ger en uppfattning om hur lång tid det tar att utveckla de kunskaper och färdigheter som krävs för att erhålla kvalifikationen.

Kvalifikationsramverket ger även en beskrivning av de kurser och program som leder till olika kvalifikationer. Också enskilda kurser och program är nivåplacerade och uttryckta i *credit points*. Detta bidrar till utvecklandet av flexibla studiegångar och underlättar tillgodoräknande av poäng mellan kvalifikationer.

Den process som ligger till grund för nivåplacering och angivande av omfattning kallas *credit rating*. För att kunna placeras i ramverket måste kvalifikationerna och de program som leder fram till dem ha tydligt definierade lärandemål (*learning outcomes*) och vara kvalitetssäkrade på ett tillförlitligt och legitimt sätt. De organisationer som kan göra detta kallas *credit rating bodies* och till dessa hör samtliga skotska lärosäten, godkända utbildningsanordnare på lägre nivåer i utbildningssystemet och ett mindre antal andra organisationer som exempelvis den skotska polisen och brandförsvaret. En *credit rating body* kan även nivåplacera kvalifikationer som utfärdas utanför den egna organisationen.⁵

Bidrar till det livslånga lärandet

Referensramen för kvalifikationer ses som central för att hjälpa såväl studerande och utbildningsanordnare som arbetsgivare. Den ger förutsättningar för enskilda att studera vidare och få en bättre förståelse för vad olika utbildningar och kvalifikationer omfattar. För utbildningsanordnare ger kvalifikationsramverket bättre förutsättningar att bedöma nivån och omfattningen av en individs tidigare lärande. Detta underlättar mobilitet mellan olika utbildningar och ger förutsättningar för tillgodoräknande. SCQF bidrar också till kompetensförsörjning och kompetensutveckling på arbetsmarknaden genom att underlätta förståelsen för olika kvalifikationer bland arbetsgivare.

⁵ Cisco och Microsoft har t.ex. fått kvalifikationer bedömda och nivåplacerade i SCQF genom *credit rating* av skotska universitet.

4.2.2 En nationell struktur för erkännande av tidigare lärande i högre utbildning

Erkännande av tidigare lärande – formellt, informellt och icke-formellt – har kommit att ta en allt mer framträdande plats i policydokument för högre utbildning i Skottland på såväl lärosätes- och institutionsnivå som på nationell nivå. Skälen är det mervärde som erkännande ger i utvecklandet av flexibla, mer studenttillvända och effektivare utbildningar, dess betydelse för kompetensutveckling på arbetsmarknaden, samt för breddad rekrytering och breddat deltagande i högre utbildning. Den nationella strukturen för erkännande av tidigare lärande syftar till att lyfta och diskutera frågor relevanta för dem som på något sätt berörs av erkännande.⁶

Fokus på erkännande av informellt och icke-formellt lärande

I den nationella strukturen läggs särskild vikt vid erkännande av kompetens som utvecklats genom tidigare informellt och icke-formellt lärande. Denna typ av erkännande utgör en större utmaning för universitetssektorn än erkännande av tidigare lärande i formell utbildning. Mot den bakgrunden syftar strukturen till att:

- Öka och förankra erkännande av tidigare lärande i större utsträckning i den högre utbildningssektorn i samband med mer flexibla studiegångar.
- Identifiera hinder mot en mer utbredd användning av erkännande av tidigare lärande genom att dela goda exempel och visa på stöd och vägledning.
- Öka medvetenheten om och förklara processerna kring erkännande av tidigare lärande för anställda, studenter och myndigheter.
- Minska skillnaderna i erkännandeprocesserna mellan och inom högre utbildningsanordnare.
- Göra det möjligt för universiteten och andra organisationer att dela och utveckla erkännandeprocesser på ett strukturerat och hållbart sätt.

⁶ QAA Scotland (2014) *Recognition of Prior Learning, National Framework for Scottish Higher Education*.

- Utveckla och effektivisera stöd- och bedömningsprocesser för att säkerställa att de möjliggör fortsatt lärande.

Principer och rekommendationer för lärosätenas arbete med erkännande

För universitetssektorn och enskilda lärosäten fokuserar strukturen på principer, rekommendationer och information. För *universitetssektorn* finns fyra grundläggande principer för erkännande av tidigare lärande. Universiteten ska verka för att:

- Förankra erkännandet av tidigare lärande i kontexten breddat deltagande och flexibla studiegångar. Det rekommenderas att lärosätena strävar mot en samsyn på vad erkännande av tidigare lärande är och utarbetar en tydlig policy för förankringsarbetet.
- Utveckla och implementera kriterier för erkännande av tidigare lärande. Lärosätena rekommenderas bland annat att utarbeta tydliga processer för vägledning, stöd och bedömning av tidigare lärande och sedan kommunicera detta ut i organisationen.
- Utveckla och implementera metoder för erkännande. Lärosätena rekommenderas att avsätta tillräckliga resurser, kvalitetssäkra bedömningsprocesserna och att göra uppföljningar och utvärderingar på samma sätt som för reguljär utbildning för att kunna mäta effektiviteten i erkännandet av tidigare lärande.
- Utveckla och implementera strategier för information om och uppmuntrande av erkännande.

Även för *enskilda lärosäten* finns ett antal grundläggande principer:

- Erkännandet ska utgå ifrån principerna i det skotska nationella kvalifikationsramverket och vara studenttillvänt, lättillgängligt, flexibelt, tillförlitligt, transparent och kvalitetssäkrat.
- Ett tillgodoräknande baserat på informellt eller icke-formellt lärande ska anses ha samma värde som tillgodoräkningen som baseras på formell utbildning.
- Vägledningen är central, särskilt vid den första kontakten. Det ska finnas tydlig och lättillgänglig information om vart man vänder

sig med sin ansökan, vilka avgifter som finns och om vilket stöd som finns att få.

- Erkännande av tidigare lärande ska vara en integrerad del av utveckling och implementering av antagningsprocesser och av utveckling och utvärdering av utbildningsprogram.

För *studenter* finns utförlig information om vad erkännande av tidigare lärande innebär och om skillnaden mellan ett erkännande baserat på formell utbildning och ett som grundar sig på informellt och icke-formellt lärande. Det framhålls att procedurerna för erkännande av informellt och icke-formellt lärande skiljer sig mellan olika universitet och emellanåt även inom ett och samma universitet. Studenten uppmanas att tänka på att det är resultatet av lärandet i form av kunskaper och färdigheter, inte erfarenheten, som bedöms. Det är därför viktigt att reflektera kring vad han eller hon har lärt sig och hur lärandet förhåller sig till målen för den kurs eller det program man vill läsa.

Studenten informeras också om hur bedömningsprocessen kan se ut och vilken form av bevis för kunnandet som han eller hon kan förväntas presentera som stöd för sin ansökan. Information ges också om att det finns vägledningsstöd att få vid universiteten vid en ansökan om erkännande av tidigare informellt och icke-formellt lärande.

Fördelar med en nationell struktur för erkännande

De främsta argumenten i Skottland för att utveckla en nationell struktur för erkännande av tidigare lärande är de klara fördelar en sådan struktur har för såväl enskilda studenter som för universiteten, arbetsmarknaden och samhället i övrigt.

För studenter kan en fungerande struktur för erkännande av tidigare lärande bidra till att öka självkänslan och motivera till fortsatt utbildning, beskriva sina kunskaper och förmågor och identifiera områden för vidareutveckling. Strukturen ger också enskilda möjlighet till tillträde till kurser och utbildningsprogram utan att formella behörighetskrav är uppfyllda samt möjlighet att förkorta sin utbildningstid genom tillgodoräkningen och antagning till senare del av ett utbildningsprogram.

För universiteten har en väl fungerande struktur åtskilliga fördelar. Den ger nya förutsättningar för breddad rekrytering, bidrar till utvecklingen av kursplaner och program samt till att skapa nya sätt att undervisa deltids- och distansstudenter och de som deltar i olika former av arbetsplatsförlagd utbildning. Strukturen bidrar även till att utveckla mer flexibla möjligheter till tillträde till utbildning på både grundnivå och avancerad nivå.

Även arbetsgivare kan dra nytta av en struktur för erkännande av tidigare lärande. Denna kan vara ett stöd i planeringen av personalens kompetensutveckling, minska kostnaderna för rekrytering och kompetensutveckling samt verka motivationshöjande för personalen.

På nationell nivå ger strukturen fördelar på så sätt att den bidrar till tillväxt och kompetensförsörjning på arbetsmarknaden, den stimulerar det livslånga lärandet och individers delaktighet i samhället och ökar samarbetet mellan olika samhällssektorer.

Hinder för erkännande inom universitetssektorn

I arbetet med att utveckla den nationella strukturen för erkännande av tidigare lärande identifierades även ett antal hinder. Inom universitetssektorn råder det delvis brist på kännedom bland både anställda och studenter om vilka möjligheter erkännande av tidigare lärande erbjuder. Det finns också en brist på kriterier och metoder för bedömning vilket gör det svårt för anställda att arbeta effektivt med frågan och begränsar tillgången till erkännande för studenter. Vidare finns behov av att utveckla processerna för såväl bedömningar som vägledning och stöd.

Ett problem som identifierats är att goda exempel ofta utvecklas lokalt vid ett lärosäte men sedan inte delas med andra. Det finns också begränsade möjligheter till fortbildning vilket har en hämmande inverkan på kompetensutvecklingen på området. Utöver detta finns det på många lärosäten en kvardröjande attityd att kunskaper och färdigheter som utvecklats i informella och icke-formella sammanhang är mindre värda än "riktig", formell, utbildning.

Ett ytterligare hinder är att endast heltidsstudier på grundnivå är avgiftsfria i Skottland. Ett tillgodoräknande innebär ofta att den sökande blir deltidsstudent och därmed avgiftsskyldig. Detta begränsar

efterfrågan på att få tidigare lärande på grundnivå bedömt och tillgodoräknat.

4.2.3 Erkännanden vid Glasgow Caledonian University

Policy för erkännande av tidigare lärande

Glasgow Caledonian University (GCU) är ett av de universitet i Skottland där erkännande av tidigare lärande sker på ett systematiskt och genomarbetat sätt.⁷ Universitetets policy för erkännande baseras på de överväganden som gjorts inom ramen för den nationella strukturen. Det finns en generös syn på erkännande av tidigare lärande på både grundnivå och avancerad nivå, oavsett om det handlar om meriter från akademisk eller annan utbildning eller kompetens som förvärvats i arbetet eller på fritiden.

Erkännandet av tidigare lärande är enligt GCU ett led i uppfyllandet av universitetets mål att vara ett framgångsrikt internationellt universitet. Det ingår i universitetets satsningar på att öka tillgängligheten till högre utbildning genom flexibla antagningsprocesser och utveckling av program för alla oavsett bakgrund.

Stor vikt läggs vid att bedömningar av tidigare lärande ska följas upp och utvärderas. Erkännanden utgör en akademisk process som följer universitetets allmänna principer för bedömningar inom utbildningar och kvalitetssäkring av program.

Glasgow Caledonian skiljer mellan *Recognition of Prior Learning*, RPL, och *Recognition of Prior Informal Learning*, RPiL. RPL avser erkännande av tidigare akademiska eller andra studier medan RPiL syftar på erkännande av informellt och icke-formellt lärande som inte tidigare bedömts och tillmätts ett värde i form av en erkänd kvalifikation och poäng.

Universitetets policy⁸ gör det möjligt för en sökande att få tillträde till en utbildning på grundval av tidigare lärande om de kunskaper och färdigheter som åberopas bedöms motsvara de formella behörighetskraven. Policyn gör det också möjligt för en student att tillgodoräkna sig poäng på både grundnivå och avancerad nivå, något som

⁷ Avsnittet bygger på möte 16 november 2017 vid Glasgow Caledonian University med Professor Ruth Whittaker, Marty Wright, Head of School of Work-based Learning och Calum Neilson, RPL Coordinator.

⁸ Glasgow Caledonian University (2011) *Recognition of Prior Learning at GCU*.

kan leda till antagning till senare del av en utbildning och därmed förkortad studietid.

Processen för att erhålla erkännande för tidigare lärande

En ansökan om erkännande av tidigare lärande ska vid Glasgow Caledonian göras innan utbildningen eller kurser inom denna startat. En sökande eller student kan åberopa kunskaper och färdigheter som baseras på såväl formellt som informellt och icke-formellt lärande. Fokus ligger på om kunskaperna och förmågorna är jämförbara snarare än exakt överensstämmande med lärandemålen för kurser, moduler eller utbildningsprogram. De kunskaper och färdigheter som åberopas ska ligga på en nivå motsvarande universitetsnivå och vara relevanta för den kvalifikation den sökande siktar mot. De ska också kunna styrkas av dokument som intyg, anställningsbevis med mera. Ansökningar om tillgodoräknande av kunskaper och färdigheter som inte bedöms kunna tillgodoräknas mot en examen bifalls normalt inte.

Ansökningar om RPL för tillträde hanteras av universitetets antagningsenhet. Om ansökan avser tillträde till avancerad nivå samverkar antagningsenheten med berörd institution. Antagningsenheten fattar även beslutet, om så behövs i samråd med den institution som genomfört bedömningen. För ansökningar som enbart avser tillgodoräkningen vänder sig studenten direkt till vägledare på sin fakultet eller institution. Universitetets policy ställer krav på att det är klart var och av vem bedömningarna ska göras och att processerna är dokumenterade och tillgängliga för såväl anställda som sökande.

Erkännandeprocessen består av tre steg – inledande rådgivning och vägledning, återkommande stöd, samt bedömning och erkännande. Samtliga steg ska vara kvalitetssäkrade på program- och institutionsnivå och de som är delaktiga i processen ska ha tillräcklig kompetens och tillgång till stöd och adekvata resurser för att kunna utföra arbetet. Roll- och ansvarsfördelning ska vara tydligt definierad.

När bedömningen avser RPiL, dvs. resultat av lärande som inte tidigare blivit formellt bedömt, förväntas den sökande reflektera över sitt tidigare lärande, identifiera vilka kunskaper och färdigheter som han eller hon har utvecklat och kunna styrka att lärandet har ägt rum. De grundläggande utgångspunkterna är att:

- Erkännande ges för resultatet av lärandet, inte för erfarenheten.
- Lärandet ska gå att tillgodoräkna, dvs. ligga på rätt nivå och inom det utbildningsområde som avses.
- Ett tillgodoräknande baserat på informellt och icke-formellt lärande har samma värde som lärande som uppnåtts i formell utbildning.
- Den sökande ansvarar för att identifiera och styrka sitt lärande med stöd och vägledning av personal vid GCU.

Den sökande ska ges återkoppling på utfallet av sin ansökan inom tre veckor. Beslut om tillgodoräknande av informellt och icke-formellt lärande är inte möjliga att överklaga annat än om administrativa fel begåtts, eller om bedömningarna inte gjorts i enlighet med universitetets riktlinjer.

Omfattningen av erkännande av tidigare lärande

Vid Glasgow Caledonian University är det framför allt inom fakulteten för hälsovetenskap som erkännande av tidigare lärande är etablerad praxis. Årligen görs 250–300 ansökningar om erkännande, vilket kan relateras till att utbildningarna har ca 1 500 nybörjarstudenter per år. Huvuddelen av ansökningarna, ca 90 procent, avser RPL, dvs. tillgodoräknanden för tidigare kvalifikationer. Det väl utbyggda skotska kvalifikationsramverket, SCQF, underlättar smidiga bedömningar för tillgodoräknanden i dessa fall.

En ansökan om erkännande av tidigare lärande är inte avgiftsbelagd. Däremot tas avgifter ut för stöd och vägledning som erbjuds den som ansöker om RPiL, dvs. erkännande av tidigare icke-formellt och informellt lärande. För det första mötet utgår en avgift om 65 pund, och för följande möten tas en avgift om 55 pund per möte. Vid RPiL tas också en avgift om 100 pund ut för bedömning och beslut. Inget formellt beslut om tillgodoräknande fattas om det finns obetalda avgifter.

Vid GCU finns programspecifika begränsningar i hur mycket som kan tillgodoräknas på grundval av tidigare lärande. För examina på grundnivå gäller att minst 50 procent av sista året måste bestå av

kurser lästa vid GCU. För en masterexamen gäller att högst två tredjedelar, motsvarande ett års studier, kan tillgodoräknas.

Erkännande av tidigare lärande spelar också en viktig roll i universitetets utveckling av uppdragsutbildning i form av så kallade *Work-based Learning Programmes* och *Graduate Level Apprenticeships*. Med RPL ges förutsättningar att utforma flexibla utbildningar efter arbetslivets behov som utgår ifrån de anställdas tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter. Efterfrågan på sådana utbildningslösningar ökar i Storbritannien och för närvarande har GCU ca 100 studenter inom denna typ av uppdragsutbildningar. Universitetet genomför även liknande program för att vidareutbilda och uppkvalificera anställda vid större företag i Sydafrika.

4.3 Frankrike

Det franska systemet för validering benämns *Validation des Acquis de l'Expérience*, VAE, och gör det möjligt för en individ att få en hel kvalifikation eller erkännande för delar av en kvalifikation baserat på kunskaper och färdigheter förvärvade i yrkesverksamhet eller på annat sätt.⁹

På det politiska planet framhålls validering som ett verktyg för kompetensutveckling och kompetensförsörjning, för integration och social mobilitet och som ett sätt att främja det livslånga lärandet. För den enskilde är processen en väg till en kvalifikation genom att kunskaper och färdigheter synliggörs och ges ett erkännande men också ett sätt att öppna nya utbildnings- och karriärvägar. För arbetsgivare kan VAE bidra till kompetenshöjning bland de anställda, och även om rättigheten är individuell och frivillig så uppmuntras kollektiv VAE av vissa arbetsgivare. Ett sådant exempel är telekomföretaget Orange som i en kompetensutvecklingssatsning 2009–2014 gav 550 anställda möjlighet till validering av sin kompetens och tillgång till kompletterande utbildning.

⁹ För erkännande och tillgodoräknande av tidigare studier och annat redan bedömt lärande finns en annan process kallad VES, *Validation des études supérieures*.

4.3.1 Validering en rättighet

Ursprunget till det franska VAE-systemet är en lag från 1985 enligt vilken individer med arbetslivserfarenhet kunde ansöka om examensbevis för i första hand yrkeskvalifikationer på gymnasial nivå. År 2002¹⁰ utökades möjligheten till att gälla validering för kvalifikationer/examina på samtliga nivåer. Rätten till examensbevis utfärdade på grundval av VAE inom högre utbildning regleras i den franska motsvarigheten till högskolelagen.¹¹

Validering är även starkt kopplat till regelverket för Frankrikes nationella referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (NQF). En förutsättning för att en kvalifikation ska kunna utfärdas på grundval av VAE är att kvalifikationen finns registrerad i det nationella kvalifikationsregistret (*Répertoire National des Certifications Professionnelles*, RNCP). Sedan 2010 utgör kvalifikationsregistret Frankrikes NQF. Det är också tydligt reglerat att alla kvalifikationer registrerade i RNCP, utom kvalifikationer för reglerade yrken, ska kunna erhållas genom VAE. Registret omfattar kvalifikationer som utfärdas inom det offentliga utbildningsväsendet, kvalifikationer utfärdade av andra ministerier än utbildningsministeriet och av aktörer som handelskammare och kommerskollegier, samt kvalifikationer som utfärdas inom icke-akademiska yrkesutbildningar. Kvalifikationer utfärdade på grundval av validering har samma legala status i Frankrike som examina baserade på formell utbildning. De accepteras också av länder som ratificerat Lissabonkonventionen.

Validering är en individuell rättighet och VAE-processen är öppen för alla, oavsett ålder, kön eller nationalitet. Det enda kravet är att individen har minst ett års yrkeserfarenhet som svarar mot lärandemålen för en viss kvalifikation.¹² De sökande är vanligen individer utan slutförd formell utbildning, arbetssökande, personer som av olika skäl vill komma vidare till en annan anställning samt anställda som vill få nya möjligheter på sin arbetsplats.

¹⁰ LOI No. 2002-73 du 17 Janvier 2002 de Modernisation Sociale.

¹¹ Code de l'Éducation, Chapitre III, Section 2, articles 613-3–613-6.

¹² En lagändring gjordes 2016 (LOI no. 2016-1691 du 9 Decembre – art. 131) som förkortade kravet på relevant yrkeserfarenhet från tidigare tre år.

4.3.2 En valideringsprocess i flera steg

I Frankrike är roller och ansvarsfördelning mellan olika ministerier, regionala organisationer, företag och lärosäten tydligt definierade. För kvalifikationer som utfärdas inom högskolan ansvarar utbildningsanordnarna för genomförandet av hela processen. Varje lärosäte har således ansvar för att upprätta sina egna valideringsprocesser och för kvalitetssäkring och uppföljning.

Under valideringens första fas får den sökande allmän information om processen och hjälp att göra en första kartläggning av hur kunskaperna och färdigheterna svarar mot lärandemålen för olika kvalifikationer. Utöver information från respektive högskola finns mer än 800 regionala informationscenter som ger vägledning om validering. Individerna får råd om inom vilket område och för vilken kvalifikation som kompetensen kan vara tillräcklig för att söka validering. I ett andra steg ges såväl administrativ vägledning som viss pedagogisk rådgivning samt hjälp att hitta finansiering.

Steg tre innebär ytterligare vägledning från lärare och administrativ personal om utarbetandet av en portfolio med dokument som kan ligga till grund för bedömningen. I denna fas görs en fördjupad kartläggning av den sökandes kunskaper och färdigheter. Därefter förväntas den sökande kunna beskriva sin kompetens i den givna kontexten. Portfolion som sammanställs ska ge utförlig information om vad de tidigare erfarenheterna har omfattat, visa vilka kunskaper och färdigheter som han eller hon tillägnat sig inom ramen för sin yrkesverksamhet eller på annat sätt och hur denna kompetens motsvarar lärandemålen (*learning outcomes*) för en viss examen.

I processens sista steg presenterar den sökande sin portfolio för en panel av experter inom ramen för en intervju. Panelen, eller juryn, består av ämneskunniga lärare och företrädare för arbetslivet (minst 25 procent, där arbetsgivare och arbetstagare ska ha samma representation). Om juryn finner att den sökandes kunskaper och färdigheter helt svarar mot lärandemålen för en viss examen beslutar panelen att examen kan utfärdas. Juryn kan också komma fram till att de åberopade kunskaperna och färdigheterna delvis svarar mot lärandemålen och fatta beslut om att delar av en kvalifikation ska erkännas. Denna bedömning är giltig i fem år under vilken tid den sökande antingen kan komplettera med formella studier eller utveckla sin kompetens ytterligare i yrkesverksamhet. Den sökande får

information om vad han eller hon förväntas komplettera med. Juryn kan slutligen komma till slutsatsen att de kompetenser den sökande har inte i något avseende motsvarar lärandemålen för den aktuella kvalifikationen och avslå ansökan. Om resultatet blir ett avslag går detta att överklaga.

4.3.3 Fördelar, nackdelar och kostnader

Den franska valideringsprocessen har flera fördelar. De kunskaper och färdigheter en individ har förvärvat i yrkesverksamhet eller på annat sätt synliggörs och kan ges ett erkännande i form av en kvalifikation eller delar av en kvalifikation. Processen bidrar också till att öka mobiliteten, den kan vara motivationshöjande och erbjuder individer nya utbildnings- och karriärmöjligheter. För arbetsgivare ger VAE möjlighet att höja de anställdas kompetens och bidrar på så sätt till att utveckla verksamheten.

Det finns också nackdelar. För många sökande kan processen upplevas som både lång och komplicerad och många fullföljer inte VAE på grund av svårigheter med att ordna finansiering. Processen är också tidskrävande, inom högre utbildning tar den i genomsnitt 6–9 månader. Det kan också vara svårt för enskilda individer att bevisa sin kompetens, och att självständigt reflektera över och beskriva sin kompetens. Även om acceptansen inom högskolan för VAE har ökat över tid uppges att lågt intresse bland universitetslärare för att medverka i processen fortfarande utgör ett stort hinder.

De sammanlagda kostnaderna för en validering inom ramen för VAE uppskattas till mellan 1 000 och 1 500 euro, men varierar beroende på vilken kvalifikation valideringen avser.¹³ Den inledande informationen och rådgivningen och den avslutande bedömningsfasen bekostas vanligen av staten. För stöd och vägledning som individen behöver för att dokumentera och beskriva sin kompetens på ett sätt som går att bedöma mot examensmålen (*learning outcomes*) för den kvalifikation som avses tas dock avgifter ut av den sökande. Ibland finansieras avgifterna av arbetsgivaren, ibland ordnas finansiering inom ramen för arbetsmarknadsåtgärder men egenfinansiering är också vanligt. Inom högre utbildning bestämmer varje utbildnings-

¹³ Cedefop (2016a) *Country report France*, s. 26.

institution sina egna avgifter. Avgifterna varierar mellan 600 och 2 000 euro.¹⁴

4.3.4 Omfattningen av VAE

Antalet valideringar i Frankrike ökade mellan åren 2002 och 2009 för att sedan minska något. Totalt för samtliga kvalifikationsnivåer är det ca 65 000 personer per år som ansöker om validering, och ca 50 000 personer går igenom en full valideringsprocess. Varje år utfärdas ca 30 000 kvalifikationer baserade på validering av tidigare lärande.

Knappt tio procent av samtliga valideringar avser kvalifikationer inom högre utbildning, samtidigt som VAE inom högskolan oftare resulterar i ett positivt resultat för den sökande jämfört med VAE för kvalifikationer på de lägre kvalifikationsnivåerna. Det är framför allt yrkesverksamma personer (85 procent) som ansöker om validering inom högskolan, och nästan samtliga, 95 procent, är över 30 år.¹⁵ Av det franska utbildningsministeriets uppföljning av utvecklingen av VAE framgår att det år 2014 utfärdades 4 300 examensbevis baserade på validering av kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet. Detta motsvarade cirka en procent av det totala antalet utfärdade examensbevis inom högskolan. Ungefär 60 procent var hela examina medan resterande 40 procent utgjordes av delar av en kvalifikation. År 2015 hade antalet kvalifikationer (hela eller delar av) utfärdade på grundval av VAE sjunkit till 4 000. Antalet sökande hade dock ökat något jämfört med året innan.¹⁶

De vanligast förekommande examina är licence respektive master (37 procent vardera). Doktorsexamina utgör en mycket liten andel, år 2015 utfärdades 18 doktorsexamina på grundval av VAE. Av statistiken framgår också att det framför allt är inom ekonomi, administration och teknik som VAE är en väg till en kvalifikation. Vad gäller ingenjörsexamina rör det sig nästan uteslutande om examina inom huvudområdet informatik.

¹⁴ Cedefop (2014) *Country report France*, s. 11.

¹⁵ Cedefop (2016) *Country report France*, s. 30.

¹⁶ Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance. Note d'Information no. 25 – Septembre 2016.

4.4 Flandern

I Belgien ser systemen för validering inom högre utbildning olika ut i de fransktalande respektive de nederländsktalande delarna av landet. De fransktalande delarna benämner, i likhet med Frankrike, validering av tidigare lärande för VAE (*Valorisation des Acquis de l'Expérience*). I Belgien används VAE dock framför allt för tillträde till högre studier. Validering i syfte att förkorta en utbildning genom tillgodoräknanden är ovanligt i fransktalande Belgien, och en hel kvalifikation (examen) kan inte erhållas genom VAE.

I Flandern, de nederländsktalande delarna av Belgien, ser regleringen¹⁷ av validering inom högre utbildning annorlunda ut. Validering benämns erkännande av tidigare förvärvade kompetenser (*Recognition of Previously Acquired Competencies*, RPAC) och kan i Flandern leda till ett kompetensbevis (*bewijs van bekwaamheid*). Detta kompetensbevis är en form av förhandsbesked som sedan kan användas för att förkorta en utbildning eller för att erhålla en hel kvalifikation. RPAC syftar till att erkänna värdet av tidigare lärande och ge möjligheter till flexibilitet i utbildningen, vanligen genom en förkortning, baserad på den kompetens individen redan har utvecklat i andra sammanhang.

4.4.1 Ett decentraliserat system

Systemet för validering inom högre utbildning i Flandern är decentraliserat. Ansvar för validering åvilar fem regionala samverkansorganisationer (*associatie*) där ett universitet samverkar med en eller flera högskolor/yrkeshögskolor. Varje samverkansorganisation har en reglerad skyldighet att etablera en service för erkännandefrågor. För detta uppdrag erhåller samverkansorganisationerna en grundfinansiering baserad på mot hur många kvalifikationer de erbjuder validering. I ansvaret ligger att ha tydliga riktlinjer för process och metoder som ska garantera individen en likvärdig tillgång till validering samt upprätthålla en lägstanivå i bedömningen vad gäller kriterier, metoder, procedurer och kvalitetssäkring. I övrigt avgör samverkansorganisationerna själva hur arrangemangen utformas och hur bedömningen

¹⁷ Codex Hoger Onderwijs van 11 October 2013.

görs. Information till studerande och sökande om möjligheterna till validering är ett ansvar för varje utbildningsinstitution, men viss gemensam information finns också på respektive samverkansorganisationens hemsida.

Beslut om tillgodoräkningen ingår inte i själva valideringsprocessen, men de kompetensbevis som erhålls efter en validering kan användas för att sedan gå vidare med en ansökan om tillgodoräkning. Decentraliseringen medför dock att de kompetensbevis som utfärdas enbart gäller inom de lärosäten som ingår i den egna samverkansorganisationen. Ansökan om tillgodoräkning görs lokalt direkt till aktuell institution eller fakultet.

Även kostnaderna för att genomgå en validering kan skilja sig mellan de olika samverkansorganisationerna. Gemensamt för samtliga är en registreringsavgift på 55 euro för administrativa kostnader som den sökande ska betala innan processen påbörjas. Det finns också fastställda maxavgifter för olika typer av bedömningar som gäller för samtliga utbildningsanordnare i Flandern (se tabell 4.1). De fastställda avgifterna har varit oförändrade sedan 2007.

Tabell 4.1 Högsta tillåtna avgifter för validering av kompetenser på högskolenivå, Flandern

Typ av valideringsprocess	Maximal avgift
Bedömning av kompetenser inom en utbildning (kandidat eller master)	155 euro
Bedömning av alla kompetenser för en kandidatexamen	590 euro
Bedömning av alla kompetenser för en masterexamen om underliggande kandidatexamen saknas	770 euro
Bedömning av alla kompetenser för en masterexamen för sökande med en relevant kandidatexamen	350 euro

Källa: Cedefop (2016b) *Belgium-Flanders Country report*.

Kommentar: Samtliga avgifter inkluderar registreringsavgiften på 55 euro.

Variationen i kostnader avser själva bedömningen och beror bland annat på vilka bedömningsprocesser som används och hur omfattande bedömning av kunskaper och färdigheter som ansökan avser. Kostnaden för ett enklare test kan handla om ca 50 euro, men kombineras olika bedömningsmetoder, eller om det krävs mer avancerade test, kan kostnaderna bli högre. För AU Gent, Universitetet i Gents samverkansorganisation, är den genomsnittliga avgiften för bedöm-

ningen av en sökandes tidigare förvärvade kompetenser 155 euro. Lärosätets kostnader uppges dock vara betydligt högre. I en ännu inte publicerad forskningsrapport har totalkostnaden för en hel valideringsprocess beräknats till mellan 1 350 och 1 990 euro.

De tidigare förvärvade kompetenserna som bedöms i en validering avser kunskaper och färdigheter som inte redan har bedömts av en erkänd institution. I Flandern skiljer man således mellan en validering (RPAC) och erkännande av tidigare förvärvade kvalifikationer (*Recognition of Previously Acquired Qualifications*, RPAQ). Kunskaper och färdigheter som individen redan har erhållit en kvalifikation för från en erkänd institution, inhemsk eller utländsk, ska inte behöva bedömas igen för att kunna ges ett erkännande. För sådana redan formellt dokumenterade kompetenser kan den studerande ansöka direkt om tillgodoräknande utan att först gå igenom en valideringsprocess. En tidigare förvärvad kvalifikation kan till exempel handla om ett utbildningsbevis, diplom eller certifikat som har utfärdats av en erkänd inhemsk eller utländsk institution.

4.4.2 Processen för vägledning, kartläggning och bedömning

Alla fem samverkansorganisationer rekommenderas utgå ifrån valideringsprocessens grundläggande fyra faser – information och vägledning, kartläggning av kompetenser som individen har tillägnat sig genom erfarenheter i olika sammanhang, bedömning samt certifiering.

AU Gent har i sina riktlinjer valt att uttrycka processen i fem steg.¹⁸ Det första steget, *vägledning*, är inte obligatoriskt men rekommenderas starkt. I kontakten med en studievägledare inom relevant utbildningsområde ges information bland annat om processen, om hur portfolion över tidigare förvärvade kompetenser bör utformas, och om hur bedömningen kommer att gå till. Som stöd för utformningen av en portfolio finns en manual för den sökande, men vägledaren kan ofta vara till stor hjälp i uppgiften att beskriva kompetenserna på ett bedömningsbart sätt. I steg två *registreras ansökan* som bland annat ska innehålla uppgifter om vilket program bedömningen ska göras inom och vilka kompetenser som den sökande vill

¹⁸ Associatie Universiteit Gent (2017) *RPAC-Guide 2017*.

få erkända. Till ansökan ska den sökande även bifoga sin portfolio. För att ansökan ska behandlas ska registreringsavgiften vara betald.

Processens tredje steg är *bedömningen* av den sökandes kunskaper och färdigheter. Detta görs av ämnessakkunniga inom relevant utbildningsområde. Institutioner och fakulteter ansvarar för bedömningen, men samverkansorganisationen AU Gent strävar efter att kunna garantera en enhetlig standard och kvalitet i processen. Som underlag för bedömningen finns den sökandes portfolio, men denna kompletteras oftast av andra underlag och metoder som till exempel den sökandes reflektioner över sin kompetens, intervjuer och tester i form av simuleringar, fallstudier eller kunskapstest. På basis av bedömningen fattas sedan beslut om *erkännande* av den sökandes förvärvade kompetenser och ett kompetensbevis utfärdas. Kompetensbeviset är ett officiellt dokument som innehåller en lista över de kompetenser som erkänts. Det avslutande steget är *uppföljning* genom att individen vänder sig till relevant institution för att ansöka om tillgodoräknande för de kompetenser som erkänts. Om den sökande inte är nöjd med resultatet av valideringen finns möjlighet att överklaga till samverkansorganisationen och begära en omprövning. Är den sökande fortfarande inte nöjd med utfallet finns möjlighet att vända sig till högre instans.¹⁹

4.4.3 Yrkesinriktade utbildningar dominerar

De flesta ansökningarna om validering i Flandern avser validering av kompetenser inom hälso- och sjukvårdsområdet, undervisningsområdet och ekonomi och administration. Inom AU Gent har sjuksköterskeutbildningen svarat för närmare två tredjedelar av samtliga ansökningar om validering de senaste åren. Majoriteten av valideringarna avsåg kompetens på kandidatnivå. De tillgodoräknanden som har gjorts på basis av kompetensbevis från en validering är oftast ganska begränsade räknat i ECTS-poäng. Tillgodoräknanden motsvarande en halv termins heltidsstudier är vanligast. Mycket få valideringar har resulterat i en fullständig kvalifikation (examen). Inom AU Gent fanns tre sådana fall under 2014/15, och KU Leuven,

¹⁹ Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen.

Flanderns största samverkansorganisation med totalt närmare 100 000 studenter, har haft tio sådana fall sedan 2007/08.²⁰

Tabell 4.2 Utveckling av antal ansökningar om erkännande av tidigare förvärvade kompetenser, AU Gent

År	Antal ansökningar om bedömning	Bedömningar som ledde till erkännande
2012/13	294	165
2013/14	278	150
2014/15	229	103

Källa: Rudy Van Renterghem, Directeur AU Gent.

Antalet ansökningar har minskat de senaste åren såväl inom AU Gent som inom samverkansorganisationen KU Leuven. Som förklaring till minskningen anges att flera utbildningsinstitutioner informerat mindre än tidigare om möjligheten till validering, dels på grund av att validering bedömts vara för kostsam för lärosätet, dels för att man varit i färd med att se över sina processer och metoder.

En annan förklaring är att processerna för att erkänna tidigare förvärvade kvalifikationer, RPAQ, successivt har utvecklats i takt med implementeringen av referensramar för kvalifikationer för livslångt lärande (NQF/EQF). Detta har medfört att fler individer har kunnat ges erkännande för sin tidigare förvärvade kompetens genom en enklare process och att färre personer har behov av att gå igenom en fullskalig validering.²¹

4.5 Lärdomar för Sverige

Utformningen av systemen för erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande inom högskolan ser olika ut i de fyra länder som beskrivits. Spännvidden är till exempel stor vad gäller hur validering är reglerat – från Frankrikes VAE-system där validering är en lagstadgad individuell rättighet till Skottlands nationella struktur som utvecklats genom frivillig samverkan och samsyn mellan skotska läro-

²⁰ Cedefop (2016b) *Country report: Belgium-Flanders*, s. 11.

²¹ Cedefop (2016b) *Country report: Belgium-Flanders*, s. 12.

säten. Gemensamt för samtliga är dock att det finns *övergripande nationella strategier* där erkännandefrågorna kopplas till ambitionerna att stimulera det livslånga lärandet. I Skottland och Finland framhålls erkännandefrågorna även som centrala för utvecklingen av den högre utbildningen genom bland annat mer individualiserade studiegångar och utveckling av nya undervisningsformer.

Kopplingen till de *nationella referensramarna för kvalifikationer för livslångt lärande* (NQF/EQF) är tydlig i alla fyra länderna. Detta gäller särskilt i Skottland och Frankrike, där systemen för validering och kvalifikationsramverken utgör kommunicerande kärn. Referensramarna underlättar tillgodoräkningen av lärande från andra sammanhang som redan bedömts för en definierad kvalifikation utfärdad av en erkänd institution. I Frankrike, Skottland och Flandern används därför validering endast för informellt och icke-formellt lärande som inte tidigare har bedömts för en kvalifikation. Även i Finland var utvecklingen av en nationell referensram för kvalifikationer en av utgångspunkterna för utvecklingen av processerna för erkännande av tidigare lärande.

Stöd och vägledning för den som ansöker om ett erkännande av tidigare lärande från sammanhang utanför formell utbildning finns i samtliga fyra länder. Tillgång till vägledning ses som en avgörande förutsättning för att den som ansöker om validering ska förstå processen och hur tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter behöver uttryckas och bevisas för att de ska kunna bedömas och ges ett erkännande. Även tydligt definierade *processer på lärosätet* och *tydlig information* till sökande och studenter framhålls som nödvändigt.

I samtliga länder värnar högskolorna *kvaliteten* i sina examina. Hur lärandemålen (*learning outcomes*) definieras betonas som centralt för att kunna erkänna tidigare lärande och ge tillgodoräkning i form av poäng eller examen. I Finland gjordes en omfattande satsning på *kompetensutveckling* för lärare och ämnesansvariga i samband med implementeringen av arbetet med erkännande av tidigare förvärvat kunnande, i syfte att utveckla bedömningsmetoder och åstadkomma likvärdiga och kvalitetssäkrade bedömningsprocesser.

Validering av informellt och icke-formellt lärande är *en kostsam process*. Frankrike, Skottland och Flandern tar alla ut särskilda avgifter vid ansökan om validering. Avgifterna avser i första hand stöd och vägledning till den sökande, men Skottland och Flandern tar även

ut avgifter för själva bedömningen. Inte i något av länderna ger avgifterna full kostnadstäckning.

Validering för tillgodoräknande är vanligast inom utbildning som leder till yrkesexamen. Valideringens betydelse för *kompetensförsörjning och kompetensutveckling* i arbetslivet framhålls i samtliga länder. I Frankrike deltar arbetslivsrepresentanter i prövningen av den sökandes kompetens. Där resulterar mer än hälften av valideringarna i en full kvalifikation, vilket kan jämföras med Flandern där det är mycket ovanligt att en sökande bedöms uppfylla samtliga kompetenskrav för en full examen. I Flandern svarar högskolan ensam för bedömningen.

5 Tillgodoräknanden inom svensk högskoleutbildning

Ett tillgodoräknande är ett beslut om att tidigare utbildning eller kunskaper och färdigheter som utvecklats i till exempel yrkesverksamhet får inräknas i kurs eller examen. Ett beslut om tillgodoräknande utgör alltså ett erkännande av kunskaper och färdigheter som en individ redan besitter. Det syftar till att studenten inte ska behöva gå igenom motsvarande utbildning och därigenom kunna förkorta tiden i utbildning. Rätten till tillgodoräknande är därmed av stor betydelse för individens möjlighet till fortsatta studier och för att främja mobilitet och det livslånga lärandet. Det är också viktigt för effektiviteten i resursanvändningen att utbildningen kan anpassas utifrån vad individen redan kan.

I detta kapitel beskrivs tillgodoräknanden inom svensk högskoleutbildning med avseende på gällande rätt, internationella överenskommelser om erkännande av tidigare lärande, styr- och stöd-dokument som finns för arbetet, kvalitetssäkring av arbetet med tillgodoräknande, omfattningen av verksamheten, hur tillgodoräknanden hanteras organisatoriskt vid olika lärosäten och hur systemet för resurstilldelning påverkar lärosätenas incitament att göra bedömningar för tillgodoräknande av tidigare lärande.

I kapitlets avslutande avsnitt 5.7 lämnar Valideringsdelegationen förslag och bedömningar om åtgärder för att förbättra förutsättningarna för generösa, flexibla och rättvisa tillgodoräknanden av tidigare lärande.

5.1 Gällande rätt

I den svenska högskolan finns tillgodoräkning av olika slag. Rätten till tillgodoräkning vid universitet och högskolor regleras i 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen (1993:100).

Kan baseras på svensk eller utländsk högskoleutbildning, annan utbildning och kompetens förvärvat i yrkesverksamhet

En student vid en högskola i Sverige, som gått igenom viss högskoleutbildning med godkänt resultat, har rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid en annan högskola om det inte finns en väsentlig skillnad mellan utbildningarna. Detsamma gäller studenter som har gått igenom en viss utbildning med godkänt resultat

1. vid universitet eller annan läroanstalt för högre utbildning i Danmark, Finland, Island eller Norge eller hos den som är part i Europarådets konvention av den 11 april 1997 om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (SÖ 2001:46), eller
2. vid Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap. (6 §)

Högskoleutbildning ska alltså normalt accepteras av en annan högskola, såvida inte de berörda utbildningarna skiljer sig väsentligt från varandra. I propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15, s. 180) konstaterade regeringen att det ankommer på högskolan att visa att det finns väsentliga skillnader. Vidare betonades att högskolornas frihet att besluta om innehåll i utbildningarna inte får leda till minskade möjligheter för studenterna att flytta mellan lärosäten.

Utöver den utbildning som anges i 6 § har en student rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning, om de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. En student får även tillgodoräknas motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet (7 §).

Det är högskolan som ska pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräkning. Endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräkning, om inte annat framgår av lag eller förordning (8 §).

Rätten till tillgodoräknande gäller studenter som bedriver utbildning

En student har alltså enligt bestämmelserna om tillgodoräknande i högskoleförordningen alltid rätt att få en begäran om tillgodoräknande prövad. Högskolan ska pröva om tidigare utbildning eller yrkeserfarenhet kan godtas för tillgodoräknande. Prövningen måste alltid vara individuell, den får inte göras schablonmässigt.¹

Om inte annat anges särskilt avses med student den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning (1 kap. 4 § högskoleförordningen). Vad som menas med *bedriver utbildning* anges inte i förordningen. Av praxis från Högskolans avskiljandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan kan man konstatera att det förutom tidsaspekten i regel måste föreligga någon annan ytterligare omständighet för att en person inte längre ska anses bedriva studier.²

Ett förvaltningsbeslut som kan överklagas

En student har rätt att överklaga ett beslut av en högskola om tillgodoräknande av utbildning eller yrkesverksamhet till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § 4 högskoleförordningen). En ansökan om tillgodoräknande, oavsett vad den gäller, är en inkommen handling som ska handläggas i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. Det är inte tillåtet att ställa som villkor att en ansökan om tillgodoräknande behandlas först i samband med inkommen ansökan om examen.³

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) har konstaterat att en högskola alltid ska göra en individuell prövning av en students kunskaper och färdigheter i förhållande till den utbildning som studenten önskar få tillgodoräkna sig. Enligt ÖNH lämnar bestämmelserna om tillgodoräknande i högskoleförordningen inte något utrymme för högskolor att avslå en ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till lokala regler eller generella ställningstaganden av högskolan. Detta gäller både tillgodoräknande baserat på tidigare utbildning och när kunskaper som förvärvats i yrkesverksamhet

¹ Prop. 2001/02:15, s. 54.

² Överklagandenämnden för högskolan. Beslut 2008-04-11, reg.nr 41-180-08 och beslut 2008-01-18, reg.nr 43-1458-07. Högskolans avskiljandenämnd. Beslut 1996-02-14, dnr B 13-95.

³ Universitetskanslersämbetet (2014a) *Tillsynsbesöket vid Högskolan i Halmstad 2013*, s. 14.

åberopas. Det finns alltså inte något utrymme för schablonmässiga bedömningar.⁴

Ett tillgodoräknande kan göras mot hel kurs eller del av kurs. Tillgodoräknanden kan göras mot såväl generella examina som yrkes-examina, mot obligatoriska kurser, mot kurser i ett huvudområde, samt mot valbara kurser i en examen. Det finns enligt Överklagandenämnden för högskolan inte stöd i högskoleförordningen för att ställa som villkor för tillgodoräknande att det görs mot en examen. Högskolan måste pröva om den åberopade kursen kan tillgodoräknas för den aktuella kursen som studenten vill tillgodoräkna sig och inte endast om den kan tillgodoräknas i en generell examen.⁵

5.2 Internationella överenskommelser om erkännande

Flexibelt och generöst erkännande är ledorden i de internationella överenskommelser som ligger till grund för erkännandeprocesserna inom högre utbildning. De har sin utgångspunkt i principen om länders ömsesidiga erkännande av varandras utbildningar, men de berör även erkännande av kompetens som utvecklats genom annan utbildning eller genom informellt lärande i yrkesverksamhet eller på annat sätt.

5.2.1 Lissabonkonventionen

Europarådets och Unescos konvention från 1997 om erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning, den så kallade Lissabonkonventionen,⁶ har i dag ratificerats av 53 länder. Konventionen syftar till mobilitet och internationalisering av högre utbildning och innebär att länder som har anslutit sig till den ska erkänna varandras utbildningar för tillträde till utbildning, tillgodoräknande av studieperioder och antagning till fortsatta studier. Erkännande ska endast

⁴ Överklagandenämnden för högskolan. Beslut 2014-05-16, reg.nr 241-248-14.

⁵ Överklagandenämnden för högskolan. Beslut 2017-08-25, reg.nr-241-559-17.

⁶ SÖ 2001:46 *Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europa-regionen (Lissabonkonventionen)*.

nekas om det går att påvisa väsentliga skillnader mellan olika länders utbildningar.

Sverige beslutade att ratificera konventionen i augusti 2001 och skrivningen om väsentliga skillnader har införlivats i 6 kap. 6 § högskoleförordningen.

Lissabonkonventionen och begreppet väsentliga skillnader

Begreppet väsentliga skillnader definieras inte i konventions-texten. Däremot anges i den tillhörande förklarande rapporten att skillnaderna måste vara väsentliga och relevanta och att erkännande inte kan nekas på grunder som saknar betydelse för kvalifikationen eller syftet med erkännandet. Samma övervägande görs om tillgodoräknande av studieperioder. Erkännande ska bara nekas om det föreligger en väsentlig skillnad i förhållande till den utbildning mot vilken tillgodoräknandet ska ske. I rapporten anges även att det är viktigt att tolkningen av väsentliga skillnader är flexibel. En alltför snäv tolkning av begreppet, med fokus på utbildningens innehåll, kan få en negativ inverkan på den akademiska mobiliteten.⁷

Hur väsentliga skillnader bör tolkas beror på funktionen hos kvalifikationen och om syftet med erkännandet är akademiskt eller yrkesmässigt. Ett beslut om att inte erkänna en kvalifikation bör grunda sig på att det föreligger så stora skillnader mot en kvalifikation i det egna systemet att de påverkar möjligheterna att tillgodogöra sig fortsatt utbildning, bedriva forskning eller utföra ett visst arbete.⁸

Fem dimensioner hos en kvalifikation brukar lyftas fram i diskussioner om väsentliga skillnader – nivå, omfattning, kvalitet, inriktning och lärandemål. Om det inte föreligger väsentliga skillnader i något av dessa avseenden ska en kvalifikation erkännas.⁹ De fem dimensionerna kan användas även för att avgöra skillnader mellan kurser. Konventionens principer om flexibelt och generöst erkännande har dock haft svårare att få fäste i erkännande av

⁷ Council of Europe (1997) *Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*, s. 17–18.

⁸ Bergan, S (2014) *Origins, history and evolution of the Lisbon Recognition Convention: A view of the past and a look at the future*, s. 39.

⁹ Nuffic (2016) *The European Recognition Manual for Higher Education Institutions*, s. 21–25.

studieperioder, bland annat på grund av kvardröjande synsätt om överensstämmelse mellan kurser med avseende på deras innehåll snarare än deras läranderesultat.¹⁰

Erkännandet ska vara flexibelt och generöst

Lissabonkonventionen utgör grunden för erkännandeprocesser i Europa. Konventionen framhåller det generösa och flexibla erkännandet (*fair and flexible recognition*) av kvalifikationer och studieperioder som en grundläggande princip. Den betonar också att bevisbördan om att det föreligger väsentliga skillnader mellan utbildningar ligger på den som ska fatta beslut om erkännande och inte på den sökande.

Betoningen av det flexibla och generösa erkännandet är en utveckling från ett tidigare synsätt där erkännandet utgick ifrån förekomsten av nära överensstämmelser mellan kvalifikationer utfärdade i olika utbildningssystem. Fokus har därmed flyttats från en utbildnings innehåll och formerna för lärandet till vad en individ faktiskt kan efter genomgången utbildning (*learning outcomes*).

Den bärande tanken i principen om rättvist, flexibelt och generöst erkännande är att det alltid kommer att finnas skillnader i lärandemål mellan kvalifikationer utfärdade i olika utbildningssystem. Detta ska dock inte ses som ett hinder för erkännande, det är endast om skillnaderna är väsentliga som de ska påverka. Erkännandet måste ses i ett helhetsperspektiv som tar sikte på vad utbildningen ska leda fram till med avseende på karriärmöjligheter och fortsatt utbildning.

Lissabonkonventionen nämner inte explicit begreppet reell kompetens eller erkännande av informellt och icke-formellt lärande. Där anges dock att flyktingar och personer i flyktingliknande omständigheter snabbt och rättvist ska få en bedömning av om kraven är uppfyllda för tillträde till högre utbildning, fortsatta studier eller yrkesutövning. Detta gäller även dem vars kompetens inte kan styrkas med formella handlingar, vilket *de facto* innebär en bedömning av individens reella kompetens. Varje part ska vidta alla möjliga och skäliga åtgärder för att utforma sådana förfaranden.¹¹

¹⁰ Nuffic (2016) *The European Recognition Manual for Higher Education Institutions*, s. 142.

¹¹ SÖ 2001:46 Avsnitt VII, Art. VII.

Konventionen har en central position som policydokument för alla efterföljande politiska initiativ på erkännandeområdet i Europa. Den har också kompletterats med flera tilläggsdokument med mer detaljerade rekommendationer avsedda att tjäna som riktlinjer för institutioner och beslutsfattare. I november 2017 lämnade Europarådet och Unesco uppdaterade rekommendationer om erkännande av flyktingars kvalifikationer i Europa.¹²

Mot en global konvention för erkännande

De första konventionerna om erkännande av studier, certifikat, diplom, examina och andra akademiska kvalifikationer har sitt ursprung i det sena 1970- och tidiga 1980-talet. Konventioner om akademiskt erkännande finns nu för Unescos samtliga fem regioner. I likhet med Lissabonkonventionen framhåller också övriga konventioner betydelsen av generösa och flexibla erkännanden. Flera av dem fokuserar även särskilt på flyktingars situation.

Globalt sett har den akademiska mobiliteten ökat mycket snabbt.¹³ Ökningen av internationella studier tillsammans med flyktingsituationen i världen har skapat behov av en global konvention för erkännande av akademiska kvalifikationer som kan undanröja hinder som studenter, lärare, forskare, arbetssökande och flyktingar möter utanför sina ursprungsländer. I mars 2016 tillsatte Unesco en kommitté med uppdrag att ta fram en global konvention.¹⁴ Syftet med en global konvention är att underlätta akademisk mobilitet, förbättra kvaliteten i högre utbildning, främja internationellt samarbete på utbildningsområdet och bidra till utvecklingen av hållbara kunskaps-samhällen. Den syftar också till att lägga grunden till en internationell samsyn vad gäller akademiskt erkännande.

¹² Council of Europe (2017) *Recommendation on the recognition of refugees' qualifications under the Lisbon Recognition Convention and Explanatory Memorandum*.

¹³ OECD (2015) *Education at a Glance*, s. 362.

¹⁴ Unesco (2017) *Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications*.

5.2.2 Bolognaprocessen

Lissabonkonventionens roll i Bolognaprocessen

Den så kallade Bolognaprocessen utgår ifrån Bolognadeklarationen som har sitt namn efter ett utbildningsministermöte i Bologna år 1999. Deklarationen, som inte är ett folkrättsligt bindande dokument, syftade till att underlätta mobiliteten mellan länder för studenter och arbetssökande akademiker. Deklarationen undertecknades ursprungligen av 29 europeiska länder. I dag är 47 länder anslutna till Bolognaprocessen.

Sedan 2003 har Lissabonkonventionen varit en integrerad del i Bolognaprocessen, och principen om flexibelt och generöst erkännande har återkommande lyfts till diskussion. Likaså har behovet av att etablera system för validering och erkännande av kunskaper, färdigheter och förmågor som utvecklats i alla former av lärande kommit att bli ett centralt tema. I Bolognaprocessen betraktas Lissabonkonventionen som det främsta juridiska dokumentet för att främja ett rättvist erkännande av kvalifikationer.

Ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning

Ett uttalat mål i Bolognadeklarationen var att Europa år 2010 skulle utgöra ett sammanhållet område för högre utbildning (*European Higher Education Area*). Detta skulle åstadkommas genom målsättningarna om att främja mobilitet, anställningsbarhet och Europas konkurrens- och attraktionskraft som utbildningskontinent. För att uppnå dessa tre övergripande mål delades processen upp i sex operativa mål:

- Införande av ett system med tydliga och jämförbara examina.
- Införande av ett system med tre nivåer för högskoleutbildning – grundnivå, avancerad nivå samt forskarnivå.
- Införande av ett gemensamt poängsystem (ECTS).
- Ytterligare främjande av mobiliteten.
- Främjande av europeiskt samarbete på kvalitetssäkringsområdet.
- Främjande av den europeiska dimensionen i högre utbildning.

Sverige genomförde deklarationens övergripande mål under åren 2001–2010. År 2006 fattade riksdagen beslut om nuvarande utbildnings- och examensstruktur enligt vilken alla examina nivåplacerats på grundnivå, avancerad nivå respektive forskarnivå. Beslutet ledde till att också samtliga kurser inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå nivåbestämdes. Poängsystemet ändrades på så sätt att högskolepoäng i enlighet med ECTS (*European Credit Transfer System*) infördes. Vidare infördes principen om lärandemål, eller förväntade utbildningsresultat (*learning outcomes*), som beskriver vilken kompetens en student ska ha uppnått för såväl alla kurser som i de övergripande examensmålen.

Bolognaprocessen fortsätter

För att följa upp processen och lägga fast riktlinjer för det fortsatta samarbetet håller utbildningsministrarna för de europeiska länderna återkommande uppföljningsmöten. Mellan ministermötena drivs Bolognaprocessen av den så kallade *Bologna Follow-up Group* som består av samtliga processens medlemmar samt konsultativa medlemmar.¹⁵ Europarådet stödjer medlemsländernas arbete att implementera processen.

Vid ministermötet i Leuven/Louvain-la-Neuve 2009 bestämdes att fokus under perioden 2011–2020 skulle ligga på bland annat följande områden:

- Den sociala dimensionen – utbildning av hög kvalitet ska vara tillgänglig för alla. Särskilt stöd för att delta i och genomföra studier bör ges till underrepresenterade grupper.
- Det livslånga lärandet ska stimuleras genom olika utbildningsformer och införande av nationella referensramar för kvalifikationer (NQF).
- Anställningsbarhet – arbetsmarknaden behöver i allt högre grad välutbildad personal och universitet och högskolor behöver möta behovet genom bland annat praktik i utbildningarna.

¹⁵ EU-kommissionen, Europarådet, Unesco, European University Association samt European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

- Studentcentrerat lärande – universitet och högskolor ska ange lärandemål i utbildningarnas kursplaner.
- Internationalisering och mobilitet – fram till 2020 ska minst 20 procent av de som tar examen ha studerat eller praktiserat utomlands under sina studier. Mobilitet ska vara en utmärkande egenskap i europeisk högre utbildning.

Till de senaste två ministerkonferenserna har uppföljningsrapporter tagits fram som beskriver de deltagande ländernas genomförande av Bolognaprocessen.¹⁶ I rapporten från 2015 framhålls erkännande av informellt och icke-formellt lärande som ett område där mycket återstår att göra. Det gäller såväl erkännande av reell kompetens för tillgodoräknande som erkännande av reell kompetens för tillträde till högre studier.

Det livslånga lärandet i Bolognaprocessen

Det livslånga lärandet har utgjort en väsentlig utgångspunkt för det europeiska samarbetet inom området för högre utbildning ända sedan ministermötet i Prag 2001. I Pragkommunikén uttrycktes att strategier för livslångt lärande är nödvändiga för att möta utmaningar i form av ökad konkurrens och användning av ny teknik och för att förbättra social sammanhållning, jämlikhet och livskvalitet. Det fanns ett ökat medvetande om behovet av att inkludera det livslånga lärandet i högre utbildning för att möta framtida utmaningar, inte minst de som uppstår till följd av en förändrad demografi.

Det livslånga lärandet sågs i allt större utsträckning som en gränsöverskridande fråga, närvarande i alla dimensioner av Bolognaprocessen. Aspekter som har framhållits som nödvändiga för implementeringen av det livslånga lärandet är att:

- öka tillgången till högre utbildning,
- skapa fler flexibla, studenttillvända sätt att erbjuda utbildning,
- förbättra erkännandet av tidigare lärande, inklusive informellt och icke-formellt lärande,

¹⁶ EU-kommissionen (2012 och 2015) *Bologna Process Implementation Report*.

- utveckla nationella referensramar för kvalifikationer, samt
- förbättra samarbetet med arbetsmarknaden, särskilt vad gäller utformningen av utbildningsprogram.

I kommunikén från ministerkonferensen i London 2007 konstaterades att vissa former av flexibelt lärande existerade i de flesta av EU:s medlemsländer. Mer systematisk utveckling av flexibla lärandeformer befann sig dock fortfarande i ett tidigt skede. Vidare betonades utvecklingen av metoder och tillvägagångssätt för värdering av reell kompetens som en av Bolognaprocessens mest angelägna uppgifter.

I Leuven/Louvain-la-Neuvekommunikén från 2009 utvecklades synen på det livslånga lärandet. Där uttrycktes att livslångt lärande innebar att kvalifikationer skulle kunna erhållas genom flexibla studieformer, inklusive deltidstudier och arbetsplatsbaserat lärande. Ministrarna framhöll vidare att framgångsrika förhållningssätt till det livslånga lärandet skulle innefatta grundläggande principer och metoder för erkännande på basis av läranderesultat.

I Bukarestkommunikén från ministermötet 2012 underströks återigen det livslånga lärandets roll för att möta behoven på en föränderlig arbetsmarknad. Den högre utbildningens betydelse för att förmedla kunskap och stärka regional utveckling underströks också, inte minst för att utveckla kompetenser och kunskapssamverkan.

I Jerevankommunikén från 2015 förband utbildningsministrarna sig till att verka för att undanröja hinder för tillträde till högre utbildning och att underlätta utfärdandet av kvalifikationer baserade på tidigare lärande. Där framhölls även betydelsen av att revidera, eller för vissa länder införa, nationella referensramar för kvalifikationer för livslångt lärande (NQF) i syfte att säkerställa att dessa ger förutsättningar för erkännande av reell kompetens.

5.2.3 Enic-Naric-nätverken

I syfte att implementera Lissabonkonventionen och utveckla riktlinjer och metoder för erkännande har Europarådet och Unesco gemensamt skapat det så kallade Enic-nätverket (*European Network of National Information Centres on academic recognition and mobility*). Ett Enic-kontor är en organisation etablerad av statliga myndigheter i de länder som ratificerat Lissabonkonventionen. Kontoren ger

information om erkännande av utländska kvalifikationer, om utbildningssystemen i såväl det egna som i andra länder och om möjligheter till utlandsstudier.

Enic-nätverket har ett nära samarbete med det så kallade Naric-nätverket (*National Recognition Information Centre Network*) som etablerades på initiativ av EU-kommissionen i syfte att öka och förbättra möjligheterna till erkännande av examina och studieperioder i EU:s medlemsländer, i det europeiska ekonomiska området EEA samt Turkiet. Nätverket är en del av EU:s Lifelong Learning Programme (LLP) som syftar till att stimulera studenters och akademikers mobilitet mellan ländernas högre utbildningsanordnare. Samtliga länder har nationella kontor med uppgift att tillhandahålla tillförlitlig information och råd om akademiskt erkännande av examina och studieperioder i andra länder.

De enskilda Naric-kontoren har satts upp av utbildningsministerier eller motsvarande myndigheter i respektive land. I de flesta länder är universitet och högskolor självständiga inrättningar som fattar egna beslut om antagning av utländska studenter och tillgodoräknande av studieperioder som bedrivits utomlands. Majoriteten av Naric-kontoren fattar därför inga egna beslut. I stället är deras uppgift att på begäran tillhandahålla information om utländska utbildningssystem och kvalifikationer.

Det svenska Enic-Naric-kontoret finns vid Universitets- och högskolerådet. Till uppgifterna hör att utfärda utlåtanden över avslutade utländska gymnasieutbildningar, eftergymnasiala yrkesutbildningar och minst 2-åriga akademiska utbildningar. Dessa utlåtanden är primärt avsedda för den svenska arbetsmarknaden, men de är också vägledande för svenska universitet och högskolor.

5.2.4 EU:s rekommendationer om validering och EQF

Initiativ för att utveckla validering inom EU

Europeiska unionens råd antog i maj 2004 fyra principer som medlemsstaterna bör utgå ifrån vid validering av icke-formellt och informellt lärande.¹⁷

¹⁷ Europeiska unionens råd (2004) *Common European Principles for the Identification and Validation of Non-formal and Informal Learning*.

- Validering av icke-formellt och informellt lärande bör vara frivillig och lika tillgänglig och rättvis för alla sökande.
- Respektive aktör bör inom sitt område fastställa lämpliga system och metoder för validering som också bör omfatta kvalitets-säkring. Även vägledning och information om hur individen kan nyttja och använda validering inom respektive område bör tillhandahållas.
- Valideringsprocessen ska vara kvalitetssäkrad, rättvis och transparent.
- För trovärdighet och legitimitet ska system och metoder för validering respektera de berörda aktörernas rättmätiga intressen och säkerställa deras balanserade deltagande.

Efter att dessa principer antagits togs praktiskt orienterade riktlinjer fram, vilka ska tjäna som hjälp i genomförandet av validering.¹⁸ För att främja utvecklingen av system för validering i medlemsstaterna beslutade rådet därefter, i december 2012, om rekommendationen angående validering av icke-formellt och informellt lärande, VNFIL (se avsnitt 2.1.1).

Europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

En annan viktig process inom EU, som också återkommande tagits upp inom Bolognaprocessen, är införandet av en europeisk referensram för kvalifikationer. I april 2008 beslutade Europaparlamentet och rådet om en rekommendation om en gemensam europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF).¹⁹ Den europeiska referensramen syftar till att modernisera utbildningssystemen i Europa och stärka kopplingarna mellan utbildning och arbetsmarknad. Referensramen omfattar alla typer av kvalifikationer från såväl utbildningssystemet som från arbetslivet och ska göra det lättare att förstå och jämföra kvalifikationer mellan och inom länderna och därmed underlätta arbetstagares och studenters

¹⁸ Cedefop (2009) *European Guidelines for Validating Non-formal and Informal Learning*. En andra version av riktlinjerna publicerades 2015.

¹⁹ Europeiska unionens råd (2008) *Rekommendationen om EQF*.

rörlighet. För att ge jämförbarhet mellan kvalifikationer som erhållits i olika sammanhang ska krav för att uppnå en kvalifikation definieras i termer av läranderesultat (*learning outcomes*).

År 2016 deltog 39 länder i genomförandet av EQF och hade utvecklat nationella referensramar för kvalifikationer (NQF). Av dessa arbetade 35 länder för att deras referensram ska omfatta alla typer av kvalifikationer. I 28 länder hade de nationella systemen för examina i högre utbildning kopplats ihop med landets NQF.²⁰

Rekommendationen om EQF har implementerats i Sverige genom förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. Examina på grundnivå från högskolan finns i likhet med kvalificerad yrkeshögskoleexamen på nivå 6 i den svenska referensramen (SeQF). Examen från högskoleutbildning på avancerad nivå finns på nivå 7. Med förordningen om SeQF finns möjlighet att ansöka hos Myndigheten för yrkeshögskolan om en nivå i referensramen för icke-formella kvalifikationer. En förutsättning för ett beslut om nivåplacering är att den som utfärdar kvalifikationen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete där kvalitetssäkring av kvalifikationen ingår.

Validering och referensramar för kvalifikationer hör ihop

Inom EU-samarbetet kopplas utvecklingen av validering ihop med införande och utveckling av referensramar för kvalifikationer för livslångt lärande. Båda verktygen har betydelse för att öka mobiliteten inom EU, främja livslångt lärande och förbättra anställningsbarheten genom att synliggöra och erkänna kompetens som utvecklats på olika sätt och i olika sammanhang. Både EU:s rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande (VNFIL) och rekommendationen om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF) förordar att referensramar för kvalifikationer och nationella arrangemang för validering ska ha tydliga kopplingar:

²⁰ Cedefop (2018) *National qualifications framework developments in European countries: analysis and overview 2015-2016*.

Valideringsarrangemangen kopplas till de nationella referensramarna för kvalifikationer och överensstämmer med den europeiska referensramen för kvalifikationer. (VNFIL 2012, rekommendation 3a)

De nationella referensramarna, eller systemen för kvalifikationer, och deras kvalifikationer bygger på principen om läranderesultat och är kopplade till systemen för validering av icke-formellt och informellt lärande och om lämpligt till meritssystem. (EQF 2008 [rev. 2017], referenskriterium 3)

I den senaste inventeringen²¹ av utvecklingen av valideringssystem i EU:s medlemsländer framgår att allt fler länder har kopplingar mellan sina referensramar för kvalifikationer och validering, både för erhållandet av kvalifikationer och för tillträde till utbildning (eller motsvarande) som leder till en kvalifikation. Validering används i större utsträckning i de länder där dessa kopplingar finns, än i länder där kopplingar saknas. Fördelarna med EQF/NQF för arbetet med erkännande inom högskolan av tidigare lärande framkommer tydligt i utredningens internationella utblickar i kapitel 4.

5.3 Kvalitetssäkring av erkännandeprocesser

Ömsesidigt erkännande av varandras utbildningar och kvalifikationer förutsätter ett ömsesidigt förtroende för kvaliteten i utbildningen. Inom Bolognaprocessen är därför utvecklingen av gemensamma principer och riktlinjer för kvalitetssäkring en prioriterad fråga för att underlätta erkännande och främja mobilitet. Viktiga ledord är likvärdighet, rättssäkerhet och transparens.

Kvalitetssäkringen av svensk högre utbildning genomförs både av universitet och högskolor och av Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Det finns därmed ett gemensamt ansvar för lärosätena och UKÄ att säkerställa att de gemensamma principerna för kvalitetssäkring följs.

²¹ Cedefop (2017) *European inventory on validation of non-formal and informal learning – 2016 update, Synthesis report.*

5.3.1 Europeiska standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring

Det europeiska nätverket för kvalitetssäkring inom högre utbildning, ENQA,²² är en samarbetsorganisation för kvalitetsäkringsorgan inom högre utbildning i Europa. Organisationen har tagit fram standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring för högre utbildning (*European Standards and Guidelines, ESG*) som sedan antagits av Bologna-processens ministerkonferenser. Vid ministerkonferensen i Jerevan år 2015 antogs reviderade standarder och riktlinjer.²³ För medlemskap i ENQA krävs att ett lands kvalitetsäkringsorgan uppfyller bland annat ESG:s principer för den externa kvalitetsgranskningen av lärosätenas verksamhet.

Ett stöd i kvalitetssäkringen av högre utbildning i Europa

ESG syftar till att skapa en gemensam referensram för kvalitetssäkringssystem för lärande och undervisning på såväl europeisk nivå som på nationell och lärosätetsnivå och täcker olika aspekter av kvalitetssäkring inom högre utbildning. Ytterligare syften är att möjliggöra kvalitetssäkring och utveckling av högre utbildning inom det europeiska området för högre utbildning, att bidra till ömsesidigt förtroende och därigenom underlätta erkännande och mobilitet, samt att ge information om kvalitetssäkring i Europa. ESG är inte tvingande utan ska tillämpas i den utsträckning nationell lagstiftning medger det.

Standarderna och riktlinjerna grundar sig på fyra principer för kvalitetssäkring:

- Lärosätena har det huvudsakliga ansvaret för kvalitetssäkring av sitt utbildningsutbud.
- Kvalitetssäkringen svarar mot mångfalden av högskolesystem, lärosäten, utbildningar och studenter.
- Kvalitetssäkringen stöder utvecklingen av en kvalitetskultur.
- Kvalitetssäkring beaktar behoven och förväntningarna hos studenter, alla övriga intressenter och samhället.

²² The European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

²³ Universitetskanslersämbetet (2015) *Standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning (ESG)*.

Antagning av studenter, progression, erkännande och utfärdande av examensbevis

Standarderna och riktlinjerna (ESG) föreskriver att det givet mobiliteten mellan system och länder ska finnas förutsättningar för studenter att kunna komma vidare i sina studier. Till förutsättningarna hör bra rutiner för antagning och erkännande av tidigare lärande. Regler och kriterier ska vara enhetliga och tydliga, och det ska finnas föreskrifter för erkännande av examina, studieperioder samt reell kompetens baserat på informellt och icke-formellt lärande. I ESG uttrycks denna standard som att:

Lärosätena tillämpar på ett konsekvent sätt fördefinierade och publicerade regler som omfattar hela studentens studietid, det vill säga antagning, progression, erkännande och utfärdande av examensbevis.

Avsikten med standarden är således att främja rörlighet och progression. Riktlinjerna anger bland annat att lärosätena ska tillhandahålla förutsättningar och stöd för att studenterna ska kunna göra framsteg i sina studier. Det ligger i den enskilda studentens, utbildningarnas, lärosätenas och utbildningssystemets intresse. När studenter är rörliga inom och mellan utbildningssystem är det av vikt att ha goda rutiner för antagning, erkännande och slutförande av studier.

En grundläggande komponent för att säkerställa studenternas progression är ett rättvist erkännande av examina för högre utbildning, av studieperioder och av tidigare icke-formellt och informellt lärande. Ett lärosätes praxis för erkännande bör därför vara i linje med principerna i Lissabonkonventionen. Lärosätet behöver också samarbeta med andra lärosäten, kvalitetssäkringsorgan och det nationella Enic-Naric-kontoret i syfte att säkerställa att erkännanden görs på ett likvärdigt sätt i hela landet.

5.3.2 Sveriges system för kvalitetssäkring av högre utbildning

I Sverige ansvarar Universitetskanslersämbetet (UKÄ) för den externa kvalitetssäkringen av universitetens och högskolornas verksamhet.²⁴ Fram till 2012 var dåvarande Högskoleverket (nu UKÄ) medlem i

²⁴ Förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

den europeiska organisationen för nationella kvalitetssäkringsorgan, ENQA. En utvärdering hade dock visat att Högskoleverket inte uppfyllde standarderna i ESG vilket ledde till att medlemskapet inte fick behållas. Hösten 2016 redovisade UKÄ regeringsuppdraget att vidareutveckla och implementera ett nytt nationellt system för kvalitetssäkring.²⁵ Det nya kvalitetssäkringssystemet ska gälla perioden 2017–2022. I och med att UKÄ implementerar den nya modellen för sina granskningar avser myndigheten att ansöka om förnyat medlemskap i ENQA.

Universitetskanslersämbetet ansvarar också för att utöva tillsyn över universitet och högskolor vilket bland annat omfattar att granska lärosätenas regel tillämpning. Flera av de områden som tas upp i ESG avser frågor som regleras i de svenska högskoleförfattningarna och i förvaltningslagen. De faller därmed under UKÄ:s tillsynsansvar. Till dessa frågor hör bland annat frågor om erkännande och tillgodoräkning av tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter. Frågor om tillgodoräkning har enligt uppgift från UKÄ granskats vid 15 av de 19 tillsynsbesök som genomförts sedan år 2013.

Granskningar inom det nationella systemet för kvalitetssäkring

UKÄ:s granskningar syftar både till att kontrollera utbildningarnas resultat och att bidra till lärosätenas arbete med kvalitetssäkring. Granskningarna består av fyra komponenter:

- Examenstillståndsprövningar
- Granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete
- Utbildningsutvärderingar
- Tematiska utvärderingar

Samtliga lärosätens kvalitetssäkringsarbete ska granskas inom en sexårsperiod. Hur många och vilka granskningar som görs inom ramen för övriga komponenter kommer att variera mellan åren. Pilotstudier har genomförts under 2015–2017 för att testa och vidareutveckla metoderna för de olika formerna av granskningar.

²⁵ Universitetskanslersämbetet (2016a) *Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning*.

Lärosätessgranskningarna torde vara av särskild betydelse för kvalitetssäkring av lärosätenas arbete med erkännandefrågor. Utformning, genomförande och resultat i utbildningarna är ett av de tre områden som har omfattats av pilotstudien för granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete.²⁶ För enskilda utbildningsanordnare finns bedömningsgrunder medtagna som utgår från ESG:s riktlinjer om att lärosätet ska ha och tillämpa goda rutiner för erkännande av examina för högre utbildning, studieperioder och reell kompetens (tillgodoräknande) och att lärosätet har en fastställd rutin för studentöverklagande. Däremot togs inte dessa bedömningsgrunder upp i granskningen av statliga universitet och högskolor. De statliga lärosätena är skyldiga att följa högskoleförordningens regler vilket innebär att dessa granskningspunkter omfattas av tillsynsansvaret. UKÄ har därför bedömt att frågorna inte bör ingå i granskningen av de statliga lärosätenas kvalitetssäkringsarbete.

De *tematiska utvärderingarna* är en annan komponent i kvalitetssäkringssystemet som kan användas för att följa upp lärosätenas arbete inom området erkännande av tidigare lärande. I tematiska utvärderingar granskas olika områden som universiteten och högskolorna ansvarar för enligt lag och förordning och som rör kvaliteten i högre utbildning. Vid en tematisk utvärdering ingår alltid samtliga universitet och högskolor vilket både ger förutsättningar för en nationell övergripande bild och möjliggör jämförbarhet mellan lärosäten. Metoden för tematiska utvärderingar har hittills prövats för ett särskilt uppdrag att utvärdera lärosätenas arbete med att främja hållbar utveckling.²⁷

Granskning av lärosätenas regeltillämpning

För att lärosätena ska kunna anses bedriva sin verksamhet med hög kvalitet är det grundläggande att de följer tillämpliga regler. De rättsliga frågor som berörs i ESG anger UKÄ därför kommer att granskas inom ramen för tillsynsverksamheten. Lärosätetillsynen kommer

²⁶ Universitetskanslersämbetet (2016b) *Vägledning för granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete*, s. 22.

²⁷ Universitetskanslersämbetet (2017b) *Universitets och högskolors arbete med att främja en hållbar utveckling*.

att koordineras med de lärosätesgranskningar som genomförs inom ramen för UKÄ:s kvalitetssäkringsuppdrag.

I en pilotstudie under 2017 granskades tre lärosäten inom sex områden som regleras i de svenska högskoleförfattningarna och i förvaltningslagen. Frågor om tillgodoräknanden ingick dock inte i pilotstudiens granskningsområden.²⁸ I samband med utvärderingen av pilotstudien av lärosätetillsynen gjorde UKÄ bedömningen att frågeområdet fortsättningsvis bör ingå i den justerade vägledningen för lärosätetillsynen som fastställdes i slutet på februari 2018.²⁹

Granskningen av lärosätenas regeltillämpning på tillgodoräknandeområdet kommer bland annat att inbegripa stickprovskontroller av beslutsmotiveringar, handläggningstider och överklagandehänvisningar. Även allmänna frågor av typen hur lärosätet säkerställer att hanteringen av tillgodoräknanden sker på ett rättssäkert och likvärdigt sätt kommer att ställas. Rapporterna från lärosätetillsynen ska tjäna som underlag för bedömarna i de lärosätesgranskningar som genomförs inom ramen för kvalitetssäkringssystemet. Svaren på de allmänna frågorna kan utgöra ett underlag för bedömnarnas fördjupade granskningar.

5.3.3 Hur tillämpas reglerna om tillgodoräknande?

Dåvarande Högskoleverket fick 1998 respektive 2003 i särskilt uppdrag av regeringen att utreda tillämpningen av högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande. Det första uppdraget avsåg bland annat att undersöka om högskolornas tillämpning präglades av den generositet som regeringen och riksdagen förutsatt vid beslutet om högskolereformen 1993.³⁰ Det andra uppdraget syftade till att följa upp den ändring som infördes i högskoleförordningen den 1 november 2001 med anledning av Sveriges ratificering av Lissabonkonventionen.

Den senaste uppföljningen av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens är Högskoleverkets rapport från 2009 (se avsnitt 3.5.1). Rapporten syftade inte till att följa upp regeltillämp-

²⁸ Universitetskanslersämbetet (2017a) *Vägledning för tillsyn av lärosätenas regeltillämpning*.

²⁹ Universitetskanslersämbetet (2018) *Vägledning för tillsyn av lärosätenas regeltillämpning*.

³⁰ Se Prop. 1992/93:1, s. 36 och Bet. 1992/93:UbU3, s. 28.

ningen vad gäller tillgodoräknanden utan hade en bredare ingång. Kvalitetssäkringsfrågorna var dock centrala även i denna rapport.

Betydande formella brister och brist på generositet

I Högskoleverkets tillsynsrapport³¹ från 1998 konstaterades att såväl ökad variation i utbildningsutbudet och internationalisering som studenternas möjligheter att röra sig över gränser och mellan högskolorna är avgörande för högskolornas fortsatta utveckling. Nästan alla högskolor arbetade på olika sätt för att förbättra studenternas rörlighet, särskilt internationellt. Möjligheten att tillgodoräkna tidigare utbildning framhölls som ett av flera sätt för att underlätta rörligheten.

Högskoleverket drog dock slutsatsen att det förekom betydande formella brister på många högskolor vid tillämpningen av högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande. Det var exempelvis relativt vanligt att motivering till avslagsbeslut saknades och att hänvisning om hur beslut kan överklagas inte lämnades till den studerande. Vid tillgodoräknande av del av kurs gavs regelmässigt varken skriftliga beslut eller fullföljdshänvisning vid avslag. Högskoleverket pekade också på att informationen till studenterna var otillräcklig, både vad gällde möjligheten att tillgodoräkna och rätten att överklaga.

En annan slutsats var att tillämpningen av bestämmelserna om tillgodoräknande inte alltid präglades av den generositet som regering och riksdag förutsatt. Det fanns en tendens hos berörda studierektorer och lärare att i bedömningen tolka utbildningsplanerna bokstavligt i stället för att beakta syftet med utbildningen.³² Sveriges förenade studentkårer hade i granskningen framfört att studenter i stor utsträckning var utlämnade till godtycke vid hanteringen av tillgodoräknanden.

³¹ Högskoleverket (1998) *Tillgodoräknande av kurs*.

³² I 1977 års högskoleförordning (1977:263) fanns i 7 kap. 9 § ett förtydligande som angav att "När framställningen prövas skall skälig hänsyn tas till syftet med utbildningen som helhet enligt den för linjen eller kursen fastställda planen". Bestämmelserna kompletterades då av föreskrifter och allmänna råd från UHÄ. Angående tillämpningen av 7 kap. 9 § uttrycktes i föreskrifterna att "inte annan ämnesmässig överensstämmelse skall krävas än sådan som är avgörande betydelse för den studerandes studiemål".

De formella bristerna ansåg Högskoleverket kunde bero på att högskolornas beslut om tillgodoräknande fattades på för låg nivå i förvaltningen där kännedom om förvaltningsrättsliga regler var otillräcklig. Även skillnaderna i bedömning och bristen på generositet kunde enligt Högskoleverket delvis bero på att besluten fattades på för låg nivå. Dessutom framhölls att skillnaderna i bedömningen och bristen på generositet kunde hänga samman med att det inte alltid fanns tillräcklig förståelse på högskolorna för den ökade variationen i utbildningen inom Sverige och för en ökad internationalisering.

Högskoleverket pekade på behov av *åtgärder på lokal nivå*. Till dessa hörde fastställande av tydliga riktlinjer, åtstramning av handläggningsrutiner, stärkt personalutbildning i internationella och förvaltningsrättsliga frågor, bättre information till studenterna om möjligheterna till tillgodoräknande och utökat samarbete och kunskapsutbyte mellan högskolor.

I uppdraget ingick även att överväga behov av *åtgärder på central nivå* för att förbättra möjligheterna till tillgodoräknande. Med hänsyn till högskolornas ansvar för kvaliteten i utbildningen ansåg Högskoleverket att det var mindre lämpligt med ändringar av bestämmelserna i högskoleförordningen eller förtydliganden i form av föreskrifter från Högskoleverket. I stället framhölls att högskolornas arbete med tillgodoräknande bör granskas, följas upp och stödjas genom Högskoleverkets tillsyn och genom verkets uppföljning och utvärdering av kvalitetsfrågor.

Förbättrade förutsättningar för generöst tillgodoräknande

Fem år senare redovisade Högskoleverket en granskning³³ som konstaterade att ratificeringen av Lissabonkonventionen hade förbättrat förutsättningarna för generöst tillgodoräknande och ökad rörlighet för studenterna. Lärosätena ansåg överlag att uttrycket ”om det inte föreligger en väsentlig skillnad” som införts i bestämmelsen om tillgodoräknande av högskoleutbildning, var tydligare och gav större utrymme till generösa bedömningar än det tidigare uttrycket ”motvarande utbildning”. Vid granskningen framkom dock exempel på

³³ Högskoleverket (2004) *Tillgodoräknande av tidigare utbildning och yrkesverksamhet*.

motiveringar av avslagsbeslut som gav intryck av att vissa lärosäten fortfarande jämförde kurs för kurs i stället för att i större omfattning koncentrera sig på målen med utbildningarna.

Högskoleverket menade att för de studenter som rör sig mellan länder inom EU/EES skulle tillgodoräknandefrågor komma att underlättas ytterligare när Bolognaprocessens mål uppnåtts. Andra studenter kunde få nytta av det pågående arbetet med validering av reell kompetens som förväntades bidra till ytterligare förbättringar.

I rapporten framhölls att samarbete och kunskapsutbyte mellan lärosäten behövde öka, och att både informationen till studenter och kompetensen om tillgodoräknandefrågor på lärosätena behövde vidareutvecklas. Högskoleverket bedömde att medvetenheten hade ökat om att beslut om tillgodoräknande utgör myndighetsutövning mot enskild och följaktligen måste uppfylla särskilda krav på rätts-säkerhet. Trots detta fanns fortfarande brister i handläggningsrutiner och lokala riktlinjer som saknade rättsligt stöd. Högskoleverket menade att dessa brister till viss del kunde åtgärdas genom verkets tillsynsverksamhet.

Vidare angavs att det utöver SUHF:s rekommendationer om validering av reell kompetens (se avsnitt 3.4.2) hade framkommit behov av gemensamma rekommendationer/riktlinjer för tillgodoräknande av svensk utbildning och yrkesverksamhet.

Lågt intresse och bristande kunskaper

År 2009 konstaterade Högskoleverket att diskussionen om frågor om reell kompetens blivit allt viktigare inom EU och att Sverige på olika sätt åtagit sig att arbeta med validering och erkännande av tidigare icke-formellt och informellt lärande. Uppföljningen³⁴ av lärosätenas arbete visade dock att intresset var lågt och att kunskaperna fortfarande var bristfälliga. Högskoleverket menade därför att kompetensen på lärosätena måste höjas. För att ytterligare stärka kvalitetsdimensionen var det viktigt med tydliga och öppna rutiner. Som särskilt viktigt i lärosätenas kvalitetssäkringssystem framhölls en tydlig ansvarsfördelning. Högskoleverket rekommenderade också att uppföljningar av arbetet med bedömning av reell kompetens

³⁴ Högskoleverket (2009) *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräknande*.

borde ingå som en integrerad del av kvalitetsarbetet vid samtliga lärosäten.

I Högskoleverkets uppdrag ingick att lyfta fram goda exempel. I rapporten gjordes bedömningen att det saknades exempel på bra heltäckande lösningar när det gäller bedömning av reell kompetens. Det fanns dock goda exempel på vissa av de aspekter som är nödvändiga för att kvalitetssäkra arbetet.

5.3.4 Överklaganden av beslut om tillgodoräknande

En högskolas beslut om tillgodoräknande får enligt högskoleförordningen (12 kap. 2 § 4) överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Nämnden har sitt kansli hos Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och ärenden handläggs av personal vid UKÄ:s juridiska avdelning.³⁵

Överklagandenämnden behandlar cirka 1 700 ärenden per år. Majoriteten rör antagning till högskolan. För ärenden som avser tillgodoräknanden gäller att de ska beslutas av nämnden om det inte är uppenbart att ett ärende ska avvisas eller avskrivnas eller överlämnas till en annan myndighet för beslut. I dessa fall anges i nämndens arbetsordning att beslut kan fattas av ordförande.

Ärenden om tillgodoräknanden

Under 2017 inkom 170 ärenden om tillgodoräknande till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Det är en markant ökning från åren 1994–2003 då det handlade om ca 15–20 ärenden per år.³⁶ Utredningen har tagit del av statistik från ÖNH som visar på en fördubbling av antalet ärenden de senaste fem åren. Under samma tidsperiod har det totala antalet studerande inom högskolan minskat något. Någon förklaring till den kraftiga ökningen har inte kunnat ges från ÖNH. Ett ökat antal överklagandeärenden skulle dock kunna tolkas som en positiv utveckling med tanke på att Högskoleverket i de tidigare granskningarna av högskolornas regel tillämpning vad gäller

³⁵ Förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan innehåller bestämmelser om nämndens verksamhet.

³⁶ Högskoleverket (2004) *Tillgodoräknande av tidigare utbildning och yrkesverksamhet*, s. 49.

tillgodoräknanden kunde konstatera brister bland annat avseende information till studenter om rätten att överklaga högskolans beslut.

I flertalet fall har nämnden avslagit överklagandet. Statistiken visar på en stor variation i andelen bifall mellan enskilda år, från som lägst tre procent 2007 till 23 procent 2014, men en tendens till ökad andel bifall märks över tid.

Tabell 5.1 Överklaganden om tillgodoräknande 2007–2016

Inkomna ärenden fördelade efter beslut

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antal ärenden	68	94	49	55	55	90	86	118	132	162
Andel (procent)										
Bifall	3	12	10	11	13	6	20	23	11	19
Avslag	78	63	71	60	67	71	65	55	73	65
Övrigt	19	26	18	29	20	23	15	22	16	17

Källa: Överklagandenämnden för högskolan.

Kommentarer: I bifall ingår även undanröjanden. Kategorin övrigt omfattar avvisade, avskrivna, överlämnade samt övriga ärenden.

Information om vilka meriter som har åberopats för tillgodoräknande i de olika ärendena kräver en manuell genomgång av alla beslut. Utredningen har avgränsat kartläggningen till genomgång av beslutsprotokollen från nämndens möten som behandlat inkomna ärenden de senaste åren (2013–2016), dvs. den period då ökningen av antalet ärenden varit påfallande stor.

Överklaganden som avser tillgodoräknande för tidigare svensk högskoleutbildning dominerar samtliga år och det är genomgående mycket få ärenden som avser annan utbildning än högskoleutbildning. Andelen ärenden som avser utländsk högskoleutbildning respektive yrkesverksamhet varierar mellan åren. Inga mönster vad gäller åberopade meriter framkommer som kan bidra till att förklara ökningen av det totala antalet överklaganden.

Tabell 5.2 Åberopade meriter i överklagandeärenden om tillgodoräknanden
Avgjorda ärenden vid nämndens sammanträden 2013–2017

Meriter	2013	2014	2015	2016
Totalt antal ärenden	86	118	132	162
Antal ärenden avgjorda vid nämndmöte	71	94	107	126
Fördelning (procent)				
Svensk högskoleutbildning	62	50	58	61
Utländsk högskoleutbildning	13	21	20	15
Annan utbildning	3	0	0	1
Yrkesverksamhet	15	19	9	13
Blandade meriter	7	10	11	10
Totalt	100	100	100	100

Källa: Egna bearbetningar av uppgifter från ÖNH:s beslutsprotokoll.

Kommentar: Ärenden som inte avgjorts vid ett nämndmöte avser ärenden som uppenbart ska avvisas, avskrivs eller överlämnas till en annan myndighet för beslut.

Nämnden har under de studerade åren bifallit (helt eller delvis) och undanröjt överklaganden när det gäller samtliga slag av åberopade meriter. Andelen bifall eller undanröjande är dock betydligt högre för överklaganden där yrkesverksamhet har åberopats som grund för tillgodoräknandet än vad som gäller svensk och utländsk högskoleutbildning. Majoriteten av de överklaganden där yrkesverksamhet har åberopats rörde ansökan om tillgodoräknande inom verksamhetsförlagd utbildning (VFU) vid högskolan. Sammantaget för de fyra undersökta åren beslutade nämnden om bifall eller undanröjande i 39 procent (22 av 56 ärenden) av fallen där yrkesverksamhet åberopats som merit. De flesta av dessa beslut avser undanröjande. För överklaganden som handlade om tillgodoräknande av tidigare svensk högskoleutbildning var andelen bifall eller undanröjande 17 procent (40 av 230 ärenden).

Den stora skillnaden i andelen bifall eller undanröjanden mellan ärenden som avser tillgodoräknande baserat på yrkesverksamhet jämfört med tillgodoräknande för svensk högskoleutbildning indikerar att det finns en större osäkerhet på lärosätena om hur regelverket ska tillämpas när det gäller tillgodoräknanden som baseras på kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet än vad gäller tidigare högskoleutbildning. I nästan samtliga beslut om undanröjande konstaterade Överklagandenämnden att högskolan inte hade gjort en individuell prövning av den sökandes kunskaper

och färdigheter i förhållande till målen för den utbildning som studenten önskade få tillgodoräkna sig. Det verkar således fortfarande finnas risk för godtycke avseende om en högskola gör en prövning av kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet så som anges i högskoleförordningen.

Praxis saknas

De meriter som olika sökanden åberopar för tillgodoräkning ser mycket olika ut, och det finns även skillnader mellan kurser och program på olika högskolor. En individuell prövning måste därför alltid göras av den sökandes meriter eller kunskaper och färdigheter i förhållande till målen för den kurs som han eller hon önskar få tillgodoräknat. Detta innebär att det är svårt att utläsa någon tydlig praxis på tillgodoräkningområdet utifrån ÖNH:s beslut.

Besluten över inkomna överklaganden om tillgodoräkning är inte sökbara hos ÖNH. Detta gör det svårt för högskolorna att hitta tidigare avgöranden som kan vara till stöd för egna beslut. Vissa beslut som bedömts vara av större generell betydelse publiceras dock på nämndens hemsida för att ge vägledning för lärosätenas hantering. Dessa är inte kategoriserade vilket sannolikt försvårar för den som söker ledning i tidigare uttalanden i samband med en egen bedömning för tillgodoräkning.

5.3.5 Slutsatser om kvalitetssäkring och tillsyn

Ett rättvist erkännande av tidigare lärande ingår i de europeiska standarderna och riktlinjerna för kvalitetssäkring av högre utbildning. Denna komponent finns dock inte med i Universitetskanslersämbetets (UKÄ) lärosätessgranskning för de statliga universiteten och högskolorna. Den ingick inte heller i pilotomgången av UKÄ:s lärosätestillsyn under 2017.

Tidigare uppföljningar av högskolornas tillämpning av reglerna om tillgodoräkningen har visat på brister både i den formella hanteringen och vad gäller generositeten i bedömningarna. Högskoleverket har i samtliga tidigare rapporter framhållit att lärosätenas kvalitetssäkringsarbete är centralt och att arbetet med tillgodoräkning behöver följas upp med tillsyn och genom extern uppföljning och utvärdering.

Utredningens kartläggning av ärenden om överklaganden som gäller tillgodoräknanden till Överklagandenämnden för högskolan indikerar att det fortfarande finns risk för godtycke i lärosätenas tillämpning av bestämmelserna om prövning av kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet.

Valideringsdelegationen välkomnar därför att UKÄ beslutat om att inkludera frågor om tillgodoräknande i den justerade vägledningen för lärosätetillsynen som ämbetet fastställde i slutet på februari 2018. Delegationens förslag för att ytterligare stärka den externa granskningen och kvalitetssäkringen av lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande lämnas i avsnitt 5.7.5.

5.4 Stöd för lärosätenas arbete med kvalitetssäkrat och likvärdigt erkännande

De överväganden och ställningstaganden som genomsyrar Lissabonkonventionen och Bolognaprocessen styr erkännandeprocesserna på en sameuropeisk nivå. Grundtanken är att de även ska tillämpas på nationell nivå. I Sverige, liksom i flertalet andra europeiska länder, ansvarar lärosätena för kvaliteten i utbildningen.³⁷ Detta inkluderar ansvar för utbildningarnas innehåll och genomförande, och för att organisera verksamheten på ett sätt som uppfyller de krav och mål för högskoleutbildning som anges i såväl högskolelagen och högskoleförordningen som i de europeiska standarderna och riktlinjerna (ESG).

Merparten av allt kvalitetssäkringsarbete bedrivs därmed vid lärosätena. Som stöd för ett kvalitetssäkrat och likvärdigt arbete med erkännande av tidigare lärande finns både internationella och svenska rekommendationer.

5.4.1 Internationellt stödmaterial – EAR HEI-manualen

Den så kallade EAR HEI-manualen (*European Area of Recognition Manual for Higher Education Institutions*) är en manual för akademiskt erkännande av utländska kvalifikationer utvecklad för antagnings-

³⁷ I 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) anges att lärosätena har ansvaret för att utbildning och forskning håller hög kvalitet.

och tillgodoräknandehandläggare vid lärosäten i Europa.³⁸ Användning av EAR-manualen godkändes av utbildningsministrarna i Bukarestkommunikén år 2012. Manualen innehåller gemensamma utgångspunkter och tydliga riktlinjer för akademiskt erkännande av utländska kvalifikationer och är avsedd att vara ett praktiskt verktyg för tillämpningen av Lissabonkonventionens principer i arbetet med erkännande av tidigare lärande.

Manualen tar sin utgångspunkt i Lissabonkonventionens principer om det flexibla och generösa erkännandet. Syftet med manualen är dels att skapa klarhet i frågor som rör akademiskt erkännande i alla länder i Europa. Dels är syftet att bidra till ett gemensamt område för erkännande inom högre utbildning i vilket länderna tillämpar en likartad metodik för erkännande, baserat på överenskomna kriterier och riktlinjer.

EAR HEI-manualen gör erkännandeprocessen transparent för alla som direkt eller indirekt berörs av erkännandet – antagnings- och tillgodoräknandehandläggare, universitet och högskolor, studenter och sökande samt strateger och beslutsfattare inom utbildningsområdet. I första hand innehåller manualen praktiska riktlinjer för rättvist och generöst erkännande av utländska examina och studieperioder. Men den omfattar även rekommendationer för, och i viss mån definitioner av, erkännande av tidigare informellt och icke-formellt lärande, lärande som inte resulterat i en kvalifikation, yrkeserfarenhet och oavslutade formella studier.

Det rekommenderas bland annat att kvalifikationer som helt eller delvis baseras på tidigare lärande i alternativa former ska bedömas på samma sätt som motsvarande kvalifikationer från samma lärosäte som har sin grund i formella studier. Ett exempel är examina från franska lärosäten utfärdade på basis av validering av erfarenhetsbaserat lärande, VAE (se avsnitt 4.3). Utgångspunkten för erkännandet är att den institution som utfärdat kvalifikationen har bedömt att kvalifikationens lärandemål har uppnåtts av den person som kvalifikationen utfärdats till.

³⁸ Manualen bygger vidare på en manual som utarbetades inom ramen för det så kallade EAR-projektet som finansierades av EU-kommissionens Lifelong Learning Programme (2007–2013) och kontoren inom Enic-Naric-nätverket.

5.4.2 SUHF:s rekommendationer

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) främjar samråd och samverkan mellan universitet och högskolor och agerar i frågor av gemensamt intresse.³⁹ I dag är 37 universitet och högskolor anslutna på frivillig grund. Organisationen har en viktig roll för samverkan i frågor där samordning mellan lärosäten behövs. Den samordnande förmågan skapas bland annat genom olika arbetsgrupper och expertgrupper där anställda från lärosätena diskuterar fram gemensamma lösningar. SUHF ger även ut rekommendationer till lärosätena, vilka skulle kunna jämföras med en myndighets föreskrifter. Rekommendationerna är inte bindande men har en normerande inverkan på lärosätenas hantering av olika frågor.

Rekommendationer om validering av reell kompetens inom högskolan

Rekommendationerna för arbetet med att validera reell kompetens inom högskolan (se avsnitt 3.4.2) tillkom år 2003. Dessa behandlar huvudsakligen validering för behörighet. Vad gäller tillgodoräknande framhålls att rätten till tillgodoräknande är viktig för det livslånga lärandet. Högskolorna ska därför verka för ett generöst förhållnings-sätt.

Rekommendationerna anger att högskolor i sina arbetsordningar och föreskrifter ska ge exempel på vilka metoder som används i prövningen av reell kompetens. I examensbeviset ska ett tillgodoräknande dokumenteras på ett sådant sätt att det finns en tydlig koppling till den utbildning eller yrkeserfarenhet det grundar sig på. Enligt rekommendationerna bör lärosätena också samverka vid bedömningen av reell kompetens för tillgodoräknande. Det framhålls vidare att varken beslut om behörighet eller tillgodoräknande från ett lärosäte har nationell giltighet. Ett beslut om tillgodoräknande för examen vid en högskola ska dock normalt godtas av andra högskolor förutsatt att det inte finns väsentliga skillnader mellan lärosätenas examina.

³⁹ Stadgar för Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2 §. Senast reviderade av förbunds-församlingen 2015-03-26.

Rekommendationer om tillgodoräknande av utländsk utbildning

SUHF:s rekommendationer om tillgodoräknande av utländsk utbildning i grundutbildningen tillkom år 2000. I rekommendationerna slogs det fast att rätten till tillgodoräknande var viktigt för att gynna såväl det livslånga lärandet som för mobilitet inom landet och mellan länder och för högskolans internationaliseringsarbete.

Rekommendationerna konkretiserade principerna om generöst erkännande. Det framhölls att ett tillgodoräknande ska kunna ske även om liknande utbildning inte finns vid den egna högskolan eller om innehållet i kursplaner och litteraturlistor inte helt överensstämmer med de som finns vid det lärosäte som ska pröva ansökan. Lärosätena skulle göra de föreskrifter och den arbetsordning de tillämpade tillgängliga i form av en tillgodoräknandeordning samt tillhandahålla information om hur ett beslut om tillgodoräknande kan överklagas. Möjligheten till tillgodoräknande skulle beaktas vid fastställande av föreskrifter för examen och utbildningsplaner.

Vidare rekommenderades att tillgodoräknandet i ett examensbevis skulle dokumenteras med tydlig koppling till originaldokumenten och att ett tillgodoräknande inom utfärdad examen vid en högskola normalt skulle godtas av en annan högskola, under förutsättning att inte väsentlig skillnad förelåg mellan högskolornas bedömning eller praxis.

I rekommendationerna lades särskild vikt vid flyktingars situation. Tillgodoräknanderätten framhölls som viktig för studieplaneringen och därför skulle även den som inte var student men invandrare eller flykting med akademisk utbildning från hemlandet och som ville komplettera denna i Sverige så långt det var möjligt erbjudas att få en ansökan om tillgodoräknande prövad utan att uppfylla kravet på att vara student.

Rekommendationerna upphävdes av SUHF:s styrelse i juni 2016.⁴⁰ De skäl som angavs var att högskoleförordningen förändrats sedan rekommendationerna fastställdes, att Lissabonkonventionen ratificerats och att en europeisk och svensk referensram för kvalifikationer, EQF/SeQF, tillkommit. Därtill hade mycket hänt med avseende på metodutveckling för erkännande av kvalifikationer inom Enic-Naric-nätverket. Styrelsen ansåg därför att rekommendationerna

⁴⁰ Sveriges universitets- och högskoleförbund. Protokoll 2016:4, s. 4.

var daterade både vad gällde regelverk och metod. Rekommendationerna är ännu inte ersatta.

5.4.3 Lokala tillgodoräknandeordningar

I Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) rekommendationer om tillgodoräknande av utländsk utbildning angavs att lärosätena ska göra föreskrifter och arbetsordningar om tillgodoräknanden tillgängliga genom en tillgodoräknandeordning. Lokala tillgodoräknandeordningar kan fylla flera syften i kvalitetssäkringen av arbetet vid det egna lärosätet: information till studenterna, underlätta handläggningen och säkra en enhetlig tillämpning av bestämmelserna i högskoleförordningen.

Majoriteten av lärosätena har relativt lättillgänglig information om tillgodoräknande

Utredningen har tagit del av informationen om tillgodoräknande på universitetens och högskolornas hemsidor. Två tredjedelar av lärosätena har relativt lättillgänglig information om tillgodoräknande på sina respektive hemsidor i form av särskilda tillgodoräknandeordningar, ibland benämnda handläggningsordning eller regler och riktlinjer för tillgodoräknande. För övriga lärosäten gäller att information om tillgodoräknande finns i de lokala examensordningarna eller tillhandahålls kortfattat på hemsidorna. Vid några få lärosäten finns information om tillgodoräknande på institutionshemsidor.

Tillgodoräknandeordningarna syftar till att vara ett stöd för dem som arbetar med tillgodoräknanden vid lärosätena. De är mestadels relativt kortfattade dokument som hänvisar till högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande och till SUHF:s rekommendationer om bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande där det uppmärksammas att högskolan ska tillämpa ett generöst förhållningssätt. I något fall hänvisas även till Lissabonkonventionen och EAR HEI-manualen.

Samtliga tillgängliga tillgodoräknandeordningar ger en beskrivning av vad som är möjligt att tillgodoräkna, inklusive annan utbildning än högskoleutbildning och kunskaper och färdigheter som erhållits i yrkesverksamhet. I vissa tillgodoräknandeordningar ges också

exempel på hur kompetensen ska kunna styrkas. De innehåller också information om möjligheten att överklaga beslut om tillgodoräknande och anvisningar för detta. I några få fall innehåller tillgodoräknandeordningarna även utförliga processbeskrivningar som gör det möjligt att få en överblick över var på lärosätet och av vem beslutet fattas, beroende på vad tillgodoräkandet syftar till.

Några lärosäten har även stödmaterial i annan form än allmänna tillgodoräknandeordningar. Högskolan Dalarna har till exempel fastställt en handläggningsordning för validering av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande.⁴¹

Viss förekomst av otydliga begrepp utan stöd i högskoleförordningen

Vid genomgången av informationen i lärosätenas tillgodoräknandeordningar och på institutions- och fakultetshemsidor har utredningen konstaterat att det utöver tillgodoräknande förekommer andra begrepp i samband med erkännande av en students tidigare lärande. Till dessa hör exempelvis utbyte av kurs, införande av kurs samt ersättande av kurs. Grunderna för och distinktionerna mellan dessa begrepp är inte alltid tydliga. En tolkning av varför de förekommer kan vara att vissa lärosäten anser att ett beslut om tillgodoräknande bör vara reserverat för obligatoriska kurser inom ett program medan erkännande av valbara kurser inom samma program hanteras som införande eller ersättande av kurs.

De olika alternativa begreppen saknar dock stöd i högskoleförordningen. I en tillsynsrapport⁴² har Universitetskanslersämbetet konstaterat att högskoleförordningens bestämmelser inte medger någon annan hantering än att pröva frågan om tillgodoräknande och att användningen av andra begrepp kan medföra en risk för felaktig hantering av ärenden som rör tillgodoräknande. För att åstadkomma ett kvalitetssäkrat, rättssäkert och likvärdigt arbete med validering och erkännande av tidigare lärande på universitet och högskolor behövs gemensamma riktlinjer om tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om tillgodoräknande (se vidare avsnitt 5.4.5).

⁴¹ Högskolan Dalarna (2013) *Handläggningsordning för validering av reell kompetens*.

⁴² Universitetskanslersämbetet (2014a) *Tillsynsbesöket vid Högskolan i Halmstad 2013*, s. 14.

5.4.4 Manual för tillgodoräknande inom Lärarlyftet

Fortbildningsinsatsen Lärarlyftet (se avsnitt 3.6.2) bedrivs som en uppdragsutbildning och är inriktad på att ge legitimerade lärare ökat djup och bredd i sina yrkeskunskaper. Sedan 2015 finns möjlighet för deltagarna att validera tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter för tillgodoräknande inom utbildningen och därigenom förkorta studietiden för att uppnå utökad lärarbehörighet. För att skapa förutsättningar för kartläggning och likvärdig bedömning har det utvecklats ett omfattande processtöd för de lärosäten som erbjuder validering inom Lärarlyftet, bland annat en manual för kartläggare, bedömare och beslutsfattare.⁴³ I manualen formuleras kriterier och förhållningssätt, valideringsprocessen beskrivs och roller och ansvar tydliggörs för de funktioner som medverkar i processen. Manualen utgör ett genomarbetat stöd för validering för tillgodoräknande som till stora delar kan användas även inom andra utbildningsområden.

Kriterier, etiska principer och förhållningssätt

Manualens *kriterier* utgår från europeiska och nationella rekommendationer och riktlinjer om validering. Det anges bland annat att validering sker efter individens ansökan och utgår från dennes behov och förutsättningar. Valideringen ska ha ett uttalat syfte och ska dokumenteras på ett sätt som möjliggör uppföljning och utvärdering. Bedömningen av kunskaper och färdigheter tar sin utgångspunkt i kursens lärandemål uttryckta i form av läranderesultat, vilka relateras till individens reella kompetens. Lärosätena ansvarar för att lärandemålen är uttryckta i form av läranderesultat och är kvalitetssäkrade. Lärandemålen och formerna för kartläggning och bedömning i valideringsprocessen ska vara dokumenterade. Respektive lärosäte ansvarar för att de som utför kartläggning och bedömning uppfyller relevanta kompetenskrav. Det framhålls även att resultatet av valideringen ska vara opartiskt och att individens rättssäkerhet ska garanteras.

Bland de *etiska principer och förhållningssätt* som bör prägla valideringsarbetet anges att det är den sökandes kunskaper och färdigheter i relation till lärandemålen som är i fokus. Lärandemål bör

⁴³ Stockholms universitet (2015) *Validering för tillgodoräknande inom Lärarlyftet*.

utformas så att de är oberoende av när, var och hur kompetensen har utvecklats. Valideringsprocessen bör utformas för att minimera misslyckanden/underkännande. Det innebär bland annat att vägledning ska ges så att den sökande kan göra ett väl grundat val att delta i validering eller ej, och att valideringens kartläggningsfas ska ge ett gott underlag för den sökande att avgöra vilken validering som det är realistiskt att gå vidare med. Valideringsprocessen ska innebära en strävan efter ömsesidig förståelse där den sökande förstår vilka krav som ställs och de som utformar och genomför valideringen förstår och kan ge erkännande åt vad den sökande kan. Valideringsprocessen ska också innebära en strävan efter en jämlik relation där respekt visas för de erfarenheter, kunskaper och kompetenser som den sökande har. Återkoppling av valideringsresultat ska lägga fokus på vilka kunskaper den enskilde faktiskt visat prov på samt ge information om och förståelse för vilken ytterligare kunskap som behöver utvecklas för att uppnå lärandemålen.

Roller, uppgifter och processtöd för kartläggare, bedömare och beslutsfattare

I manualen ges även en tydlig beskrivning av de olika funktionernas roller och uppgifter i valideringsprocessen. *Kartläggaren* är den sökandes kontaktperson med uppdrag att stödja den sökande i att uttrycka och styrka sina kunskaper och färdigheter. Kartläggaren ansvarar också för att administrera ansökan. I detta ingår bland annat att sammanställa och vidarebefordra underlag för bedömning till bedömaren och att sammanställa och föredra åt beslutsfattaren. Processtöd som förtydligar de aktiviteter som är aktuella för kartläggaren ingår i manualen.

Bedömaren är den som bedömer den sökandes kunskaper och färdigheter och ger utlåtande över om dessa huvudsakligen motsvarar lärandemålen. Bedömningsutlåtandet utgör grund för lärosätets beslut om tillgodoräknande. Manualen omfattar processtöd för bedömaren och ger exempel på bedömningsmetoder och frågor och aspekter som kan underlätta utformningen och valet av bedömningsmetod.

Beslutsfattaren är den som är ansvarig för utbildningen som beslutet rör och som enligt lärosätets delegationsordning har mandat att besluta om tillgodoräknande. Beslutet tas efter föredragning av kartläggaren. Av beslutet ska framgå motivering till bifall och/eller avslag.

5.4.5 Behov av gemensamma riktlinjer

Valideringsdelegationen rekommenderar att lärosätena samarbetar för att ta fram gemensamma riktlinjer i form av rekommendationer för arbetet med erkännande av tidigare lärande. Dessa bör behandla frågor om erkännande av kompetens baserat på såväl formellt som informellt och icke-formellt lärande.

Det finns inga föreskrifter från Universitetskanslersämbetet som förtydligar hur lärosätena ska tillämpa högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande. I stället förutsätts respektive lärosäte genomföra arbetet med kvalitet och på ett för studenterna likvärdigt sätt. Internationellt stödmaterial, bland annat EAR HEI-manualen, finns att tillgå. Ytterligare konkretisering och anpassning till svenskt regelverk och svenska förhållanden behövs dock för att utgöra ett bra stöd för ett kvalitetssäkrat och likvärdigt arbete med erkännande av tidigare lärande.

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har en viktig roll för att utveckla samsyn och samverkan mellan lärosätena. De rekommendationer som SUHF utfärdar används i stor utsträckning. På tillgodoräknandeområdet märks detta dels genom att de flesta lärosäten, i enlighet med SUHF:s rekommendationer, har upprättat lokala tillgodoräknandeordningar, dels att lärosätena i dessa riktlinjer för arbetet på det egna lärosätet refererar till de rekommendationer som SUHF lämnat angående tillgodoräknande av reell kompetens.

Högskoleverket noterade i granskningen år 2004 att det utöver SUHF:s rekommendationer om validering av reell kompetens hade framkommit behov av gemensamma rekommendationer/riktlinjer för tillgodoräknande av svensk utbildning och yrkesverksamhet.⁴⁴ Sedan dess har SUHF upphävt rekommendationerna om tillgodoräknande av utländsk högskoleutbildning eftersom de ansågs daterade. Även rekommendationerna om lärosätenas arbete med validering kan behöva uppdateras mot bakgrund av bland annat de rekommendationer om validering respektive referensramar för kvalifikationer för livslångt lärande som överenskommit inom EU (se avsnitt 5.2.4).

⁴⁴ Högskoleverket (2004) *Tillgodoräknande av tidigare utbildning och yrkesverksamhet*, s. 27.

Valideringsdelegationen rekommenderar därför att lärosätena samarbetar för att ta fram uppdaterade gemensamma riktlinjer för arbetet med erkännande av tidigare lärande, oavsett om kunnandet utvecklats genom svensk eller utländsk högskoleutbildning, genom annan utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt. Gemensamma riktlinjer i rekommendationer från SUHF skulle till exempel bidra till att undanröja den osäkerhet om tillämpningen av bestämmelserna om tillgodoräknande som de alternativa begreppen för tillgodoräknande (se avsnitt 5.4.3) sannolikt är ett uttryck för.

I arbetet med att ta fram rekommendationer bör erfarenheter från Universitets- och högskolerådets pågående pilotverksamhet för bedömning av reell kompetens (se avsnitt 3.7.1) tas till vara. Därutöver kan manualen som utvecklats inom Lärarlyftet (se avsnitt 5.4.4) och internationella erfarenheter från exempelvis Skottlands nationella ramverk för erkännande av tidigare lärande (se avsnitt 4.2.2) ge ytterligare inspiration.

5.5 Tillgodoräknanden vid svenska lärosäten

Svenska universitet och högskolor ansvarar själva för hur de organiserar sin verksamhet och för beslut om bland annat antagning och tillgodoräknanden. Det finns en mycket stor variation vid svenska lärosäten med avseende på var i organisationen och av vem ett beslut om tillgodoräknande fattas. Skillnader i hur tillgodoräknandena handläggs kan grundas på om det som ska tillgodoräknas är svensk eller utländsk högskoleutbildning, annan utbildning eller kompetens som utvecklats i yrkesverksamhet. Det görs även skillnad på om tillgodoräknandet avser utbildning som leder till generell examen eller yrkesexamen och om det rör utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

5.5.1 Omfattningen av tillgodoräknanden

Svårt att få fram statistik om tillgodoräknanden baserat på reell kompetens

I promemorian *Validering med mervärde* konstateras⁴⁵ att det i dag saknas samlad uppföljning av lärosätenas arbete med att bedöma reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande. Problemet med att få fram statistik gäller i synnerhet för tillgodoräknande. Uppgifter om antalet tillgodoräknanden som baserar sig på reell kompetens går inte att särskilja från övriga tillgodoräknanden. I promemorian föreslogs därför att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) skulle få ett uppdrag att i samråd med Universitets- och högskolerådet lämna förslag om hur en förbättrad statistik för uppföljning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande kan tas fram.

UKÄ fick ett sådant uppdrag i sitt regleringsbrev för 2017 och en första rapportering lämnades i slutet på oktober 2017.⁴⁶ UKÄ konstaterar, i likhet med *Validering med mervärde*, att det i dag inte går att få en heltäckande bild av lärosätenas bedömning av reell kompetens, vare sig vad gäller behörighet eller tillgodoräknande. UKÄ hänvisar bland annat till att vidareutveckling behöver ske i de centrala systemen NyA och Ladok för att tillförlitlig statistik ska kunna tas fram. UKÄ menar att uppgiften är angelägen och att ämbetet kommer fortsätta arbetet i denna riktning. I rapporten anges en långsiktig ambition om att uppföljningen av reell kompetens ska kunna bli officiell statistik.

Vad gäller tillgodoräknanden konstateras att det av uppgifterna i Ladok framgår om tillgodoräknandet grundas på högskolestudier eller annan verksamhet. Hur stor del av annan verksamhet som utgörs av kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet går dock inte att få fram. I rapporten anges att Ladok-konsortiet har uppgivit att ett utvecklingsarbete för att kunna registrera tillgodoräknande som grundas på reell kompetens planeras att inledas under 2018.

⁴⁵ Ds 2016:24, s. 74.

⁴⁶ Universitetskanslersämbetet (2017c) Rapportering av uppdrag att utveckla uppföljningen av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande.

Tillgodoräknande inom forskarutbildning

Sedan 2007 har det varit möjligt för doktorander att inom ramen för forskarutbildningen tillgodoräkna sig högskolepoäng från den avancerade nivån i högskolan. Möjligheten infördes i syfte att den nya utbildnings- och examensstrukturen som följde av implementeringen av Bolognaprocessen (se avsnitt 3.3.2) inte skulle innebära en förlängd total utbildningstid fram till en doktorsexamen. Det var ett tydligt önskemål från såväl regering som riksdag att doktoranderna skulle kunna korta tiden i forskarutbildningen genom tillgodoräknanden.⁴⁷ När ändringarna av bestämmelserna om tillgodoräknanden för doktorander infördes i högskoleförordningen infördes samtidigt samma bestämmelser om grunderna för tillgodoräknande som gäller för studenter på grundnivå och avancerad nivå, det vill säga rätten till tillgodoräknande omfattar även annan utbildning och kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet.

Tillgodoräknanden för doktorander ska dokumenteras i Statistiska centralbyråns (SCB) universitets- och högskoleregister.⁴⁸ Motsvarande redovisningsskyldighet finns inte för studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Statistiken för forskarutbildade har Universitetskanslersämbetet (UKÄ) använt i en effektivitetsanalys av forskarutbildningen.⁴⁹ Studien visade att andelen doktorsexaminerade som hade använt sig av någon form av tillgodoräknande ökade från 12 procent 2007 till 69 procent 2012. Bland de doktorsexaminerade 2012 var det 4 procent som hade fått tillgodoräknande för kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet. Främst var det forskarutbildade inom medicin och hälsovetenskap som beviljats sådana tillgodoräknanden, 11 procent av de forskarstuderande, medan det inom övriga ämnesområden var 1–2 procent av de doktorsexaminerade som hade tillgodoräknanden baserade på yrkesverksamhet.

Även om statistik om tillgodoräknande finns för uppföljning av forskarutbildade så framhåller UKÄ flera problem i redovisningen. Inte heller i detta fall går det att fullt ut urskilja vad de beslutade tillgodoräknandena grundar sig på. Uppgifterna från SCB hämtas

⁴⁷ Se Prop. 2004/05:162 s. 194 och UbU3 2005/06.

⁴⁸ Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

⁴⁹ Universitetskanslersämbetet (2014b) *Tillgodoräknande i utbildning på forskarnivå*.

från Ladok där redovisningen av vilka typer av tillgodoräknanden det handlar om många gånger är bristfällig.

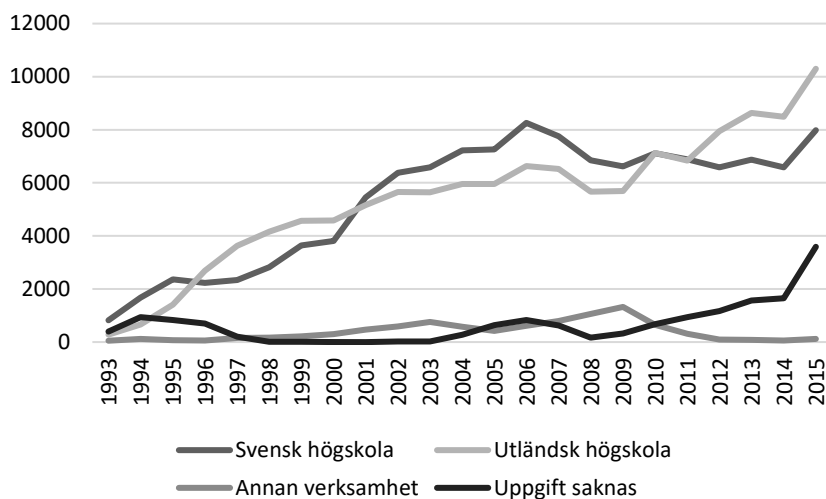
En omfattande och växande verksamhet

Rörligheten bland studenterna har ökat påtagligt både nationellt och internationellt de senaste 20 åren. Detta märks också i utvecklingen av tillgodoräknanden för utbildning vid annan svensk högskola och för utländsk högskoleutbildning. Utredningen har med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram uppgifter från Ladok för att se utvecklingen av beviljade tillgodoräknanden bland studenter på grundnivå och avancerad nivå. Totalt har antalet studenter som beviljats tillgodoräknanden ökat från drygt 1 500 studenter 1993 till över 20 000 studenter 2015. Sedan år 2005 är det framför allt tillgodoräknanden för utländska högskolestudier som har svarat för ökningen (se figur 5.1).

För tillgodoräknanden baserade på ”annan verksamhet”, dvs. annan utbildning än högskoleutbildning eller yrkesverksamhet, ser utvecklingen annorlunda ut. Antalet tillgodoräknanden som kodats som annan verksamhet ökade fram till 2009, då drygt 1 300 studenter hade ett sådant tillgodoräknande registrerat i Ladok. Därefter har antalet tillgodoräknanden som registrerats som annan utbildning eller yrkesverksamhet minskat. År 2015 fanns enbart noteringar för drygt 100 studenter på grundnivå och avancerad nivå om ett tillgodoräknande grundat på annat än tidigare högskoleutbildning.

Figur 5.1 Antal studenter på grundnivå och avancerad nivå som beviljats tillgodoräknande 1993–2015

Fördelat på grund för tillgodoräknande



Källa: Statistiska centralbyrån, utbildningsregistret och Ladok.

Anmärkning: En student kan finnas i flera av kategorierna. På grund av övergången till Ladok3 är uppgifter efter 2015 inte heltäckande och redovisas därför inte i figuren.

Som tidigare framhållits är dock statistiken behäftad med stora brister. Det finns ingen skyldighet för lärosätena att registrera grunden för tillgodoräknande för studenter i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå. I den befintliga statistiken märks också en tydlig ökning av antalet tillgodoräknanden där uppgift saknas om grunden för tillgodoräknandet. År 2015 var det nästan 3 600 studenter som beviljades tillgodoräknanden där grunden för beslutet inte framgår i Ladok. Vissa av dessa tillgodoräknanden avser sannolikt annan utbildning eller kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet.⁵⁰

Valideringsdelegationen anser att denna brist på tillförlitlig statistik behöver åtgärdas. I avsnitt 5.7.2 lämnar delegationen förslag om förbättrad redovisning av tillgodoräknanden.

⁵⁰ Till exempel visade en kontroll av VAL-studenter vid Stockholms universitet att uppgift saknades om grund för tillgodoräknanden som beviljades dessa studenter.

Antalet tillgodoräknanden baserat på icke-formellt och informellt lärande är troligen lågt

Den tillgängliga statistiken har således stora brister, men indikerar en låg omfattning av tillgodoräknanden baserade på kunskaper och färdigheter som utvecklats i andra sammanhang än i högskoleutbildning. Samma bild ger uppföljningar av verksamheten med bedömning av reell kompetens som enskilda lärosäten genomfört.⁵¹ Relativt få studenter ansöker om tillgodoräknande grundat på yrkesverksamhet eller annan utbildning än högskoleutbildning och antalet faktiska beslut om tillgodoräknande är lågt. Det kan finnas flera samverkande skäl till den låga omfattningen.

Ett skäl till ett lågt antal tillgodoräknanden kan vara att svenska universitet och högskolor, till skillnad mot vad som är fallet i exempelvis Finland (se avsnitt 4.1), *inte informerar* sökande och studenter om möjligheten till tillgodoräknande av tidigare utbildning eller kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet.

Ett annat skäl är att *lärosätenas kännedom varierar* om möjligheten till tillgodoräknande av annat än formell högskoleutbildning och att det råder osäkerhet kring vad det är som i så fall ska bedömas och hur bedömningen ska gå till. I de fall ett lärosäte har en decentraliserad hantering av tillgodoräknandeärenden kan detta leda till mycket olika bedömningar inom organisationen. Det finns också en osäkerhet kring förordningens skrivning med avseende på tillgodoräknande och hur bestämmelserna ska tolkas.

Ett ytterligare skäl är att trots att åtskilligt med resurser och tid genom åren har lagts på att utveckla och samordna lärosätenas metoder för bedömning av reell kompetens så har fokus nästan helt legat på bedömning av reell kompetens för tillträde till utbildning. Frågan om hur tidigare lärande från bland annat yrkesverksamhet kan bedömas på ett kvalitetssäkrat sätt och ges ett erkännande i form av tillgodoräknande har inte diskuterats i samma utsträckning. Detta *fokus på bedömning av reell kompetens för behörighet* är tydligt även i Universitets- och högskolerådets pågående pilotverksamhet (se avsnitt 3.7).

Vidare har det återkommande påpekats att bedömning av reell kompetens, och kanske i synnerhet bedömningar för tillgodoräk-

⁵¹ Se t.ex. Malmö högskola (2017) *Struktur för valideringsprocesser vid Malmö högskola*, bil. 6.

nande, är en tidskrävande verksamhet som kan ta stora *resurser* i anspråk. Lärosätena drar sig för att genomföra bedömningar för tillgodoräknande av annan utbildning än högskoleutbildning eller kunskaper från yrkesverksamhet eftersom de ekonomiska incitamenten motverkar detta (se avsnitt 5.6).

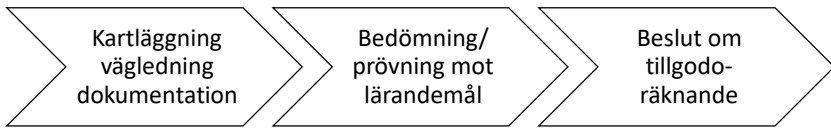
Slutligen kan det finnas *kvardröjande attityder* om att kunskaper och färdigheter som till väsentliga delar svarar mot målen för utbildningen endast kan utvecklas genom att gå igenom en högskoleutbildning. Likaså kan det finnas uppfattningar om att de kunskaper och färdigheter en sökande åberopar helt måste svara mot den utbildning för vilka de är tänkta att tillgodoräknas för att något tillgodoräknande ska kunna göras.

5.5.2 Hur görs tillgodoräknanden i dag?

En heterogen verksamhet

Ett tillgodoräknande är ett beslut om att tidigare utbildning eller kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet får inräknas i kurs eller examen. När en ansökan om tillgodoräknande avser reell kompetens, dvs. kompetens som inte tidigare blivit formellt bedömd och erkänd, är det viktigt att det finns en strukturerad process för valideringen av den sökandes kunskaper och färdigheter. Den ämnessakkunniga bedömningen av att studentens kunskaper och färdigheter svarar mot lärandemålen för utbildningen är central för kvaliteten i examen. När bedömningen avser reell kompetens för tillgodoräknande behövs också stöd och vägledning till den sökande före bedömningen. Lärosätet behöver också säkerställa en rätts-säker och likvärdig hantering av besluten.

Figur 5.2 Valideringsprocess för tillgodoräknande av tidigare lärande



Tillgodoräknanden kan avse både obligatoriska kurser och valbara kurser inom ett program, samt fristående kurser. Det kan göras mot kurser i ett huvudområde eller mot övriga kurser i en examen. Tillgodoräknandet kan göras mot hel kurs eller mot del av kurs. Hur alla dessa aspekter av tillgodoräknanden hanteras är avhängigt av utbildningarnas upplägg och hur lärosätet valt att organisera verksamheten med avseende på beslutsrätt. Detta innebär att det vid ett och samma lärosäte kan finnas ett stort antal beslutsfattare med olika syn på vad som är möjligt att tillgodoräkna. Det gäller sannolikt i synnerhet för tillgodoräknanden som avser kompetens som utvecklats genom annan utbildning än högskoleutbildning eller i yrkesverksamhet.

Stöd till studenten med centraliserad ingång

Vid Malmö universitet, som länge bedrivit ett systematiskt arbete med erkännande av tidigare lärande, beslutades i april 2017 om en struktur för valideringsprocesser för behörighet och tillgodoräknande. Strukturen, som ännu inte är fullt implementerad, syftar till att ge förutsättningar för en kvalitativ validering för både behörighet och tillgodoräknande. I strukturen definieras valideringsprocessen i termer av kartläggning, fördjupad kartläggning, bedömning och beslut och de olika stegen i processen tydliggörs med avseende på roller, funktioner och ansvarsfördelning mellan den centrala ingången och bedömare respektive beslutsfattare.⁵²

En ansökan om tillgodoräknande av tidigare lärande ställs till den centrala ingången, Studentcentrum, där den bereds av en ansvarig handläggare. Om det saknas väsentlig information för en första kart-

⁵² Malmö högskola (2017) *Struktur för valideringsprocesser vid Malmö högskola*.

läggning i form av exempelvis den sökandes egen beskrivning av vilka kunskaper och färdigheter som åberopas eller dokument som verifierar beskrivningen ges den sökande möjlighet till samtal om möjligheten till komplettering av ansökan. I detta skede ansvarar både handläggare och en valideringsprocessledare vid den centrala ingången för att ta fram ett underlag som medger bedömning. När ett sådant underlag finns sammanställs det av valideringsprocessvägledare och valideringssamordnare som kan göra en fördjupad kartläggning eller lämna det vidare för bedömning.

Bedömningsunderlaget lämnas sedan till berörd fakultet som vid behov genomför en fördjupad kartläggning före bedömningen. I bedömningen kan ytterligare prövning av den sökandes kunskaper och färdigheter göras för att säkerställa att kompetensen svarar mot de fastställda lärandemålen för utbildningen eller mot examensmål. Särskilda prov eller uppgifter kan användas för att ge den sökande möjlighet att beskriva och synliggöra sina kunskaper och färdigheter.

Den slutgiltiga bedömningen formuleras som ett utlåtande för beslut vilket fattas i enlighet med lärosätets beslutsordning. Beslutet delges den sökande och dokumenteras i Ladok. Även valideringssamordnaren meddelas beslutet och all dokumentation i ärendet arkiveras. Om beslutet innebär ett avslag (helt eller delvis) följs det av en överklagandehänvisning och en motivering. Det framhålls att denna motivering utgör nödvändig information till både den sökande och till lärosätet i händelse av ett överklagande.

Goda erfarenheter av en mer centraliserad hantering av beslut

Ett beslut om tillgodoräknande är ett förvaltningsbeslut. Rätten att besluta om tillgodoräknande utgår ifrån rektor men delegeras vanligen till andra funktioner. Var i ett lärosätes organisation det fattas och vem som har rätt att fatta beslut om tillgodoräknande framgår av respektive högskolas delegationsordningar och ibland även av lärosätens tillgodoräknandeordningar. Beslutsfattarna är en mycket heterogen grupp som, beroende på vilket lärosäte det rör sig om, kan omfatta rektor, dekanus, studierektor, examinator, programansvarig fakultetsnämnd, utbildningsledare eller examenshandläggare. I beredningen av ett ärende kan flera personer eller funktioner vara

delaktiga, men det förekommer även att den som är beslutsfattare självständigt bereder ett ärende.

I utredningens kontakter med lärosätena har framkommit att flera lärosäten har valt att centralisera delar av eller all tillgodoräknandehantering. Vid Uppsala universitet hanterar examensenheten alla tillgodoräknanden av utlandsstudier för samtliga examina utom juristexamen och alla ämnen utom statskunskap och nationalekonomi. Handläggare vid examensenheten fattar beslut om tillgodoräknande efter yttrande från exempelvis studierektor, programansvarig eller examinator på kurs. Även Umeå universitet och Högskolan Väst har centraliserat hanteringen av beslut om tillgodoräknande. Vid Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Halmstad finns centrala ingångar för ansökan medan beslut om tillgodoräknande fattas decentraliserat i organisationen. Vid Högskolan i Skövde fattar examenshandläggare beslut om tillgodoräknande efter yttrande från ämneskunnig som genomfört bedömningen.

Inom Universitets- och högskolerådets pilotverksamhet för bedömning av reell kompetens (se avsnitt 3.7.1) har lärosäten som medverkar i klustret om utveckling av strukturer och processer kartlagt nuvarande arbetssätt vad gäller bedömning av reell kompetens för behörighet respektive tillgodoräknande. Utredningen har tagit del av dessa processkartor och efter kompletterande kontakter sammanställt hur processerna för tillgodoräknande ser ut i dagsläget.

Tabell 5.3 Processer vid universitet och högskolor för bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande 2017

Lärosäte	Ingång		Beslut	
	Centraliserad	Decentraliserad	Centraliserad	Decentraliserad
Chalmers	X			X
Gävle högskola	X			X
Göteborgs universitet		X		X
Högskolan i Borås		X		X
Högskolan Dalarna	X		X	
Högskolan Halmstad	X			X
Högskolan Skövde	X		X	
Högskolan Väst	X		X	
Jönköpings högskola		X		X
KTH	X			X
Malmö universitet	X			X
Mitthögskolan	X			X
SLU		X		X
Umeå universitet	X		X	

Källa: Lärosätenas processkartor, REKO-projektet.

Av tabell 5.3 framgår att en central ingång för ansökningar om tillgodoräknande av kunskaper och färdigheter som utvecklats i andra sammanhang än i högskoleutbildning är relativt vanlig bland de högskolor som medverkar i pilotverksamheten för bedömning av reell kompetens. Flera av lärosätena har gjort förändringar i denna riktning under det pågående utvecklingsarbetet. En central ingång för ansökningar om tillgodoräknande kan göra processerna tydligare för enskilda sökande vilket ökar möjligheterna för individen att få sitt tidigare lärande bedömt och erkänt. Med en central ingång förbättras också förutsättningarna att ge den sökande stöd och vägledning i bedömningsprocessen.

Det framgår också att vad gäller beslut om tillgodoräknande så är en decentraliserad hantering det mest vanligt förekommande. I en organisation med en central ingång för ansökningar om tillgodoräknande men decentraliserat beslutsfattande är det viktigt att det finns en tydlig ansvarsfördelning och samverkan i processerna för att säkerställa att den sökande får sin kompetens bedömd på ett rättsäkert och likvärdigt sätt. Ett decentraliserat beslutsfattande kan

annars medföra risk för godtycke vad gäller den individuella prövningen av den sökandes tidigare förvärvade kunnande. Vid några lärosäten är detta något som tagits i beaktande. Förändringen mot en mer centraliserad hantering av beslut om tillgodoräknanden vid Umeå universitet och Uppsala universitet gjordes efter överväganden om hur transparensen i administrativa processer, likabehandlingen av sökande och rättssäkerheten skulle kunna öka. Vid Högskolan Väst, där alla ansökningar om tillgodoräknande hanteras centralt av examensenheten, bedöms förändringen ha bidragit till bättre och tydligare processer.

Systemstöd ökar transparens och rättssäkerhet

Beslut om tillgodoräknande är i likhet med beslut om antagning till utbildning lärosätets ansvar att organisera. Vad gäller antagning har dock Universitets- och högskolerådet (UHR) till uppgift att biträda lärosätena och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande.⁵³ Antagningssystemet NyA och studiedokumentationssystemet Ladok⁵⁴ är stora infrastrukturella system som skapats för högskolesektorns gemensamma behov. Systemstöden har bidragit till att antagning till utbildning, till skillnad från arbetet med tillgodoräknanden, i dag är en relativt enhetlig verksamhet organisatoriskt sett.

Systemen förvaltas av UHR men finansieras i huvudsak av nyttjarna, det vill säga högskolorna. Formellt sett ansluter sig ett lärosäte frivilligt som ”kund” till systemen, men i verkligheten kan denna samverkan ses som ett obligatorium. På antagningsområdet har lärosätena även fördjupat samverkan genom utveckling av AkVO – akademiska virtuella organisationer – för framför allt meritbedömning vid antagning till internationella mastersutbildningar. Samverkan genom AkVO har inneburit betydande rationaliseringsvinster.⁵⁵

Valideringsdelegationen vill betona vikten av att ett systemstöd utvecklas och förvaltas långsiktigt också för lärosätenas hantering av tillgodoräknande baserat på reell kompetens. Vidareutveckling av

⁵³ 2 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

⁵⁴ Ladok ägs av högskolorna tillsammans genom ett konsortium där för närvarande 39 högskolor samt Centrala studiestödsnämnden ingår.

⁵⁵ Haikola L (2016) *Samverkan inom högskolesektorn*, s. 124–125.

systemstödet Valda ingår som en del i Universitets- och högskole-
rådets pilotverksamhet (se avsnitt 3.7.1). I avsnitt 5.7.3 lämnar delega-
tionen förslag för att säkerställa ett långsiktigt ansvar för stöd för
universitets och högskolors arbete med bedömning och erkännande
av tidigare lärande.

5.5.3 En mer centraliserad hantering

Valideringsdelegationen rekommenderar att lärosätena skapar
en central ingång för ansökningar om tillgodoräknande och en
mer centraliserad hantering av beslut om tillgodoräknande.

Ett lärosäte ansvarar självständigt för hur verksamheten ska orga-
niseras. Erfarenheterna från andra länder som redovisats i kapitel 4
visar dock på den centrala betydelsen av att den sökande har tillgång
till stöd och vägledning i att beskriva och styrka sina kunskaper och
färdigheter på ett bedömningsbart sätt. Samma grundtanke finns
i Malmö universitets nya processtruktur för validering av reell
kompetens för tillgodoräknande och i manualen för validering för
tillgodoräknande inom Läraryftet. Med en central ingång förbättras
förutsättningarna att ge den sökande stöd och vägledning inför
prövningen för tillgodoräknande.

Universitet och högskolor avgör även självständigt hur processen
för beslutsfattande om tillgodoräknande ska se ut vid lärosätet. En
bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande kan likställas
med en examination. Den behöver alltid baseras på ämneskompetens
och genomförs av behörig akademisk personal. Som redovisats i
avsnitt 5.3.3 så har dock Högskoleverket pekat på att formella brister
och skillnader i bedömning och generositet delvis kan bero på att
beslut om tillgodoräknanden fattas på för låg nivå i förvaltningarna.

En mer centraliserad hantering av beslut om tillgodoräknande
inom lärosätet kan bidra till en ökad likvärdighet och rättssäkerhet.
När det gäller tillgodoräknande som grundas på kunskaper och färdig-
heter som studenten har utvecklat på andra sätt än i svensk eller
utländsk högskoleutbildning är den ämneskunniges bedömning av
den sökandes kompetens det centrala underlaget för beslut även
med en mer centraliserad hantering. Delegationens rekommendation
avser med andra ord en liknande roll- och ansvarsfördelning mellan

kartläggare, bedömare och beslutsfattare som beskrivs i manualen för validering för tillgodoräknande inom Läraryftet (se avsnitt 5.4.4).

En central ingång för ansökan om tillgodoräknande och ett mer centraliserat beslutsfattande bidrar till ökad tydlighet, transparens och rättssäkerhet i bedömnings- och erkännandeprocesserna. Det skulle sannolikt också underlätta utvecklingen av samarbetet mellan lärosäten om erkännandefrågor.

5.6 Ekonomiska incitament för tillgodoräknande

Produktionsbortfallet under utbildningstiden står för större delen av de samhällsekonomiska utbildningskostnaderna. För individer, för arbetsgivare och för samhället i stort finns klara ekonomiska fördelar av tillgodoräknanden som ger kortare tid i utbildning och en snabbare genomströmning. Produktionsbortfallet är dock varken synligt eller kännbart för lärosätet som ska genomföra valideringen. I stället påverkas en högskolas incitament av hur resurstilldelningen till universitet och högskolor är utformat. Individuell prövning är resurskrävande samtidigt som utbildning som tillgodoräknas inte genererar några intäkter till lärosätet.

5.6.1 Ekonomiska vinster av erkännande av tidigare lärande

Vinster av tillgodoräknande för yrkesverksamma

Avsikten med ett tillgodoräknande är att studenten inte ska behöva ägna tid åt att studera de kurser eller delar av kurser där han eller hon redan uppfyller lärandemålen (*learning outcomes*) för en utbildning eller kurs. Samtidigt förlorar studenten möjligheten att repetera och befästa tidigare förvärvade kunskaper genom att inte delta i utbildningen, vilket också kan bidra till att utveckla kompetensen. För en student som utnyttjar rätten att få sitt tidigare lärande prövat för tillgodoräknande behöver alltså det som han eller hon eventuellt går miste om genom att inte delta i utbildningen uppvägas av den intjänade tiden.

Hur en tidsvinst värderas varierar mellan olika individer beroende på livssituationen i övrigt. När studier innebär en förlorad arbetsinkomst blir värdet av att kunna korta utbildningstiden tydlig för

den enskilde. I synnerhet gäller detta för yrkesverksamma som arbetat ett antal år och som vanligen både har högre lön och större levnadsomkostnader än yngre personer som är i början av sin yrkeskarriär. Skillnaden mellan den vanliga lönen (efter skatt) och vad individen kan erhålla i studiemedel utgör en påtaglig kostnad för att delta i utbildning.

I vissa fall är det i stället arbetsgivaren som står för merparten av utbildningskostnaden, genom att en anställd får bedriva studierna helt eller delvis på betald arbetstid. För den enskilde kan då intresset för att delta i studierna för att ”fräscha upp” gamla kunskaper och befästa det man redan kan väga tyngre. För en arbetsgivare är dock kostnaden för produktionsbortfallet för tiden i studier ännu mer påtaglig. Förutom lönekostnad (inklusive sociala avgifter) för den anställda som ska studera tillkommer också kostnader för att anställa en vikarie. Det är därmed tydligt i en arbetsgivares intresse att en anställd som ges möjlighet att bygga på sin kompetens i en högskoleutbildning kan få sin kompetens bedömd för tillgodoräknande så att den utbildning som genomförs anpassas efter individens faktiska behov av kompetensutveckling och inte medför längre tid i utbildning än nödvändigt.

Vinster av tillgodoräknande för nyanlända akademiker

För yrkesverksamma finns således ett påtagligt värde av att få tillgodoräkna tidigare utvecklade kunskaper och färdigheter och därigenom förkorta tiden i utbildning. Ett annat exempel som belyser vinsterna för individ och samhälle av ett tillgodoräknande är situationen för personer som har varit tvungna att avbryta sina högskolestudier på grund av krig och konflikt och som behöver kunna slutföra sina studier i Sverige. Att så snabbt som möjligt få ett arbete och kunna försörja sig själv och sin familj är oftast högt prioriterat för nyanlända. Om då vägen till en färdig examen blir lång på grund av att tidigare studieperioder inte ges ett erkännande och kan tillgodoräknas är risken stor att individen i stället siktar på ett arbete på en lägre kvalifikationsnivå. Individen förlorar då i inkomst och karriärmöjligheter, och samhället går miste om kompetens som inom de flesta områden är en bristvara på den svenska arbetsmarknaden.

Också i detta fall uppstår samhällsekonomiska kostnader om tidigare lärande inte bedöms och erkänns. På kort sikt kan produktionsbortfallet för tid i utbildning framstå som relativt lågt, eftersom det vanligen tar minst några år innan en nyanländ kommer i arbete. Det produktionsbortfall som är relevant i sammanhanget handlar emellertid om det arbete som han eller hon snabbare kan utföra om utbildningen kan förkortas efter ett tillgodoräknande grundat på den utbildning och kompetens som personen redan har tillägnat sig.

Studier finns från Riksrevisionen,⁵⁶ Jusek⁵⁷ och Saco⁵⁸ som på olika sätt försökt beräkna kostnader och intäkter för samhället för bedömning av tidigare utbildning och kompletterande utbildning i syfte att underlätta för utländska akademiker att snabbare få ut bevis på sin kompetens och därigenom snabbare få ett jobb där deras kunskaper och färdigheter kan tas till vara. Beräkningarna visar genomgående på betydande vinster för såväl individen som för samhället. I Riksrevisionens beräkningar uppskattades till exempel den samhällsekonomiska vinsten redan vid en månads kortare etableringstid för 200 läkare med utländsk utbildning till drygt 11 miljoner kronor.

En av de senaste rapporterna som belyst frågan kommer från Svenskt Näringsliv. Med hjälp av en *cost-benefit* analys har effekterna beräknats av att invandrade akademiker kan tillgodoräkna sig tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter och därmed förkorta sin tid i studier.⁵⁹ Beräkningarna avser ett förslag om att centralisera valideringsprocessen för personer med avbrutna högskolestudier och för dem som saknar dokumentation från sin utländska högskoleutbildning (jmf avsnitt 7.4). Svenskt Näringsliv framhåller i rapporten att den föreslagna centraliseringen skulle innebära högre transparens och effektivare processer för validering för behörighet och tillgodoräknande jämfört med dagens system med enskilda bedömningar och beslut ute på lärosätena. Produktionsökningar, ökade skatteintäkter och minskade transfereringar ger sammantaget betydande samhällsekonomiska vinster redan om studietiden efter tillgodoräknande kan kortas med i genomsnitt två månader.

⁵⁶ Riksrevisionen (2011) *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?*

⁵⁷ Jusek (2011) *Är det lönsamt att satsa på kvalificerade insatser för invandrade akademiker?* och (2017) *Rätt jobb åt utrikes födda akademiker.*

⁵⁸ Saco (2015a) *Vad kostar en akademiker?*

⁵⁹ Svenskt Näringsliv (2017) *Integration för tillväxt.*

Tabell 5.4 Effekter av införande av extern, central validering av kompetens

Beräkningen baseras på inkomna ärenden till UHR år 2015 från personer som ville få icke dokumenterad utbildning eller icke avslutad akademisk utbildning bedömd

	Låg effekt 2 mån kortare utbildning	Förväntad effekt 4 mån kortare utbildning	Hög effekt 6 mån kortare utbildning
Sysselsättning (individer)	421	421	421
Produktion (Mkr)	40	79	119
Skatteintäkter (Mkr)	22	43	65
Fördelningspolitiska transfereringar (Mkr)	-10	-20	-30

Källa: Svenskt Näringsliv (2017) *Integration för tillväxt*, s. 6.

Den direkta offentligfinansiella kostnaden för de utbildningsplatser som vid tillgodoräknande kan utnyttjas av andra studerande har inte tagits med i Svenskt Näringslivs beräkningar. Den genomsnittliga ersättningen till lärosätena för en helårsstudent på grundnivå och avancerad nivå var år 2016 ca 78 000 kronor.⁶⁰ Beräkningen i Svenskt Näringslivs huvudmodell bygger på att individerna i genomsnitt kan förkorta sin studietid med fyra månader, det vill säga motsvarande en termins heltidsstudier. För de 421 personerna som beräkningen baseras på skulle detta innebära en besparing på drygt 16 miljoner kronor i direkta utbildningskostnader.⁶¹ Alternativt kan platserna användas för utbildning för individer som inte tidigare förvärvat motsvarande kunskaper och färdigheter. I detta fall förväntas utbildningen leda till en produktivitetsökning. Denna produktivitetsökning går samhället miste om när utbildningsplatserna används för studenter som redan tidigare utvecklat den kompetens som utbildningen ska ge.

Ovan enkla räkneexempel visar att även effektiviteten i resursanvändningen till högre utbildning ökar med en väl fungerande bedömning för tillgodoräknande av tidigare lärande.

⁶⁰ Universitetskanslersämbetet (2017d) *Universitet och högskolor – Årsrapport 2017*, s. 127.

⁶¹ Om hänsyn också tas till skattefaktorn, dvs. den samhällsekonomiska kostnaden för skattefinansiering av offentliga utgifter, uppgår besparingen till drygt 20 miljoner kronor.

5.6.2 Lärosätets dubbla kostnader för tillgodoräknanden

En resurskrävande bedömningsprocess

Vinsterna av att tillgodoräknanden kommer till stånd, och att utbildningen därigenom inte blir längre än nödvändigt, tillfaller således individer, arbetsgivare och samhället som helhet. Också för utbildningssektorn i stort torde tillgodoräkande av tidigare lärande innebära en effektivare användning av resurserna till högre utbildning. Detta under förutsättning att de utbildningsplatser som frigörs kan användas för andra studerande som behöver utbildningen för att nå den kompetens som eftersträvas.

För det enskilda lärosätet ser dock ekvationen annorlunda ut. Samtliga uppföljningar av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens, i Sverige såväl som i andra länder, framhåller att sådana bedömningar är en resurskrävande verksamhet. Detta gäller i synnerhet när bedömningen avser tillgodoräkande. Lärosätena har kostnader för stöd- och vägledningsinsatser till individen för att han eller hon ska kunna beskriva och styrka sin kompetens på ett bedömningsbart sätt. Även kostnaden för att göra en individuell prövning av kompetens som utvecklats i andra sammanhang är hög. För ett tillgodoräkande behöver lärosätet kunna avgöra om och till vilken del individens kunskaper och färdigheter kan anses svara mot de förväntade läranderesultaten (*learning outcomes*) som uttrycks i målen för kursen eller utbildningen.

Dagens resurstilldelningssystem motverkar tillgodoräknanden

Resurstilldelningen till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå kan beskrivas som ett ”rakt ackord”. Ersättning ges per student och per studentprestation i form av registrerade och avklarade högskolepoäng. Utbildning som tillgodoräknas utgör inte grund för ersättning, varken vad gäller student- eller prestationsdelen. För utbildning som tillgodoräknas går högskolan alltså miste om ersättning – studenten tar upp en plats på utbildningen men genererar inga intäkter. Samtidigt är lärosätets kostnader för en individuell bedömning högre än om studenten i stället hade deltagit i utbildningen och examinerats tillsammans med övriga studenter.

Principen att tillgodoräknanden inte utgör grund för resurstilldelning är logisk, så länge tillgodoräknanden baseras på tidigare genomförda högskolestudier. Men situationen blir en annan när kompetensen utvecklats utanför det offentligt finansierade utbildningsväsendet. När det handlar om ett lärande som skett informellt och icke-formellt i arbetet eller på fritiden har ersättning inte redan betalats ut till en annan utbildningsanordnare. Samtidigt är det bedömning av tidigare lärande från andra sammanhang än högskoleutbildning som kräver en påtagligt större arbetsinsats för lärosätet.

Styr- och resursutredningen (U 2017:05) har i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning. Förslag ska lämnas i början av december 2018.⁶² I en promemoria har utredningen presenterat ett övergripande modellförslag för hur resurstilldelningssystemet bör förändras.⁶³ I promemorian uttrycks att dagens system ”missgynnar lösningar såsom validering och sena ingångar på program, vilka skulle behövas för att komma tillrätta med kompetensförsörjningen inom samhällsviktiga områden.” Valideringsdelegationen instämmer till fullo i detta uttalande. Bedömningar för tillgodoräknande av kunskaper och färdigheter som utvecklats i tidigare lärande i till exempel yrkesverksamhet kräver särskilda insatser för en högskola. Detta, tillsammans med det faktum att lärandet inte tidigare varit relaterat till offentligt finansierad utbildning, bör enligt Valideringsdelegationens bedömning motivera en särskild resurstilldelning.

5.6.3 Vad kostar en bedömning av tidigare lärande?

Bedömning av tidigare lärande för behörighet och tillgodoräknande ingår sedan länge i högskolans utbildningsuppdrag och utgör en av de verksamheter som den prestationsbaserade ersättningen till lärosätena ska täcka. I Sverige liksom i de flesta andra europeiska länder ingår finansieringen för validering i de ordinarie ersättningarna, vilket innebär att kostnaderna både totalt och per bedömning är svåra att särskilja.⁶⁴ Uppgifterna om vad en bedömning faktiskt kostar är därför begränsade.

⁶² Dir. 2017:46 *Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten*.

⁶³ Strut (2018) *Övergripande modellförslag för styrning av universitet och högskolor*.

⁶⁴ Cedefop (2016c) *Funding validation*, s. 24.

Särskild resurstilldelning för validering vid antagning till studier

För vissa särskilda satsningar tillförs högskolorna resurser vid sidan av de ordinarie anslagen ("takbeloppen") för att täcka kostnaderna för bland annat validering av tidigare lärande. Ett sådant exempel är validering av yrkeskompetens för särskild behörighet till yrkeslärarutbildningen. Sedan 2017 har Universitets- och högskolerådet uppdraget att samordna valideringen för sökande till yrkeslärarutbildningen. Av de 11,5 miljoner kronor som beräknats för 2017 för bedömning av de sökandes yrkeskompetens betalades drygt 10 miljoner kronor ut till de tio lärosäten som anordnar yrkeslärarutbildning. Totalt utfördes 1 143 valideringar inför läsåret vt17/ht17. Detta innebär att bidraget till lärosätena uppgick till cirka 8 900 kronor per validering.⁶⁵

I den särskilda resurstilldelningen till de kompletterande utbildningarna för personer med en utländsk utbildning har medel beräknats för att täcka lärosätenas kostnader för planering, validering och antagning, utöver kostnaderna för undervisning och verksamhetsförlagd utbildning. Några av lärosätena som har i uppdrag från regeringen att erbjuda kompletterande utbildningar särredovisar sina kostnader för validering. I tabell 5.5 visas kostnaderna för några av de kompletterande utbildningarna vid Göteborgs universitet. De nedlagda kostnaderna för validering som anges varierar både per antagen student och som andel av de totala kostnaderna för utbildningarna. Gränsdragningen mellan exempelvis validering och antagning är dock inte alltid tydlig, vilket innebär att de redovisade beloppen är uppskattningar, inte faktiska kostnader.

⁶⁵ Universitets- och högskolerådet (2018) *Årsredovisning 2017*, s. 26.

Tabell 5.5 Göteborgs universitets kostnader för validering vid antagning till kompletterande utbildning för utländska akademiker 2017

	Sjuksköterskor	Tandläkare	Apotekare	Biomedicinska analytiker
Behöriga sökande	93	232	162	37
Antagna	25	16	21	6
Totala kostnad för utbildningen (tkr)	3 609	6 152	1 950	900
...Varav kostnad för validering (tkr)	112	50	130	100
Kostnad validering/total utbildningskostnad (%)	3,1	0,1	6,7	11,1
Kostnad validering/antagen	4 480	3 125	6 190	16 667

Källa: Göteborgs universitet (2018) *Göteborgs universitets årsredovisning 2017*, s. 57.

Ett alternativt sätt att försöka uppskatta kostnaden för validering är att undersöka hur många timmar som läggs ned på en bedömning av reell kompetens. Vid Malmö högskola diskuterades de ekonomiska förutsättningarna för validering inom arbetsgruppen som år 2016 hade i uppdrag att ta fram förslag till en struktur för lärosätets valideringsprocesser. Gruppen konstaterade att det fanns stora variationer i hur lång tid som krävs för en validering i såväl kartläggnings- som bedömningsfasen. Utifrån egna erfarenheter samt redogörelser och synpunkter från olika delar av lärosätet där validering utförs gjordes en uppskattning om att en validering i genomsnitt kan tänkas ta åtta arbetstimmar i anspråk,⁶⁶ dvs. drygt 7 000 kronor per bedömning.

Kostnader för bedömning av tidigare lärande för tillgodoräknande

Den individuella prövningen av en students kunskaper och färdigheter för tillgodoräknande i en utbildning innebär ett mer omfattande arbete än bedömningar som avser en sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig en utbildning. Lärosätena ansvarar för kvaliteten i sina examina, och för ett erkännande av tidigare lärande i form av ett tillgodoräknande måste den sökandes kunskaper och färdigheter kunna styrkas på ett opartiskt och vederhäftigt sätt.

⁶⁶ Malmö högskola (2017) *Struktur för valideringsprocesser vid Malmö högskola*, s. 34.

I de särskilda utbildningssatsningarna för lärare där validering för tillgodoräknande ingår finns särskild resurstilldelning för att täcka lärosätenas kostnader för validering. För att ge lärosätena incitament att erbjuda validering inom uppdragsutbildningen Lärarlyftet II har Skolverket betalat ut en extra ersättning om 8 000 kronor per validering. I detta fall har inte lärosätets ersättning för att genomföra utbildningen minskats för de studerande som beviljats tillgodoräknanden och därigenom har kunnat förkorta sin utbildning. För det nationella projektet Vidareutbildning av lärare, VAL, finns sedan år 2011 10 miljoner kronor avsatta per år för att täcka kostnader för validering, varav 9 miljoner fördelas mellan de deltagande lärosätena i proportion till antalet studenter. År 2017 antogs 1 260 studenter till kurser inom VAL, vilket innebar att den särskilda ersättningen för validering motsvarade i genomsnitt drygt 7 100 kronor per antagen. De valideringsinsatser som krävs skiljer sig åt beroende på den sökandes meriter.

En annan beräkning av kostnaden för validering inom VAL erhålls genom att utgå ifrån tidsåtgången för den individuella bedömningen för tillgodoräknande som görs inom valideringskursen (se avsnitt 3.6.1). Valideringsprocessen omfattar stöd till studenten, bedömning av olika inlämningsuppgifter samt arbetsplatsbesök. Den totala tidsåtgången uppskattas till ca 20 timmar, vilket i kostnad motsvarar 18 000 kronor per validering.

Kostnaderna för erkännande av tidigare lärande i Belgien, Frankrike och Skottland (se kapitel 4) ger ytterligare beskrivningar av vilken resursinsats arbete med bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande handlar om. Särskilda avgifter tas ut av den som ansöker om att få sitt tidigare lärande bedömt och erkänt. I samtliga länder framhålls dock att avgifterna inte täcker lärosätets totala kostnader.

I *Frankrike* uppskattas den genomsnittliga kostnaden för en validering (samtliga kvalifikationsnivåer) till mellan 1 000 och 1 500 euro. Kostnaderna för bedömning av kompetens på högskolenivå ligger vanligen högre än validering mot kvalifikationer på lägre nivåer. Inom högre utbildning bestämmer lärosätena själva vilka avgifter som tas ut, och avgifterna varierar mellan 600 och 2 000 euro. Kostnaden för ersättning till de ämneskunniga som deltar i juryn täcks inte av de avgifter som tas ut av den sökande.

I *Skottland* ger lärosätet vanligen den sökande fyra timmars stöd och vägledning under kartläggningsfasen. Detta stöd finansieras med avgifter per timme. För bedömningen betalar den sökande en fast avgift på 100 pund oavsett omfattningen av det tidigare lärande som ska prövas och vilka bedömningsmetoder som krävs. Avgiften för bedömning uppges enbart täcka en mindre del av kostnaderna.

Också från *Flandern* (Belgien) uppges att stödet till den sökande i kartläggningsfasen vanligen omfattar fyra timmar och att bedömningsfasen är den mer resurskrävande delen av valideringen. De fastställda maximala avgifter som tas ut för en prövning av tidigare förvärvade kompetenser, 155–770 euro beroende på omfattningen av de kompetenser som ska prövas, uppges i genomsnitt täcka ungefär hälften av lärosätets kostnader. Totalkostnaden för en hel valideringsprocess har beräknats till mellan 1 350 och 1 990 euro.

Tabell 5.6 Sammanställning kostnad per validering

Uttryckt i svenska kronor.

	Uppskattad kostnad	Särskild ersättning	Avgift
Behörighet yrkeslärare		8 900	-
Behörighet kompletterande utbildning	3 125–16 677	Ja	-
Behörighet (MaH)	7 200	Nej	-
TG Lärarlyftet		8 000	-
TG VAL	18 000	7 100	-
VAE Frankrike	10 200–15 300	Delvis	6 100–20 400
RPiL Skottland		Nej	3 800
RPAC Flandern	13 500–19 900	Delvis	1 550–7 700

Anmärkning: Avgifterna i tabellen inkluderar även administrativa avgifter, se kapitel 4. Belopp i euro respektive pund omräknat med växelkurser per 2018-03-18.

5.6.4 Lösningar för finansieringsproblemet

Tydligare processer inom lärosäten kan ge effektiviseringar

Tillräckliga resurser är delvis en fråga om prioriteringar inom lärosätenas verksamhet och hur valideringsprocessen organiseras. Det är sannolikt mer resurseffektivt om den inledande kartläggningen av tidigare lärande respektive de administrativa besluten hanterades

mer samlat på lärosätena på det sätt som beskrivs och förordas i avsnitt 5.5.3.

Med en centraliserad ingång kan den sökande ges vägledning och stöd i valideringsprocessen så att ämnessakkunniga på institutionerna kopplas in när ett bedömningsbart underlag finns framme. Tydliga arbets- och beslutsprocesser på lärosätet skulle också kunna innebära att den centrala enhet som fungerar som ingång för ansökan om bedömning även förfogar över centralt avsatta medel för att ersätta den ämnessakkunniga som genomför bedömningen. Om en intern ersättning, som motsvarar den tid den individuella prövningen tar i anspråk, följer med uppgiften att genomföra en bedömning så hamnar inte incitamenteffekten lika tydligt som i dag på de enskilda utbildningsansvariga eller fakulteter som ansvarar för prövningen.

Att tydliggöra arbets- och beslutsprocesserna och i större utsträckning samla resurser och kompetens inom organisationen skulle även förbättra förutsättningarna för likvärdiga och rättssäkra bedömningar av tidigare lärande för tillgodoräknande.

Särskild beräkning av prestationsersättning för validering av reell kompetens?

I slutrapporten från Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) valideringsprojekt föreslogs en lösning på de motverkande ekonomiska incitamenten vid tillgodoräknande.⁶⁷ Förslaget innebar att högskolorna skulle få ersättning för de kurser som studenten tillgodoräknas på samma sätt som en högskola ersätts när en student reser utomlands för att delta i ett utbytesprogram.⁶⁸ På så sätt skulle lärosätet inte drabbas ekonomiskt av ett tillgodoräknande.

Frågan om hur resurstilldelningssystemet kan justeras för att ge incitament till validering av reell kompetens för tillgodoräknande togs även upp i betänkandet *Tre vägar till den öppna högskolan*.⁶⁹ Utredaren ställde sig positiv till den modell som SUHF:s arbetsgrupp föreslagit om att tillgodoräknande baserat på annan utbildning eller

⁶⁷ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2003) *SUHF:s projekt om validering av reell kompetens*, s. 11.

⁶⁸ I regleringsbrevet för universitet och högskolor anges att ersättning för helårsstudenter lämnas för studenter som gör studieuppehåll för att bedriva en del av sina studier på utbytesprogram vid ett utländskt universitet motsvarande högst 120 högskolepoäng.

⁶⁹ SOU 2004:29 *Tre vägar till den öppna högskolan*, s. 284.

yrkesverksamhet ska kunna utgöra grund för beräkning av helårsprestationer på samma sätt som för utresande utbytesstudenter. Det framhölls i betänkandet att ett resurstilldelningssystem som ger universitet och högskolor incitament att arbeta med bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande skulle betyda mycket för högskolans roll i det livslånga lärandet och för personer med utländsk bakgrund.

Mot detta förslag talar emellertid den stora variation i ersättningen per student som finns mellan olika utbildningsområden. Ersättningsbeloppen år 2017 varierade mellan som lägst 51 700 kronor inom Humanistiskt, samhällsvetenskapligt, teologiskt och juridiskt utbildningsområde och 552 800 kronor inom Media. Variationen beror framför allt på olika resursåtgång i själva utbildningen, till följd av vilka behov som finns av till exempel särskilda lokaler och utrustning, specialiserad undervisning i små grupper samt ersättning för verksamhetsförlagd utbildning.

Även tidsåtgången och kostnaderna som hänger samman med en bedömning av tidigare lärande varierar. Skillnaderna i detta sammanhang beror dock snarare på omfattningen av de kunskaper och färdigheter som en ansökan avser och vilka metoder som behövs för att genomföra den individuella prövningen för tillgodoräknande. Kopplingen till vilket utbildningsområde det tidigare lärandet finns inom är däremot sannolikt svag.

Enligt Valideringsdelegationen är det därför inte lämpligt att införa en särskild grund för ersättning som baseras på de prislappar som används för att beräkna ersättningen till olika utbildningsområden i det nuvarande resurstilldelningssystemet. I avsnitt 5.7.4 lämnas delegationens bedömning om hur en ersättning som beaktar kostnader för bedömning av tidigare lärande för tillgodoräknande bör konstrueras.

5.7 Förslag och bedömningar

5.7.1 Flexibelt och generöst tillgodoräkande

Valideringsdelegationens förslag: 6 kap. 6 och 7 §§ i högskoleförordningen ska slås ihop till en paragraf, 7 §. Bestämmelsen ska ange att en student har rätt att tillgodoräkna sig tidigare utvecklade kunskaper och färdigheter. Detta gäller dock inte, om det finns en väsentlig skillnad mellan de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar och målen för utbildningen för vilken de är avsedda att tillgodoräknas.

En ändring ska också göras för att utvidga möjligheterna till tillgodoräkningen för kompetens som utvecklats i informella och icke-formella sammanhang. En student ska därför ha rätt att tillgodoräkna sig motsvarande kunskaper och färdigheter som har utvecklats på annat sätt.

Rätt till tillgodoräkande gäller kunskaper och färdigheter som studenten har utvecklat

1. genom att ha gått igenom en högskoleutbildning med godkänt resultat vid en svensk högskola,
2. genom att ha gått igenom en högskoleutbildning med godkänt resultat vid en utländsk högskola,
3. på annat sätt än som avses i 1 eller 2 och som har dokumenterats i en kvalifikation som anges i bilagan till förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande eller som enligt beslut enligt den förordningen motsvarar en nivå i referensramen, eller
4. i yrkesverksamhet eller på annat sätt.

Högskolan ska pröva ansökan om tillgodoräkande.

Ett beslut om tillgodoräkande ska gå att överklaga till Överklagandenämnden för högskolan.

Till följd av föreslagna ändringar i högskoleförordningen ska ändringar göras även i skollagen (2010:800) och i sju andra förordningar.

De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Lissabonkonventionens principer bör gälla för erkännande av allt lärande

Lissabonkonventionens syn på det flexibla och generösa erkännandet ledde till en förändring i högskoleförordningens bestämmelser vad gäller tillgodoräknande i samband med att Sverige ratificerade konventionen 2001. Konventionens uttalade princip om att erkännande ska ske såvida det inte finns väsentliga skillnader har skrivits in i förordningens 6 kap. 6 § om erkännande av högskoleutbildning.

Även vad gäller erkännande på systemnivå, dvs. av formella kvalifikationer utfärdade i andra utbildningssystem, har denna princip varit bärande sedan konventionen ratificerades. Detta gäller för de utlåtanden som Universitets- och högskolerådet utfärdar om avslutade utbildningar för bland annat arbetsmarknaden och för bedömningar för tillträde till exempelvis utbildningar på avancerad nivå vid svenska universitet och högskolor. På systemnivå gäller principen om generöst och flexibelt erkännande även utbildningskvalifikationer från länder som inte har ratificerat Lissabonkonventionen. Senare ställningstaganden inom ramen för Bolognaprocessen med avseende på erkännande av informellt och icke-formellt lärande har påverkat erkännande på systemnivå så att även kvalifikationer som helt eller delvis baserar sig på informellt och icke-formellt lärande ska erkännas utifrån samma förutsättningar.

I Sverige har således ändringar gjorts i 6 kap. 6 § högskoleförordningen på så sätt att Lissabonkonventionens principer om att utbildningar och studieperioder ska erkännas, såvida det inte finns en väsentlig skillnad mellan utbildningarna. Formuleringarna i 6 kap. 7 § högskoleförordningen om att en student har rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning än den som anges i 6 § eller motsvarande kunskaper och färdigheter som förvärvats i yrkesverksamhet är emellertid i stort sett oförändrade sedan 1985/86. Detta innebär att det ändrade fokus som genomsyrar Bolognaprocessen – från en utbildnings innehåll och formerna för lärandet till målet för utbildningen, dvs. vad en individ faktiskt kan efter avslutad utbildning (*learning outcomes*) – med nuvarande formulering inte gäller kunskaper och färdigheter som utvecklats genom utländsk högskoleutbildning som inte anges i 6 § andra stycket, genom annan utbildning eller i yrkesverksamhet. Vidare är 6 § första stycket endast

tillämplig för svensk högskoleutbildning som en student vill tillgodoräkna sig vid en annan högskola.

Att formuleringarna i 6 kap. 7 § varit oförändrade annat än stilistiskt i mer än 30 år innebär också att de, till skillnad från mycket av det stödmaterial högskolorna förfogar över i sitt arbete med akademiskt erkännande i form av tillgodoräknande, inte återspeglar Lissabonkonventionens och Bolognaprocessens ställningstagande till det livslånga lärandet. Bestämmelsen återspeglar heller inte synen på akademiskt erkännande som en verksamhet som ska utmärkas av ett generöst förhållningssätt och flexibilitet. Den är heller inte förenlig med Europeiska unionens råds rekommendationer om validering av icke-formellt och informellt lärande.

Valideringsdelegationen föreslår därför att 6 och 7 §§ ska slås ihop till en paragraf, 7 §, för att förtydliga att samma princip gäller för samtliga tillgodoräknanden oberoende av vilka meriter som åberopas. Principen ska också gälla all svensk och utländsk högskoleutbildning oberoende av i vilken högskola eller i vilket land utbildningen har genomgåts. Detta innebär att hänvisningen i 6 § andra stycket till de nordiska länderna, till den som är part i Lissabonkonventionen och till den sedan år 2015 nedlagda Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap inte längre är nödvändig.

En student ska ha rätt att tillgodoräkna sig tidigare utvecklade kunskaper och färdigheter. Ordet *förvärva* byts ut mot *utveckla* då det stämmer bättre överens med högskolelagen som bland annat anger att högskoleutbildning ska utveckla studenternas kunskaper och färdigheter. Tillgodoräknande ska medges om det inte finns en väsentlig skillnad mellan de kunskaper och färdigheter som åberopas och målen för utbildningen för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. Med väsentlig skillnad avses att det ska finnas stora och betydelsefulla skillnader på de kunskaper och färdigheter som åberopas och lärandemålen för utbildningen för att neka ett tillgodoräknande. Det är fortfarande högskolan som ska visa att det föreligger en väsentlig skillnad.

Enhetligt regelverk en förutsättning för en nationell struktur för validering

Reell kompetens infördes i högskoleförordningen som grund för grundläggande och särskild behörighet år 2003 till följd av de förslag som lämnades i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15). Utgångspunkten var bland annat regeringens syn på högskolans roll i det livslånga lärandet. Ibland framkommer uppfattningen om att även regelverket för tillgodoräknande ändrades vid samma tidpunkt, men så var inte fallet. Regeringen var dock tydlig med att det som anfördes om reell kompetens för behörighet även gällde för tillgodoräknande. Reell kompetens beskrevs i propositionen som *den samlade kompetens en person har oavsett om han eller hon har formella bevis för den eller inte*. Förslag till ändring av bestämmelserna i högskoleförordningen som reglerar tillgodoräknande lämnades dock inte med anledning av denna vidare definition.

Enligt Valideringsdelegationens mening är en förutsättning för en sammanhållen nationell struktur för validering av reell kompetens att regelverket är modernt, enhetligt och tydligt. Förordningstexten i 6 kap. 7 § har dock sin upprinnelse i en tid då synen på kunskap och lärande var en annan. Högskolans studentpopulation, arbetsmarknadens kompetensbehov och individers möjligheter att tillägna sig kunskaper och färdigheter på andra sätt än genom högskoleutbildning såg väsentligt annorlunda ut jämfört med i dag. Bestämmelsen begränsar rätten till tillgodoräknande av reell kompetens till annan utbildning än formell högskoleutbildning och motsvarande kunskaper och färdigheter som en individ utvecklat i yrkesverksamhet. Det saknas stöd i högskoleförordningen för tillgodoräknande av kompetens som utvecklats på annat sätt.

Validering avser en strukturerad process för kartläggning, bedömning och erkännande av en individs kunskaper och färdigheter *oavsett hur kompetensen har förvärvats*. Att regelverket inte medger tillgodoräknande av reell kompetens annat än om den utvecklats genom annan utbildning eller i yrkesverksamhet begränsar nyttan med det omfattande arbete som bedrivs på lärosätena (se avsnitt 3.7) med att utveckla metoder för validering av reell kompetens. Det finns exempel på lärosäten som har valt att göra en vidare tolkning av regelverket och som även tillgodoräknar kompetens – utifrån bland annat SUHF:s rekommendationer om validering av reell kompetens

– som den nuvarande skrivningen inte omfattar. Det sker i Lissabonkonventionens och Bolognaprocessens anda men saknar stöd i förordningstextens nuvarande ordalydelse.

Valideringsdelegationen föreslår därför att möjligheterna till tillgodoräknande utvidgas till att omfatta tillgodoräknande av kunskaper och färdigheter som utvecklats också på annat sätt än genom utbildning eller i yrkesverksamhet. På annat sätt kan till exempel handla om kompetens som utvecklats i volontärarbete, i föreningsverksamhet och genom självstudier i olika former. Förslaget är i linje med bland annat Bolognaprocessens målsättning att förbättra möjligheterna till erkännande av tidigare lärande från informella och icke-formella sammanhang och EU:s rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande. Förslaget innebär också att reell kompetens vad gäller tillgodoräknande uttrycks på ett likartat sätt som i bestämmelserna som avser reell kompetens för behörighet. På så sätt blir regelverket mer enhetligt och därigenom enklare att tillämpa för lärosätena. Ett enhetligt regelverk bidrar till ökad tydlighet även för enskilda sökande och studenter.

Att det finns stöd för den föreslagna förordningsändringen framgår bland annat av remissvaren på departementspromemorian *Validering med mervärde* (Ds 2016:24) där flera lärosäten framhållit att skrivningarna i 6 kap. 7 § högskoleförordningen är begränsande med avseende på vad som kan tillgodoräknas. Det har också framgått i bland annat Högskoleverkets rapport *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräknanden* (2009) att lärosäten upplever bestämmelserna i högskoleförordningen om reell kompetens som otydliga och att det råder oklarhet kring vissa begrepp.

Anpassning till Sveriges och EU:s referensramar för kvalifikationer för livslångt lärande

Med den gemensamma europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF) och implementeringen av Sveriges nationella referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (SeQF) ökar jämförbarheten mellan kvalifikationer som har erhållits i olika länder och i olika sammanhang. Fördelarna med systemet med EQF/NQF för lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande framhålls i Frankrike, Skottland och Flandern (se kapitel 4). Om en individ redan har erhållit en kvalifikation från en erkänd institution är prövningen

för tillgodoräknande inom en högskoleutbildning betydligt enklare än om de kunskaper och färdigheter som åberopas inte tidigare har blivit formellt bedömda. Denna skillnad mellan å ena sidan läranderesultat som bedömts och lett till en kvalifikation och å andra sidan kunskaper och färdigheter som inte tidigare prövats i en formell bedömning (reell kompetens) är inte tydlig i nuvarande bestämmelser om tillgodoräknande inom högskoleutbildning.

Att kunna särskilja grunden för tillgodoräknande inom högskoleutbildning är inte minst viktigt med tanke på den expansion som pågår av yrkeshögskolan. I dag finns nära 50 000 studerande inom olika yrkeshögskoleutbildningar, och inom ramen för regeringens satsning på ett utvidgat kunskapslyft sker en kraftig ytterligare utbyggnad. Kvalificerad yrkeshögskoleexamen är i likhet med examina på grundnivå inom högskolan nivåplacerade på nivå 6 i SeQF. Genom att särskilja tillgodoräknanden som grundar sig på sådant lärande som studenten redan fått bedömt för en kvalifikation från tillgodoräknande som grundar sig på kunskaper och färdigheter som inte tidigare bedömts (reell kompetens) ges bättre förutsättningar att följa upp att utbildningssystemet som helhet ger möjlighet till progression och ett effektivt livslångt lärande.

Det finns i dag en mångfald utbildningar som bedrivs av bland annat privata utbildningsanordnare, studieförbund, folkhögskolor, branschorganisationer och enskilda arbetsgivare. Många håller en nivå både vad gäller kvalitet och inriktning som kan vara jämförbar med en högskoleutbildning. Med förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (SeQF) ges möjlighet att ansöka hos Myndigheten för yrkeshögskolan om en nivå i referensramen för sådana icke-formella utbildningskvalifikationer. En kvalifikation ska anses motsvara den nivå i referensramen som bäst överensstämmer med de kunskaper, färdigheter och kompetenser som kvalifikationen representerar (3 §). En förutsättning är att den som utfärdar kvalifikationen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete där kvalitetssäkring av kvalifikationen ingår (4 §). Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för att granska att utfärdaren upprätthåller den nivå på kvalifikationen som anges i beslutet och att kraven på systematiskt kvalitetsarbete är uppfyllda (6 §). Med successivt fler kvalifikationer från icke-formella utbildningar och informellt lärande som nivåplacerats i SeQF ökar lärosätenas möjligheter att jämföra resultat av lärande (*learning outcomes*) från samman-

hang utanför formell utbildning vid prövning för tillgodoräknande inom högskoleutbildning.

Valideringsdelegationen föreslår därför att rätten till tillgodoräknande delas upp i fyra punkter i 7 § andra stycket och gäller kunskaper och färdigheter som studenten har utvecklat

1. genom att ha gått igenom en högskoleutbildning med godkänt resultat vid en svensk högskola,
2. genom att ha gått igenom en högskoleutbildning med godkänt resultat vid en utländsk högskola,
3. på annat sätt än som avses i 1 eller 2 och som har dokumenterats i en kvalifikation som anges i bilagan till förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande eller som enligt beslut enligt den förordningen motsvarar en nivå i referensramen, eller
4. i yrkesverksamhet eller på annat sätt.

Kunskaper och färdigheter som studenten utvecklat och fått bedömt för en kvalifikation enligt förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande, och kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet eller på annat sätt anges i två separata punkter i bestämmelserna om tillgodoräknande. Punkterna 1–3 avser således kunskaper och färdigheter som studenten redan har fått bedömt för en erkänd kvalifikation. Det är därmed enbart kunskaper och färdigheter enligt punkten 4 som avser bedömning av reell kompetens. Kunskaper och färdigheter från annan utbildning än de som anges i punkterna 1–3 kan tillgodoräknas som kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt, dvs. med stöd av punkten 4.

Följdändringar i högskoleförordningen samt ändringar i andra lagar och förordningar

Ändringen i 6 kap. 7 § högskoleförordningen gör det nödvändigt att göra följdändringar i 6 kap 8 § som rör högskolans skyldighet att pröva ansökan om tillgodoräknande och 12 kap. 2 § 4 enligt vilken ett beslut om tillgodoräknande får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Utöver ändringarna i högskoleförordningen föreslås följdändringar i 2 kap. 12 § skollagen (2010:800) och i sju andra förordningar: 2 kap. 3 § och 3 kap. 7 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, 4 § förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal, 31 § förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen, 4 kap. 2 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan, 5 kap. 2 och 3 §§ förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet, 2 kap. 8 § förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer och 5 kap. 4 § och 6 kap. 5 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019. De nya bestämmelserna om tillgodoräknande är avsedda att utvidga studenternas möjligheter för tillgodoräknande genom en rätt att åberopa alla former av meriter vid ansökan om tillgodoräknande oberoende av hur dessa kunskaper och färdigheter har utvecklats. De nya bestämmelserna ska också säkerställa att Lissabonkonventionens principer om generöst och flexibelt erkännande av tidigare lärande ska gälla för alla åberopade meriter oavsett var kunskaperna och färdigheterna har utvecklats. Det är därför motiverat att de nya bestämmelserna ska tillämpas så snart de träder i kraft och att inga övergångsbestämmelser införs. De nya bestämmelserna ska därmed även gälla för studenter som ansökt om tillgodoräknande före ikraftträdandet men där beslut inte har fattats av högskolan när de nya bestämmelserna träder i kraft. De nya bestämmelserna ska även tillämpas vid överklagande av beslut om tillgodoräknande som meddelats med stöd av de äldre bestämmelserna men där ärendet ännu inte har avgjorts av överklagandeinstansen vid tiden för ikraftträdandet.

Tillgodoräknande för andra än studenter

Bestämmelserna i 6 kap. högskoleförordningen rörande tillgodoräknande gäller endast för studenter om inte annat anges särskilt. Valideringsdelegationen föreslår inte någon ändring i högskoleförordningen som möjliggör tillgodoräknande även för andra än studenter då detta inte ryms inom högskolornas uppgifter att bedriva utbildning och forskning samt att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. Högskolornas uppgift beskrivs närmare i kapitel 7.

5.7.2 Förbättrad redovisning av tillgodoräknanden

Valideringsdelegationens förslag: Fler uppgifter om studenter ska föras in både i högskolornas studieregister och i Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister.

Registrering av uppgifter om studier inom utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid statliga universitet och högskolor ska vad gäller registrering av tillgodoräknande enligt högskoleförordningens bestämmelser utvidgas till att även innefatta registrering av grunden för tillgodoräknandet. Med grund för tillgodoräknande avses de grunder som anges i föreslagna 6 kap. 7 § andra stycket högskoleförordningen.

Vidare ska Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister, som innehåller uppgifter om studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå, även innehålla uppgifter om tillgodoräknade enligt högskoleförordningens bestämmelser på samma sätt som det i dag registreras för tillgodoräknande inom utbildning på forskarnivå.

Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister ska vad gäller registrering av tillgodoräknande enligt högskoleförordningens bestämmelser även innehålla grunden för tillgodoräknandet. Detta gäller studenter inom utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

De äldre bestämmelserna ska fortfarande gälla i fråga om ansökningar om tillgodoräknande som kommer in till högskolan före ikraftträdandet.

Valideringsdelegationen föreslår slutligen att stöd ska ges för utvecklingsarbete för registrering av uppgifter om tillgodoräkning i lärosätenas studiedokumentationssystem Ladok.

Rätten till tillgodoräkning är av stor betydelse för individens möjlighet till progression i studierna, för mobilitet och för att möjliggöra det livslånga lärandet. För närvarande saknas tillförlitlig statistik om tillgodoräkningen. Detta medför bland annat att omfattningen av lärosätenas arbete med bedömning av kunskaper och färdigheter som utvecklats i andra sammanhang än i högskoleutbildning inte synliggörs. Det medför också att underlag saknas för att följa upp i vilken utsträckning lärosätena ger studenter möjlighet att få sitt tidigare lärande från andra sammanhang än högskoleutbildning bedömt och erkänt. Bristen på tillförlitlig statistik gör det även svårt att bedöma genomströmning och effektivitet i högskoleutbildningen.

I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor finns det bland annat bestämmelser om registrering av uppgifter om studier inom utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid statliga universitet och högskolor och bestämmelser om rapportering av uppgifter om studenter till Statistiska centralbyrån (SCB) för officiell statistik.

Valideringsdelegationen föreslår att en skyldighet att föra in fler uppgifter om studenter både i högskolornas studieregister och i Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister ska införas så att det blir lättare att följa upp beslut om tillgodoräkning och sammanställa statistik.

Redovisningen av grunden för tillgodoräkningen ska följa uppdelningen i högskoleförordningen

Varje högskola ska dokumentera uppgifter om studenter genom att föra ett studieregister och där ange uppgifterna individuellt för varje student (2 kap. 1 §). I 3 § räknas det upp vilka uppgifter som ska dokumenteras för varje student och i punkten 9 anges tillgodoräknad utbildning eller annan tillgodoräknad verksamhet. För att komma åt problemet med att få fram statistik gällande grunden för tillgodoräkning, som nu enbart anges att det ska delas upp i tidigare högskolestudier eller annan verksamhet, föreslår Valideringsdelega-

tionen att 2 kap. 3 § första stycket 9 ändras så att det framgår att grunden för tillgodoräknandet ska dokumenteras i studieregistret. Med grunden för tillgodoräknande avses de grunder som anges i den föreslagna 6 kap. 7 § andra stycket högskoleförordningen, det vill säga de kunskaper och färdigheter som studenten har utvecklat

1. genom att ha gått igenom en högskoleutbildning med godkänt resultat vid en svensk högskola,
2. genom att ha gått igenom en högskoleutbildning med godkänt resultat vid en utländsk högskola,
3. på annat sätt än som avses i 1 eller 2 och som har dokumenterats i en kvalifikation som anges i bilagan till förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande eller som enligt beslut enligt den förordningen motsvarar en nivå i referensramen, eller
4. i yrkesverksamhet eller på annat sätt.

Redovisning av tillgodoräknanden till SCB för studenter på grundnivå och avancerad nivå

Bestämmelser om rapportering av uppgifter om studenter till Statistiska centralbyrån (SCB) för officiell statistik återfinns i 3 kap. i förordningen. SCB ska föra ett register och där ange uppgifterna individuellt för varje student (1 §). Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister ska innehålla uppgifter om samtliga studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå (3 §). Registret ska även innehålla uppgifter om samtliga doktorander (7 §). Uppgifterna hämtar SCB från högskolornas studieregister. De uppgifter som ska dokumenteras räknas upp i 3 § för studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive i 7 § för doktorander.

För doktorander anges i 7 § 7 att det i registret ska dokumenteras uppgifter om tillgodoräknad utbildning eller annan tillgodoräknad verksamhet i högskolepoäng och, i förekommande fall, om tillgodoräknandet avser utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. Motsvarande skyldighet att dokumentera tillgodoräknad verksamhet saknas för studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Avsaknaden av en sådan skyldighet kan vara en bidragande förklaring till det stora och ökande antalet tillgodoräknanden som be-

viljats studenter där uppgift om grund för tillgodoräknandet saknas i Ladok. Av statistiken som redovisas i avsnitt 5.5.1 framgår att år 2015 saknades uppgift om grunden för tillgodoräknandet för nära 3 600 studenter i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå. Samma år beviljades totalt 20 800 studenter tillgodoräknande. Detta innebär att dokumentation om grund för tillgodoräknande saknas i registren för nära var femte student som beviljats tillgodoräknande.

Valideringsdelegationen föreslår därför ett tillägg i 3 § i förordningen så att SCB även får i uppdrag att dokumentera beslut om tillgodoräknande för studenter i utbildning på grundnivå eller avancerad nivå på samma sätt som för doktorander. Vidare föreslås att SCB ska dokumentera grunden för tillgodoräknande för såväl studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå som för doktorander enligt de grunder som angetts ovan.

Stöd för utvecklingsarbete i Ladok

För att uppgifter om tillgodoräknande ska kunna registreras i lärosätenas studieregister krävs en vidareutveckling av studiedokumentationssystemet Ladok. För närvarande finns endast möjlighet att i Ladok dela upp registrering om grund för tillgodoräknande i tidigare högskolestudier eller annan verksamhet. Funktionaliteten i Ladok behöver utvecklas för att möjliggöra den förbättrade redovisningen av tillgodoräknande som föreslås med tydligare uppdelning på olika grunder för beslut. Ett beslut om tillgodoräknande kan i vissa fall grunda sig på flera olika återopade meriter. Detta medför att det i utvecklingen även är viktigt att möjliggöra registrering av flera tillgodoräknandegrunder per beslut.

Systemutveckling i Ladok sker gemensamt för alla högskolor som är anslutna till systemet (för närvarande 39 högskolor) men varje högskola äger och ansvarar för innehållet i sitt register. Ladok finansieras genom medlemsavgifter från lärosätena.

Valideringsdelegationen föreslår att det nödvändiga utvecklingsarbetet i Ladok tillförs stöd för att inte utvecklingen av förbättrad statistik ska försenas. På motsvarande sätt gavs ett stöd till utveckling av Ladok i samband med förberedelse inför övergången till ett nytt poängsystem i högskolan 2007.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den beskrivna systemutvecklingen i Ladok behöver ha genomförts innan de föreslagna ändringarna i förordningen kan träda i kraft. Den nya förordningen föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2019.

Det är dock lämpligt att de gällande bestämmelserna i förordningen vid tidpunkten för ansökan om tillgodoräknande tillämpas när uppgifterna ska föras in i studieregistren. Studenterna ska ha möjlighet att i förväg veta vilka uppgifter om studenten som kommer att registreras enligt förordningen. De äldre bestämmelserna ska alltså fortfarande gälla i fråga om ansökningar om tillgodoräknande som inkommit till högskolan före ikraftträdandet.

5.7.3 Långsiktigt uppdrag och fortsatt utvecklingsarbete

Valideringsdelegationens förslag: Universitets- och högskolerådets uppdrag att främja lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande ska vara ett långsiktigt uppdrag. En ändring med denna innebörd införs därför i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

Förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Universitets- och högskolerådets uppdrag att stödja utveckling av metoder för bedömning av tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter förlängs till och med år 2020.

Ett långsiktigt uppdrag till UHR att främja lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande

Universitets- och högskolerådets (UHR) uppdrag att i en pilotverksamhet bidra till att etablera en varaktig struktur för bedömning av reell kompetens inleddes år 2016. Den struktur som pilotverksamheten resulterar i ska från och med år 2019 kunna användas av universitet och högskolor till stöd för verksamheten med bedömning av reell kompetens.

En varaktig struktur för bedömning av tidigare lärande förutsätter att någon aktör har ansvaret att upprätthålla den struktur som utvecklas genom pilotverksamheten. Universitets- och högskolerådet bör därför ges ett långsiktigt uppdrag att främja lärosätenas verk-

samhet med erkännande av kunskaper och färdigheter som utvecklats i tidigare lärande. Valideringsdelegationen föreslår att ett sådant uppdrag ska ingå i myndighetens instruktion från och med år 2019 genom ett tillägg i 14 § i förordningen. Ett fortsatt uppdrag i regleringsbrevet ger inte samma tydlighet om att arbetet med bedömning och erkännande av tidigare lärande är ett varaktigt åtagande för högskolesektorn.

I Universitets- och högskolerådets uppgifter att främja lärosätenas verksamhet bör ingå att förvalta och vidareutveckla systemstödet Valda. Med Valda skapas bättre förutsättningar för likvärdighet och transparens vid kartläggning och bedömning av reell kompetens för såväl behörighet som tillgodoräknande. Systemstödet möjliggör även ett nationellt resurscentrum i form av en sökbar databas över tidigare bedömningar. Valda bör på sikt kunna fungera som ett möjligt ansökningssystem för alla former av tillgodoräknanden. I Universitets- och högskolerådets uppdrag att vidareutveckla Valda bör ingå att länka detta systemstöd till Ladok så att beslut som fattas med stöd av Valda per automatik förs över till Ladok.

Ett förlängt och fokuserat stöd till lärosätenas utveckling av bedömning av tidigare lärande

Valideringsdelegationen föreslår också att Universitets- och högskolerådets (UHR) uppdrag att stödja lärosätenas utveckling av bedömningsmetoder och gemensamma bedömningskriterier förlängs till och med år 2020. Ett skäl till detta är att UHR:s uppdrag om försöksverksamhet med en särskild valideringsinsats, som avser bedömning av viss utländsk högskole- och yrkeshögskoleutbildning, pågår till och med år 2020. Försöksverksamheten ingår för närvarande som ett av fyra utvecklingsområden inom UHR:s pilotverksamhet för bedömning av reell kompetens. Den del i uppdraget om en särskild valideringsinsats som avser bedömning av oavslutade men dokumenterade utländska studier har ännu inte påbörjats. Ett förlängt uppdrag till Universitets- och högskolerådet att stödja utvecklingen av bedömning av tidigare lärande behövs för att bygga upp kompetens och kapacitet på lärosätena för att bedöma kompetens hos personer som behöver ett förhandsbesked om tillgodoräknande för att kunna fatta välgrundade beslut om karriär och studieval (se vidare kapitel 7).

Ett annat skäl till varför ett förlängt stöd för lärosätenas utveckling av bedömningskriterier och metoder behövs är att utvecklingsinsatserna inom pilotverksamheten hittills i stor utsträckning har varit inriktade på utveckling av processer och strukturer för bedömning av reell kompetens för behörighet till olika utbildningar (se avsnitt 3.7). Utveckling av bedömningsmetoder och bedömningskriterier för att stödja ett flexibelt, generöst och kvalitetssäkrat erkännande av tidigare lärande i form av tillgodoräknande har hamnat mer i skymundan.

Fokus i ett fortsatt uppdrag bör därför ligga på att stödja lärosätenas utveckling av metoder och bedömningskriterier för erkännande och tillgodoräknande av tidigare utländsk utbildning, uppnådda kvalifikationer enligt SeQF och kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet eller på annat sätt. Vilka metoder som är lämpliga att använda vid en individuell bedömning av reell kompetens är avhängigt av vilken kompetens det är som ska bedömas. I exempelvis Flandern (se avsnitt 4.4.2) används prov som ett led i bedömningsprocessen. Utveckling av prov för bedömning av tidigare lärande bör kunna utgöra en del av den fortsatta utvecklingen av bedömningsmetoder.

Det fortsatta uppdraget att stödja lärosätenas utveckling av gemensamma metoder och bedömningskriterier bör prioritera utveckling inom större utbildningsområden där efterfrågan på validering finns. Såväl erfarenheter från andra länder som från Sverige visar att efterfrågan på bedömning av reell kompetens framför allt kommer från personer som har utvecklat kunskaper och färdigheter i sin yrkesverksamhet. Därutöver finns behov av bedömning för tillgodoräknande bland utländska akademiker med avbrutna studier eller som har behov av att komplettera sin tidigare utbildning så att kompetensen motsvarar kraven för att utöva yrket på den svenska arbetsmarknaden.

Hälso- och sjukvård, ekonomi och teknik (främst IT) är utbildningsområden där efterfrågan på validering är störst i Skottland, Frankrike och Flandern (se kapitel 4). Vissa av dessa områden är i Sverige utbildningar som leder till en yrkesexamen vilket innebär att målen för utbildningarna är relativt enhetligt uttryckta mellan högskolorna i termer av vad studenterna ska kunna efter genomgången utbildning (*learning outcomes*). Detta borde underlätta arbetet att utveckla gemensamma bedömningskriterier på ett liknande

sätt som gjorts inom lärarutbildningsområdet (se avsnitt 3.6). Därutöver bör det i Sverige största ämnesområdet prioriteras, dvs. utbildning med inriktning mot samhällsvetenskap, juridik, handel och administration. Valideringsdelegationen vill även framhålla värdet av att lärosätena i den fortsatta utvecklingen av bedömningskriterier och metoder knyter till sig företrädare från arbetslivet som kan tillföra kunskap om hur kompetens som utvecklas i arbetslivet kan översättas till de förväntade utbildningsresultaten (*learning outcomes*) för högskolans utbildningar.

Utveckling av bedömningskriterier och metoder kräver samverkan mellan lärosätena. Genom samverkan i gemensamma utvecklingsprojekt kan synergier tas till vara och ett ömsesidigt förtroende och tillit till varandras bedömningar byggas upp. I Universitets- och högskolerådets uppdrag att stödja lärosätenas utvecklingsarbete bör även ingå en fortsatt satsning på kompetensutveckling och informationsinsatser. Betydelsen av kompetenshöjande insatser för berörd personal på lärosätena visas inte minst av erfarenheterna från implementeringen av arbetet med erkännande av tidigare förvärvat kunnande i Finland (se avsnitt 4.1). Kompetensutveckling behövs för att skapa en samsyn såväl kring varför tidigare lärande från andra sammanhang än svensk högskoleutbildning ska ges ett erkännande och tillgodoräknas i en utbildning, som om hur lärosätena rent konkret bör gå tillväga vid sådana bedömningar.

5.7.4 Resurstilldelning som beaktar kostnader för bedömning av tidigare lärande

Valideringsdelegationens bedömning: En särskild ersättning bör utbetalas till universitet och högskolor för tillgodoräknanden som baseras på kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt än genom svensk eller utländsk högskoleutbildning. Ersättningen bör vara schabloniserad och baseras på en genomsnittlig kostnad för en bedömning av tidigare lärande.

Samhällsekonomiskt lönsamt men en dubbel kostnad för lärosätet

Universitet och högskolor har en skyldighet att pröva en students ansökan om tillgodoräkning. Lärosätets skyldighet innebär att bedömning av tidigare lärande utgör en ordinarie del av högskolornas verksamhet som är avsedd att finansieras inom ramen för den ersättning som genereras genom lärosätets prestationsbaserade ersättning per student.

Skillnaden mellan arbetet med bedömning och erkännande av tidigare lärande för tillgodoräkning och andra uppgifter vid en högskola som inte är direkt kopplade till genomförande av utbildning är dock att tillgodoräkningen också skapar en ”minuspost” för lärosätet (se avsnitt 5.6.2). Förutom kostnaden för själva bedömningen uppstår ett intäktsbortfall eftersom tillgodoräknade kurser inte utgör grund för beräkningen av lärosätets resurstilldelning (ersättning per student och per studentprestation för utbildning på grundnivå och avancerad nivå). Denna negativa inverkan av resurstilldelningssystemets konstruktion har återkommande framhållits av lärosätena som det största hindret för ett varaktigt arbete med validering och erkännande av tidigare lärande.

Ett tillgodoräkning av kunskaper och färdigheter som en student tillägnat sig i tidigare lärande innebär att studietiden kan förkortas. Såväl Svenskt Näringslivs som Riksrevisionens beräkningar har visat att de samhällsekonomiska vinsterna är betydande redan vid måttliga förkortningar av etableringstidens längd för en nyanländ akademiker. För en yrkesverksam person som går in i en utbildning kan såväl det egna inkomstbortfallet som det sammanlagda produktionsbortfallet vara betydande för tiden i utbildning. Även i detta fall blir därmed de samhällsekonomiska vinsterna tydliga om utbildningstiden kan förkortas.

Enligt Valideringsdelegationens mening är det inte samhällsekonomiskt försvarbart att en students utbildningstid riskerar att förlängas på grund av att systemet för resurstilldelning till universitet och högskolor motverkar möjligheterna att i en utbildning få tillgodoräkna kunskaper och färdigheter som har utvecklats på annat sätt än i högskoleutbildning. I de särskilda satsningarna Vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärarexamen (VAL) och Lärarlyftet tilldelas särskilda resurser i syfte att möjliggöra validering av kompetens som utvecklats i yrkesverksamhet och mer

individuellt avpassade studiegångar. Generella lösningar behöver dock sökas för att arbetet med validering och erkännande av tidigare lärande i form av tillgodoräknande ska bli en naturlig del i all högre utbildning.

En särskild ersättning för bedömning av tidigare lärande för tillgodoräknande

Enligt Valideringsdelegationens bedömning bör en särskild ersättning utbetalas till lärosätena för tillgodoräknanden som baseras på kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt än genom att studenten tidigare har gått igenom en högskoleutbildning.

Även vid en ansökan om tillgodoräknande för tidigare svensk eller utländsk högskoleutbildning krävs att lärosätet gör en individuell prövning. För erkännande av utbildning från ett annat svenskt lärosäte kan dock konstateras att principen om generositet vid prövning av tillgodoräknande slogs fast av regering och riksdag redan i samband med högskolereformen år 1993. I propositionen *Fribet för kvalitet* (prop. 1992/93:1, s. 36) uttryckte regeringen att den ökade variationen i utbildningsutbudet inte fick innebära hinder för studenternas rörlighet mellan universitet och högskolor. Vad gäller erkännande av utländsk högskoleutbildning så ratificerade Sverige Lissabonkonventionen år 2001. Sedan dess har ett omfattande stöd byggts upp för att säkerställa ett flexibelt och generöst erkännande av examina och studieperioder från andra länder. Genom Enic-Naric-kontoret vid Universitets- och högskolerådet finns lättillgänglig information om andra länders utbildningssystem och tillgång till stöd för lärosätenas bedömning av utländsk akademisk utbildning. En prövning för tillgodoräknande grundat på tidigare svensk eller utländsk högskoleutbildning kan därmed inte anses jämförbar med det arbete som ett lärosäte behöver göra för att på ett likvärdigt och rättssäkert sätt kartlägga och bedöma kunskaper och färdigheter som en student har utvecklat i andra sammanhang än i formell högskoleutbildning.

En särskild ersättning för tillgodoräknande av tidigare lärande bör därför avse tillgodoräknanden som baseras på kunskaper och färdigheter som utvecklats i andra sammanhang än genom svensk eller utländsk högskoleutbildning. Ersättningen bör utgå ifrån en genomsnittlig kostnad för en bedömning av tidigare lärande för till-

godoräkande. Enligt utredningens sammanställning av befintliga kostnadsberäkningar (se avsnitt 5.6.3) kan en genomsnittlig kostnad beräknas till ca 15 000 kronor per bedömning.

Ersättningen bör utbetalas i de fall ett tillgodoräkande beviljas. Det finns även argument för att en särskild ersättning bör utbetalas oberoende av om tillgodoräkandet beviljas eller inte. Lärosätet har kostnader för bedömning oberoende av utfallet, och om tillgodoräkandet inte beviljas så har lärosätet en oförändrad kostnad för utbildningens genomförande. Mot detta argument talar svårigheterna att följa upp i vilken utsträckning bedömningar av tidigare lärande har genomförts i de fall dessa inte resulterar i att tillgodoräkande beviljas. Det är endast vid positiva beslut som en registrering görs i Ladok. Vidare finns en mängd andra uppgifter för lärosätena som kan medföra högre kostnader för enskilda studenter, exempelvis studievägledning, språkstöd och stöd i akademiskt skrivande. Ett tillgodoräkande innebär till skillnad från övriga sådana särskilda kostnader att lärosätet, utöver den extra kostnaden för den individuella prövningen, även förlorar intäkten för studenten. Lärosätet drabbas med andra ord av dubbla kostnader, vilket motiverar en särskild ersättning vid beviljade tillgodoräkanden.

För att åstadkomma ett så enkelt ersättningssystem som möjligt bör ersättningen vara schabloniserad. Omfattningen av det tillgodoräkande som medgetts bör alltså inte påverka ersättningens storlek. Ersättningen bör också vara enhetlig för all utbildning oavsett inom vilket ämnesområde tillgodoräkandet görs.

Lärosätena bör ges möjlighet att rekvirera den särskilda ersättningen för tillgodoräkanden som baseras på bedömning av tidigare lärande halvårsvis i efterskott på samma sätt som sker för studenter inom VAL-projektet och på de kompletterande utbildningarna för personer med utländsk utbildning.

I avsnitt 7.5 görs bedömningen att vissa lärosäten från och med år 2021 bör ges i särskilt uppdrag att genomföra bedömning av tidigare lärande för att ge underlag för ett utlåtande från Universitets- och högskolerådet med förhandsbesked om tillgodoräkande. I dessa fall bör motsvarande belopp kunna rekvireras per genomförd bedömning.

5.7.5 Uppföljning och kvalitetsgranskning

Valideringsdelegationens förslag: Universitetskanslersämbetet ges i uppdrag att genomföra en granskning av lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande.

Valideringsdelegationens bedömning: Granskningen bör genomföras som en tematisk utvärdering och bör omfatta både lärosätenas arbetsprocesser och hur de tillämpar högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande. Granskningen bör genomföras under år 2021.

År 1998 respektive 2004 genomförde dåvarande Högskoleverket särskilda granskningar av lärosätenas tillämpning av reglerna om tillgodoräknande. Till viss del berördes dessa frågor även i Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande år 2009. Hur lärosätena arbetar med frågor om erkännande och tillgodoräknanden av tidigare lärande bör återkommande följas upp på ett systematiskt sätt för att säkerställa en rättssäker och likvärdig tillämpning och ett generöst och flexibelt förhållningssätt.

De europeiska standarderna och riktlinjerna för kvalitetssäkring (ESG) framhåller arbetet med erkännande av examina, studieperioder och reell kompetens som en grundläggande komponent för att främja rörlighet och progression. Lärosätena har det huvudsakliga ansvaret för kvalitetssäkring av sina utbildningar, men extern granskning av hur universitet och högskolor arbetar med dessa uppgifter är en del av de internationella överenskommelserna om kvalitetssäkring av den högre utbildningen.

I avsnitt 5.3.2 konstaterar utredningen att det är positivt att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) tagit med frågor om tillgodoräknanden bland de granskningsområden som ingår i den justerade vägledningen för lärosätetillsynen. För enskilda utbildningsanordnare, som inte omfattas av lärosätetillsynen, finns bedömningsgrunder som avser lärosätets rutiner för erkännande av examina för högre utbildning, studieperioder och reell kompetens för tillgodoräknande med i vägledningen för lärosätetsgranskningen.

En samlad uppföljning och granskning av lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande har emellertid inte gjorts sedan år

2004. Valideringsdelegationen föreslår därför att Universitetskanslers-ämbetet ges i uppdrag att genomföra en särskild granskning av erkännandefrågorna. Förutom att lång tid har gått sedan en samlad uppföljning senast gjordes på erkännandeområdet motiveras en särskild uppföljning av de ändringar som föreslås i bestämmelserna om tillgodoräknande i avsnitt 5.7.1. Med en samlad uppföljning ges möjlighet att säkerställa att Lissabonkonventionens princip om generöst och flexibelt erkännande får genomslag i lärosätenas tillämpning, oberoende av om de meriter som åberopas avser kunskaper och färdigheter som utvecklats genom formell högskoleutbildning eller genom lärande i icke-formella eller informella sammanhang. Ett ytterligare skäl för en särskild granskning är att Universitets- och högskolerådets pilotverksamhet åren 2016–2018, som delegationen i avsnitt 5.7.3 föreslår ska förlängas till och med år 2020, utgör en omfattande satsning på utveckling av lärosätenas metoder och processer för bedömning av reell kompetens. En uppföljning av resultatet av denna satsning bör därför genomföras.

Valideringsdelegationens bedömning är att en sådan granskning bör göras i form av en så kallad tematisk utvärdering. Vid en tematisk utvärdering ingår alltid samtliga universitet och högskolor vilket både ger en nationell övergripande bild och möjliggör jämförbarhet mellan lärosäten. UKÄ bör genomföra utvärderingen under år 2021.

6 Uppdragsutbildning och tillgodoräknande

I delbetänkandet *En nationell strategi för validering* uttryckte Valideringsdelegationen att uppdragsutbildning inom högskolan är ett viktigt verktyg för kompetensutveckling i arbetslivet, och att sådan utbildning i större utsträckning också borde användas för utbildning i kombination med validering av kunskaper och färdigheter som deltagarna redan besitter. Med möjlighet till tillgodoräknande inom en uppdragsutbildning kan lärosätena bli mer relevanta samarbetsparter för arbetslivets kompetensförsörjning.¹

Inledningsvis återges i detta kapitel kortfattat de politiska ambitionerna som uttryckts sedan början av 2000-talet om uppdragsutbildningens roll för kompetensutveckling och kompetensförsörjning i arbetslivet. Därefter beskrivs vad författningarna anger angående tillgodoräknande vid uppdragsutbildning, samt behoven av ett modernare och mer flexibelt regelverk. I det avslutande avsnittet 6.4 presenteras Valideringsdelegationens förslag för att möjliggöra validering av tidigare lärande för tillgodoräknande inom uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

6.1 Uppdragsutbildningens roll för livslångt lärande

6.1.1 Den öppna högskolan

I propositionen *Den öppna högskolan* gjorde regeringen bedömningen att uppdragsutbildning bör vara ett instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet. Lärosätena borde bli mer aktiva i arbetet med att erbjuda uppdragsutbildning.²

¹ SOU 2017:18 *En nationell strategi för validering*, s. 51.

² Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan*, s. 80.

Såväl enskilda individer som arbetsgivare måste ta ett aktivt ansvar för att utveckla människors kompetens. En kontinuerlig utveckling av personalen och dess kunskaper innebär, enligt regeringen, att även företaget eller organisationen utvecklas. För den anställda är kompetensutveckling nödvändig för att stärka sin position på arbetsmarknaden och i samhället och arbetsgivare måste därför i större utsträckning göra det möjligt för människor att kombinera arbete med studier i olika former. Regeringen ansåg att universitet och högskolor borde ha en pådrivande roll när det gäller att utveckla och erbjuda utbildning som till både form och innehåll är attraktiva för yrkesverksamma.

Regeringen menade också att uppdragsutbildning kan vara ett viktigt instrument i högskolans samverkan med det omgivande samhället. Uppdragsutbildning kan bidra till en syn på högskolan som en resurs för det omgivande samhället och genom detta en efterfrågad partner vid kompetensutveckling i olika verksamheter. Det förutsatte enligt regeringen att uppdragsutbildningens innehåll utvecklades i nära samverkan med det omgivande samhället. Regeringen ansåg vidare att uppdragsutbildning, rätt använd, skulle kunna bidra till att utveckla högskolornas reguljära utbildningar genom erfarenheter från och kontakter med det omgivande samhället. Inte minst kopplingen till arbetslivet kunde bli tydligare.

6.1.2 Högre utbildning under tjugo år

I betänkandet *Högre utbildning under tjugo år* beskrivs utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan under de två decennier som gått sedan 1993 års högskolereform.³ Utredaren drar slutsatsen att utbildningsutbudet till övervägande del är välbalanserat och att studenternas efterfrågan är väl tillgodosedd av det dimensionerings- och resurstilldelningssystem som infördes i samband med reformen. Samtidigt konstateras att arbetslivets representanter har små möjligheter att påverka utbildningsutbudet då det är lärosätena som ansvarar för dimensioneringsbesluten. Det framhålls att även om det är studenternas efterfrågan som styr utbildnings-

³ SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*.

utbudet så är arbetslivets representanter viktiga intressenter i högskolans utbildningsutbud.

I utredningen framhålls att fortbildning och vidareutbildning för arbetslivets behov är ett viktigt uppdrag för högskolan och att detta bör vara en del av lärosätenas strategiska planering av utbildningsutbudet. Lärosätena behöver ta återkommande kompetensutvecklingsbehov med stor efterfrågan i beaktande och erbjuda utbildning inte bara till individer utan även till grupper. Utbildningars distributionsform bör anpassas efter omständigheterna och när företag, myndigheter och andra organisationer har behov av utbildningsinsatser för personalens kompetensutveckling är den reguljära högskoleutbildningen, organiserad kring examensinriktade program, mindre väl lämpad. Enligt utredaren bör sådan utbildning därför ske i uppdragsutbildningsform.

Skälen till detta är att uppdragsutbildning har en betydligt kortare planeringshorisont än den examensinriktade programutbildningen men längre än den som erbjuds genom att bara ta del av fristående kurser. Utredaren framhåller också att det inte kommer vara möjligt för högskolan att, inom ramen för det statliga anslagssystemet, bära kostnaderna för det stora behovet av återkommande kompetensutveckling som arbetslivets parter annonserat för framtiden. Även av detta skäl bör uppdragsutbildning, i vilken kostnaderna bärs av beställaren, utgöra formen för sådan kompetensutveckling.

Även fristående kurser är viktiga för möjligheterna till fortbildning och vidareutbildning. I utredningen framhålls att genom att en stor del av högskolans utbildningsutbud är tillgängligt i form av fristående kurser inklusive distans- och deltidskurser så skapas möjligheter för individer att ta del av detta utbud när de vill vidareutbilda eller fortbilda sig. Sedan högskolereformen 1993 har dock programmen ökat i det svenska högskoleutbudet. År 1994 utgjordes två tredjedelar av högskoleutbudet av program, tjugo år senare hade andelen program ökat till tre fjärdedelar. Under perioden 2010–2013 minskade antalet fristående kurser med 17 procent.⁴ I betänkandet görs därför bedömningen att högskolorna inte ytterligare bör minska utbudet av fristående kurser.

⁴ SOU 2015: 70 *Högre utbildning under tjugo år*, s. 151.

6.1.3 Validering med mervärde

I promemorian *Validering med mervärde* berörs uppdragsutbildning kortfattat.⁵ Det konstateras att uppdragsutbildning är ett viktigt verktyg för att möta enskilda arbetsgivares eller branschens behov av kompetensutveckling för de anställda. Enligt promemorian kan uppdragsutbildning också ge möjlighet till kompletterande utbildning för arbetssökande som har behov av att uppgradera sin kompetens för att snabbare få ett nytt arbete.

Det anges i promemorian att det inom ramen för högskolans uppdragsutbildningar inte finns någon författningsreglerad möjlighet att tillgodoräkna sig andra studier eller arbetserfarenhet som motsvarar bestämmelserna för reguljär högskoleutbildning. Vad som regleras i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor är enbart tillgodoräknande av den genomgångna uppdragsutbildningen, inte tidigare studier eller kunskaper och färdigheter som baseras på yrkeserfarenhet. Enligt Utbildningsdepartementets promemoria är detta en omständighet som kan innebära att utbildningstiden för dem som deltar i uppdragsutbildning förlängs. I promemorian hänvisas till att regeringen gett Universitetskanslersämbetet i uppdrag⁶ att genomföra en uppföljning av uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och att departementet i samband med redovisningen av uppdraget avser att analysera frågan om tillgodoräknande av reell kompetens inom uppdragsutbildning.

6.1.4 Universitetskanslersämbetets rapport

I Universitetskanslersämbetets (UKÄ) uppdrag att följa upp utbildning som bedrivs som uppdragsutbildning vid universitet och högskolor ingick att ge en beskrivning av hur uppdragsutbildningen utvecklats över tid, bland annat med avseende på omfattning, intäkter, vilka slags utbildningar som bedrivs i uppdragsutbildningsform och att följa upp och analysera hur förordningen om uppdragsutbildning och övriga relevanta föreskrifter tillämpas. UKÄ skulle även redogöra för hur lärosätena såg på förordningen och dess innehåll.

⁵ Ds 2016:24 *Validering med mervärde*, s. 97–98.

⁶ Regeringsbeslut U2015/1879/UH

Kartläggningen visade att många lärosäten ansåg att fler grupper av uppdragsgivare borde kunna komma i fråga som beställare av uppdragsutbildning. UKÄ konstaterade att förordningen präglades av en mer restriktiv syn på uppdragsutbildning än vad som framgår av uttalanden i olika förarbeten. UKÄ menade att fokus för uppdragsutbildningsförordningen framför allt var risken för missbruk av uppdragsutbildning, och att man i bakgrunden kan ana en oro för att enskilda individer ska köpa sig en plats på populära högskoleutbildningar vid sidan av ordinarie antagningsväsende.⁷ I rapporten lämnade UKÄ förslag till ändring av förordningen som innebar att kretsen som kan beställa uppdragsutbildning av arbetsmarknadsskäl skulle vidgas. Regeringen beslutade om en sådan ändring under våren 2017.

Ändringen innebar att även juridiska personer, som till exempel Trygghetsrådet, företag och fackliga organisationer, kan vara uppdragsgivare för uppdragsutbildning av arbetsmarknadsskäl vid universitet och högskolor.

6.2 Gällande rätt

6.2.1 Förordningen om uppdragsutbildning

Högskolor och universitet som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) får bedriva uppdragsutbildning enligt bestämmelserna i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (1 §). Med uppdragsutbildning menas utbildning som anordnas mot avgift från annan än en fysisk person för den som uppdragsgivaren utser (2 §).

Utbildningen måste knyta an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan har examensrätt för. Om beställaren är en offentlig uppdragsgivare inom Sverige eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) gäller att uppdraget ska avse personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl. Kravet på att utbildningen ska avse personalutbildning gäller inte om utbildningen enligt beslut av regeringen ska ges på uppdrag av svenska staten för

⁷ Universitetskanslersämbetet (2016c) *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*, s. 51.

en bestämd kategori av personer. För utbildning som inte har en offentlig uppdragsgivare gäller i stället att uppdraget ska avse personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren eller utbildning som behövs av arbetsmarknads-skäl (3 §). Vidare får grundutbildning till polisman bedrivas som uppdragsutbildning om utbildningen enligt beslut av regeringen får ges av en högskola på uppdrag av svenska staten (3 a §).

Uppdragsutbildning får inte bedrivas på ett sådant sätt eller i en sådan omfattning att den får en negativ inverkan på den högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan ska bedriva. En högskola som anordnar uppdragsutbildning som omfattar studier motsvarande mer än 60 högskolepoäng, ska skriftligen under-rätta Universitetskanslersämbetet om det (4 §).

Vid uppdragsutbildning ska full kostnadstäckning enligt avgifts-förordningen (1992:191) uppnås och högskolorna får själva bestämma avgiftens storlek (5 §).

De som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg och examens-bevis eller kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på motsvarande högskoleutbildning. Detta gäller även om deltagarna saknar behörighet för tillträde till högskoleutbildning (6 §).

Den som har gått igenom sådan uppdragsutbildning som anges i 6 § har rätt att tillgodoräkna sig utbildningen som högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå (7 §).

Universitets- och högskolerådet får meddela de ytterligare före-skrifter som behövs för tillämpningen av förordningen (8 §).

6.2.2 Föreskrifter utfärdade av Universitets- och högskolerådet

Universitets- och högskolerådets föreskrifter om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (UHRFS 2013:11) anger att en högskola ska fastställa riktlinjer för uppdragsutbildning, att skriftliga avtal ska tecknas mellan högskolan och uppdragsgivaren och att information om omfattningen och inriktningen av högskolans uppdragsutbildning ska vara lättillgänglig (1 §). Deltagare i uppdragsutbildning får undervisas tillsammans med studenter i högskole-

utbildning på grundnivå eller avancerad nivå om högskoleutbildningen inte påverkas negativt (2 §).

Högskolans underrättelse till Universitetskanslersämbetet om uppdragsutbildning som omfattar studier mer än 60 högskolepoäng ska lämnas när det skriftliga avtalet är undertecknat av parterna tillsammans med en kopia av avtalet (3 §).

Slutligen anger föreskrifterna att ett villkor för att uppdragsutbildningen ska anses ha samma kvalitet som högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå är att högskolan har kursplaner och utbildningsplaner samt utser examinator på samma sätt som i högskoleutbildningen på dessa nivåer (4 §).

6.2.3 Tillgodoräkande av tidigare lärande inte möjligt inom en uppdragsutbildning

Uppdragsutbildning är inte högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå utan utbildning som anordnas mot avgift och regleras i en särskild förordning. Högskoleförordningen (1993:100) är inte tillämplig för en uppdragsutbildning. Detta innebär att inte heller bestämmelserna i 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen som rör tillgodoräkande är tillämpliga. Endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräkande enligt högskoleförordningen, om inte annat framgår av lag eller förordning (8 § andra stycket).

En möjlighet till tillgodoräkande har reglerats i förordningen om uppdragsutbildning. En deltagare som genomgått en uppdragsutbildning som uppfyller kvalitetskraven för högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå kan få ett kursbevis eller ett examensbevis enligt reglerna för sådan högskoleutbildning. Deltagaren har då rätt att enligt förordningen tillgodoräkna sig resultatet av uppdragsutbildningen som högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå. En deltagare i uppdragsutbildning behöver alltså inte vara student för att få ansöka om att få den genomgångna utbildningen tillgodoräknad. För uppdragsutbildning som inte uppfyller kvalitetskraven för högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå finns inte motsvarande rätt till tillgodoräkande i förordningen om uppdragsutbildning. Uppdragsutbildning kan inte heller tillgodoräknas som högskoleutbildning på forskarnivå.

Kunskaper och färdigheter som utvecklats genom tidigare utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt får dock inte tillgodoräknas inom en uppdragsutbildning. Det finns till skillnad från genomgången uppdragsutbildning inget författningsreglerat stöd för tillgodoräknande inom uppdragsutbildning i förordningen. Det är inte heller möjligt för högskolor att själva besluta om tillgodoräknande inom sådan uppdragsutbildning som anges i 6 §, eftersom förordningen anger att högskolor får bedriva uppdragsutbildning enligt bestämmelserna i förordningen. I 6 § anges att de som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg och examensbevis eller kursbevis enligt bestämmelserna i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildning som på motsvarande högskoleutbildning. Dessa kvalitetskrav uttrycks i Universitets- och högskolerådets föreskrifter och anger att ett villkor för att uppdragsutbildningen ska anses ha samma kvalitet som högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå är att högskolan har kursplaner och utbildningsplaner samt utser examinator på samma sätt som i högskoleutbildningen på dessa nivåer.

Uppdragsutbildning som anges i 6 § måste alltså ha motsvarande kurs- och utbildningsplaner som i högskoleutbildning. I kurs- och utbildningsplanerna för högskoleutbildning anges villkoren för genomförande av utbildningen. Föreskrifter i kurs- och utbildningsplaner är generellt tillämpbara och är juridiskt bindande för både lärare och studenter. I kursplanen ska kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs anges. Detta innebär att formerna för examination som anges i kursplanen är bindande och reglerar vilka examinationsmoment som en student ska ha genomgått för att få slutbetyg på hela kursen. Dessa föreskrifter för examination ska ligga till grund för examinatorns bedömning av studentens kunskaper och färdigheter och leda till slutbetyg på kursen efter genomgången kurs. Det finns i dagsläget ingen författningsreglerad möjlighet att göra avsteg från kursplanens regler om examination och tillgodoräkna deltagare tidigare kunskaper och färdigheter inom uppdragsutbildningen på samma sätt som det är möjligt för studenter i högskoleutbildning.

6.3 Behov av validering inom uppdragsutbildning

6.3.1 För kompetensutveckling av anställda

Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor utgör ett viktigt verktyg för att möta enskilda arbetsgivares eller branschens behov av kompetensutveckling för de anställda. I Riksrevisionens granskning framkommer att lärosätena instämmer i att uppdragsutbildning har en stor betydelse för att säkerställa tillgängligheten till fortbildning vid lärosätet.⁸ Genom att uppdragsutbildning inom högskolan kan ge betyg och högskolepoäng kan sådan utbildning också vara av stor betydelse för deltagarna ur ett livslångt lärandeperspektiv.

Vid Glasgow Caledonian University har erkännande av tidigare lärande en viktig roll i universitetets utveckling av uppdragsutbildning som svarar mot arbetslivets behov (se avsnitt 4.2.3). Universitetet har erfarit en ökad efterfrågan på sådan uppdragsutbildning från företag i såväl Storbritannien som i andra länder. I Sverige saknas dock en möjlighet för lärosäten med staten som huvudman att möta en sådan efterfrågan på uppdragsutbildning där tidigare studier eller kunskaper och färdigheter som utvecklats i yrkesverksamhet kan tillgodoräknas inom ramen för utbildningen (se avsnitt 6.2).

I dag är det framför allt offentliga aktörer som använder sig av uppdragsutbildning inom högskolan. Skolverket är den enskilt största uppdragsgivaren genom de fortbildningsinsatser som bedrivs för lärare, rektorer och studievägledare. I fortbildningsinsatsen Lärarlyftet (se avsnitt 3.6.2) ingår även möjligheter för deltagarna att tillgodoräkna tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter. För denna satsning har en särskild förordning utfärdats där hänvisning görs till högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräkande.⁹ Även i satsningen för fortbildning av rektorer regleras tillgodoräkande inom uppdragsutbildningen genom en särskild förordning.¹⁰ För anställda inom Försvarsmakten finns möjlighet till erkännande av tidigare lärande inom uppdragsutbildning som anordnas av Försvarshögskolan.

⁸ Riksrevisionen (2016) *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*.

⁹ 4 § förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal.

¹⁰ 2 kap. 7–9 §§ förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer.

Behov av vidareutbildning där erkännande i form av tillgodoräkande kan ges för deltagarnas tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter finns inte bara inom skolan och försvaret. Ett aktuellt exempel är yrkesverksamma socialsekreterare som behöver vidareutbildning för att nå behörighetskraven för att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård som sedan 1 juli 2014 finns reglerade i Socialtjänstlagen. De allra flesta verksamma socialsekreterare som saknar en socionomexamen har en beteendevetarutbildning.¹¹ För dessa personer finns behov av komplettering framför allt inom det juridiska området. Samtidigt har många lång erfarenhet av att ha tillämpat socialtjänstlagen och förvaltningslagen utan att ha den formella utbildning som reglerats för behörighet att arbeta inom den sociala barn- och ungdomsvården. Genom validering för tillgodoräkande av de kunskaper som deltagarna utvecklat i yrkesverksamhet eller på annat sätt skulle den utbildning motsvarande 30 högskolepoäng som många kommuner upphandlar för sina anställda kunna anpassas efter deltagarnas behov.

6.3.2 Av arbetsmarknadsskäl

I omställningssituationer

Uppdragsutbildning kan även ge möjlighet till kompletterande utbildning för arbetssökande som har behov av att uppgradera sin kompetens för att snabbare få ett nytt arbete. Utbildningar kan skraddarsys för att motsvara det aktuella behovet av kompetensutveckling. Högskolan Väst anordnade till exempel specialutformade uppdragsutbildningar för tjänstemän som blivit arbetslösa efter Saabs konkurs 2012. I detta fall skedde validering inför de skraddarsydda utbildningarna för att pröva deltagarnas förutsättningar att klara utbildningen. Tillgodoräkningen baserade på deltagarnas reella kompetens kunde dock inte ges inom utbildningen.¹² Om kompetens som de tidigare Saab-anställda tjänstemännen utvecklat genom arbetet hade kunnat prövas för tillgodoräkande inom uppdragsutbildningen hade insatserna kunnat stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden ytterligare.

¹¹ Socialstyrelsen (2016) *Krav på behörighet inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård*.

¹² Ds 2016:24 *Validering med mervärde*, s.184–188.

Motsvarande behov av uppdragsutbildning med möjlighet till validering för tillgodoräkande identifierades av fackförbundet Unionen i samband med Ericssons stora neddragningar hösten 2016. Bland de tjänstemän som riskerade att friställas fanns många som arbetat som högt kvalificerade tekniker och ingenjörer, men som saknade examen från högskolan eller som hade examen på en lägre nivå än vad arbetsuppgifterna motsvarade. Unionen gick därför in med en skrivelse till regeringen om förslag till ett utbildnings- och valideringsprojekt.¹³ I skrivelsen framhöll Unionen att en ändring av förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor var en nödvändig förutsättning för att möjliggöra projektet.

Unionen framhöll att situationen inte var unik för Ericsson. I skrivelsen betonades att motsvarande behov av insatser där personer i omställning med utgångspunkt från sin reella kompetens ges möjlighet att komplettera sin utbildning utgör tidseffektiva insatser för att stärka matchningen på arbetsmarknaden.

För att ta tillvara nyanlända invandrades kompetens

Sedan 2016 har Arbetsförmedlingen möjlighet att anvisa nyanlända invandrare till kompletteringsutbildning på högskolenivå. Många nyanlända invandrare med akademisk utbildning har behov av att komplettera sin kompetens inom vissa specifika områden där den svenska arbetsmarknadens krav ser annorlunda ut jämfört med i hemlandet. Inom de snabbspår som överenskommits mellan arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen anordnar ett flertal lärosäten uppdragsutbildning som ger deltagarna möjlighet till komplettering inom områden som kan öka deras chanser att få ett arbete på en nivå som motsvarar deras kompetens. Med möjlighet till validering och tillgodoräkande av kunskaper och färdigheter som individen tillägnat sig genom tidigare utbildning och i yrkesverksamhet eller på annat sätt skulle dessa utbildningar kunna ge den arbetssökande ytterligare formella meriter som kan stärka deras ställning på arbetsmarknaden.

¹³ Unionen (2016) *Förslag till utbildnings- och valideringsprojekt med anledning av omfattande sparpaket på Ericsson*.

6.3.3 Tillgodoräknande i uppdragsutbildning inom yrkeshögskolan och komvux

Behov av tillgodoräknande inom uppdragsutbildning har uppmärksamats också för uppdragsutbildning inom yrkeshögskolan, bland annat i samband med det nämnda omställningsarbetet i Trollhättan efter Saab:s konkurs. För att möjliggöra tillgodoräknande av tidigare lärande inom en uppdragsutbildning gjordes år 2014 ändringar i förordningen om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning. Av förordningen framgår nu att bestämmelserna om tillgodoräknande inom yrkeshögskolans utbildningar kan tillämpas också för en utbildning som bedrivs som uppdragsutbildning.¹⁴

Denna möjlighet har använts av Statens institutionsstyrelse (SiS). SiS valideringsprojekt inleddes år 2014 och ger tillsvidareanställda medarbetare som inte uppfyller de fastställda utbildningskraven om minst två års eftergymnasial utbildning möjlighet att validera sina kunskaper mot en tvåårig eftergymnasial utbildning till behandlingsassistent. Efter valideringen tas individuella utvecklings- och studieplaner fram och omfattningen av utbildningen anpassas utifrån respektive deltagares behov. Satsningen bedrivs som en uppdragsutbildning inom yrkeshögskolan, en vidareutbildning för anställda där validering av tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter ingår. Vidareutbildningen är en del i myndighetens arbete med att kvalitets-säkra all vård och behandling. Den syftar till att säkerställa rätt kompetens bland personalen på ett för såväl arbetsgivaren som de anställda så bra och effektivt sätt som möjligt.

Inom kommunal vuxenutbildning har validering inom uppdragsutbildning förekommit under lång tid. Inte minst inom vård och omsorgsområdet är validering ett naturligt inslag när arbetsgivare, ibland med statlig medfinansiering, ger anställda som saknar undersköterskeexamen möjlighet till vidareutbildning. Även i detta fall fyller möjligheten till validering av deltagarnas tidigare lärande det dubbla syftet att säkra rätt kompetens bland de anställda för kvalitet i verksamheten och att samtidigt ge erkännande för de kunskaper och färdigheter som medarbetare redan besitter. Valideringen leder även till mer tids- och kostnadseffektiva vidareutbildningsinsatser.

¹⁴ 5 § förordningen (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning.

6.3.4 För- och nackdelar med möjlighet till tillgodoräknande

Fördelar

För att en arbetsgivare, en myndighet eller en omställningsorganisation ska se värdet i en uppdragsutbildning är det viktigt att utbildningen inte förlängs i onödan. Med möjlighet till tillgodoräknande av tidigare lärande inom en uppdragsutbildning kan omfattningen av utbildningen anpassas efter deltagarnas individuella behov. För uppdragsgivaren ger detta fördelen att tiden i utbildning kan förkortas. Vid vidareutbildning av anställda innebär detta minskade kostnader för produktionsbortfall och/eller kostnader för vikarier. Vid uppdragsutbildning av arbetsmarknadsskäl innebär en möjlighet till tillgodoräknande att den arbetssökande snabbare kan styrka sin kompetens och därigenom öka sina chanser att hitta ett arbete som matchar kompetensen.

Även för deltagare i uppdragsutbildning är det ofta värdefullt att utbildningen inte utsträcks längre i tid än nödvändigt. För arbetssökande finns klara ekonomiska incitament att så snabbt som möjligt hitta ett nytt arbete. Och för de flesta deltagare som genomgår en uppdragsutbildning som arbetsgivaren bekostar medför utbildningen en betydande egen insats utöver den nedsättning av arbetstiden som medges för att han eller hon ska kunna delta i utbildningen. Dessutom innebär en möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning att deltagarnas befintliga kunnande synliggörs och erkänns. Bekräftelsen av den tidigare utvecklade kompetensen kan ha stor betydelse för det egna självförtroendet. Detta kan motivera och sporra individen till såväl fortsatta studier som till att söka mer kvalificerade arbeten.

För en högskola som är uppdragstagare för en utbildning där det avtalats om att det ska ingå validering av deltagarnas tidigare lärande ger upplägget möjligheter att i samarbete med uppdragsgivaren identifiera och kartlägga kunskaper och färdigheter som utvecklats i arbetet. Detta bidrar till ökad kunskap om hur kompetenser som utvecklats i yrkesverksamhet kan relateras till och bedömas i förhållande till högskolans utbildningsmål. Sådana uppdragsutbildningar kan således bidra till att utveckla kunskap om metoder för kartläggning och bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande inom högskoleutbildning. Därmed underlättas lärosätenas uppdrag

att göra bedömning och prövning av tidigare lärande på ett kvalitets-säkrat sätt för studenter i reguljär högskoleutbildning.

Möjlighet till tillgodoräknande skulle också öka användnings-områdena för uppdragsutbildning inom högskolan. Därigenom kan kontakterna öka med det omgivande samhället, inte minst med arbets-livet, vilket kan bidra till att utveckla högskolornas reguljära utbild-ningar.

Nackdelar

En uppdragsutbildning som ger möjlighet till validering och erkän-nande för tillgodoräknande av deltagarnas tidigare lärande kan inne-bära att högskolan behöver ta ut en högre kostnad för att erbjuda utbildningen. Individuella bedömningar av den kompetens som del-tagarna utvecklat genom tidigare utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt och ett individualiserat utbildningsupplägg kräver en större insats av utbildningsanordnaren jämfört med att genomföra en utbildning där samtliga deltagare följer samma standardiserade utbildningsplan. Den direkta utbildningskostnaden är emellertid en förhållandevis liten del av den totala kostnaden för en arbetsgivare som behöver vidareutbilda sina anställda. Merparten utgörs i stället av den arbetstid som avsätts för utbildningsinsatsen. Detsamma torde gälla uppdragsutbildning av arbetsmarknadsskäl när uppdragsgivaren också väger in kostnaden för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och liknande individersättningar till deltagaren.

Hur möjligheten att förkorta utbildningen värderas av den enskilde kan variera mellan olika deltagare och även mellan olika uppdrags-givare. För personer som deltar i en uppdragsutbildning kan möjlig-heten att bekräfta, fräscha upp och få perspektiv på sina tidigare för-värvade kunskaper vara värdefullt. Även för uppdragsgivaren kan ett syfte med utbildningen vara att medarbetarna ska ges möjlighet att tillsammans reflektera över viktiga frågor för verksamheten. Möjlighet till tillgodoräknande och förkortning av utbildningen torde därmed inte vara aktuellt i all uppdragsutbildning eller för alla deltagare.

En annan nackdel skulle kunna uppstå om en uppdragsgivare ställer krav på förkortning av utbildningen i en utsträckning som gör att deltagarna svårligen har förutsättningar att uppnå målen för utbildningen. Mindre seriösa utbildningsanordnare skulle i en sådan

situation kunna möta förväntningarna genom schabloniserade och förenklade bedömningar av deltagarnas tidigare utvecklade kompetens i stället för att göra de individuella prövningar som krävs för att på ett kvalitetssäkrat sätt säkerställa att deltagarnas kunskaper och färdigheter motsvarar målen för utbildningen. Mot detta resonemang kan invändas att universitet och högskolor ansvarar för kvaliteten i utbildningen och för examinationer och utfärdade betyg. Lärosätenas tillämpning av bestämmelserna om utfärdande av examensbevis omfattas av Universitetskanslersämbetets tillsyn av högskolornas verksamhet. Detta gäller även utbildning som bedrivs som uppdragsutbildning. Högskolepoäng och betyg som utfärdas utan tillräcklig grund kan leda till att en högskolas examensrätt dras in.

6.4 Möjlighet till tillgodoräkande inom uppdragsutbildning

Valideringsdelegationens förslag: Uppdragsutbildning får innefatta tillgodoräkande inom utbildningen.

Med tillgodoräkande avses att den som deltar i uppdragsutbildning får tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter som deltagaren har utvecklat genom tidigare utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt, om det inte finns en väsentlig skillnad mellan de kunskaper och färdigheter som deltagaren åberopar och målen för den uppdragsutbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas.

Ändringarna i förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2019.

En författningsreglerad möjlighet till tillgodoräkande saknas inom ramen för högskolans uppdragsutbildningar. Detta begränsar användbarheten av uppdragsutbildning och förlänger utbildningstiden för deltagarna. Särskilda förordningar som möjliggör validering av tidigare kunnande har tagits fram i situationer där behoven av tillgodoräkande har uppfattats som särskilt angelägna. Sådana särlösningar finns i dag för vidareutbildning av lärare och för fortbildning av rektorer. Behov av tillgodoräkande inom uppdragsutbildning finns emellertid för olika grupper av deltagare och i olika typer av situationer. En generell ändring av reglerna för uppdragsutbildning inom högskolan är därför att föredra framför särskilda lösningar i

respektive situation. Mot denna bakgrund föreslår Valideringsdelegationen att en bestämmelse om tillgodoräknande av tidigare lärande införs i regelverket för uppdragsutbildning inom universitet och högskolor genom en ny paragraf, 5 a §. Det ska framgå att uppdragsutbildning får innefatta tillgodoräknande inom utbildningen.

I och med att samma kvalitetskrav ska ställas på sådan uppdragsutbildning som anges i 6 § i förordningen som för motsvarande högskoleutbildning är det lämpligt att de krav som ställs för tillgodoräknande inom uppdragsutbildning motsvarar kraven som gäller för tillgodoräknande inom högskoleutbildning. Det är alltså inte lämpligt att högskolorna själva får avgöra vad som krävs för att få tillgodoräkna sig tidigare kunskaper och färdigheter. Den föreslagna bestämmelsen ska därför även ange att med tillgodoräknande avses att den som deltar i uppdragsutbildning får tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter som deltagaren har utvecklat genom tidigare utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt, om det inte finns en väsentlig skillnad mellan de kunskaper och färdigheter som deltagaren har utvecklat tidigare och målen för den uppdragsutbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas.

Förslaget innebär att en möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning införs. En förutsättning för att tillgodoräknande inom uppdragsutbildning ska vara tillämpligt är att det har reglerats i avtalet mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren.

En ny mellanrubrik föreslås införas före 5 a § som lyder *Tillgodoräknande inom uppdragsutbildning*. Rubriken före 7 § som rör tillgodoräknande av genomförd uppdragsutbildning föreslås ändras till *Tillgodoräknande som högskoleutbildning* för att tydliggöra vad som gäller för tillgodoräknande inom respektive efter uppdragsutbildning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Det finns inget behov av övergångsbestämmelser då möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning ska regleras i avtal mellan parterna. Om inte parterna kommer överens om en möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildningen så är inte den nya bestämmelsen tillämplig, även om den trätt i kraft.

Bör inte gå att överklaga

En student i högskoleutbildning har rätt att överklaga en högskolas beslut om tillgodoräknande (se avsnitt 5.1). Valideringsdelegationen bedömer dock att tillgodoräknande inom uppdragsutbildning inte bör gå att överklaga. Uppdragsutbildning regleras av ett avtal mellan högskolan och uppdragsgivaren. En deltagare i uppdragsutbildning är inte avtalspart. En uppdragsgivare som är missnöjd med hur högskolan uppfyller sina åtaganden enligt avtalet har möjlighet att framföra sina synpunkter till högskolan. Vidare framgår det i regel av avtalet hur en eventuell tvist ska lösas mellan parterna.

Möjlighet att överklaga ett tillgodoräknande inom uppdragsutbildning har inte heller införts i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal eller i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer.

Högskolan ansvarar för kvaliteten i utbildning och bedömning

För ett tillgodoräknande krävs alltid en individuell bedömning av individens kunskaper och färdigheter i förhållande till målen för utbildningen. På samma sätt som i en reguljär högskoleutbildning är det högskolan som ansvarar för prövningen av tidigare lärande för ett tillgodoräknande i utbildningen. Av Universitets- och högskolerådets föreskrifter framgår det att det är högskolan som utser examinator i uppdragsutbildning, vilket innebär att det är högskolan som även måste bedöma en deltagares tidigare kunskaper och färdigheter. Detta framhålls också i Försvarshögskolans (FHS) riktlinjer för erkännande av tidigare utbildning/reell kompetens inom uppdragsutbildning. Där anges att det är FHS som beslutar (inte uppdragsgivaren) om en deltagares tidigare utbildning/reell kompetens kan anses motsvara det som utbildningsplanen eller kursplanen omfattar.¹⁵

¹⁵ Försvarshögskolan Ö 268/2017.

Ansvaret för kvaliteten i utbildningen är centralt för samtliga lärosäten. Valideringsdelegationen bedömer därför inte att en möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning riskerar att leda till att högskolor utfärdar betyg och examensbevis som saknar grund.

Universitets- och högskolerådets föreskrifter bör ses över

Universitets- och högskolerådet får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen om uppdragsutbildning. Möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning har inte reglerats tidigare i förordningen. Det finns därför anledning för Universitets- och högskolerådet att se över föreskrifterna om uppdragsutbildning och ta ställning till om förutsättningarna för tillgodoräknande inom uppdragsutbildning behöver regleras närmare.

7 Förhandsbesked om tillgodoräknande

Valideringsdelegationen angav i *En nationell strategi för validering* att möjligheten till förhandsbesked om tillgodoräknande för personer som inte är studenter vid en högskola är viktig och behöver utredas vidare. Särskilda frågor som omnämndes var hur validering av individens tidigare lärande kan organiseras och finansieras.¹

Universitets- och högskolerådet (UHR) har ett uppdrag om en särskild valideringsinsats (se avsnitt 3.7.2) som har nära koppling till frågan om förhandsbesked om tillgodoräknande. Försöksverksamheten pågår till och med år 2020. Målgruppen är primärt nyanlända invandrare, men den modell som utvecklas ska enligt uppdraget kunna användas av alla som behöver få utbildning eller annan kompetens bedömd. I UHR:s uppdrag ingår även att föreslå hur det kan säkerställas att valideringens resultat accepteras av olika aktörer, föreslå finansiering och lämna eventuella författningsförslag.

Mot bakgrund av den pågående försöksverksamheten lämnar Valideringsdelegationen i detta kapitel bedömningar om centrala frågor angående förhandsbesked om tillgodoräknande. Inledningsvis diskuteras behoven av förhandsbesked, och de förhandsbesked som finns inom högskolan i dag beskrivs. Därefter redovisas förutsättningarna för att förhandsbesked ska kunna få en nationell giltighet beroende på vilken aktör – högskolorna eller Universitets- och högskolerådet – som ges i uppdrag att utfärda sådana besked.

¹ SOU 2017:18 *En nationell strategi för validering*, s. 63.

7.1 Ett intyg som bekräftar tidigare lärande

7.1.1 Syftet med ett förhandsbesked om tillgodoräknande

Ett förhandsbesked om tillgodoräknande syftar till att intyga individens kompetens i de delar där han eller hon har kunskaper och färdigheter som väsentligen svarar mot lärandemålen i en utbildning. Samtidigt identifieras då vad som saknas för att kunna erhålla den önskade kvalifikationen. Delegationen framhöll i *En nationell strategi för validering* att personer som vill vidare i utbildning behöver kunna se hur omfattande utbildningen kan komma att bli givet de kunskaper och färdigheter som individen redan har tillägnat sig i tidigare svensk eller utländsk utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt. Möjlighet till förhandsbesked om tillgodoräknande är en viktig förutsättning för att högskoleutbildning ska fungera som en effektiv byggsten i det livslånga lärandet.

Syftet med ett förhandsbesked är således att ge individen möjlighet att fatta väl grundade beslut om sina utbildnings- och karriärval. För att fylla detta vägledande och motiverande syfte behöver en validering av individens kompetens kunna utföras innan han eller hon blivit antagen till och påbörjat en högskoleutbildning. Om individen sedan väljer att söka och blir antagen till utbildningen så ska valideringsresultatet kunna ligga till grund för beslut om tillgodoräknande. Som en följd av detta kan studietiden förkortas och såväl studentens som samhällets kostnader för utbildningsinvesteringen minskar.

Utgångspunkten är att om individens kunskaper och färdigheter på ett godtagbart sätt motsvarar – att det inte finns en väsentlig skillnad – de förväntade utbildningsresultaten (*learning outcomes*) för en examen eller för kurser eller moment i en viss utbildning, så ska kompetensen kunna erkännas till samma värde som om lärandet skett genom deltagande i utbildningen. Kunskaperna och färdigheterna kan individen ha utvecklat genom tidigare svensk eller utländsk utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt. För att kunna utgöra grund för ett eventuellt efterföljande beslut om tillgodoräknande behöver resultatet av valideringen utgöras av en vederhäftig dokumentation som påvisar vilka kompetenser som har bedömts och erkänts. På så sätt kan förhandsbeskedet även få ett värde för individen i sammanhang utanför den aktuella utbildningen, till exempel för att visa upp för en arbetsgivare vid en jobbsökan.

7.1.2 Vem behöver ett förhandsbesked?

Behov av bedömning av tidigare lärande för yrkesverksamma

För att kunna fatta välgrundade beslut om att bygga på sin befintliga kompetens inom ett område eller att genom utbildning växla yrkesbana behöver individen kunna överblicka hur omfattande den kommande utbildningen blir. Detta gäller inte minst yrkesverksamma. Personer som har jobbat ett antal år har ofta en högre reell kompetens än vad deras formella utbildningskvalifikationer visar. Det visas bland annat i Statistiska centralbyråns analys av ingenjörer på den svenska arbetsmarknaden.² Där framkommer att endast 40 procent av de som arbetar som civilingenjörer i Sverige har en avslutad civilingenjörsutbildning. Behov av att få sin kompetens bedömd och dokumenterad i ett förhandsbesked om tillgodoräknande kan för yrkesverksamma finnas såväl i samband med en omställningssituation som om individen av andra skäl vill byta yrkesbana eller komma vidare inom sitt nuvarande arbetsfält.

I andra fall kan det vara arbetsgivaren som har intresse av att de anställda har vissa formella utbildningskvalifikationer och som behöver förhandsbesked om tillgodoräknande för att kunna bedöma och planera för nödvändiga kompetensutvecklingsinsatser. Ett sådant behov uppstår när krav på legitimation eller särskild utbildning krävs för att få utföra vissa arbetsuppgifter, som till exempel i fallet med regleringen av kompetenskraven för vissa arbetsuppgifter inom socialtjänsten från 1 juli 2014. Men det kan också vara drivet av krav på marknaden. I internationella upphandlingar av konsulttjänster är det inte ovanligt att särskilda krav ställs på utbildningskvalifikationerna hos de konsulter som ska genomföra uppdraget för att ett anbud ska vara konkurrenskraftigt.

Nyanlända med oavslutade studier eller som saknar dokumentation av tidigare studier

Möjlighet till förhandsbesked om tillgodoräknande är av stor betydelse för många nyanlända invandrare. De personer som kan styrka sin tidigare utbildning med examensbevis från en fullföljd utbild-

² SCB (2013) *Ingenjörerna*.

ning kan få sin utbildning bedömd av Universitets- och högskolerådet för ett utlåtande om vad den tidigare utbildningen motsvarar i Sverige. Sådana utlåtanden kan däremot inte utfärdas till dem som saknar fullständig dokumentation eller som tvingats avbryta sina studier på grund av till exempel krig och konflikt. Dessa personer behöver få en bedömning av hur stor del av den tidigare utbildningen som kommer att kunna tillgodoräknas mot en svensk examen för att de ska kunna avgöra vilka utbildnings- och yrkesval som är möjliga att realisera.

Utrikes födda personer som varit längre tid i Sverige

Det finns också många personer med utländsk eftergymnasial utbildning som har behov av ett förhandsbesked om tillgodoräknande för att kunna avgöra om komplettering till en svensk examen är en möjlig väg för dem för att kunna få ett jobb där de får användning av sin tidigare utbildning och kompetens. Enligt OECD är Sverige det land där en utländsk examen straffas hårdast på arbetsmarknaden.³ Av de högtbildade utrikes födda med en utländsk examen var 44 procent överkvalificerade för sina arbeten, medan motsvarande siffra för högtbildade utrikes födda med en svensk examen var 13 procent. Sysselsättningen är också lägre bland utrikes födda akademiker med en utländsk utbildning. Efter 10 år i Sverige var sysselsättningen 70 procent, vilket kan jämföras med utrikes födda med en svensk akademisk utbildning där sysselsättningen var nästan 80 procent.⁴

7.1.3 Tidigare diskussioner om förhandsbesked

Förhandsbesked, både om behörighet för tillträde till utbildning och om tillgodoräknande, är en av de ofta återkommande frågorna i diskussioner och rapporter om bedömning av reell kompetens inom högskolan. *Högskoleverket* tog år 2004 upp frågan i en tillsynsrapport om tillgodoräknande.⁵ Där konstaterades att det inte fanns

³ OECD (2016) *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, s. 172.

⁴ Saco (2015b) *Sveriges utrikes födda akademiker*, s. 24–25.

⁵ Högskoleverket (2004) *Tillgodoräknande av tidigare utbildning och yrkesverksamhet*.

några krav på att högskolorna skulle lämna formella förhandsbesked om tillgodoräkande till personer som inte är studenter vid lärosätet eller deltar i uppdragsutbildning. Enligt Högskoleverket hade efterfrågan på förhandsbesked ökat i samband med att högskolorna utvecklat arbetet med validering av reell kompetens. Det fanns fler sökande än tidigare som hade behov av förhandsbesked.

Högskoleverket framhöll att det var viktigt att lärosätena uppmärksammade de personer som begärde och fick förhandsbesked på att dessa besked endast var preliminära. Lärosätena kunde riskera att bli skadeståndsskyldiga enligt bestämmelser i skadeståndslagen, om de genom fel och försummelse lämnade felaktig information.

I rapporten *Validering av reell kompetens inom högskolan år 2004 – hur har det gått?* framhöll en arbetsgrupp inom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) att förhandsbesked är av stor betydelse för en individs planering för fortsatta studier. Universitet och högskolor borde därför, för att stärka rättssäkerheten för den enskilde, göras skyldiga att utfärda förhandsbesked. Arbetsgruppen ansåg också att förhandsbesked skulle vara möjliga att överklaga. Förslaget från SUHF:s arbetsgrupp avsåg förhandsbesked om behörighet.

I *tillträdesutredningen 2004* ställde sig utredaren positiv till förslaget om förhandsbesked från SUHF:s arbetsgrupp. Förutom att förhandsbesked var viktiga för en individs möjligheter att planera för framtida studier ansåg utredaren att förhandsbesked kunde vara betydelsefulla även för utländska akademikers etablering på den svenska arbetsmarknaden samt för yrkesverksammas möjligheter till kompetensutveckling.⁶

Även den *förra valideringsdelegationen* tog i sin slutrapport upp frågan om förhandsbesked utifrån behov bland nyanlända invandrare. Det konstaterades att förhandsbesked från ett lärosäte för personer utan dokument från sin tidigare utbildning inte verkade vara möjligt att få. Ett förslag lämnades om att dåvarande Högskoleverket skulle ges i uppdrag att bedöma all utländsk högre utbildning och eventuell relevant yrkesverksamhet oavsett om utbildningen var avslutad eller oavslutad och om dokument fanns eller ej.⁷ Delegationen framhöll

⁶ SOU 2004:29 *Tre vägar till den öppna högskolan*, s. 82.

⁷ Valideringsdelegationen (2008) *Valideringsdelegationens slutrapport – Mot en nationell struktur*, s. 43–49.

att det skulle bidra till att nyanlända invandrare snabbare etablerar sig på arbetsmarknaden om alla som kommer till Sverige så tidigt som möjligt kunde få sin utbildning värderad.

Enligt delegationens förslag skulle Högskoleverket utgöra den gemensamma ingången för ansökningar om bedömning och myndigheten skulle genom avtal knyta till sig bedömare på lärosätena inom olika ämnesområden. I rapporten föreslogs även att de utlåtanden som dåvarande Högskoleverket (i dag Universitets- och högskolerådet) utfärdar skulle vara juridiskt bindande beslut och möjliga att överklaga. Förslaget avsåg både de existerande utlåtandena om slutförda utbildningar som är fullständigt dokumenterade och de föreslagna nya utlåtandena om förhandsbesked.

Frågan om förhandsbesked är i högsta grad levande än i dag. *Analysgruppen för arbetet i framtiden* föreslog i sin slutrapport år 2016 att det utreds hur validering av reell kompetens på eftergymnasial nivå ska kunna resultera i ett förhandsbesked om tillgodoräknande.⁸ Lösningar på frågan om förhandsbesked efterfrågades även av lärosäten och av remissinstanser som Saco, Jusek och Svenskt Näringsliv i deras remissvar till departementspromemorian *Validering med mervärde*.

7.1.4 Utveckling pågår inom en försöksverksamhet

Universitets- och högskolerådets (UHR) uppdrag om försöksverksamhet om en särskild valideringsinsats (se avsnitt 3.7.2) pågår till och med år 2020. Försöksverksamheten är primärt inriktad på att ge möjligheter till bedömning för nyanlända invandrare med ofullständigt dokumenterade studier eller med påbörjade men inte avslutade studier. Avsikten är dock att den modell som utvecklas inom ramen för uppdraget ska kunna användas av alla som behöver få utbildning eller annan kompetens bedömd. Utformningen av UHR:s uppdrag har många likheter med det förslag som lämnades i den förra valideringsdelegationens slutrapport.

Ett arbete för att utveckla en modell för bedömning för dem med ofullständig dokumentation har påbörjats inom ramen för UHR:s andra regeringsuppdrag om en pilotverksamhet för bedömning av

⁸ Analysgruppen för arbetet i framtiden (2016) *Arbetet i framtiden*, s. 35.

reell kompetens. Målsättningen är att skapa samsyn om metoder och att utveckla gemensamma bedömningskriterier och kapacitet för bedömning av kompetens inom olika utbildningsområden. Den del av uppdraget om en särskild valideringsinsats som avser modell för utveckling av bedömning av oavslutade eftergymnasiala studier har ännu inte påbörjats.

I avsnitt 5.7.3 föreslår Valideringsdelegationen att Universitets- och högskolerådets uppdrag att stödja utvecklingen av metoder för bedömning av tidigare lärande förlängs till och med år 2020. Ett fortsatt utvecklingsarbete är viktigt för att bygga kapacitet för bedömningar för förhandsbesked om tillgodoräknande för såväl nyanlända invandrare med oavslutade studier som för andra målgrupper.

7.2 Förhandsbesked i dag

De förhandsbesked om tillgodoräknande som universitet och högskolor lämnar i dag avser framför allt besked om tillgodoräknande för utresande utbytesstudenter. Därutöver ges även förhandsbesked till sökande till senare delen av olika utbildningsprogram. I inget av dessa fall är förhandsbeskeden bindande i juridisk mening, och de avser enbart tillgodoräknande på det lärosäte som utfärdat förhandsbeskedet. I detta avsnitt visas också att det även utanför högskoleområdet är ovanligt med juridiskt bindande förhandsbesked i Sverige.

7.2.1 Gällande rätt

Det finns i dag ingen lag eller förordning som reglerar utfärdandet av förhandsbesked inom högskolan. Universitet och högskolor har alltså ingen författningsreglerad skyldighet att utfärda förhandsbesked, varken om behörighet eller för tillgodoräknande av tidigare högskoleutbildning eller kunskaper och färdigheter som utvecklats genom annan utbildning eller i yrkesverksamhet.

Det finns heller ingenting i regelverket som hindrar att universitet och högskolor utfärdar förhandsbesked om behörighet och tillgodoräknande.

7.2.2 Förhandsbesked för utresande studenter

Utresande utbytesstudenter är den grupp som inom högskolan vanligen har möjlighet att få ett förhandsbesked om tillgodoräknande. Exempelvis kan en institution vid ett lärosäte ge förhandsbesked om ämnes- och nivå-tillhörighet för tillgodoräknande för de kurser utresande studenter planerar att läsa inom de institutionsanknutna bilaterala utbytesprogrammen.

År 1998 konstaterade Högskoleverket i en tillsynsrapport⁹ att skriftliga förhandsbesked om tillgodoräknande lämnades till utresande utbytesstudenter men också att några lärosäten inte lämnade skriftliga förhandsbesked över huvud taget. I de fall förhandsbesked lämnades var det en vanlig uppfattning bland studenter att beskeden kunde vara missvisande och att det var viktigt att kunna få förhandsbesked som sedan följdes av lärosätena. I rapporten framhöll Högskoleverket att det inte finns några centrala bestämmelser som ålägger högskolorna någon skyldighet att lämna skriftliga förhandsbesked. Att förhandsbeskeden kunde upplevas som missvisande berodde enligt Högskoleverket på att lärosätena inte var tillräckligt tydliga med att det handlade om preliminära besked som kunde komma att ändras om inte vissa villkor uppfylldes samt att kunskapen om gällande regler i vissa fall inte var tillräcklig hos den som lämnade förhandsbesked.

Många utresande utbytesstudenter deltar i EU:s Erasmus+ program. Lärosätet förbinder sig då att se till att mobilitet i studiefysfte, och där det är möjligt praktik, som fullgjorts på ett tillfredsställande sätt till fullo får tillgodoräknas som högskolepoäng och tas med i den slutgiltiga förteckningen över studieresultat (bilaga till examensbevis eller motsvarande). Utbytesstudierna ska också bygga på ett studieavtal, ett så kallat *learning agreement*, som det sändande och mottagande lärosätet och studenten kommit överens om. Lärosätet åtar sig vidare att se till att studenterna får tillgodoräkna sig alla aktiviteter som anges i studieavtalet för examen, om de har fullgjorts på ett tillfredsställande sätt.

Trots dessa villkor så har ett *learning agreement* i Sverige en ställning jämförbar med andra förhandsbesked inom högskolan –

⁹ Högskoleverket (1998) *Tillgodoräknande av kurs*.

de betraktas inte som bindande.¹⁰ Ett lärosäte som inte följer *learning agreement* bryter inte mot någon lag eller förordning i Sverige. Där-
emot kan det innebära ett avtalsbrott, eftersom villkoren för Erasmus-
samarbetet inte följs. En förklaring till problem vid tillgodoräkande
av utbytesstudier inom Erasmusprogrammen kan vara en otydlighet
i lärosätenas processer för att hantera ansökningar om tillgodo-
räknanden (se avsnitt 5.5.2). Den som undertecknar ett *learning*
agreement för ett lärosätes räkning är inte med nödvändighet den
som sedan fattar beslut om tillgodoräkande. Detta medför behov
av tydlighet om processerna och om avstämning mellan olika delar
av lärosätet så att inte studentens rätt till tillgodoräkande blir
lidande.

7.2.3 Antagning till senare del av yrkesprogram

Förhandsbesked om tillgodoräkande förekommer också för personer
som söker till yrkesutbildningar med bundna studiegångar. Förhands-
beskedet syftar i dessa fall till att möjliggöra antagning till senare
del av program och en anpassad studiegång. Vissa lärosäten har även
senare del av programmen som ett öppet och sökbart alternativ.
Prövningen av tidigare lärande för tillgodoräkande görs då i sam-
band med ansökan till programmet.

Möjligheten för den som efter bedömning av sitt tidigare lärande
skulle kunna påbörja ett program i senare del är dock avhängig av
att det finns tomma studieplatser. Så är inte ofta fallet eftersom
lärosätena tillämpar överintag för att inte riskera tomma platser och
därmed lägre intäkter. Ett exempel är Linköpings universitet som
ger möjlighet till antagning till senare del av läkarprogrammet. Inför
höstterminen 2016 hade de tagit emot och bedömt 375 ansökningar.
Av dessa kunde 16 personer antas till programmet. Chalmers
tekniska högskola, som har antagning till senare del av civilingenjörs-
programmen, tog emot 682 ansökningar bland vilka 58 personer
kunde erbjudas en plats. Kungliga tekniska högskolan (KTH) tog
samma år emot 1 005 ansökningar till senare del av vilka 123 sökande
kunde antas till utbildningen.

¹⁰ Överklagandenämnden för högskolan, Beslut 2013-01-18, Reg. nr 41-1152-12.

Förhandsbesked om tillgodoräknande inför en studiestart på senare del av ett yrkesprogram innebär ett omfattande bedömningsarbete för lärosätena. Samtidigt har högskolorna oftast begränsade möjligheter att bereda plats för dessa sökande efter bedömningen. Flera lärosäten har uppgett för utredningen att de har slutat erbjuda ansökan till senare del av yrkesprogrammen på grund av dessa omständigheter.

Det kan också innebära ett inte oväsentligt dubbelarbete på lärosätena. De många sökande till Chalmers antagning till senare del kan mycket väl även ha ansökt om antagning till KTH:s senare del av ingenjörsprogrammen.

7.2.4 Få förhandsbesked är juridiskt bindande

I Sverige är det få förhandsbesked som är juridiskt bindande. Det rör sig om förhandsbesked i bland annat skatteärenden, i bygglovsärenden och förhandsbesked om så kallade LSS-insatser. De regleras alla i lag och är möjliga att överklaga. De är också förenade med vissa villkor bland annat med avseende på avgifter, giltighetstid och på vilket sätt de är juridiskt bindande.

- Skatterättsnämndens förhandsbesked – Skatterättsnämnden är en myndighet under Finansdepartementet som enligt lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor kan ge förhandsbesked i frågor om vissa skatteärenden där svaret inte omedelbart framgår av lagtext eller praxis. Besked som vunnit laga kraft är bindande för allmän förvaltningsdomstol och Skatteverket i förhållande till den enskilde som beskedet angår men bara under den giltighetstid som anges i beskedet och bara om den som beslutet gäller begär det. Förhandsbeskeden upphör att vara bindande om en författningsändring påverkar den fråga som avses i beskedet. Skatterättsnämndens förhandsbesked är möjliga att överklaga till Högsta förvaltningsdomstolen och är i vissa fall avgiftsbelagda.
- Förhandsbesked i bygglovsärenden – Förhandsbesked i bygglovsärenden ges av de kommunala byggnadsnämnderna i enlighet med plan- och bygglagen (2010:900). I beskeden meddelas om en plats är lämplig att bygga på och förhandsbeskeden kan vara förenade med vissa villkor, exempelvis om hur en planerad byggnad ska vara utformad. Beskeden är avgiftsbelagda och kan överklagas

till länsstyrelsen. Förhandsbeskedet är bindande för en byggnadsnämnd under två år.

- Förhandsbesked om insatser till vissa funktionshindrade – Enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), har den som vill flytta från en kommun till en annan rätt att från inflyttningkommunen få förhandsbesked om insatser enligt LSS. Ett sådant förhandsbesked, som inte är avgiftsbelagt, är giltigt i sex månader och kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Avsikten att flytta måste vara tydlig och det är inte möjligt att kräva förhandsbesked från flera kommuner samtidigt.

7.3 Status för ett förhandsbesked om tillgodoräknande

Den tidigare valideringsdelegationens förslag var att Högskoleverket, det vill säga nuvarande Universitets- och högskolerådet, skulle ansvara för att utfärda utlåtanden om förhandsbesked (se avsnitt 7.1.3). En annan möjlighet vore att lärosätena ges ett sådant uppdrag.

För att fylla de behov som beskrevs inledningsvis bör ett förhandsbesked om tillgodoräknande ha en nationell giltighet, det vill säga inte enbart gälla på den institution som genomfört bedömningen. Vilken status kan då ett förhandsbesked om tillgodoräknande från ett lärosäte få i relation till övriga lärosäten? Och hur är förutsättningarna för nationell giltighet om ett sådant uppdrag läggs på Universitets- och högskolerådet?

7.3.1 Skillnad mellan förhandsbesked för behörighet och för tillgodoräknande

Validering för behörighet och validering för tillgodoräknande har olika syften, även om det handlar om en bedömning av den sökandes tidigare lärande i båda fallen. En behörighetsprövning syftar till att avgöra om en sökande har förutsättningar att tillgodogöra sig en viss utbildning. Ett tillgodoräknande är ett beslut om att kunskaper och färdigheter som den sökande har utvecklat i ett tidigare lärande får inräknas i kurs eller examen. Vid en bedömning för tillgodoräknande ska den sökandes kompetenser därför prövas mot målen

för specifika kurser inom en utbildning eller mot examensmålen för utbildningen.

Även förutsättningarna för förhandsbesked ser olika ut om det handlar om förhandsbesked om behörighet eller om det gäller förhandsbesked om tillgodoräkning. I detta betänkande är det frågor om tillgodoräkning som står i fokus. Vad gäller *förhandsbesked om behörighet* till utbildning (som föreslogs av SUHF:s arbetsgrupp 2004) kan dock framhållas att Tillträdesutredningens¹¹ förslag om ett nationellt behörighetsprov sannolikt kan avlasta lärosätenas bedömning av reell kompetens för behörighet. Ett godkänt resultat på ett sådant prov skulle enligt förslaget ha en nationell giltighet.

7.3.2 Om överlåtande av förvaltningsuppgift

De statliga universiteten och högskolorna är förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Vid handläggning av ärenden ska förvaltningslagen (1986:223) tillämpas och bestämmelser om verksamheten finns i bland annat högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Huvudregeln är att det är myndigheten själv som fattar beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild. Beslut om tillgodoräkning är sådana ärenden.

I högskolelagen (HL) har en möjlighet till överlåtande av förvaltningsuppgifter införts *inom ramen för utbildningssamarbeten*. Bemyndigandet innebär att en högskola inom ramen för ett utbildningssamarbete som leder till gemensam examen får besluta att överlåta förvaltningsuppgifter i fråga om antagning till och tillgodoräkning av utbildning till ett annat svenskt eller utländskt lärosäte. De förvaltningsuppgifter som får överlåtas är begränsade till att en studerande som har antagits till en del av utbildningen av ett annat lärosäte, som anordnar den delen av utbildningen, ska anses vara student som är antagen av högskolan när den studerande bedriver studier där. Vidare ska en del av utbildningen som en studerande har gått igenom med godkänt resultat vid ett annat lärosäte tillgodoräknas den studerande för utbildning vid högskolan utan särskild

¹¹ SOU 2017:20 *Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning*.

prövning (1 kap. 18 § HL). De förvaltningsuppgifter som får överlåtas innefattar alltså myndighetsutövning.

Vad gäller tillgodoräknande ska den studerande inom utbildning som leder till gemensam examen enligt propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* redan på förhand veta att de delar av utbildningen som anordnas av andra lärosäten inom samarbetet kommer att tillgodoräknas för utbildning vid högskolan. Regeringen angav att bemyndigandet att överlåta förvaltningsuppgifter inte bör vara vidare än nödvändigt och därmed begränsas till de två ovan nämnda uppgifterna. Vidare förklarade regeringen gällande tillgodoräknande att det av bemyndigandets begränsning också framgår att en högskola inte kan överlåta prövningen av en students begäran om att få tillgodoräkna sig annan tidigare utbildning eller verksamhet. Bemyndigandet gäller bara att den del av utbildningen som en studerande har gått igenom med godkänt resultat vid ett annat lärosäte ska kunna tillgodoräknas den studerande utan särskild prövning.¹²

7.3.3 Förhandsbesked ingår inte i högskolornas uppdrag

Skulle då ett liknande undantag vad gäller överlåtande av förvaltningsuppgifter som införts i högskolelagen vid utbildningssamarbeten även kunna göras avseende förhandsbesked om tillgodoräknande för personer som inte är antagna som studenter? Denna fråga behöver besvaras i ljuset av vad som utgör universitetets och högskolors uppdrag.

Av högskolelagen framgår att högskolorna har som uppgift att bedriva utbildning och forskning. Staten ska anordna högskolor för utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet och forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. Vidare ingår det i högskolornas uppgift att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. (1 kap. 1 och 2 §§ HL) Högskolornas verksamhet ska anpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen och de tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att

¹² Prop. 2008/09: 175 *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*, s. 55.

hålla en hög kvalitet i verksamheten (4 §). Högskolorna ska också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan (5 § fjärde stycket).

Högskoleförordningen kompletterar högskolelagen. Bestämmelserna om tillgodoräknande återfinns i 6 kapitlet högskoleförordningen, som innehåller bestämmelser om utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå (1 §). Med student avses i högskoleförordningen den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt (1 kap. 4 § HF).

Undantaget i högskolelagen om överlåtande av förvaltningsuppgift avser *utbildningssamarbeten* som leder till en gemensam examen. Bedömning av tidigare lärande för personer som inte bedriver studier kan dock inte definieras som utbildning. Även om lärosätena är självständiga så finns det tydliga ramar att hålla sig inom gällande högskolornas uppgifter och bedrivande av verksamhet både i högskolelagen och högskoleförordningen. Att öppna upp högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande i 6 kapitlet som rör utbildning även för de som inte enligt förordningens mening är studenter eller att lärosäten ska ge bindande förhandsbesked för dessa ryms i dagsläget inte inom högskolornas uppgifter enligt högskolelagen.

7.3.4 Tillgodoräknande förutsätter en individuell prövning

Universitet och högskolor med staten som huvudman är förvaltningsmyndigheter och det är myndigheten själv som fattar beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild. Beslut om tillgodoräknande är en förvaltningsuppgift som i dagsläget inte kan överlåtas annat än när det avser utbildningssamarbeten (se avsnitt 7.3.2). Enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen ska högskolan pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande. Formuleringen innebär att varje lärosäte självständigt måste pröva en ansökan om tillgodoräknande.

I propositionen *Den öppna högskolan* förklarade regeringen att varje högskola ska göra en individuell bedömning av den sökandens reella kompetens. Sådana bedömningar får inte göras schablon-

mässigt, utan högskolan måste göra en individuell värdering av de åberopade meriterna.¹³ Detta har även framhållits av Överklagandenämnden för högskolan.¹⁴ Vidare ansåg regeringen, vad gäller behörighet, att universitet och högskolor är bäst lämpade att validera den enskildes reella kompetens i förhållande till de förkunskapskrav som ställs för lärosätets egna utbildningar. Kursplaner och studieupplägg ser så pass olika ut att det inte är möjligt att med den specifika utbildningens förkunskapskrav som bas för valideringen endast skapa ett generellt system för validering.¹⁵ Dessa förhållanden gäller även för bedömning av tidigare lärande för tillgodoräkande i en utbildning.

Resonemanget utgår ifrån grunddraget för svensk högskoleutbildning sedan högskolereformen 1993 om att universitet och högskolor själva ansvarar för vilka utbildningar som ska ges och hur dessa ska läggas upp. I detta ingår även beslut om tillgodoräkande. Ett förhandsbesked om tillgodoräkande från ett lärosäte kan därför enligt utredningens bedömning inte ges nationell giltighet.

7.3.5 Utlåtanden som form för ett förhandsbesked

Nationell giltighet utan att vara juridiskt bindande

Den andra möjligheten för ansvaret att utfärda förhandsbesked om tillgodoräkande är att, som den tidigare valideringsdelegationen föreslog, uppdra åt Universitets- och högskolerådet att utfärda sådana förhandsbesked.

Universitets- och högskolerådet (UHR) ansvarar i dagsläget för bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå och för tillämpningen i Sverige av EU:s direktiv och konventioner om erkännande av utländska utbildningar.¹⁶ Det svenska Enic-Naric-kontoret vid UHR avger utlåtanden över avslutade utländska gymnasieutbildningar, eftergymnasiala yrkesutbildningar och akademiska utbildningar. Den som är medborgare i ett EU/EES-land eller har ansökt om asyl eller uppehållstillstånd i Sverige kan ansöka om en bedömning. En bedömning är avgiftsfri. I utlåtandet

¹³ Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan*, s. 54.

¹⁴ Överklagandenämnden för högskolan, Beslut 2014-05-16. Reg. Nr. 241-248-14.

¹⁵ Prop. 2001/02:15, s. 78.

¹⁶ 5 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

beskrivs vad den utländska utbildningen motsvarar i det svenska utbildningssystemet. Endast utbildningar från erkända utbildningsanordnare bedöms och bedömningarna görs på grundval av bifogad dokumentation och i enlighet med överenskomna principer för internationellt erkännande.

Utlåtandena från UHR är informella, icke-juridiskt bindande dokument som i första hand är avsedda för arbetsmarknaden. Men de är också ofta vägledande för universitet och högskolor. Lärosätenas förtroende för UHR:s utlåtanden är stort och utlåtandena accepteras bland annat i samband med antagning till magister- och masterutbildningar. De har med andra ord en nationell giltighet utan att vara bindande i juridisk mening.

I Danmark och Norge är erkännanden av utländsk utbildning bindande beslut

I flera länder utfärdar Enic-Naric-kontoren utlåtanden som tjänar som rekommendationer för arbetsgivare och lärosäten på samma sätt som i Sverige. Men det finns också länder där bedömningarna leder fram till juridiskt bindande beslut om erkännande av utländska utbildningar.

I Danmark är erkännande av utländska akademiska utbildningar reglerade i lag.¹⁷ Besluten om erkännande av utländsk utbildning från det danska Enic-Naric-kontoret¹⁸ är bindande för de danska lärosätena i samband med antagning. Om Enic-Naric-kontoret bedömt att en kvalifikation motsvarar en kvalifikation i det danska utbildningssystemet som ger tillträde till grundläggande högskoleutbildning eller utbildning på masternivå är den sökande behörig till studier på kandidat- eller masternivå i Danmark. De enskilda lärosätena fattar sedan beslut om antagning i enlighet med Enic-Naric-kontorets beslut.

Även det norska Enic-Naric-kontoret, NOKUT,¹⁹ fattar juridiskt bindande beslut om erkännande av utländska utbildningar i enlighet

¹⁷ Lov om vurdering af udenlandske uddannelses kvalifikationer, LBK nr 579 af 01/06/2014.

¹⁸ Det danska Enic-Naric-kontoret är Styrelsen for videregående uddannelse som är beläget vid Uddannelses- og Forskningsministeriet.

¹⁹ Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ligger under det norska Kunnskapsdepartementet.

med bestämmelser i den norska universitets- och högskolelagen.²⁰ Besluten riktar sig i första hand mot arbetsmarknaden men ligger också till grund för antagning till och tillgodoräkningen vid statliga norska lärosäten. Universitet och högskolor i Norge är dock inte skyldiga att följa NOKUT:s beslut annat än med avseende på en utländsk kvalifikations nivå och omfattning. De kan utifrån en prövning av det akademiska innehållet i en utbildning komma fram till ett annat beslut med avseende på antagning och tillgodoräkning. Det ställs heller inte krav på att en sökande ska ha ett beslut från NOKUT i samband med ansökan till studier.

I NOKUT:s uppdrag ingår även att lägga grunden till en samordnad nationell praxis för erkännande i enlighet med universitets- och högskolelagen.

7.4 Central ingång för förhandsbesked

Valideringsdelegationens bedömning: Ett förhandsbesked om en sökandes kunskaper och färdigheter som kan tillgodoräknas inom en högskoleutbildning bör ges i form av ett utlåtande.

Universitets- och högskolerådet bör efter avslutad försöksverksamhet, dvs. från och med år 2021, ges ett utvidgat uppdrag att utöver bedömning av avslutad utländsk utbildning även ansvara för utlåtanden med förhandsbesked om tillgodoräkning av tidigare lärande på eftergymnasial nivå.

Det bör utredas hur Universitets- och högskolerådets utlåtanden kan få en tydligare juridisk status.

Förhandsbesked i form av ett utlåtande om den kompetens som bedömts

Bindande förhandsbesked skulle innebära ett förhandsbeslut om tillgodoräkning. Ett sådant beslut är emellertid svårt att förena med en individuell prövning av en sökandes kunskaper och färdigheter i förhållande till målen för en utbildning. Variationen är stor mellan hur olika utbildningar och kurser och lärandemålen för dessa

²⁰ Lov om universitet og høyskoler, LOV-2005-04-01-15.

är utformade. En bedömning av reell kompetens ska vara individuell och inte göras schablonmässigt, vilket har framhållits i såväl förarbeten till bestämmelserna om reell kompetens och av Överklagandenämnden för högskolan. Ett beslut om tillgodoräknande kan därför fattas först när en person har påbörjat en utbildning.

Enligt Valideringsdelegationens bedömning är det därför lämpligt att ett förhandsbesked om tillgodoräknande utformas som ett utlåtande om de kunskaper och färdigheter som har bedömts. Så är också fallet med de förhandsbesked som tillämpas i Flandern (se avsnitt 4.4). Efter valideringsprocessen utfärdas där ett kompetensbevis som tydligt redovisar vilka kompetenser som har bedömts och erkänts. Detta kompetensbevis kan sedan användas för att ansöka om tillgodoräknande i en utbildning. Individen kan också använda kompetensbeviset för andra ändamål då han eller hon behöver styrka sin kompetens, till exempel i en jobbansökan.

Universitets- och högskolerådet bör ges i uppdrag att utfärda utlåtanden om förhandsbesked för tillgodoräknande

Utredningen har analyserat förutsättningarna för dels högskolor, dels Universitets- och högskolerådet att utfärda utlåtanden om förhandsbesked. Bedömningen är att den mest ändamålsenliga organisatoriska lösningen för förhandsbesked om tillgodoräknande är att Universitets- och högskolerådet (UHR) ges ett utvidgat uppdrag att utfärda sådana utlåtanden.

Om ett utlåtande om förhandsbesked i stället skulle utfärdas av en högskola skulle det få en osäker status i förhållande till övriga lärosäten. Tillgodoräknanden hör till en högskolas förvaltningsuppgifter som enbart kan överlåtas till ett annat lärosäte inom ramen för ett utbildningssamarbete. Även det faktum att bedömningar av tidigare lärande för personer som inte bedriver högskolestudier inte ingår i högskolornas uppdrag gör att ett förhandsbesked från ett lärosäte skulle få en otydlig status. Detta förhållande gör att statusen kan riskera att bli otydlig både hos det lärosäte som utfärdat utlåtandet och på andra lärosäten.

Ett utlåtande från UHR är inte bindande för högskolorna. Däremot vittnar såväl lärosätena som UHR om att de nuvarande utlåtandena har ett högt förtroende bland lärosätena och att de accepteras i samband med antagning till utbildning på grundnivå och

avancerad nivå. En annan fördel med att UHR ges uppdraget att utfärda utlåtanden om förhandsbesked är att en central ingång gör det enklare för dem som är i behov av ett förhandsbesked. Det blir en aktör man ska vända sig till för att få sin tidigare förvärvade kompetens bedömd för ett förhandsbesked om tillgodoräknande och individen behöver inte själv hitta rätt lärosäte som kan göra bedömningen. En central ingång borgar också för en likvärdig hantering av en ansökan om förhandsbesked om tillgodoräknande. Om lärosätena i stället skulle ges i uppdrag att utfärda utlåtanden om förhandsbesked finns också risken för att personer ansöker hos flera lärosäten i hopp om att den vägen kunna välja det utlåtande som ger bäst resultat. Med UHR som den centrala ingången för en ansökan om förhandsbesked kan man undvika sådant dubbelarbete.

Ett utlåtande från Universitets- och högskolerådet är inget förvaltningsbeslut och kan därmed inte överklagas. Den som har fått ett utlåtande kan dock begära att få en omprövning av utlåtandet av Universitets- och högskolerådet. En sökande eller student som skickar med ett utlåtande från Universitets- och högskolerådet som underlag för prövning om behörighet eller tillgodoräknande av en högskola har också möjlighet att komplettera utlåtandet med sina synpunkter på bedömningen. Utlåtandet är inte bindande utan en högskola ska alltid göra en egen prövning innan den fattar ett beslut om behörighet eller tillgodoräknande. Den sökande eller studenten har dock rätt att överklaga ett beslut från en högskola om behörighet eller tillgodoräknande enligt högskoleförordningens bestämmelser. Vid ett eventuellt överklagande kan ett utlåtande med förhandsbesked om tillgodoräknande bifogas inför beslut i ärendet från Överklagandenämnden för högskolan.

Valideringsdelegationens bedömning är därför att Universitets- och högskolerådet bör ges ett utvidgat uppdrag som innebär att rådet utöver bedömning av avslutad utländsk utbildning även bör ansvara för utlåtanden om förhandsbesked om tillgodoräknande för tidigare lärande på eftergymnasial nivå. En ändring av förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet med denna innebörd bör göras när den pågående försöksverksamheten om en särskild valideringsinsats avslutats. Bedömningen innebär att försöksverksamheten från och med år 2021 bör övergå i ett långsiktigt uppdrag att ansvara för utlåtanden till alla som behöver få utbildning eller annan kompetens bedömd.

Det bör utredas hur statusen för Universitets- och högskolerådets utlåtanden kan stärkas

Den tidigare valideringsdelegationen föreslog år 2008 att dåvarande Högskoleverkets utlåtanden om avslutad utländsk utbildning skulle göras juridiskt bindande. Sedan dess har flera länder i Europa lagstiftat om en starkare juridisk ställning för erkännanden av utländsk utbildning. OECD framhåller betydelsen av att länder tydliggör rätten till erkännande av utländska kvalifikationer, och rekommenderar en sammanhållen lagstiftning liknande den som exempelvis Tyskland och Danmark har infört.²¹ Lagstöd för bindande beslut om erkännande av utbildningskvalifikationer finns som utredningen redovisat även i till exempel Norge. Med en tydlig rättslig grund får de utlåtanden som utfärdas en starkare status.

Universitets- och högskolerådets nuvarande utlåtanden om avslutad utländsk utbildning har som redovisats ovan en relativt stark ställning även utan det lagstöd som vissa andra länder har infört. En tydligare juridisk status för utlåtanden om tidigare utbildning skulle emellertid öka rättssäkerheten för individen i samband med ansökan om tillträde till fortsatt utbildning och för ansökan om tillgodoräknande i en utbildning. Det skulle också bidra till en samordnad nationell praxis för erkännande av tidigare lärande. Valideringsdelegationen anser mot denna bakgrund att det bör utredas hur Universitets- och högskolerådet utlåtanden över utländsk utbildning kan få en tydligare status.

7.5 Uppdrag till vissa lärosäten att genomföra bedömning för utlåtande

Valideringsdelegationens bedömning: Vissa lärosäten bör efter avslutad försöksverksamhet, dvs. från och med år 2021, ges i särskilt uppdrag att genomföra bedömning av tidigare lärande för ett utlåtande om förhandsbesked för tillgodoräknande.

²¹ OECD (2017) *Making integration work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications*, s. 12–13.

På Universitets- och högskolerådet finns stor kunskap om utbildningssystem och utbildningskvalifikationer i olika länder. När det handlar om utlåtanden i form av förhandsbesked för tillgodoräkande behöver dock bedömningen av den sökandes kunskaper och färdigheter göras i förhållande till målen för en viss utbildning eller kurs. Bedömningen behöver ge det underlag som behövs för att utfärda ett utlåtande, dvs. en formell dokumentation. Ett utlåtande som avser ett förhandsbesked ska kunna ligga till grund för en högskolas eventuella efterföljande beslut om tillgodoräkande i en utbildning.

En sådan bedömning behöver göras av ämnessakkunniga som är väl förtrogna med de förväntade lärandemålen inom sina respektive utbildningsområden. Både effektivitetsskäl och kvalitetsskäl talar för att bedömningsarbetet bör koncentreras till vissa lärosäten. På dessa lärosäten behöver det också finnas en organisation för att ge den sökande individuell vägledning och stöd i valideringsprocessen så att han eller hon får tillgång till det stöd som behövs för att kunna beskriva och styrka sina kunskaper och färdigheter på ett bedömningsbart sätt. Även efter att bedömningen genomförts kan individen vara i behov av vägledning för att få klarhet om vilka kompetenser som har bedömts och erkänts och vilka kompletteringsbehov som kan finnas.

Inom den pågående försöksverksamheten finns en projektorganisation för lärosätenas medverkan i bedömningen av sökandes kunskaper och färdigheter. Valideringsdelegationens bedömning i avsnitt 7.4 är att försöksverksamheten från och med år 2021 bör övergå i ett långsiktigt uppdrag att ansvara för utlåtanden till alla som behöver få utbildning eller annan kompetens bedömd. Även ansvaret för den sakkunniga bedömningen av de sökandes kompetens bör samtidigt övergå till ett långsiktigt uppdrag för vissa lärosäten.

Valideringsdelegationens bedömning är att vissa lärosäten bör ges i särskilt uppdrag att efter avslutad försöksverksamhet, dvs. från och med år 2021, ansvara för att göra bedömningar för utlåtande om förhandsbesked. Regeringen ger på liknande sätt vissa lärosäten i uppdrag att tillhandahålla kompletterande utbildningar för utländska akademiker inom vissa områden, och kompletterande utbildningar för obehöriga lärare (VAL). Genom den utveckling av gemensamma bedömningskriterier och metoder som för närvarande pågår inom pilotverksamheten för bedömning av reell kompetens byggs bedömar-

kompetens och kapacitet upp för att genomföra bedömningar även för utlåtanden om förhandsbesked. Valideringsdelegationens förslag i avsnitt 5.7.3 innebär att dessa utvecklingsinsatser förlängs till och med år 2020, vilket ytterligare förbättrar lärosätenas förutsättningar att genomföra bedömningar som kan ge underlag för ett utlåtande från Universitets- och högskolerådet om förhandsbesked för tillgodoräknande.

De lärosäten som av regeringen uppdras att ansvara för bedömning av tidigare lärande för ett utlåtande om förhandsbesked för tillgodoräknande bör erhålla en särskild ersättning per genomförd bedömning. Ersättningen bör betalas ut halvårsvis i efterskott enligt samma princip som Valideringsdelegationen anger för ersättning till universitet och högskolor för tillgodoräknande för studenter i utbildning (se avsnitt 5.7.4).

7.6 Avgifter för ett förhandsbesked

Valideringsdelegationens bedömning: Universitets- och högskolerådet bör bemyndigas att efter avslutad försöksverksamhet, dvs. från och med år 2021, ta ut avgifter för utlåtanden som avser förhandsbesked om tillgodoräknande.

Universitets- och högskolerådet bör vidare bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om avgifterna och dess storlek.

Bedömning av kunskaper och färdigheter som en individ har utvecklat i andra sammanhang än i högskoleutbildning är en resurskrävande uppgift för ett lärosäte (se avsnitt 5.6.3). I Frankrike och Flandern finns möjligheter för personer som inte är antagna till högskolestudier att få sin kompetens prövad för tillgodoräknande mot en examen (se kapitel 4). I Finland, däremot, togs tidigt ett beslut om att erkännande av tidigare förvärvat kunnande i högskolan enbart skulle omfatta redan antagna studenter. Skälet till detta var att den finländska regeringen inte avsåg att tillföra nya resurser för lärosätenas arbete. Även i Skottland är processerna inom högskolan för erkännande av tidigare lärande enbart tillgängliga för personer som antagits till utbildning.

I Frankrike och Flandern tas avgifter ut av den som ansöker om att få sitt erfarenhetsbaserade kunnande bedömt. Det framhålls dock

från båda länderna att avgifterna inte ger full kostnadstäckning. Avgifternas syfte är delvis att förhindra överutnyttjande, och ingen bedömning påbörjas innan registreringsavgiften är betald. I båda länderna tas avgifter ut också för själva bedömningen.

De utlåtanden som Universitets- och högskolerådet utfärdar i dagsläget om avslutade utländska utbildningar är avgiftsfria för den sökande. Ingen bedömningsprocess inleds dock förrän den sökande har inkommit med tillräcklig dokumentation från sin slutförda utbildning. Utgångspunkten blir en annan när bedömningen avser ett utlåtande för förhandsbesked om tillgodoräknande som baseras på kunskaper och färdigheter som den sökande har utvecklat i andra sammanhang än i formell utbildning. Att dokumentera kompetensen på ett bedömningsbart sätt är en del i validerings- och bedömningsprocessen. En ansökningsavgift kan förhindra att ett kartläggnings- och bedömningsarbete påbörjas som individen sedan avbryter när han eller hon inser att det är en relativt krävande process att beskriva och dokumentera sin kompetens på ett bedömningsbart sätt.

Mot denna bakgrund gör Valideringsdelegationen bedömningen att avgifter kan vara befogade när det handlar om en ansökan om bedömning för ett förhandsbesked om tillgodoräknande. För att möjliggöra för Universitets- och högskolerådet att ta ut avgifter i detta fall bör myndigheten i sin instruktion ges ett bemyndigande att ta ut avgifter för utlåtanden. Denna ändring i instruktionen bör göras i samband med att Universitets- och högskolerådets försöksverksamhet från och med år 2021 övergår i ett långsiktigt uppdrag att ansvara för utlåtanden till alla som behöver få utbildning eller annan kompetens bedömd (se avsnitt 7.4).

En ansökningsavgift bör tas ut från den som vill få ett utlåtande om förhandsbesked avseende tillgodoräknande av tidigare lärande. Avgifternas storlek bör bestämmas av Universitets- och högskolerådet genom att Universitets- och högskolerådet får ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om avgifter. Full kostnadstäckning bör inte tillämpas utan avgifterna bör endast delvis täcka kostnaderna. Betalning av avgift för ett utlåtande om förhandsbesked bör ske innan en bedömning påbörjas. Om det är en myndighet som ska bekosta ett större antal ansökningar bör betalningen få ske samlat i efterskott. Möjlighet till betalning i efterskott bör även gälla för exempelvis omställningsorganisationer som har ett större antal ansökningar.

8 Konsekvensbeskrivning

8.1 Inledning

Validering – att människor kan få sin tidigare förvärvade kompetens kartlagd, bedömd och erkänd – är ett viktigt verktyg för att stimulera livslångt lärande, för att underlätta rörlighet och för kompetensförsörjningen i arbetslivet. Betänkandets förslag och bedömningar syftar till att öka omfattningen av validering inom högskolan så att tidigare utbildning och kunskaper och färdigheter som utvecklats i andra sammanhang i större utsträckning kan tillgodoräknas i utbildningen. Erkännandet av människors tidigare lärande, oavsett var, när och hur de har utvecklat sin kompetens, ska bli mer generöst, flexibelt och rättvist.

I avsnitt 8.2 redogörs för förväntade samhällsekonomiska effekter av utredningens förslag, och i avsnitt 8.3 beskrivs kostnadskonsekvenser för staten. Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen sammanfattas i avsnitt 8.4. I avsnitt 8.5 redovisas konsekvenserna för universitet och högskolor. Konsekvenser för berörda myndigheter behandlas i avsnitt 8.6 och konsekvenser för arbetsgivare, omställningsorganisationer m.m. diskuteras i avsnitt 8.7. Slutligen behandlas konsekvenser för den personliga integriteten i avsnitt 8.8.

8.2 Samhällsekonomiska effekter

En väl fungerande validering för tillgodoräknande inom högskolan ger snabbare genomströmning och en effektivare resursanvändning. Tillgodoräknanden innebär att tiden i utbildning kan förkortas. En person som bedriver högskolestudier skulle i de flesta fall ha arbetat om han eller hon inte hade studerat. Den produktion som inte sker utgör en samhällsekonomisk kostnad för utbildningen som delas

mellan individen (i form av utebliven nettolön) och det offentliga (i form av utebliven inkomstskatt och sociala avgifter).

8.2.1 Produktionsbortfallet utgör den stora samhällsekonomiska kostnaden för utbildning

Till skillnad från de direkta undervisningskostnaderna respektive kostnaderna för att genomföra en individuell prövning av en students kunskaper och färdigheter är produktionsbortfallet inte synligt eller direkt kännbart för universitet och högskolor. Produktionsbortfallet är dock vanligen en avsevärt större samhällsekonomisk kostnad för utbildning än de direkta undervisningskostnaderna. Det genomsnittliga ersättningsbeloppet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå var 2016 ca 78 000 kronor. Försiktiga beräkningar av produktionsbortfallet för tiden i studier för en genomsnittlig student ligger i intervallet 200 000–300 000 kronor per år.¹ Produktionsbortfallet utgör således ungefär tre fjärdedelar av den samhällsekonomiska kostnaden för utbildningen, medan de direkta utbildningskostnaderna uppgår till en fjärdedel.

En student som kan beviljas tillgodoräknande för kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt än i formell utbildning har vanligen arbetat ett antal år.² Produktionsbortfallet (individens lön plus minskade skatteintäkter) blir då betydligt högre än i beräkningen ovan. Genomsnittslönen för personer över 30 år låg enligt SCB mellan 35 000 och 40 000 kronor per månad 2016. Sysselsättningsgraden är också högre för personer över 30 år än för personer som nyligen lämnat gymnasiet. Ett rimligt antagande är att det beräknade värdet av produktionsbortfallet kan dubblas, till ca 500 000 kronor per år, för dem som berörs av tillgodoräknanden baserat på reell kompetens.

¹ Sonnerby P (2012) *Lärda för livet? En ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning*, s. 92. Beräkningen baseras på en genomsnittlig månadslön för 18–24 åringar på 21 100 kronor och med hänsyn tagen till genomsnittlig årsarbetsinkomst för en heltidsstudent på cirka 40 000 kronor.

² Från Frankrike finns uppgifter om ålder för dem som går igenom en validering inom högskolan, 95 procent är över 30 år (se avsnitt 4.3.4).

8.2.2 Även begränsade tillgodoräknanden är samhällsekonomiskt lönsamma

Den samhällsekonomiska vinsten av tillgodoräknande påverkas av hur stora tillgodoräknanden som prövningen av en students tidigare lärande resulterar i. I Frankrike leder 60 procent av valideringarna inom högskolan till ett erkännande som motsvarar en hel kvalifikation (en hel examen). Så stora tillgodoräknanden innebär naturligtvis en mycket hög samhällsekonomisk lönsamhet.

I Flandern, däremot, uppges det genomsnittliga tillgodoräknandet efter en validering motsvara 15 högskolepoäng, dvs. ungefär två månaders heltidsstudier. Men även sådana mer begränsade tillgodoräknanden innebär en samhällsekonomisk vinst. Två månaders produktionsbortfall för en yrkesverksam person kan beräknas till drygt 83 000 kronor. Givet en kostnad på cirka 19 500 kronor³ för valideringen blir det samhällsekonomiska värdet av att den individuella bedömningen av en sökandes kompetens kommer till stånd 63 500 kronor.

Till detta kan läggas effekten av att studenten upptar en studieplats som kunde ha kommit en annan student till nytta. För den person som redan i tidigare har utvecklat kunskaper och färdigheter som motsvarar målen för utbildningen leder inte utbildningen till någon produktivitetshöjning. Den förväntade positiva effekten av utbildningen uteblir således. Omvänt innebär detta att när en utbildningsplats till följd av tillgodoräknande kan frigöras för en annan student så uppstår en ytterligare positiv samhällsekonomisk effekt genom att den individ som får möjligheten att genomgå utbildningen ökar sin kompetens och därigenom når en högre produktivitet.

På motsvarande sätt har Svenskt Näringsliv beräknat det samhällsekonomiska värdet av att invandrade akademiker kan tillgodoräkna sig tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter och därmed förkorta sin tid i studier (se avsnitt 5.6.1). Produktionsökningar, ökade skatteintäkter och minskade transfereringar ger sammantaget betydande samhällsekonomiska vinster redan om studietiden efter ett tillgodoräknande kan kortas med i genomsnitt två månader.

³ Den genomsnittliga kostnaden för bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande, 15 000 kronor, multiplicerat med skattefaktorn 1,3, dvs. den samhällsekonomiska kostnaden för skatters snedvridande effekt.

8.3 Kostnadskonsekvenser för staten

I kapitel 5 lämnas förslag som innebär vissa ökade kostnader för staten: förslag om förbättrad redovisning av tillgodoräknande (avsnitt 5.7.2), förslag om ett långsiktigt uppdrag till Universitets- och högskolerådet (avsnitt 5.7.3) samt förslag om fortsatt stöd till lärosätenas utveckling av bedömning av tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter (avsnitt 5.7.3). Förslaget i avsnitt 5.7.5 om en samlad granskning av lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande bedöms kunna genomföras inom ramen för Universitetskanslers-ämbetets ordinarie resurser. Förslag i kapitel 6 om möjlighet till tillgodoräknande inom uppdragsutbildning har inga kostnadskonsekvenser för staten eftersom en högskola ska fastställa avgiften för uppdragsutbildning så att full kostnadstäckning uppnås.

I betänkandet lämnas även en bedömning i avsnitt 5.7.4 om att en särskild ersättning bör utgå till universitet och högskolor för tillgodoräknanden som grundas på kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt än genom högskoleutbildning. Bedömningen är i första hand avsedd att tjäna som underlag för utredningen om styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten som har i uppdrag att i december 2018 lämna förslag om bland annat resurstilldelningen till universitet och högskolor.⁴ Den beskrivna särskilda ersättningen kan dock utan problem införas även med nuvarande resurstilldelningssystem.

Avseende bedömningarna i kapitel 7 om förhandsbesked om tillgodoräknande har enbart en grov uppskattning av förväntad volym gjorts. Universitets- och högskolerådets försöksverksamhet pågår till och med 2020 och utredningens bedömningar avser förändringar först efter slutförd försöksverksamhet.

8.3.1 Förbättrad redovisning i statistiken

Förslaget om förbättrad redovisning av tillgodoräknande i statistiken innebär att fler uppgifter om studenter ska föras in både i högskolornas studieregister och i Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister. Förslaget ställer krav på utvecklingsarbete i

⁴ Dir. 2017:42 *Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten*.

lärosätenas studiedokumentationssystem Ladok. Vidareutveckling av funktionaliteten i Ladok för hanteringen av tillgodoräknanden har diskuterats inom Ladok-konsortiet, och bland annat behoven av att tydligare kunna specificera grunden för tillgodoräknande har tagits upp. Denna vidareutveckling har dock fått vänta medan utveckling för och överflyttning till det nya Ladok3 har genomförts.

I avsnitt 5.7.2 föreslås att ett stöd ges till att utveckla den funktionalitet som krävs för att tillgodoräknanden ska kunna redovisas på ett enhetligt och tydligt sätt. Ladok finansieras med medlemsavgifter, men viss särskild finansiering kan vara motiverad när lärosätena åläggs en ökad redovisningsskyldighet. På motsvarande sätt tillfördes särskilda medel (3,8 miljoner kronor) vid implementeringen av ny utbildnings- och examensstruktur 2006 för anpassning och utveckling av Ladok.⁵

Utredningen har konsulterat Ladok-konsortiet för en bedömning av vilka utvecklingskostnader förslaget medför. En vidareutveckling och anpassning av Ladok i enlighet med utredningens förslag förutsätter förändringar av hanteringen av grunden för tillgodoräknanden och den externa integrationen av Ladok mot Statistiska Centralbyrån. Nya Ladok är generellt utformat för att kunna möta framtida förändringsbehov till följd av till exempel regeländringar. Enligt Ladok-konsortiet innebär de tekniska förutsättningarna i nya Ladok att kostnaderna för en vidareutveckling enligt utredningens förslag blir väsentligt mindre än vad som var fallet i samband med anpassningen 2006 inför den nya utbildnings- och examensstrukturen. Konsortiet har preliminärt uppskattat kostnaden till 300 000 kronor.

Förslaget innebär också utvecklingskostnader hos Statistiska Centralbyrån för integrationen mot Ladok så att de nya uppgifterna kan föras in i universitets- och högskoleregistret. Utredningen uppskattar att SCB:s utvecklingskostnader uppgår till 100 000 kronor.

Sammantaget görs därför bedömningen att 400 000 kronor bör avsättas 2019 för att täcka kostnaderna för vidareutveckling av funktionaliteten i Ladok samt för överföring av uppgifter om grund för tillgodoräknande till Statistiska centralbyråns register.

⁵ Regeringsbeslut U2006/24557/UH.

8.3.2 Stöd till lärosätenas utveckling av bedömning av tidigare lärande

I avsnitt 5.7.3 föreslås att Universitets- och högskolerådets uppdrag att stödja utvecklingen av lärosätenas bedömning av tidigare förvärvade kunskaper och färdigheter förlängs till och med år 2020. Förslaget avser ett ökat fokus mot utveckling av bedömningsmetoder och bedömningskriterier för erkännande av tidigare lärande i form av tillgodoräknande. Detta är ett hittills eftersatt område där behoven är stora av såväl utveckling av gemensamma bedömningskriterier som kompetenshöjande insatser för berörd personal på lärosätena. Nuvarande satsning behöver också breddas till att omfatta fler utbildningsområden än de som i dag finns representerade i Universitets- och högskolerådets pilotverksamhet för bedömning av reell kompetens, så att till exempel utbildningar i ekonomi, juridik och IT omfattas. Förlängning av utvecklingsarbetet behövs även för att bygga upp kompetens avseende bedömning för förhandsbesked om tillgodoräknande, bland annat kopplat till Universitets- och högskolerådets uppdrag om en särskild valideringsinsats för bedömning av oavslutade men dokumenterade utländska studier.

Utredningen har inhämtat uppgifter från Universitets- och högskolerådet över fördelningen av de särskilda medlen för åren 2017 och 2018. Under 2017 utbetalades 26,6 miljoner kronor till lärosätena för projekt inom pilotverksamhetens fyra olika kluster (se avsnitt 3.7.1). Det förlängda stöd som föreslås avser projekt inom klustret Samverkan mellan lärosäten kring metoder, modeller och bedömargrupper samt klustret Validering av utländsk akademisk utbildning. En beräkning ger vid handen att projekt inom de båda nämnda klustren tilldelats medel om cirka 11 miljoner kronor. Inom båda dessa områden bör en breddning ske, i det första fallet till fler utbildningsområden och i det andra fallet till att omfatta även bedömning av oavslutade utländska utbildningar för förhandsbesked om tillgodoräknande. Utredningen bedömer att 11 miljoner kronor bör beräknas för 2019 respektive 2020. Medlen bör fördelas till projekt vid universitet och högskolor efter en ny utlysning som i första hand riktas så att den beskrivna breddningen kan åstadkommas.

Av de tidigare anslagna medlen avser 4 miljoner kronor per år Universitets- och högskolerådets kostnader för att stödja projektens utvecklingsarbete, bland annat genom att anordna workshops och

konferenser för kompetensutveckling. Fortsatta kompetensutvecklings- och informationsinsatser är en prioriterad uppgift i den föreslagna förlängningen. Erfarenheterna från Finland (se avsnitt 4.1) visar på betydelsen av att lärare och ämnessakkunniga som ansvarar för bedömningen av tidigare lärande engageras i workshops och kompetensutvecklingsinsatser. Utredningen bedömer att 2 miljoner kronor årligen bör beräknas för fortsatta kompetensutvecklingsinsatser.

Vidare ingår kostnader för förvaltning av systemstödet Valda med 860 000 kronor per år i de 4 miljoner kronor som Universitets- och högskolerådet disponerar av de särskilda medlen. Kostnader för vidareutveckling av Valda tas däremot 2017 och 2018 från myndighetens ordinarie anslag. Enligt utredningens mening bör förvaltningen av systemet ha en långsiktig finansiering (se nedan). Utvecklingen av funktionaliteten i Valda och integrationen mellan Valda och Ladok bör däremot finansieras med särskilda medel. Beslut om tillgodoräknande som fattas med stöd av Valda bör på sikt automatiskt kunna överföras till Ladok. För vidareutveckling av Valda, inklusive samverkan med Ladok-konsortiet för att undvika att funktionalitet dubbleras i de båda systemen, bör 4 miljoner avsättas för 2019 respektive 2020.

Sammantaget bedöms att 17 miljoner kronor per år bör avsättas 2019 och 2020 för fortsatt stöd till utveckling av gemensamma metoder och bedömningskriterier samt vidareutveckling av systemstödet Valda.

8.3.3 Ett långsiktigt uppdrag för Universitets- och högskolerådet att främja lärosätenas arbete

I avsnitt 5.7.3 föreslås att Universitets- och högskolerådet (UHR) ska ges ett långsiktigt uppdrag att främja lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande. I detta ansvar bör bland annat vidareutveckling och förvaltning av systemstödet Valda ingå. Kostnaderna för vidareutvecklingen av Valda har beräknats i föregående avsnitt. Utredningen anser att 2 miljoner kronor bör tillföras Universitets- och högskolerådet för ett utökat, långsiktigt uppdrag. Beloppet inkluderar kostnader för förvaltning av Valda.

8.3.4 En särskild ersättning för tillgodoräknanden av tidigare lärande

Uppskattning av förväntad volym- och kostnadsutveckling

Den särskilda ersättning som beskrivs i avsnitt 5.7.4 baseras på en genomsnittlig kostnad, ca 15 000 kronor, för en bedömning för tillgodoräknande av kunskaper och färdigheter som en student har utvecklat på annat sätt än genom tidigare högskoleutbildning. Liknande särskilda ersättningar finns i dag för olika utbildningssatsningar, till exempel för det nationella VAL-projektet och för de kompletterande utbildningarna för personer med utländsk examen. Ersättningarna ligger i dessa fall utanför respektive lärosätes takbelopp och betalas ut av Kammarkollegiet halvårsvis i efterskott efter rekvisition.

Statistiken är bristfällig vad gäller omfattningen av tillgodoräknanden som baseras på annat än svensk eller utländsk högskoleutbildning. År 2015 var det drygt 100 studenter som det fanns notering i Ladok om ett sådant tillgodoräknande. Även uppgifter från enskilda lärosäten som undersökt omfattningen av bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande visar på en låg omfattning, men inte fullt så låg som framkommer i statistiken. Detta leder till slutsatsen att vissa, men långt ifrån samtliga, av de 3 600 tillgodoräknanden där uppgift om grund för tillgodoräknandet saknas i högskolornas studieregister kan avse kunskaper och färdigheter som utvecklats genom annan utbildning eller i yrkesverksamhet.

Utredningens förslag i avsnitt 5.7.1 ökar utrymmet för generositet och flexibilitet i lärosätenas prövning av tidigare lärande för tillgodoräknande. Dessutom utvidgas möjligheterna till tillgodoräknande till att även omfatta kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt än genom tidigare utbildning eller yrkesverksamhet. Vidare gör de föreslagna förändringarna regelverket mer enhetligt vilket förenklar lärosätenas bedömningsarbete. Även förslagen i avsnitt 5.7.3 syftar till att öka lärosätenas kapacitet och förmåga att göra sådana bedömningar.

Sammantaget förväntas volymen tillgodoräknanden baserade på annat än svensk eller utländsk högskoleutbildning öka till följd av utredningens förslag. Fler studenter kommer att ges erkännande i form av tillgodoräknande för lärande som de har utvecklat genom annan utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt. En ökad

volym påverkar kostnadsutvecklingen för en särskild ersättning för tillgodoräknande.

Hur många tillgodoräknanden kan det då handla om när de föreslagna regeländringarna och kapacitetsuppbyggnaden på lärosätena har fått effekt? En grov beräkning kan göras utifrån sammansättningen av högskolenybörjare, dvs. personer som inte tidigare bedrivit högskolestudier. År 2016 fanns 86 000 högskolenybörjare, av vilka 12 procent, drygt 10 000 personer, var 30 år eller äldre.⁶ Denna åldersgrupp bör, baserat på erfarenheter från Frankrike, vara den grupp som framför allt har utvecklat reell kompetens som kan tillgodoräknas i en högskoleutbildning. Från Finland, som sedan 2006 har bedrivit ett aktivt arbete för att implementera ett strukturerat arbetssätt för erkännande av tidigare förvärvat kunnande, har vi uppgifter om att ungefär var tredje student ansöker om tillgodoräknande och att drygt varannan som ansöker får tillgodoräknandet beviljat. För Sveriges del skulle detta innebära att när lärosätena tillämpar bestämmelserna om tillgodoräknande i enlighet med utredningens förslag så kan en rimlig bedömning av omfattningen vara att det handlar om cirka 1 700 studenter per år som beviljas tillgodoräknanden baserat på reell kompetens.⁷

Cirka 1 700 tillgodoräknanden per år som utgör grund för den särskilda ersättningen innebär att 25,5 miljoner kronor per år bör beräknas för den särskilda ersättningen.

Kan en särskild ersättning för tillgodoräknande fungera i ett förändrat resurstilldelningssystem?

I det nuvarande resurstilldelningssystemet kan en särskild ersättning för tillgodoräknanden utbetalas vid sidan av lärosätenas fastställda takbelopp. På samma sätt fördelas i dag särskilda resurser för bland annat de kompletterande utbildningarna för personer med utländsk utbildning, för vidareutbildning av obehöriga lärare (VAL) och för valideringsinsatser för tillträde till yrkeslärarutbildningen. Medlen beräknas på anslaget Särskilda utgifter inom universitet och högskolor (Utgiftsområde 16 anslag 2:64) och utbetalas av Kammarkollegiet efter rekvisition från berörda lärosäten.

⁶ Universitetskanslersämbetet (2017d) *Universitet och högskolor, Årsrapport 2017*, s. 29.

⁷ $(10\,000 \text{ studenter}/3) \times 0,5 = 1\,667$.

I Styr- och resursutredningens (Strut) övergripande modellförslag⁸ från januari 2018 beskrivs att dagens prestationsbaserade resurstilldelning bör ersättas av en resurstilldelning där beräkningsgrunden för utbildning på grundnivå och avancerad nivå består av en fast och en rörlig del. Det framhålls att en fast del minskar genomslaget av prestationer. Därmed skulle, enligt Strut, lärosätena ges utrymme för att bland annat utveckla utbildning för livslångt lärande och att arbeta med validering. Ersättning för validering skulle i den föreslagna modellen kunna ingå i beräkningsgrunden för den fasta delen i ersättningen till lärosätena.

Validering och bedömning av tidigare lärande är en relativt kostsam verksamhet, räknat per student. Det framgår inte i modellförslaget hur styrningen i övrigt kan säkerställa att sådan relativt dyrare verksamhet inte prioriteras ned. Behoven av validering kan också variera kraftigt mellan åren, och mellan lärosäten, till följd av externa faktorer som till exempel större omställningssituationer på arbetsmarknaden eller variationer i antalet flyktingar som beviljas asyl. Resurstilldelningen för denna verksamhet behöver därför på ett enkelt sätt kunna justeras beroende på hur behoven av validering förändras. En tredje faktor som bör beaktas i Styr- och resursutredningens fortsatta överväganden är att arbetet med validering och bedömning av reell kompetens ännu inte har etablerats som en naturlig del i lärosätenas verksamhet. Utgångspunkten i modellförslaget är att lärosätena initialt tilldelas motsvarande resurser som i dag. Detta torde inte skapa utrymme för att utveckla nya verksamheter.

Ett alternativ till att försöka säkerställa att ovan nämnda särskilda förutsättningar avseende validering beaktas i beräkningen av en fast del i lärosätenas ersättning vore att en särskild ersättning för tillgodoräkningen finns kvar vid sidan av takbeloppen även framledes. Styr- och resursutredningen bör överväga en sådan lösning tills uppföljningar av lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande visar att arbetet har hittat varaktiga former inom högskolan.

⁸ Strut (2018) *Övergripande modellförslag för styrning av universitet och högskolor*. Utredningen ska lämna förslag i december 2018.

8.3.5 Volym för ansökningar om utlåtanden med förhandsbesked om tillgodoräknande

I kapitel 7 beskrivs att behov av förhandsbesked om tillgodoräknande för att kunna fatta välgrundade beslut om utbildnings- och karriärval framför allt finns bland yrkesverksamma och bland personer med utländsk utbildning.

I Frankrike och Flandern är det huvudsakligen *yrkesverksamma* som ansöker om att få sin kompetens bedömd (se kapitel 4). I Frankrike är det drygt 6 000 personer per år som ansöker om validering inom högskolan. Nationell statistik saknas för Flandern, men baserat på uppgifter från AU Gent kan antalet ansökningar till Flanderns fem samverkansorganisationer uppskattas till ca 1 250 per år. Med utgångspunkt från ländernas befolkning⁹ indikerar dessa uppgifter att antalet ansökningar i Sverige från yrkesverksamma skulle kunna handla om mellan 1 000 och 2 000 per år.

Vad gäller personer med utbildning och kompetens från andra länder är det ungefär var fjärde *nyanländ* som har en eftergymnasial utbildning. De flesta har en avslutad utbildning och kan redan i dag få ett utlåtande om sin tidigare utbildning. Enligt uppgift från Universitets- och högskolerådet avskrivs varje år ca 30 procent av ansökningarna om utlåtanden om högre utbildning. I 300–400 ärenden per år konstateras att utbildningen den sökande genomgått inte varit avslutad, och i ca 1 000 ärenden per år beror avskrivningen på att den sökande inte kommer in med de efterfrågade kompletteringarna, vilket delvis kan bero på att utbildningen inte är avslutad. En rimlig uppskattning kan vara att ca 1 000 nyanlända per år har avbrutna studier på högskolenivå och skulle ha behov av en bedömning för förhandsbesked om tillgodoräknande.

En tredje grupp är *utrikes födda personer som varit längre tid i Sverige* och som har behov av ett utlåtande med förhandsbesked om tillgodoräknande för att kunna avgöra om komplettering till en svensk examen är en möjlig väg för dem att komma vidare till ett kvalificerat arbete. År 2014 hade 8 500 utrikes födda akademiker enkla arbeten som inte krävde någon särskild kompetens, t.ex. städare, hemtjänstpersonal och köksbiträden. Drygt 30 000 var anställda i

⁹ Frankrikes befolkning uppgår till 67 miljoner medan 6,4 miljoner personer bor i Flandern (de nederländsktalande delarna av Belgien).

yrken som krävde gymnasiekompetens.¹⁰ Den pågående utbyggnaden av kompletterande utbildningar för personer med utländsk utbildning kan endast delvis möta behoven i denna grupp.

Sammantaget bedöms att behoven av utlåtanden med förhandsbesked om tillgodoräknande inledningsvis kan uppgå till ca 5 000 personer per år. Behoven minskar sannolikt successivt när det uppdämda behovet bland utrikes födda som varit längre tid i landet tillgodosetts. En ungefärlig uppskattning kan vara att 3 000 personer per år kommer att långsiktigt ansöka om ett utlåtande med förhandsbesked om tillgodoräknande. Externa faktorer som större omställningssituationer på arbetsmarknaden eller en ökning av antalet flyktingar medför att behoven kan komma att variera mellan åren.

8.3.6 Sammanfattning av kostnadskonsekvenserna för staten

De kostnader som specificerats i föregående avsnitt sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 8.1 Kostnadskonsekvenser för staten för utredningens förslag och bedömningar, miljoner kronor

	2019	2020	2021
Förbättrad redovisning av tillgodoräknanden			
...Ladok-konsortiet	0,3		
...Statistiska centralbyrån	0,1		
Fortsatt utveckling metoder och bedömningskriterier			
...stöd till lärosätenas utveckling	11	11	
...samordnad kompetensutveckling (UHR)	2	2	
...vidareutveckling Valda (UHR)	4	4	
Långsiktigt uppdrag att främja lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande (UHR)	2	2	2
Särskild ersättning för tillgodoräknande	7,5	19,5	25,5
Summa kostnader	26,9	38,5	27,5

Anmärkning: Den särskilda ersättningen baseras på antagandet om 500 tillgodoräknanden 2019, 1 300 tillgodoräknanden 2020 samt 1 700 tillgodoräknanden från och med 2021.

¹⁰ Jusek (2017) *Rätt jobb åt utrikes födda akademiker*, s. 11.

De ökade kostnaderna föreslås finansieras genom omprioritering inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Utbyggnaden av kompletterande utbildningar för utländska akademiker underlättas om kompetens och strukturer för validering och bedömning av tidigare lärande utvecklas generellt inom högskolan. En omprioritering från integrationsstatsningen kan därför med fördel göras för åren 2019 och 2020.

Med en särskild ersättning för tillgodoräknanden som baseras på reell kompetens bör befintliga särskilda ersättningar för validering ses över.

8.4 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredningens förslag och bedömningar kommer i stor utsträckning komma utrikes födda personer till godo. Personer som har utvecklat sin kompetens genom utbildning eller i arbete i andra länder är en viktig målgrupp för valideringsinsatser inom högskolan.

Ett mer generöst och flexibelt erkännande av tidigare lärande inom en högskoleutbildning i enlighet med förslagen i kapitel 5 kan bidra till en snabbare genomströmning och att utrikes födda snabbare får ett arbete där deras kompetens tas till vara. Bland högskolenybörjarna 2015/16 var det totalt 6 procent där uppgift saknades om tidigare utbildning.¹¹ Detta innebär att drygt 5 000 personer inte tidigare genomgått utbildning i Sverige. Många av dessa personer har tidigare högskoleutbildning från andra länder som vid en mer generös och flexibel tillämpning av bestämmelserna om tillgodoräknanden skulle kunna tillgodoräknas mot en svensk examen.

Förslagen i kapitel 6 om tillgodoräknande inom uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och i kapitel 7 om förhandsbesked om tillgodoräknande är, som tidigare redovisats, särskilt viktiga för utrikes föddas möjligheter att få relevant stöd för att snabbare komma vidare till arbete som motsvarar deras kompetens.

Utredningens förslag stärker således utrikes föddas deltagande i arbets- och samhällslivet och underlättar en snabbare och effektivare

¹¹ SCB (2017) *Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2015/16*, tabell 11.

etableringsprocess för nyanlända invandrare. På så vis ökar möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

8.5 Konsekvenser för universitet och högskolor

8.5.1 Erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande

Bedömning av tidigare lärande för tillgodoräknande inom en högskoleutbildning är inte ett nytt åtagande för lärosätena. Det kan dock konstateras att uppgiften har inneburit – och fortfarande innebär – en utmaning för högskolorna. Det saknas metoder och arbetsätt, regelverket är otydligt och de ekonomiska incitamenten för lärosätena motverkar bedömningar av tidigare lärande (se avsnitt 3.8). En viktig utgångspunkt har därför varit att förslag och bedömningar ska bidra till att förenkla lärosätenas arbete.

Utredningens förslag i avsnitt 5.7.1 innebär att bestämmelserna i högskoleförordningen om reell kompetens blir mer enhetliga mellan bedömning för behörighet och för tillgodoräknande. En ökad tydlighet om vad som ska bedömas förenklar lärosätenas arbete. Även den föreslagna förändringen om att Lissabonkonventionens princip om generöst och flexibelt erkännande ska gälla oberoende av vilka meriter som åberopas och oberoende av i vilket land en högskoleutbildning har genomförts bör underlätta lärosätenas arbete. De föreslagna ändringarna är i linje med det internationella stödmaterial som redan finns framtaget för akademiskt erkännande. Internationella erfarenheter visar att också den föreslagna anpassningen till Sveriges och EU:s referensramar för kvalifikationer för livslångt lärande (SeQF/EQF) på sikt kan innebära betydande förenklingar av lärosätenas arbete med tillgodoräknanden.

I avsnitt 5.7.3 föreslås att den pågående pilotverksamheten för validering och bedömning av reell kompetens ska förlängas till och med 2020. Detta ger lärosätena utökade möjligheter att utveckla gemensamma metoder och bedömningskriterier som underlättar arbetet. Det förlängda stödet till utveckling bör enligt förslaget inriktas mot tillgodoräknandeområdet, där lärosätenas osäkerhet ofta är betydande. Även förslaget om ett långsiktigt uppdrag till Universitets- och högskolerådet att främja lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande, bland annat genom att vidareutveckla

och förvalta systemstödet Valda, medför att lärosätenas arbete underlättas.

I avsnitt 5.7.4 gör Valideringsdelegationen bedömningen att en särskild ersättning bör utbetalas till universitet och högskolor för tillgodoräknanden som baseras på kunskaper och färdigheter som utvecklas på annat sätt än genom svensk eller utländsk högskoleutbildning. Med en särskild ersättning, vid sidan av takbeloppen, åtgärdas problemet med motverkande ekonomiska incitament för lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande.

Sammantaget bedöms dessa förslag leda till att lärosätena ges goda förutsättningar att etablera permanenta strukturer för arbetet med bedömning av reell kompetens och att arbetet med erkännande av tidigare lärande för tillgodoräknande underlättas.

Åtgärder behöver också vidtas av lärosätena själva för att förbättra tillgång och kvalitet i valideringsarbetet. Delegationen lämnar två rekommendationer om åtgärder på lokal nivå som syftar till att ge långsiktigt goda förutsättningar för universitet och högskolors arbete med validering och bedömning av tidigare lärande för tillgodoräknande. I avsnitt 5.4.5 rekommenderas att lärosätena samarbetar för att ta fram gemensamma riktlinjer om arbetet med erkännande av tidigare lärande. För ett kvalitetssäkrat och likvärdigt arbete med tillgodoräknande rekommenderas också att lärosätena skapar en central ingång för ansökningar om bedömningar och en mer centraliserad hantering av beslut om tillgodoräknande vid respektive lärosäte (avsnitt 5.5.3).

8.5.2 Förbättrad redovisning av tillgodoräknande

Även förslaget i avsnitt 5.7.2 om förbättrad redovisning av tillgodoräknande har konsekvenser för universitet och högskolor. Lärosätena redovisar redan tillgodoräknanden i Ladok, men i dagsläget stödjer inte systemet en uppdelning av grunden för de beslut som fattas. Detta innebär att även lärosätena själva har svårt att överblicka omfattningen av den bedömningsverksamhet som görs i den egna organisationen.

Med utredningens förslag om stöd för utveckling av Ladok som stödjer redovisningen förenklas lärosätenas arbete.

8.5.3 Tillgodoräknande inom en uppdragsutbildning

Utredningens förslag i kapitel 6 innebär att universitet och högskolor ska kunna erbjuda möjlighet till tillgodoräknande baserat på deltagarnas tidigare lärande inom uppdragsutbildning. Förslaget öppnar nya möjligheter för universitet och högskolor att utveckla uppdragsutbildning som svarar mot olika uppdragsgivares behov. Förslaget kan även bidra till en ökad profilering inom högskolesektorn och till att nya arenor utvecklas för samverkan mellan högskola och arbetsliv.

8.5.4 Förhandsbesked om tillgodoräknande

I avsnitt 7.4 görs bedömningen att Universitets- och högskolerådet (UHR) bör få i uppdrag att efter avslutad försöksverksamhet ansvara för utlåtanden med förhandsbesked om tillgodoräknanden. På så sätt centraliseras ansökningarna om sådana förhandsbesked. Vissa lärosäten bör enligt bedömningen i avsnitt 7.5 få i särskilt uppdrag att genomföra bedömningarna som ska tjäna som underlag för de utlåtanden med förhandsbesked som UHR sedan utfärdar. En centraliserad process för ansökan om förhandsbesked och att vissa lärosäten får ansvar för bedömningarna innebär att dubbelarbete kan undvikas för universitet och högskolor.

8.6 Konsekvenser för berörda myndigheter

8.6.1 Universitets- och högskolerådet

Långsiktigt uppdrag och stöd till fortsatt utveckling

Utredningens förslag i avsnitt 5.7.3 innebär att Universitets- och högskolerådet (UHR) får en ny uppgift i instruktionen, ett långsiktigt uppdrag att främja lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande. Myndigheten har redan flera främjandeuppdrag, bland annat uppdrag att främja breddad rekrytering vilket har en tydlig koppling till det föreslagna nya uppdraget. Sedan 2016 har myndigheten haft ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet att stödja och samordna lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens. Ett uppdrag som anges i instruktionen i stället för i de årliga reglerings-

breven ger bättre planeringsförutsättningar för myndigheten vad gäller bland annat kompetensförsörjning på området. Det visar också för såväl UHR som för lärosätena att bedömning av tidigare lärande inte är en tidsbegränsad projektverksamhet utan utgör en ordinarie uppgift.

I avsnitt 5.7.3 föreslås också att den pågående pilotverksamheten med validering och bedömning av reell kompetens ska förlängas till och med 2020. UHR har byggt upp en projektorganisation för pilotverksamheten. Förlängningen kan ta tillvara på tidigare erfarenheter vilket ger hög nytta för utvecklingsarbetet 2019 och 2020.

Tillgodoräknande inom uppdragsutbildning

Förslaget i kapitel 6 om tillgodoräknande inom uppdragsutbildning medför att Universitets- och högskolerådet kan behöva se över om justeringar behöver göras i myndighetens föreskrifter om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Utlåtande om förhandsbesked om tillgodoräknande

Utredningens bedömningar i avsnitt 7.4 innebär att Universitets- och högskolerådets (UHR) nuvarande försöksverksamhet bör övergå till ett långsiktigt uppdrag att utfärda förhandsbesked om tillgodoräknande för såväl yrkesverksamma som nyanlända med bristfällig dokumentation av sina tidigare studier eller som har avbrutna eftergymnasiala studier. UHR utfärdar redan utlåtanden om utländska fullständiga utbildningar. Det befintliga uppdraget om försöksverksamhet med en särskild valideringsinsats pågår till 2020 och ger utrymme att utveckla metoder och processer för hanteringen inför att ett permanent uppdrag.

Enligt bedömningen i avsnitt 7.6 bör UHR ges i uppdrag att hantera avgifter för en ansökan om utlåtanden om förhandsbesked från och med 2021. Myndighetens hanterar redan avgifter för t.ex. högskoleprovet.

8.6.2 Universitetskanslersämbetet

Delegationens förslag i avsnitt 5.7.5 innebär att Universitetskanslersämbetet ges i uppdrag att genomföra en samlad granskning av lärosätenas arbete med erkännande av tidigare lärande. Tematiska granskningar ingår i det nya kvalitetssäkringssystem som Universitetskanslersämbetet implementerar och som ska gälla fram till och med 2022. Förslaget innebär att en av de tematiska granskningar som planeras mot slutet av den innevarande granskningscykeln bör inriktas mot erkännandeområdet. Den föreslagna tematiska granskningen bedöms kunna genomföras utan särskilt resurstillskott.

8.6.3 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har en central roll för att bistå såväl nyanlända invandrare som andra arbetssökande att hitta rätt väg till ett arbete. En viktig del i uppdraget är att vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen uppmärksamma om en person har behov av att validera sin kompetens på högskolenivå för att han eller hon ska öka sina chanser att komma vidare till ett arbete där kompetensen tas tillvara. Med en centraliserad process för utlåtanden med förhandsbesked om tillgodoräknanden (kapitel 7) förbättras Arbetsförmedlingens möjligheter att ge nyanlända kvalificerad vägledning till jobb och utbildning.

Med möjlighet till tillgodoräknande inom en uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (kapitel 6) kan användningsområdet breddas för den uppdragsutbildning som Arbetsförmedlingen anskaffar. Detta innebär att myndigheten får ökade möjligheter att möta olika arbetssökandes behov på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

8.7 Konsekvenser för arbetsgivare, omställningsorganisationer m.m.

Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor är ett viktigt verktyg för att möta arbetsgivares behov av kompetensförsörjning och kompetensutveckling för sina anställda. På samma sätt kan uppdragsutbildning fylla en viktig funktion för att omställningsorganisa-

tioner ska kunna ge stöd till personer som behöver söka sig ett nytt arbete eller yrkesområde. Med möjlighet till tillgodoräknande inom en uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (kapitel 6) kan användningsområdet breddas för uppdragsutbildning både av arbetsmarknadsskäl och för vidareutbildning av anställda. Utbildningen kan bli mer kostnadseffektiv om den kan förkortas för de deltagare som redan har utvecklat en del av de kunskaper och färdigheter som utbildningen avser.

Även förhandsbesked om tillgodoräknande (kapitel 7) är ett verktyg som kan underlätta omställningsorganisationernas stöd till personer som varslats om uppsägning att hitta en väg vidare till ett nytt arbete. För arbetsgivare kan förhandsbesked om tillgodoräknande ge möjligheter att stimulera anställda till vidareutveckling av sin kompetens.

8.8 Konsekvenser för personlig integritet

Förslagen i avsnitt 5.7.2 om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor innebär att något fler personuppgifter om studenter kommer att registreras både i statliga högskolors studieregister och i Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister. Vidare innebär bedömningen i avsnitt 7.4, att uppdra åt Universitets- och högskolerådet att ansvara för bedömning av tidigare lärande på eftergymnasial nivå för förhandsbesked om tillgodoräknande, att myndigheten kommer att behöva behandla personuppgifter om de som ansöker om ett utlåtande om förhandsbesked avseende tillgodoräknande.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsförordningen) träder i kraft den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen blir direkt tillämplig i varje medlemsstat och reglerar bland annat när behandling av personuppgifter är tillåten. Behandling av personuppgifter är endast laglig om åtminstone ett av de villkor som anges i artikel 6 är uppfyllt. I propositionen *Ny dataskyddslag* (prop. 2017/18:105) föreslås en ny lag med bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning träda i kraft

den 25 maj 2018. Genom dataskyddslagen upphävs personuppgiftslagen (1998:204) som gäller vid behandling av personuppgifter i dag.

8.8.1 Redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Registrering av uppgifter om studier inom utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid statliga universitet och högskolor ska enligt förslagen i avsnitt 5.7.2 även innefatta registrering av grunden för tillgodoräknandet. Vidare ska Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister även innehålla uppgifter om tillgodoräknade inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå på samma sätt som det i dag registreras vid tillgodoräknande inom utbildning på forskarnivå. Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister ska vid beslut om tillgodoräknande även innehålla grunden för tillgodoräknandet inom utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor har behandlats i betänkandet *EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet* (SOU 2017:49). Förordningen anses vara förenlig med dataskyddsförordningen och den föreslagna dataskyddslagen. Det finns två rättsliga grunder för den behandling av personuppgifter som anges i förordningen. Den ena är fastställda rättsliga förpliktelser för statliga högskolor och Statistiska centralbyrån att föra register i enlighet med artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § i den föreslagna dataskyddslagen. Den andra rättsliga grunden är fastställda uppgifter av allmänt intresse i enlighet med första ledet i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § 1 i den föreslagna dataskyddslagen.

De rättsliga grunderna som fastställts för behandling av personuppgifter i förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor blir tillämpliga även för den behandling av personuppgifter som följer av förslagen i avsnitt 5.7.2.

8.8.2 Universitets- och högskolerådets utlåtanden

Universitets- och högskolerådet behandlar personuppgifter vid bedömning av utländska utbildningar. Uppdraget att ansvara för bedömning av utländska utbildningar regleras i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter vid bedömning av utländska utbildningar är allmänt intresse, dvs. artikel 6.1 e första ledet i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § 1 i den föreslagna dataskyddslagen.

Om Universitets- och högskolerådet ges ett uppdrag i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.4 att utöver bedömning av utländsk utbildning även ansvara för bedömning av tidigare lärande på eftergymnasial nivå för ett förhandsbesked om tillgodoräknande bör även detta uppdrag regleras i myndighetens instruktion. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter vid bedömning av tidigare lärande på eftergymnasial nivå blir då, precis som vid bedömning av utländska utbildningar, ett allmänt intresse.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

12 kap.

2 §

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

- tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

- genom *tidigare utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt har utvecklat kunskaper och färdigheter* som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, eller

- den 15 mars 2010 är verksamma som rektorer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om skyldigheten för varje huvudman att låta rektorer gå en särskild befattningsutbildning eller motsvarande utbildning för rektorer. Paragrafen innehåller även vissa undantag från denna skyldighet.

Andra stycket har ändrats på så sätt att en rektor som genom tidigare utbildning, i yrkesverksamhet eller på annat sätt har utvecklat kunskaper och färdigheter som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförats med sådan utbildning, inte behöver gå

den särskilda befattningsutbildningen för rektorer eller motsvarande utbildning. I dag gäller undantaget enbart kunskaper som förvärvats genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet. Paragrafen har utvidgats till att även omfatta kunskaper och färdigheter som utvecklats på annat sätt i enlighet med förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer. Exempel på kunskaper och färdigheter som har utvecklats på annat sätt är icke-formellt lärande genom t.ex. studiecirklar, arbetsmarknadsutbildning och personalutbildning samt kunskaper och färdigheter som utvecklats genom informellt lärande i t.ex. oavlönat volontärarbete, föreningsliv och praktik.

Vissa ord i andra stycket har bytts ut enbart för att motsvara ordalydelsen i förordningen för befattningsutbildningen. *Annan* utbildning har ändrats till *tidigare* utbildning och *yrkeserfarenhet* har ändrats till *yrkesverksamhet*. Slutligen har ordet *förvärvat* bytts ut mot *utvecklat* och ett tillägg har gjorts för att förtydliga att man utöver *kunskaper* även utvecklar *färdigheter*. Dessa ändringar har gjorts för att bättre stämma överens med högskolelagen som bland annat anger att högskoleutbildning ska utveckla studenternas kunskaper och färdigheter. I dag anges enbart kunskaper i lagtexten.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av ledamoten Malin Jönsson

Jag befarar att Valideringsdelegationens *bedömning i avsnitt 7.4* inte uppnår avsedd nyttoeffekt. Syftet med ett förhandsbesked är, enligt min mening, att ge individen ett så tydligt underlag som är möjligt i studie-och karriärplanering, för att kunna fatta ett välgrundat beslut. Målet ur individens perspektiv är att få en uppfattning om vad som de facto kommer att tillgodoräknas. Jag anser inte att delegationens bedömning leder fram till det som individen efterfrågar. Ett förhandsbesked kan inte bli juridiskt bindande, då en bedömning och validering behöver styras mot en kvalifikation eller motsvarande.

Jag anser att högst effekt uppnås om förhandsbeskedet ges vid den lärosätesinstitution där ett eventuellt framtida beslut om tillgodoräknande tas. Vägledning sker redan i dag på lärosätena, och jag föreslår därför att lärosätena får ett utvidgat vägledaruppdrag, bestående i att koppla det vägledande samtalet till ett skriftligt omdöme om vad av individens reella kompetens som kan komma i beaktande för beslut om tillgodoräknande, om och när individen söker och blir antagen till utbildning.

Referenser

- Andersson P (2017) "Validation as a learning process", i *Learner at the Centre*, s. 121–127, Houten/Aarhus: European Centre for Valuation of Prior Learning/VIA University College.
- Andersson, P & M Danielsson (2011) "Reell kompetens som resurs i högre utbildning?" i *Högre utbildning*, Vol 1, Nr 1 s. 3–14.
- Andersson, P & A Fejes (2010) *Kunskapers värde – validering i teori och praktik*, Studentlitteratur.
- Analysgruppen för arbetet i framtiden (2015) *Livslångt lärande för framtidens arbetsmarknad*, Delrapport 1, Kansliet för strategi- och framtidsfrågor, Statsrådsberedningen.
- Analysgruppen för arbetet i framtiden (2016) *Arbetet i framtiden*, Slutrapport, Kansliet för strategi- och framtidsfrågor, Statsrådsberedningen.
- Associatie Universiteit Gent (2017) *RPAC-Guide 2017*.
- Bergan, S (2014) "Origins, history and evolution of the Lisbon Recognition Convention: A view of the past and a look at the future", i Bergan, S och C Blomqvist (eds) *The Lisbon Recognition Convention at 15: Making fair recognition a reality*, Council of Europe Higher Education Series No 19.
- Cedefop (2014) *European inventory on validation of non-formal and informal learning 2014: Country report France*.
- Cedefop (2015) *European Guidelines for Validating Non-formal and Informal Learning*, Cedefop reference series No 104, Luxembourg.
- Cedefop (2016a) *Country report France – 2016 update to the European inventory on validation of non-formal and informal learning*.
- Cedefop (2016b) *Belgium-Flanders Country report – 2016 update to the European inventory on validation of non-formal and informal learning*.

- Cedefop (2016c) *Funding validation*, A thematic report for the 2016 update to the European inventory on validation of non-formal and informal learning, Luxembourg: Publications Office.
- Cedefop (2017) *European inventory on validation of non-formal and informal learning – 2016 update, Synthesis report*. Luxembourg: Publications Office.
- Cedefop (2018) *National qualifications framework developments in European countries: analysis and overview 2015–2016*, Cedefop research paper No 65, Luxembourg: Publications Office.
- Council of Europe (1997) *Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*.
- Council of Europe (2017) *Recommendation on the recognition of refugees' qualifications under the Lisbon Recognition Convention and Explanatory Memorandum*, DGII/EDU/HE, 3 rev. Paris/Strasbourg 14 November 2017.
- Ds 2016:24 *Validering med mervärde*, Utbildningsdepartementet.
- Europeiska unionens råd (2004) *Common European Principles for the Identification and Validation of Non-formal and Informal Learning*, EDUC 101 SOC 220, No 9175/04.
- Europeiska unionens råd (2008) *Rekommendationen om EQF*, EUT C 111, 6.5.2008.
- Europeiska unionens råd (2012) *Rådets rekommendation av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande*, 2012/C 398/01.
- EU-kommissionen (2012) *Bologna Process Implementation Report*.
- EU-kommissionen (2015) *Bologna Process Implementation Report*.
- EU-kommissionen (2016) *A New Skills Agenda for Europe – Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness*, Bryssel, 10.6.2016, COM(2016) 381.
- Försvarshögskolan (2017) *Riktlinjer för erkännande av tidigare studier/reell kompetens inom uppdragsutbildning*, Ö 268/2017.
- Glasgow Caledonian University (2011) *Recognition of Prior Learning at GCU*, GCU RPL Policy, Revised October 2016.
- Göteborgs universitet (2018) *Göteborgs universitets årsredovisning 2017*.

- Haikola L (2016) "Samverkan inom högskolesektorn", i *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, Statskontoret.
- Högskolan Dalarna (2013) *Handläggningsordning för validering av reell kompetens*, Dnr DUC 2013/831/80.
- Högskoleverket (1998) *Tillgodoräknande av kurs*, Tillsynsrapport.
- Högskoleverket (2004) *Tillgodoräknande av tidigare utbildning och yrkesverksamhet*.
- Högskoleverket (2009) *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräknande*, Högskoleverkets rapportserie 2009:21 R.
- Jusek (2011) *Är det lönsamt att satsa på kvalificerade insatser för invandrade akademiker?*
- Jusek (2017) *Rätt jobb åt utrikes födda akademiker*, En samhälls-ekonomisk beräkning av en fungerande jobbkedja.
- Kolb D A (1984) *Experiential learning: Experiences as the source of learning and development*, Englewood Cliffs, N J: Prentice Hall
- Landell E (2015) *Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet*, Underlagsrapport 4 till Analysgruppen för arbetet i framtiden, Kansliet för strategi- och framtidsfrågor, Statsrådsberedningen.
- Malmö högskola (2017) *Struktur för valideringsprocesser vid Malmö högskola*.
- Nuffic (2016) *The European Recognition Manual for Higher Education Institutions*, second edition.
- OECD (2015) *Education at a Glance*, OECD Indicators.
- OECD (2016a) *Getting Skills Right: Sweden*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016b) *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017) *Making integration work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications*, OECD Publishing, Paris.
- Prop. 1992/93:1 *Frihet för kvalitet*.
- Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan*.
- Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.
- Prop. 2006/07:107 *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet*.
- Prop. 2008/09:175 *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*.

- Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015.*
- Prop. 2014/15:100 *2015 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016.*
- Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:204 *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande.*
- QAA Scotland (2014) *Recognition of Prior Learning, National Framework for Scottish Higher Education*, QAA 697, April 2014.
- Rekryteringsdelegationen (2004) *Breddad rekrytering – en fråga om visioner, incitament och attityder*, Dnr 22/04.
- Riksrevisionen (2011) *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?* RiR 2011:16
- Riksrevisionen (2016) *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*, RiR 2016:15.
- Saco (2015a) *Vad kostar en akademiker?* En jämförelse av utbildningskostnaden för en svenskutbildad och en invandrad akademiker.
- Saco (2015b) *Sveriges utrikes födda akademiker.*
- SCB (2013) *Ingenjörerna*, En djupanalys av ingenjörutbildade och personer med ett ingenjörssyrke, Temarapport 2013:1.
- SCB (2014) *Vuxnas deltagande i utbildning 2011/2012*, Temarapport 2014:3.
- SCB (2017) *Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2015/16*, Statistiska meddelanden UF 20 SM 1701.
- Socialstyrelsen (2016) *Krav på behörighet inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård – uppföljning av lagändring.*
- Sonnerby P (2012) *Lärda för livet? En ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:7, Finansdepartementet.
- SOU 2004:29 *Tre vägar till den öppna högskolan*, Betänkande av Tillträdesutredningen.
- SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*, Betänkande av utredningen om högskolans utbildningsutbud.
- SOU 2015:90 *Utbildning för framtidens arbetsmarknad*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015.

- SOU 2016:85 *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle*, fyra temarapporter.
- SOU 2017:18 *En nationell strategi för validering*, Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019.
- SOU 2017:20 *Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning*, Betänkande av Tillträdesutredningen.
- SOU 2017:49 *EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet*, Betänkande av Utbildningsdatautredningen.
- Stockholms universitet (2015) *Validering för tillgodoräknannde inom Lärarlyftet*, Lärosätets manual för funktionerna kartläggare, bedömare och beslutsfattare.
- Stockholms universitet (2016) *Validering inom Lärarlyftet II*, slutrapport 2016-01-08, Dnr SU FV-6.5-1833-14.
- Strut (2018) *Övergripande modellförslag för styrning av universitet och högskolor*, U 2017:05, Promemoria 2018-01-04.
- Svenskt Näringsliv (2017) *Integration för tillväxt*, En samhälls-ekonomisk beräkning av två reformer för snabbare etablering av invandrade akademiker.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (2003) *SUHF:s projekt om validering av reell kompetens*, Slutrapport oktober 2003.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (2003) *Rekommendationer för arbetet med att validera reell kompetens inom högskolan*, Dnr 42/03.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (2004) *Validering av reell kompetens inom högskolan år 2004 – hur har det gått?* Reflektioner och förslag från en arbetsgrupp inom SUHF, december 2004.
- SÖ 2001:46 *Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen*, Lissabon den 11 april 1997, Sveriges internationella överenskommelser, Utrikesdepartementet.
- TCO (2017) *Återkommande utveckling – Förslag till ett omställningsuppdrag för högskolan*, TCO-rapport 1/17.
- Unesco (2017) *Global Convention on the Recognition of Higher Education Qualifications*, presenterad i september 2017.

- Unionen (2016) *Förslag till utbildnings- och valideringsprojekt med anledning av omfattande sparpaket på Ericsson*, 2016-11-10, N2016/06364/RTS.
- Universitetskanslersämbetet (2014a) *Tillsynsbesöket vid Högskolan i Halmstad 2013*, Rapport 2014:5.
- Universitetskanslersämbetet (2014b) *Tillgodoräknande i utbildning på forskarnivå*, Effektivitetsanalys 2014:5.
- Universitetskanslersämbetet (2015) *Standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning (ESG)*, Översättning av Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), antagna vid ministerkonferensen i Jerevan, maj 2015.
- Universitetskanslersämbetet (2016a) *Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning*, Rapport 2016:15.
- Universitetskanslersämbetet (2016b) *Vägledning för granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete*.
- Universitetskanslersämbetet (2016c) *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*, Rapport 2016:18.
- Universitetskanslersämbetet (2017a) *Vägledning för tillsyn av lärosätenas regeltillämpning*, Pilotstudie.
- Universitetskanslersämbetet (2017b) *Universitets och högskolors arbete med att främja en hållbar utveckling*.
- Universitetskanslersämbetet (2017c) *Rapportering av uppdrag att utveckla uppföljningen av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande*, Reg nr 111-95-17.
- Universitetskanslersämbetet (2017d) *Universitet och högskolor – Årsrapport 2017*, Rapport 2017:8.
- Universitetskanslersämbetet (2018) *Vägledning för tillsyn av lärosätenas regeltillämpning*.
- Universitets- och högskolerådet (2016) *En särskild valideringsinsats – avrapportering av regeringsuppdrag*, Dnr 1.1.1-365-2016.
- Universitets- och högskolerådet (2018) *Årsredovisning 2017*.
- Valideringsdelegationen (2008) *Valideringsdelegationens slutrapport – Mot en nationell struktur*.
- Vidareutbildning av lärare (2016) *Validering av förskolepedagogiskt område*, VAL, Rapport 2016:1.

- Vidareutbildning av lärare (2017) *Validering av ämnesdidaktik inklusive metodik*, VAL, Rapport 2017:1.
- Werquin, P (2010) *Recognition of Non-Formal and Informal Learning: Country Practices*, OECD, Paris.

Kommittédirektiv 2015:120

En samordnad utveckling av validering

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2015

Sammanfattning

En kommitté i form av en nationell delegation ska följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet på den nationella och regionala nivån. Delegationen ska också lämna förslag på en nationell strategi för validering som präglas av effektivitet, långsiktighet och överblickbarhet och som gynnar utvecklingen av hållbara och generella strukturer för validering på nationell och regional nivå.

Delegationen ska bl.a.

- lämna förslag på en nationell strategi för validering,
- verka för att en samsyn på validering, dess innebörd och funktion etableras inom utbildningsväsendet och arbetslivet,
- följa och analysera omfattningen och resultatet av validering inom utbildningsväsende och arbetsliv,
- sprida kunskap om goda exempel i fråga om validering,
- arbeta för att information om validering som tillgodoser den enskildes behov görs tillgänglig,
- lämna förslag till regeringen och ta behövliga initiativ till förändringar som stärker valideringsarbetet inom utbildningsväsendet och arbetslivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 december 2019.

En samordnad utveckling av validering behöver främjas

Med validering avses en strukturerad bedömning och ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person har oberoende av hur de har förvärvats. Validering syftar till att individen ska kunna få en kvalifikation, dvs. ett formellt intyg på att kompetensen motsvarar fastställda och erkända kriterier inom utbildning eller arbetsliv. Validering lyfts inom både EU och av OECD fram som ett viktigt verktyg för det livslånga lärandet, för ökad anställningsbarhet och för en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Validering av reell kompetens kan ge enskilda individer behörighet till utbildning, bidra till att effektivare utbildningsinsatser kan erbjudas och leda till en snabbare etablering och omställning på arbetsmarknaden. Ur ett tillväxtperspektiv bör validering ingå i strategier för kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Det är alltså motiverat av flera skäl att personer med behov av och förutsättningar för validering har tillgång till sådan. Väl fungerande system för validering inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet bedöms kunna bidra till betydande samhällsekonomiska vinster.

Europeiska unionens råd beslutade mot bakgrund av sådana överväganden i december 2012 en rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande (2012/C 398/01). Sverige tillstyrkte rekommendationen vilken förväntas vara införd senast 2018. Regeringen har vidare aviserat att ett sammanhållet, nationellt och permanent system för validering ska införas (prop. 2014/15:1) och påtalat att valideringsprocesserna behöver bli effektivare (prop. 2014/15:100).

Uppdraget att främja en samordnad utveckling av validering

Omfattningen och värdet av validering är beroende av att det finns utvecklade strukturer som möjliggör validering, att validering är tillgänglig i praktiken och att valideringen genomförs med hög kvalitet. Dagens system behöver förbättras i flera av dessa avseenden. En samsyn bland aktörer och intressenter i fråga om validering, dess innebörd och funktion utgör vidare en grundläggande förutsättning för att ett fungerande, sammanhållet och transparent system ska utvecklas. Med anledning av detta behöver en nationell strategi för validering tas fram. Strategin ska bidra till ett effektivt, långsiktigt

och överblickbart system för validering, liksom en förbättrad samordning mellan aktörer och intressenter inom utbildningsväsendet, arbetsmarknaden, branscher och organisationer inom arbetslivet samt organ som ansvarar för utfärdandet av olika kvalifikationer.

En nationell delegation ska under en begränsad tid ha till uppgift att följa, stödja och driva på utvecklingsarbetet för att skapa ett effektivare system för validering på nationell och regional nivå. Uppdraget att främja en samordnad utveckling av validering omfattar valideringsfrågor inom gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskolan, högskolan, övriga eftergymnasiala utbildningar, folkbildning samt verksamhet inom arbetsmarknad och arbetsliv som syftar till validering av reell kompetens. Uppdraget omfattar även valideringsfrågor som kan beröra utfärdandet av kvalifikationer som särskilda organisationer eller organ ansvarar för. Det ska genomföras med hänsyn till varje verksamhetsområdes särskilda förutsättningar.

Delegationen ska

- verka för att konkreta åtgärder initieras och genomförs som gynnar utvecklingen av hållbara strukturer för validering,
- när det gäller regionala strukturer för validering beakta behov av stöd och samverkan för att utvecklingen ska gå framåt,
- lämna förslag på en nationell strategi för validering,
- arbeta för att en samsyn på validering, dess innebörd och funktion etableras i utbildningsväsendet, branscher och organisationer inom arbetsliv samt myndigheter som validerar i syfte att pröva behörighet till yrke, och
- arbeta för att strukturer för validering på regional och nationell nivå och inom utbildning och arbetsliv blir överblickbara, effektiva och hållbara i ett långsiktigt perspektiv.

Validering ska vara ett naturligt inslag i utbildning och arbetsliv

Utvecklingen av metoder inom valideringsområdet och tillämpningen av dem har gått framåt och gett validering en högre grad av legitimitet. Det kvarstår dock ännu brister som sammantaget begränsar tillgången till och värdet av validering. Det är angeläget att validering betraktas som ett naturligt inslag inom utbildningsväsendet

och i arbetslivet. Viktiga utvecklingsområden som behöver uppmärksammas är bl.a. validering av nyanlända invandrares utbildning, kunskaper och kompetens och hur branschernas valideringsmodeller kan anpassas för att fungera för individer med varierande bakgrund och förutsättningar. Även myndigheters arbete med validering som syftar till att pröva behörighet till ett yrke ska uppmärksammas. Det är vidare viktigt att insatser som utvecklas med fokus på enskilda grupper i samhället utformas så att de blir fungerande delar av långsiktiga och generella strukturer för validering och inte får karaktären av särlösningar.

Delegationen ska därför

- verka för att valideringsinsatser ges en utformning som kan möta olika individers behov och fungera inom ramen för långsiktiga och generella strukturer för validering.

Brister i informationen om valideringens omfattning

Det saknas tillförlitliga uppgifter om valideringens omfattning och resultat. Tillgången till validering varierar också i hög grad mellan olika regioner, yrkesområden och utbildningsområden. Det finns behov av att samordnat redovisa hur systemet för validering utvecklas för att på så sätt också kunna identifiera eventuella ytterligare utvecklingsbehov. Det finns också behov av att sprida kunskap om goda exempel som kan inspirera såväl enskilda som ansvariga myndigheter och berörda inom arbetslivet. Tillgången till informationen om validering som den enskilde kan tillgodogöra sig behöver också förbättras på olika sätt.

Delegationen ska i samverkan med berörda myndigheter på nationell och regional nivå

- följa och analysera omfattningen och resultatet av validering inom utbildning och arbetsliv,
- sprida kunskap om goda exempel i fråga om validering, och
- arbeta för att information om validering som tillgodoser den enskildes behov görs tillgänglig.

Identifiera behov av utvecklingsinsatser och förändringar

För att validering ska bli ett accepterat, effektivt och tillförlitligt inslag i utbildningsväsende och arbetsliv kan det finnas behov av olika åtgärder och insatser som delegationen uppmärksammar efterhand. Sådana kan komma att identifieras bl.a. vid kontakter med verksamheter inom olika sektorer och genom de sammanställningar och analyser som ska göras. Behoven av åtgärder och insatser kan skilja sig åt mellan olika verksamhetsområden beroende på deras olika förutsättningar och mål. Delegationen bör i kontakterna med branscher och organisationer i arbetslivet uppmärksamma identifierade utvecklingsbehov. Delegationens förslag bör vidare ta hänsyn till eventuella övriga insatser på nationell och regional nivå som syftar till att främja validering.

Delegationen ska

- lämna förslag till regeringen om behövliga och konkreta förändringar som stärker valideringsarbetet inom utbildning och arbetsliv, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Delegationen ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag.

Uppdragets genomförande och redovisning

Delegationen ska ledas av en ordförande och bestå av högst 14 andra ledamöter som representerar bl.a. relevanta branscher och parter inom arbetslivet, närmast berörda myndigheter och regionala organ. En expertgrupp ska stödja delegationens arbete. Delegationen ska inhämta synpunkter från och hålla kontakt med de myndigheter och organisationer på nationell och regional nivå som berörs av uppdraget och de åtgärder som delegationen föreslår.

Delegationen ska regelbundet hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet) underrättat om hur uppdraget fortskrider. En redovisning ska lämnas den 1 april

varje år. Förslag till åtgärder som delegationen anser är nödvändiga under sin löpande verksamhet ska redovisas i delbetänkanden.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 december 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]
Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]

Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]