

Förord

Denna promemoria har utarbetats inom Utbildningsdepartementet. Promemorian baseras i huvudsak på resultat från det uppdrag som departementsrådet Elin Landell den 8 april 2014 fick att biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att utreda överblickbara system för validering (U2014/3014/SAM). Uppdraget genomfördes med stöd av en arbetsgrupp med företrädare från Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet. Under uppdragets genomförande skedde löpande samråd med berörda myndigheter och organisationer på nationell såväl som regional nivå. Uppdraget redovisades den 24 april 2015.

Som separata bilagor redovisas i denna promemoria dels en översikt över grannländernas valideringssystem, dels en kartläggning av omfattningen av validering i Sverige som sammanställts respektive genomförts under ovan nämnda uppdrag. Kartläggningen är baserad på en enkät till landets kommuner om validering i vuxenutbildningen och genomfördes i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting.

Vissa förslag som utarbetades under genomförandet av uppdraget har omhändertagits i regeringens budgetproposition för 2016 (prop. 2015/16:1) och har resulterat i olika särskilda beslut om uppdrag m.m. Det gäller bl.a. utvecklandet av kurser om validering för studie- och yrkesvägledare, framtagande av valideringsstandard i samarbete med olika branscher samt stöd för lärosätenas arbete med att utveckla processer och varaktiga strukturer för bedömning av reell kompetens.

Innehåll

Förord	1
1 Sammanfattning	9
2 Författningsförslag	15
2.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	15
2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1124) om avgifter för provning inom skolväsendet	19
2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.....	21
2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	23
3 Validering – vad är det?	25
3.1 Inledning.....	25
3.2 Vad betyder validering?	25
3.2.1 Hur valideringen utförs är viktigt	27
3.2.2 Erkännandet är centralt.....	27
3.2.3 Syftet är att erhålla en kvalifikation.....	28
3.2.4 Kartläggning är en del i en valideringsprocess	29
3.2.5 Bedömning av utländsk utbildning och valideringsbegreppet.....	29
3.3 Vad innebär begreppen lärande och kompetens?.....	30
3.3.1 Lärande kan ske på olika sätt	30

3.3.2	Det finns olika former av kompetens	31
3.4	Myndigheten för yrkeshögskolans kriterier och riktlinjer för validering	32
4	Validering i Sverige – behovet av fortsatt utveckling.....	35
4.1	Varför behövs validering?	35
4.1.1	Kompetens kan tydliggöras oberoende av hur den förvärvats	35
4.1.2	Validering är en del i infrastrukturen för livslångt lärande.....	35
4.2	Statliga insatser för att främja utvecklingen av validering.....	36
4.2.1	En definition av validering infördes i skollagen	36
4.2.2	Rekryteringen till högre utbildning breddades	37
4.2.3	Valideringsdelegationen arbetade 2004–2007.....	37
4.2.4	Olika valideringsprojekt för att tillvarata nyanländas yrkeskompetens har genomförts	38
4.3	Validering inom ramen för EU-samarbetet	40
4.3.1	Validering har fått ökad uppmärksamhet på europeisk nivå.....	40
4.3.2	Principer och riktlinjer för validering av icke-formellt och informellt lärande har utarbetats inom EU	41
4.3.3	Sverige röstade för EU:s rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande.....	41
4.3.4	En europeisk referensram för kvalifikationer har införts	42
4.4	Validering med olika syften	44
4.4.1	Validering används inom utbildning och arbetsliv.....	44
4.4.2	Validering har fått en starkare koppling till arbetsmarknaden	45
4.4.3	Branscherna har utvecklat modeller för validering av yrkeskompetens	46
4.5	Det samhällsekonomiska värdet av validering.....	48

4.5.1	Validering påskyndar etableringen och förbättrar matchningen	48
4.5.2	De samhällsekonomiska vinsterna av validering är betydande	49
4.6	För vem är validering en ändamålsenlig insats?	50
4.6.1	Individen bör ha en hög kunskaps- och kompetensnivå.....	50
4.6.2	Svaga kunskaper i svenska försvårar validering.....	51
4.6.3	Formaliserade intyg minskar arbetsgivares osäkerhet	52
4.6.4	Ett väl fungerande valideringssystem underlättar för arbetsmarknaden	53
4.7	Brister i dagens system för validering.....	54
4.7.1	Valideringssystemet är svårt att överblicka.....	54
4.7.2	Befintliga strukturer för validering behöver utvecklas.....	56
4.7.3	Tillgängligheten är begränsad	57
4.7.4	Kvaliteten behöver förbättras	59
4.7.5	Åtgärder behövs på flera nivåer	60
5	En enhetlig utgångspunkt och samordning med tydligare ansvar för validering	63
5.1	En gemensam uppfattning om vad valideringsbegreppet står för.....	63
5.2	Skolverkets, Universitets- och högskolerådets och Arbetsförmedlingens ansvar bör tydliggöras och samverkan bör öka	65
5.3	Myndigheten för yrkeshögskolan bör få motsvarande uppdrag i fråga om validering och samverkan	68
5.4	Information om validering bör vara lättåtkomlig	70
5.5	Myndigheterna bör få i uppdrag att redovisa omfattningen av validering	73
6	Validering inom kommunal vuxenutbildning	77
6.1	Gällande rätt	77

6.2	Kartläggning ska vara ett delmoment i valideringsprocessen.....	77
6.3	Intyg eller betyg ska kunna utfärdas vid en validering.....	79
6.4	Förhållandet mellan validering och prövning ska bli tydligare.....	81
6.5	Det ska vara en skyldighet för huvudmännen att erbjuda validering	84
7	Validering inom yrkeshögskolan.....	87
7.1	Ökad tydlighet för behörighet genom reell kompetens	87
7.1.1	Gällande rätt.....	87
7.1.2	Behörighetskraven ska förtydligas	89
7.1.3	Ett tydligare ansvar att pröva reell kompetens för tillgodoräknande inom yrkeshögskolan	91
8	Validering inom universitet och högskolor.....	93
8.1	Bedömning av reell kompetens.....	93
8.1.1	Bedömning av reell kompetens och valideringsbegreppet	93
8.1.2	Utveckling av arbetet med bedömning av reell kompetens har påbörjats.....	95
8.1.3	Försöksverksamhet med en utvecklad bedömning av viss utländsk eftergymnasial utbildning	96
8.2	Validering vid uppdragsutbildning	97
8.2.1	Gällande rätt.....	97
8.2.2	Tillgodoräknande av reell kompetens inom uppdragsutbildning ska analyseras vidare.....	97
9	Folkbildningen och validering av kompetenser	99
9.1	Förutsättningar för att det ska vara fråga om en validering.....	100
10	En effektiv valideringsprocess för hälso- och sjukvårdsyrken.....	105

10.1	Behörighetsprövning av Socialstyrelsen	105
10.2	Processen för prövning av utbildningar från tredjeländer och utfärdande av legitimation.....	106
10.3	Kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk läkar-, sjuksköterske- och tandläkarutbildning ...	107
10.4	Snabbspår för nyanlända har presenterats	108
10.5	Socialstyrelsen bör vara ingångsmyndighet.....	109
10.6	Socialstyrelsen bör i ökad omfattning meddela föreskrifter om krav på utbildning.....	111
10.7	Kraven för att en ansökan ska behandlas bör inte ändras nu	112
11	Konsekvensbeskrivning	113
11.1	Inledning.....	113
11.2	Ekonomiska konsekvenser	113
11.2.1	Det är samhällsekonomiskt lönsamt med effektiva system för validering.....	113
11.2.2	Kostnadskonsekvenser.....	114
11.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	117
11.4	Övriga konsekvenser	117
12	Ikraftträdande	121
13	Författningskommentar	123
Bilaga 1	Validering – en utblick	129
Bilaga 2	Kartläggning av validering inom utbildning och arbetsmarknad.....	143

1 Sammanfattning

Validering är viktigt både för individen och samhället

Validering handlar om att synliggöra, värdera, dokumentera och ge erkännande åt människors tidigare lärande och kunskaper. Inom både EU och OECD lyfts validering fram som ett viktigt verktyg för det livslånga lärandet, för ökad anställningsbarhet och för en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Validering kan även ge behörighet till utbildning och bidra till effektivare utbildningsinsatser och en snabbare arbetsmarknadsetablering. Valideringsinsatser är således motiverade av såväl utbildnings-, arbetsmarknads- som näringspolitiska skäl. Väl fungerande system för validering inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet bedöms kunna bidra till betydande samhällsekonomiska vinster.

En enhetlig utgångspunkt för valideringsarbetet

Europeiska unionens råd antog den 20 december 2012 en rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande (2012/C 398/01). Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna ha inrättat arrangemang för validering senast 2018. Sverige röstade för rekommendationen. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 att ett sammanhållet, nationellt och permanent system för validering ska införas (prop. 2014/15:1). I Europeiska unionens råds rekommendation finns en definition av valideringsbegreppet. I denna promemoria görs bedömningen att denna definition bör vara utgångspunkt för det svenska valideringsarbetet.

Tillgången till validering behöver öka

Validering är i första hand en insats för individer med relativt stor kompetens inom områden som täcks av en vedertagen kompetensstandard, men som saknar den formella kvalifikationen som krävs för att få jobb eller för att kunna gå vidare till en utbildning. Undersökningar visar att tillgången till validering i hög grad varierar mellan olika regioner, yrkesområden och kvalifikationsnivåer. Tillgången till validering för personer med behov av och förutsättningar för validering behöver öka. Förslagen i denna promemoria syftar till att tydliggöra ansvaret för validering så att det skapas bättre möjligheter för en nationell och mer överskådlig struktur som bidrar till en ökad tillgänglighet för den enskilde.

Ett effektivt system för validering förutsätter legitimitet inom utbildningsväsende och arbetsliv

En förutsättning för att ett effektivt och ändamålsenligt system för validering ska etableras är att valideringens resultat har legitimitet inom utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden. För att säkra legitimiteten behöver branscherna och berörda myndigheter ansvara för utveckling, utförande och kvalitetssäkring av den validering som leder fram till kvalifikationer som en person kan få inom respektive område. Ett system och en struktur för validering som är hållbara över tid ska inte utformas som en samling tillfälliga insatser eller fokusera på särlösningar för olika grupper. Ansvaret för validering behöver i stället byggas upp inom de reguljära strukturerna för utbildning och arbetsmarknad. Det är en förutsättning för att den möjlighet till validering som finns enligt branschernas valideringsmodell och inom utbildningssystemets olika nivåer ska kunna utnyttjas effektivare.

Skollagens definition av validering behöver förtydligas

Begreppet validering definieras i skollagen som en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. Det finns dock olika tolk-

ningar av vilka processer som begreppet avser. Tidigare utredningar har konstaterat att det råder förvirring kring begreppet. En tydlig begreppsapparat är en förutsättning för att en struktur för validering ska kunna utvecklas på en nationell nivå. Definitionen i skollagen behöver därför förtydligas. Den bör därvid utformas så att den blir förenlig med Europeiska unionens råds rekommendation om validering.

Den inledande kartläggningen inom ramen för studie- och yrkesvägledning bör inte anses utgöra en del i valideringsprocessen. Den fördjupade kartläggning som följer därefter bör däremot vara ett första moment i en valideringsprocess. Det innebär att den fördjupade kartläggningen, till skillnad från i dag, inte ska anses utgöra en validering i sig. Det föreslås att det med validering ska avses en process som består i enstrukturerad kartläggning, bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En validering ska anses ha skett först då samtliga dessa delmoment är avslutade.

Vidare bör skillnaden mellan validering och prövning klargöras i skollagen. Prövning är ett institut som kan leda till betyg. Även en person som inte är antagen till utbildning inom skolväsendet kan begära prövning. När det gäller validering är det tvärtom. Det är endast en person som är antagen till utbildning inom skolväsendet som kan begära att få sina kunskaper validerade. Validering leder normalt till intyg. Om en person som genomgår validering bedöms nå upp till kunskapskraven i en kurs bör dock även valideringen kunna avslutas med en prövning. I sådana fall ska valideringsprocessen avslutas med att ett betyg utfärdas och inte ett intyg. Intyg eller betyg bör vara den enda dokumentation som utfärdas med anledning av en validering.

Även inom folkbildningen bör en valideringsprocess uppfylla de krav på bedömningsmetoder och kompetenskriterier som gäller för att utfärda en kvalifikation på det sätt som framgår av Europeiska unionens råds rekommendation om validering. Kraven bör vara en utgångspunkt oavsett vilken anordnare, institution, organ eller myndighet som utför och dokumenterar resultat av validering. På grund av folkbildningens speciella roll och friare former föreslås dock inte någon författningsreglering av validering inom folkbildningen.

Ansvaret för validering behöver vara tydligt för berörda myndigheter

Det finns ett behov av utökat stöd, i form av t.ex. metodstöd, kompetensutveckling och utveckling av standarder, till de aktörer som utför validering. Ansvar för att ge stöd i kvalitetssäkringsarbetet och följa utvecklingen behöver också vara tydligt för berörda myndigheter som har uppgifter inom valideringsområdet. Samtidigt finns behov av att samordnat följa utvecklingen inom systemets olika delar.

Skolverket, Universitets- och högskolerådet, Arbetsförmedlingen och Myndigheten för yrkeshögskolan bör få i uppdrag att främja och samordna utvecklingen och användningen av validering inom sina respektive verksamhets- och ansvarsområden. Skolverket och Universitets- och högskolerådet bör därutöver få i uppdrag att ge stöd till huvudmän och utbildningsanordnare respektive universitet och högskolor avseende validering. Myndigheten för yrkeshögskolans ansvar för att främja branschernas medverkan i valideringsarbetet och att stödja branscherna i frågor som bl.a. rör kvalitetssäkring av validering bör kvarstå. Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket, Universitets- och högskolerådet och Arbetsförmedlingen bör slutligen få i uppdrag att samverka med berörda myndigheter i syfte att tillsammans skapa ett nationellt sammanhängande valideringssystem.

Ansvaret för att tillhandahålla information om validering som vänder sig till den enskilde bör tydliggöras för varje berörd myndighet. I det ansvaret ska ingå att se till att det på deras publika webbplatser bl.a. finns lättfunnen och lättåtkomlig information som rör den egna sektorn och länkar till motsvarande information hos övriga berörda myndigheter. Berörda myndigheter bör också ges tydliga uppdrag att följa upp omfattningen av validering inom sina respektive verksamhets- och ansvarsområden. I universitets och högskolors arbete, liksom inom yrkeshögskolan, ingår validering i form av bedömning av en sökandes s.k. reella kompetens för behörighet och tillgodoräknande.

Tillgången till validering inom vuxenutbildningen bör stärkas

Möjligheten till validering av reell kompetens finns sedan början av 2000-talet inom vuxenutbildningen och de eftergymnasiala utbildningarna. Trots detta är omfattningen fortfarande blygsam och individens tillgång till validering behöver därför stärkas. Skollagen bör därför ändras så att huvudmannen för vuxenutbildning ska vara skyldig att erbjuda en elev validering.

Behörighetsregler inom yrkeshögskolan bör vara tydligare och enhetligare

Regelverket för behörighet inom yrkeshögskolan kan i vissa avseende uppfattas som otydligt. Behörighetskraven i förordningen om yrkeshögskolan bör därför förtydligas när det gäller sökande som är behöriga därför att de bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, dvs. sökanden som är behöriga genom s.k. reell kompetens. Det bör också förtydligas att även sådana sökanden ska uppfylla eventuella villkor, som krav på särskilda förkunskaper, för att vara behöriga. Kravet på att sådana sökande ska bedömas kunna utöva det yrke som utbildningen förbereder för bör däremot tas bort då något sådant krav inte finns för övriga sökanden. Bestämmelsen om att högst 20 procent av årsplatserna i en utbildning får avsättas för sökanden som är behöriga genom reell kompetens bör också tas bort.

Vidare bör utbildningsanordnarnas skyldighet att pröva reell kompetens för tillgodoräknande inom en utbildning förtydligas.

En mer effektiv valideringsprocess för hälso- och sjukvårdsyrken behövs

Vägen till legitimation för personer med en utbildning inom hälso- och sjukvårdsområdet från tredjeland, dvs. länder utanför EES och Schweiz, är ofta alltför lång och svår att överblicka för individen. Effektiviteten brister i flera led. Samtidigt finns det stora behov av denna kompetens i Sverige och redan måttliga förkortningar av etableringstiden kan ge stora samhällsekonomiska vinster.

Regeringen har avsatt extra resurser för valideringsprocessen för hälso- och sjukvårdsyrken i budgetpropositionen för 2016. Resultatet av dessa satsningar bör avvaktas innan ytterligare förändringar genomförs.

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 20 kap. 42–44 §§ och 21 kap. 21–23 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 20 kap. 43 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

42 §¹

En elev i kommunal vuxenutbildning kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.

Huvudmannen ska erbjuda elever i kommunal vuxenutbildning att få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Med validering avses en process som består i en strukturerad kartläggning, bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En validering har skett först då samtliga dessa delmoment är avslutade.

¹ Senaste lydelse 2015:482.

Rektorn ska verka för att valideringen sker i enlighet med lag och andra författningar.

43 §²

Den som får sina kunskaper och sin kompetens bedömda vid en validering ska ha möjlighet att få dessa dokumenterade skriftligt. Vad som sägs i 3 kap. 19 och 20 §§ om rättelse och ändring av betyg gäller även en slutförd validering.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om validering.

En elev som får sina kunskaper och sin kompetens erkända vid en validering har rätt att få ett intyg.

43 a §

Om det vid en validering bedöms att eleven når upp till kunskapskraven i en kurs som en elev kan få betyg på, ska på elevens begäran valideringsprocessen avslutas genom en prövning för betyg enligt 40 och 41 §§. I sådana fall ska intyg inte utfärdas enligt 43 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om validering.

44 §³

Den som genomgått en kurs i kommunal vuxenutbildning och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än

Den som har genomgått en kurs i kommunal vuxenutbildning och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än

² Senaste lydelse 2015:482.

³ Senaste lydelse 2015:482.

genom betyg ska få ett intyg.

genom betyg ska få ett intyg. I 43 § finns en bestämmelse om skyldigheten att utfärda intyg vid validering.

Huvudmannen ansvarar för att eleverna informeras om möjligheten att få ett intyg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att intyg alltid ska utfärdas efter vissa kurser eller viss utbildning.

21 kap.

21 §

En elev i särskild utbildning för vuxna kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.

Huvudmannen ska erbjuda elever i särskild utbildning för vuxna att få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Med validering avses en process som består i en strukturerad kartläggning, bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En validering har skett först då samtliga dessa delmoment är avslutade.

Rektorn ska verka för att valideringen sker i enlighet med lag och andra författningar.

22 §

Den som får sina kunskaper och sin kompetens bedömda vid en validering ska ha möjlighet att få dessa dokumenterade skriftligt. Vad som sägs i 3 kap. 19 och 20 §§ om rättelse och ändring av betyg gäller även en slutförd validering.

En elev som får sina kunskaper och sin kompetens erkända vid en validering ska ha rätt att få ett intyg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om validering.

23 §

Den som genomgått en kurs i särskild utbildning för vuxna och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. I 18 § andra stycket *och* 19 § finns bestämmelser om att intyg ska utfärdas i vissa andra fall.

Den som *har* genomgått en kurs i särskild utbildning för vuxna och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. I 18 § andra stycket, 19 § *och* 22 § finns bestämmelser om att intyg ska utfärdas i vissa andra fall.

Huvudmannen ansvarar för att eleverna informeras om möjligheten att få ett intyg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att intyg alltid ska utfärdas efter vissa kurser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1124) om avgifter för provning inom skolväsendet

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1991:1124) om avgifter för provning inom skolväsendet ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2016:452 *Föreslagen lydelse*

1 §

Huvudmannen för utbildningen får ta ut en avgift av den som vill gå igenom

1. särskilt anordnad provning i grundskolan,
2. särskilt anordnad provning i gymnasieskolan, om inte annat är föreskrivet,
3. särskilt anordnad provning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, och
4. särskilt anordnad provning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800).

Avgift får dock inte tas ut för

1. den som har gått ut grundskolan och inte uppnått de kunskapskrav som minst ska ha uppnåtts i årskurs 9 i det ämne provningen gäller,
2. elev i gymnasieskolan som har fått betyget F på den kurs provningen gäller eller om betyg inte satts enligt 15 kap. 27 § skollagen (2010:800),
3. elev inom den kommunala vuxenutbildningen som har fått betyget F på den kurs provningen gäller,
4. elev inom den kommunala vuxenutbildningen som *inom ramen för en kurs* går igenom provning *inom ramen för en valideringsprocess enligt 20 kap. 43 a § skollagen (2010:800),* eller
5. den som efter avslutad kurs inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (2010:800) inte har nått upp till nivån för betyget E.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

dels att 2 kap. 12 § och 3 kap. 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §

En studerande ska för en del av utbildningen kunna få tillgodoräkna sig annan genomgången utbildning, om de kunskaper, färdigheter och kompetenser som den studerande åberopar är av sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den aktuella utbildningen. En studerande ska även kunna få tillgodoräkna sig motsvarande kunskaper, färdigheter och kompetenser som har förvärvats i yrkesverksamhet eller på annat sätt.

12 a §

Den ansvariga utbildningsanordnaren är på begäran av en studerande skyldig att pröva om han eller hon har sådana kunskaper, färdigheter och kompetenser som enligt 12 § kan godtas för tillgodoräkande.

3 kap.

1 §¹

Behörig att antas till utbildningen är den som

1. avlagt en gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning,	1. <i>har</i> avlagt en gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbild-
---	--

¹ Senaste lydelse 2011:110.

2. har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar kraven i 1,
3. är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till motsvarande utbildning, *eller*
4. *genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.*
- Myndigheten för yrkeshögskolan får meddela föreskrifter om kraven i första stycket 2.

4 §²

- Behörig att antas till utbildningen är, trots vad som anges i 1–3 §§, även den som *bedöms kunna tillgodogöra sig utbildningen och därefter utöva det yrke som utbildningen förbereder för. Högst 20 procent av årsplatserna i en utbildning får avsättas för sådana sökande.*
- Behörig att antas till utbildningen är, trots vad som anges i 1 och 2 §§, även den som *genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Om det för behörighet till utbildningen ställs krav på särskilda förkunskaper eller villkor enligt 3 §, ska sökanden uppfylla dessa för att vara behörig.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

² Senaste lydelse 2014:1098.

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

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 24 och 25 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2016:458

Föreslagen lydelse

4 kap.

24 §

Betygssättning efter en validering sker inom kommunal vuxenutbildning genom prövning.

Bestämmelser om prövning inom ramen för en valideringsprocess inom kommunal vuxenutbildning finns i 20 kap. 43 a § skollagen (2010:800).

Bestämmelserna om betygssättning samt utfärdande av betyg och examensbevis i detta kapitel gäller i tillämpliga delar även vid prövning.

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om prövning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

25 §

Den som har genomgått en orienteringskurs eller en individuell kurs ska få ett intyg. Även den som har genomgått en validering ska kunna få ett intyg.

Den som har genomgått en orienteringskurs eller en individuell kurs ska få ett intyg. Av 20 kap. 43 § skollagen framgår att även den som har genomgått en validering ska kunna få ett intyg.

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om validering.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2017.

3 Validering – vad är det?

3.1 Inledning

Validering handlar om att synliggöra, värdera, dokumentera och ge erkännande och värde åt människors tidigare lärande och kunskaper. Validering är emellertid ett begrepp som har kommit att beteckna flera olika insatser i olika sammanhang. Flera tidigare utredningar har konstaterat att det råder förvirring kring begreppet validering. Särskilt kan nämnas Statskontorets rapport Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda (Rapport 2013:6) och betänkandet Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet (SOU 2013:20) av kommittén Översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (den s.k. GRUV-utredningen). Begreppsförvirringen har ansetts få konsekvenser för hur insatserna som har uppfattats som validering utformas. Det finns alltså skäl att inledningsvis klargöra vad som avses med validering och vissa andra begrepp i denna promemoria.

3.2 Vad betyder validering?

En svensk definition av validering presenterades i departementspromemorian Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande (Ds 2003:23, s. 19). Där anfördes att:

Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.

Valideringsdelegationen som arbetade på regeringens uppdrag 2004–2007 använde samma definition under sitt arbete¹ och den infördes också i 2010 års skollag.

Definitionen har kommit att användas i valideringsverksamhet inom många olika verksamheter och av olika aktörer även utanför skolsystemet. Senare har den kompletterats med kriterier och riktlinjer för validering utformade av Myndigheten för yrkeshögskolan.

För att främja utvecklingen av system för validering i medlemsstaterna beslutade Europeiska unionens råd i december 2012 en rekommendation angående validering av icke-formellt och informellt lärande (Europeiska unionens råd [2012] Rådets rekommendation av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande [2012/C 398/01]). Sverige röstade för rekommendationen.

En utgångspunkt i rekommendationen är att validering av icke-formellt och informellt lärande bör mynna ut i en fullständig eller partiell kvalifikation. I rekommendationen finns också en definition av validering och däri ingående processer.

Validering förklaras vara en process där ett behörigt organ bekräftar att en person har uppnått läranderesultat som mätts mot en relevant standard och som består av fyra etapper:

- identifiering, under ett samtal, av individens särskilda erfarenheter,
- dokumentation för att synliggöra individens erfarenheter,
- formell bedömning av dessa erfarenheter, samt
- certifiering av resultaten av bedömningen som kan leda till en full eller partiell kvalifikation.

Denna definition skiljer sig något från den som bl.a. finns i skollagen. Som nämnts ovan definieras validering i skollagen som en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats (20 kap. 42 § och 21 kap. 21 §). Definitionen innehåller alltså inte någon kartläggning av elevens kunskaper och kompetens, även om det

¹ Valideringsdelegationens slutrapport – Mot en nationell struktur, 2008.

torde ligga i sakens natur att en kartläggning behöver ske innan en bedömning kan ske. I förarbetena till skollagen anförts att validering kan vara en inledande kartläggning i samband med studie- och yrkesvägledning (prop. 2009/10:165 s. 492). Uttalandet synes inte stämma överens med skollagens definition, som inte nämner kartläggning som en del i valideringsprocessen. Till skillnad från skollagens definition består den första etappen av definitionen i rådets rekommendation av identifiering, som i stort motsvarar kartläggning av kunskaper och kompetens. Skollagens definition är således inte bara otydlig, den stämmer inte heller överens med definitionen av validering i rådets rekommendation. Av dessa skäl finns det anledning att närmare överväga en ändring av skollagens definition av valideringsbegreppet (se vidare avsnitt 6.2).

I universitets och högskolors arbete, liksom inom yrkeshögskolan, ingår validering i form av bedömning av en sökandes s.k. reella kompetens för behörighet för tillträde till en utbildning eller för tillgodoräknande av utbildning, kunskaper och färdigheter inom ramen för en utbildning (se avsnitt 7.1.3 och 8.1.1).

3.2.1 Hur valideringen utförs är viktigt

Genom de befintliga definitionerna av validering understryks betydelsen av hur valideringen görs – det ska, så som definitionerna f.n. är formulerade, handla om en strukturerad bedömning och värdering av kunskaper och kompetenser och bedömningen ska dokumenteras. Med skrivningen ”oberoende av hur de förvärvats” i den svenska definitionen tydliggörs att de kunskaper och kompetenser som värderas kan vara resultat av såväl formellt som icke-formellt och informellt lärande (se vidare avsnitt 3.3.1), dvs. att det handlar om att bedöma individens reella kompetens.

3.2.2 Erkännandet är centralt

Ordet erkännande är centralt i en process som ska betraktas som validering. Det innebär att de kunskaper och kompetenser som bedöms och dokumenteras ska tillmätas ett värde för det syfte som valideringen har. Att kunskaper och kompetenser erkänns innebär

att resultatet också ska ha legitimitet såväl hos avnämare inom utbildningssektorn som i arbetslivet.

3.2.3 Syftet är att erhålla en kvalifikation

Kvalifikation är ett annat viktigt begrepp i valideringsprocessen. Kvalifikationskraven finns i arbetsuppgiften eller på arbetsmarknaden och handlar om vad som krävs eller efterfrågas i relation till ett visst arbete eller en viss uppgift. Europeiska unionens råds rekommendation tydliggör att valideringen ska syfta till att individen kan erhålla en fullständig eller partiell kvalifikation. En kvalifikation definieras i rekommendationen som ett formellt resultat av en bedömnings- och valideringsprocess som ges när ett behörigt organ fastställer att en person har uppnått resultat av lärandet som motsvarar fastställda kriterier. Det är ett dokumenterat resultat av lärandet i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser, t.ex. utbildningsbevis, examina, certifikat och diplom. Validering bör alltså innefatta ett sådant syfte för att överensstämja med den rekommendation som Sverige slutit upp bakom.

Olika kvalifikationer för olika ändamål

Om syftet är att hitta rätt nivå för en utbildning eller att anpassa en pågående utbildning, så ska resultatet ha ett värde för bedömningen av behörighet och tillgodoräknande inom olika utbildningar. Som Valideringsdelegationen påpekade i sin slutrapport bör validering inom ramen för det offentliga utbildningssystemet sträva efter att bekräfta och dokumentera kunskaper och kompetenser i förhållande till mål för lärandet så som de beskrivs i de aktuella kurs- eller ämnesplanerna. Om syftet är att underlätta inträde och omställning i arbetslivet, kan en yrkesvalidering enligt någon av olika branschens framtagna modeller – som ger möjlighet att erhålla en kvalifikation erkänd av branschen – vara att föredra framför validering mot ämnes- och kursplaner i en formell utbildning.

3.2.4 Kartläggning är en del i en valideringsprocess

I denna promemoria görs bedömningen att validering inte ska användas som beteckning för enstaka delar i den process som ska leda till att en formell dokumentation kan utfärdas. Kartläggning av en persons kunskaper och kompetens, som förekommer inom både vuxenutbildning och Arbetsförmedlingens insatser, är en viktig del i valideringsprocessen men utgör inte i sig en validering. Validering betraktas i promemorian i enlighet med EU:s rekommendation som hela den process som syftar till att ge deltagaren ett formellt intyg på sin tidigare förvärvade kompetens – en kvalifikation – och i vilket ingår att identifiera eventuella behov av kompletterande utbildning för att fullt ut nå upp till kvalifikationen.

3.2.5 Bedömning av utländsk utbildning och valideringsbegreppet

Universitets- och högskolerådet har ansvaret för bedömning av majoriteten av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå.² I detta fall handlar det inte om en bedömning av individens reella kompetens som inom vuxenutbildningen, yrkeshögskolan och universitet och högskolor. Det är den formella dokumentationen, oftast diplom och ämnesförteckning från en slutförd och avslutad utländsk utbildning, som utgör underlag för bedömningen. Myndigheten kontrollerar att examen är utfärdad från ett erkänt lärosäte som omfattas av landets kvalitetskontroll. Därefter bedömer Universitets- och högskolerådet den genomgångna utbildningens syfte, nivå, omfattning och innehåll för att kunna utfärda ett utlåtande om vilken examen utbildningen motsvarar i Sverige. Eftersom utlåtandet om den utländska utbildningen innebär en översättning av ett befintligt erkännande till den svenska utbildningskontexten leder bedömningen i sig inte till att en kvalifikation erhålls. I detta fall är det alltså inte fråga om validering.

Ett erkännande av yrkeskvalifikationer enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer som genomför EU:s yrkes-

² 4 § förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

kvalifikationsdirektiv³ är följaktligen inte heller att betrakta som validering. Yrkeskvalifikationsdirektivet innehåller bestämmelser om hur yrkeskvalifikationer för ett yrke som förvärvats i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz ska erkännas i en annan medlemsstat där yrket är reglerat. EES omfattar de 28 EU-länderna samt Norge, Island och Liechtenstein. Exempel på sådana yrken är läkare, sjuksköterska och tandläkare. Ett erkännande förutsätter alltså att den sökande redan har förvärvat alla de kvalifikationer som krävs för att få utöva yrket i en annan medlemsstat och det är därmed inte fråga om någon validering i syfte att erhålla en fullständig kvalifikation (se vidare avsnitt 5.4).

För personer med utländsk utbildning från tredjeland, dvs. ett land utanför EES och Schweiz, som vill utöva ett reglerat yrke i Sverige är bedömningen av utbildningen däremot en av flera delar i valideringsprocessen för behörighet att utöva yrket i Sverige. Det varierar vilken kompetens, utöver den formella utbildningen och kunskaperna i svenska, som bedöms och på vilket sätt bedömningen sker. Den kompetensbedömning som görs i prövningen för legitimation och behörighet är således mer mångfacetterad och har fokus på individens reella kompetens för att arbeta i Sverige i respektive yrke. Eventuella avvikelser vad gäller den formella utbildningen kan kompenseras genom de andra stegen i bedömningen. I detta sammanhang passar begreppet validering som benämning för processen som helhet.

3.3 Vad innebär begreppen lärande och kompetens?

3.3.1 Lärande kan ske på olika sätt

Människor kan tillägna sig kunskaper, färdigheter och kompetenser på olika sätt. Begreppen formellt, icke-formellt och informellt lärande brukar användas för att beskriva hur lärandet sker. Rådets

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (*IMI-förordningen*).

rekommendation avser, som framgår av dess titel, validering av icke-formellt och informellt lärande.

Formellt lärande är lärande man tillägnar sig genom organiserad utbildning inom det offentliga utbildningsväsendet.

Icke-formellt lärande avser det lärande som sker i utbildning organiserad vid sidan av det offentliga utbildningsväsendet, t.ex. genom personalutbildning eller i studiecirklar.

Med *informellt lärande* avses det lärande i arbetslivet eller i vardagen som sker utan att vara planerat eller organiserat på något särskilt sätt. Lärandet är i detta fall en bieffekt av att individen ägnar sig åt yrket eller aktiviteten.

3.3.2 Det finns olika former av kompetens

Kompetens finns hos individen och delas vanligen in i *yrkesspecifika kompetenser* (job specific hard skills), *allmänna kompetenser* (generic hard skills) och *generella kompetenser* (soft skills)⁴. Kunskaper i it eller främmande språk ses oftast som allmänna kompetenser. Generella kompetenser är t.ex. social eller analytisk förmåga. Det är inte alltid möjligt att dra en skarp skiljelinje mellan de allmänna och generella kompetenserna. Exempelvis kan kompetens i främmande språk vid en rekrytering innebära förmåga att kommunicera med kunder på främmande språk. I detta sammanhang innebär kompetensen både att kunna förstå orden (allmän kompetens) och att kunna förstå sammanhang, gester, kultur m.m. (generell kompetens).

Den vanligaste inriktningen av validering är att formalisera yrkesspecifik och allmän kompetens. Generella kompetenser, såsom social eller analytisk förmåga, kan vara svåra att validera eftersom vedertagen kompetensstandard i regel saknas för denna typ av kompetens. Att synliggöra generell kompetens kan dock vara av stort värde, genom att ge ökad motivation och självförtroende samt fungera som underlag för studie- och yrkesvägledning. Sådana kartläggningsinsatser kan därmed ha en viktig *kompletterande* funktion till validering.

⁴ Se t.ex. EU Commission (2011) Transferability of Skills across Economic Sectors, RPIC-ViP, s. 81, och Skolverket (2008) Nycklar till ett framgångsrikt liv? Intern rapport, s. 8.

Generella kompetenser är i många fall nära förknippade med personliga egenskaper och karaktärsdrag. I ett valideringsprojekt vid Kommunförbundet Skåne framhålls att om definitioner, kriterier och metoder för generell kompetens, helt eller delvis, kan tolkas som personliga egenskaper bör de enligt projektet inte användas i samband med validering av generella kompetenser. Genom att endast använda validering av generella kompetenser i samband med utbildning eller i syfte att underlätta omställning eller inträde till arbete reduceras risken för att valideringen kan användas för andra syften och med andra motiv än de som är centrala för individen.⁵

I en individs kompetens innefattas även förmågan att omsätta kunskap om något till handling i relation till en viss uppgift, situation eller kontext och kan därmed omfatta såväl manuella, sociala och intellektuella färdigheter. Vad man faktiskt har förmåga att klara av att göra i en given situation brukar också kallas för individens reella kompetens.

Den reella kompetensen förändras över tid, medan den formella kompetensen ges vid ett visst tillfälle. Bedömningsinstrument kan sällan fånga in all reell kompetens individen har inom ett område, utan de fokuserar på vissa aspekter av kompetensen. Om individen får tillfälle att utveckla sin potential, kommer den reella kompetensen att växa över tid. Omvänt gäller att kompetens som inte kommer till användning försämras, vilket leder till att den reella kompetensen blir lägre än den formella. Dessutom lär vi oss mycket genom informellt lärande i vardags- och arbetslivet som ligger utanför sådant som dokumenteras formellt.

3.4 Myndigheten för yrkeshögskolans kriterier och riktlinjer för validering

Myndigheten för yrkeshögskolan fick 2009 i uppdrag av regeringen att ta fram kriterier för validering och riktlinjer för kvalitetssäkring och dokumentation av valideringsinsatser. Uppdraget resulterade 2012 i ett dokument som beskriver dels krav som myndigheten

⁵ Kommunförbundet Skåne (2014) Valle – En förstudie kring en regional stödplattform för validering i Skåne, s. 13.

menar ska vara uppfyllda för att något ska anses vara validering av reell kompetens, dels förutsättningar för hur validering ska genomföras och vilka stödstrukturer och processer för detta som bör finnas. Dokumentet uppdaterades i maj 2014.⁶

Det framhålls bl.a. att valideringen ska genomföras opartiskt och att det är individens intressen, behov, syften och mål som ska vara styrande för valideringsprocessen. Beskrivningen av valideringsprocessen bygger också på den tidigare Valideringsdelegationens arbete, som har dokumenterats i slutrapporten (Valideringsdelegationens slutrapport – mot en nationell struktur, 2008). Myndigheten för yrkeshögskolans kriterier och riktlinjer syftar till att främja kvalitet, legitimitet, likvärdighet och rättssäkerhet och anger yttre ramar som olika aktörer bör förhålla sig till både när valideringsmodeller utvecklas och vid genomförande av validering.

Beroende på individens förutsättningar och syfte med valideringen kan den enligt riktlinjerna resultera i ett eller flera av följande resultatdokument:

– Ett *kartläggningsutlåtande* är ett resultat av en strukturerad kompetenskartläggning som kan genomföras med hjälp av t.ex. samtal, intervjuer, granskningar av befintliga dokument, självskattningar, teoretiska tester och praktiska demonstrationer. Kartläggningen har i huvudsak en utforskande ansats och utlåtandet ska fungera som underlag för kommande vägval om t.ex. jobbmatchning eller utbildningsval.

– Ett *kompetensintyg* är en opartisk bekräftelse på individens kompetens där avstämning ska göras mot antingen av branschens fastställda och erkända kompetenskrav eller mot utbildningsmål. Det är vad individen kan som ska intygas. Eventuella kunskapsluckor i förhållande till kompetenskraven ska dokumenteras i ett kompletteringsutlåtande.

– *Kompetensbevis* kan utfärdas när kompetenskraven för en hel kvalifikation är uppfyllda och erkända. Bevisen kan vara i form av branschens yrkesbevis, certifieringar eller liknande, eller i form av betyg.

⁶ Kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens. Myndigheten för yrkeshögskolan (dnr YH 2012/428).

Som nämns i avsnitt 3.2.4 görs i denna promemoria bedömningen att kartläggning ska vara ett delmoment i valideringsprocessen och att validering skett först då samtliga delmoment är avslutade. Detta stämmer inte överens med Myndigheten för yrkeshögskolans kriterier och riktlinjer enligt vilka validering kan resultera i t.ex. ett kartläggningsutlåtande. Överväganden med anledning av detta görs i avsnitt 5.1.

4 Validering i Sverige – behovet av fortsatt utveckling

4.1 Varför behövs validering?

4.1.1 Kompetens kan tydliggöras oberoende av hur den förvärvats

Inom både EU och OECD lyfts validering fram som ett viktigt verktyg för det livslånga lärandet, för ökad anställningsbarhet och för en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Validering kan ge enskilda individer behörighet till utbildning, bidra till att effektivare utbildningsinsatser kan erbjudas och en snabbare etablering och omställning på arbetsmarknaden. Ur ett tillväxtperspektiv har validering en viktig plats i strategier för kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Väl fungerande system för validering inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet bedöms kunna bidra till betydande samhällsekonomiska vinster.

4.1.2 Validering är en del i infrastrukturen för livslångt lärande

OECD-ländernas utbildningsministrar formulerade redan 1996 en strategi för det livslånga lärandet som lyfte fram valideringsfrågan. Strategin vilade på fyra grundpelare: förbättra tillgången till utbildning på alla nivåer, gynna sammanhängande länkar mellan lärande och arbetsliv, bl.a. genom att skapa och förbättra valideringsinstrument, skapa incitament för enskilda, arbetsgivare och anordnare att investera i livslångt lärande, samt se över roller och ansvarsfördelning mellan särskilt arbetsgivare och myndigheter. År 1997 antog även arbetsmarknadsministrarna inom OECD

en strategi för livslångt lärande. Också i denna återkom behovet av att erkänna och värdera lärande som en viktig variabel för att individerna ska kunna bygga sammanhängande länkar mellan lärande och arbete.

Kunskapslyftskommittén introducerade i mitten av 1990-talet i sitt första betänkande⁷ begreppet validering i Sverige. Företeelsen att erkänna tidigare lärande har dock rötter långt tillbaka i tiden.⁸ Kommittén betonade möjligheten att förkorta utbildningstider och utnyttja resurserna bättre genom att validera det som människor redan kunde och låta dem gå vidare med studier på lämplig nivå.

Under perioden 1997–2002 utvecklades valideringsverksamheten i många kommuner med hjälp av statliga medel för validering. Med Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande, Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet (SOU 2000:28), som utgångspunkt presenterades sedan propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72). I denna konstaterades bl.a. att olika personer har olika behov av validering beroende på i vilket sammanhang dokumentationen av deras kunskap och kompetens ska användas – i arbetslivet eller för ett formellt tillgodoräknande för fortsatta studier eller för att ta tillvara kunskaperna i en pågående utbildning.

4.2 Statliga insatser för att främja utvecklingen av validering

4.2.1 En definition av validering infördes i skollagen

Utbildningsdepartementet återkom 2003 till valideringsfrågan i departementspromemorian, Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande (Ds 2003:23), där ett antal förslag till ställningstaganden presenterades, bl.a. avseende en definition av begreppet och syftet med validering. Validering beskrevs som en naturlig del av det flexibla lärandet och man framhöll att utbildningsväsendet och arbetslivet borde dela ansvaret. För att dokumentationen av en validering ska ha legitimitet såväl på

⁷ En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande (SOU 1996:27).

⁸ Se t.ex. Kenneth Abrahamssons historiska tillbakablick i Validering av vuxnas kunskap och kompetens (SOU 2001:78).

arbetsmarknaden som inom utbildningssystemet ansågs det krävas ett nära samarbete mellan utbildningsväsendets företrädare, parterna på arbetsmarknaden och företrädare för branscherna.

Den i den nämnda promemorian lanserade definitionen av validering, en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats, har sedan införts i 2010 års skollag. Definitionen avser validering i anslutning till kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare och är införd i 20 kap. 42 och 21 kap. 21 §§ skollagen (2010:800).

4.2.2 Rekryteringen till högre utbildning breddades

Parallellt med utvecklingen av validering inom vuxenutbildningen i början av 2000-talet skedde också en utveckling och satsning för att bredda tillträdet till högre utbildning. Högskoleförordningen (1993:100) ändrades 2003 så att det blev möjligt att ansöka till högskolan genom att åberopa reell kompetens utan att ha den formella behörigheten (7 kap. 5 § första stycket femte punkten). Regeringen betonade i propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) att den som bedöms som behörig utifrån sin reella kompetens är lika mycket behörig som den som uppfyller de formella kraven uttryckta i t.ex. ett gymnasiebetyg.

På motsvarande sätt anges i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan att sökande till dessa utbildningar ska kunna åberopa reell kompetens för behörighet att antas till utbildningen (3 kap. 1 § första stycket fjärde punkten). Även inom yrkeshögskolan är det den sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen som ska bedömas. Reell kompetens är en behörighetsgrund jämbördig med formella utbildningskrav.

4.2.3 Valideringsdelegationen arbetade 2004–2007

I departementspromemorian Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande föreslogs att staten under ett övergångsskede skulle ta ett ansvar för att främja och utveckla arbetet med validering, vilket ledde till att Valideringsdelegationen inrättades

2004 och arbetade till 2007. I delegationens uppdrag ingick bl.a. att främja kvalitet, legitimitet och likvärdighet, stödja utveckling av metoder och verksamhetsformer, stärka och främja regionalt samarbete och att utforma förslag om åtgärder för att säkerställa den fortsatta verksamheten med validering, se förordningen (2003:1096) med instruktion för Valideringsdelegationen. I samverkan med olika branscher utvecklades modeller och metoder för validering av yrkeskompetenser. Sammantaget utvecklades valideringsmodeller inom 24 branscher som avsåg över 100 yrken, i första hand inriktade mot de krav för anställningsbarhet som i regel ställs av branschens företag. Även lärosäten, folkbildningen och forskare engagerades i projekt för utveckling av modeller och kunskap om validering i olika samhällssektorer.

Valideringsdelegationen lämnade sin slutrapport i januari 2008 och föreslog bl.a. att en myndighet borde åläggas det övergripande ansvaret för en fortsatt utveckling inom valideringsområdet (Valideringsdelegationens slutrapport – Mot en nationell struktur, 2008). När Myndigheten för yrkeshögskolan inrättades den 1 juli 2009 fick myndigheten i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering.

4.2.4 Olika valideringsprojekt för att tillvarata nyanländas yrkeskompetens har genomförts

Möjligheten att genom validering ta tillvara nyanlända invandrares kompetens har varit ett återkommande tema för såväl olika utredningar som för särskilda statliga satsningar. I betänkandet Validering av utländsk yrkeskompetens (SOU 1998:165) lämnades ett principförslag för hur en organisation för validering av utländsk och svensk yrkeskompetens på gymnasial nivå kunde se ut. Därefter fick Valideringsutredningen i uppdrag att starta pilotprojekt i tre kommuner där metoder och modeller för validering av utländsk yrkeskompetens skulle tas fram och prövas.

Dessa tidiga försöksverksamheter har följts av fler projekt inriktade på validering av utländsk yrkeskompetens. Valideringsdelegationen fick 2007 i tilläggsuppdrag att initiera och leda en pilotverksamhet med utgångspunkt i de metoder och modeller som utarbetats i samarbete med branscher och branschorganisationer. Under 2009–2011 ansvarade Myndigheten för yrkeshögskolan för

att i samverkan med Arbetsförmedlingen driva en verksamhet för validering av nyanlända invandrades yrkeskompetens (VINN-projektet). Projektet hade två syften. Det ena målet var att skapa en uthållig plattform för bedömning och dokumentation av nyanlända invandrades kunskap och kompetens på basis av branschernas modeller för validering av yrkeskompetens. Det andra målet var att testa branschmodellerna i ”skarpt läge”. Totalt genomfördes 160 valideringar inom ramen för projektet. Under 2014 hade Arbetsförmedlingen ett särskilt uppdrag att öka omfattningen av validering av nyanländas yrkeskompetens.⁹ Uppdraget har klara paralleller till de tidigare pilotprojekten på så sätt att branscherna och deras valideringsmodeller för olika yrken är utpekade samverkansparter. Av myndighetens återrapportering av uppdraget framgår att antalet valideringar enligt branschmodell inom etableringsuppdraget ökade från 115 personer 2013 till 355 personer 2014, varav majoriteten var män. Det motsvarar dock mindre än en procent av de nyanlända i etableringsuppdraget (se bilaga 2).

Såväl VINN-projektet som de tidigare pilotprojekten och försöksverksamheterna har utvärderats i olika former. Utvärderingarna har visat på svårigheter av flera slag. Det handlar om utmaningen som ligger i att validera kompetensen hos nyanlända med bristande kunskaper i svenska språket, att tillgången till kompletterande utbildningsinsatser inte alltid har varit självklar för dem som inte fullt ut uppfyller branschens kompetenskrav och att deltagare i vissa fall validerats på en lägre nivå än vad som motsvarat deras utländska yrkeskompetens.¹⁰

⁹ Regeringsbeslut (A/2013/4879/IU).

¹⁰ Se t.ex. Andersson, Hulth & Osman (2005) Validering som sortering – Hur värderas utländsk yrkeskompetens? Bilaga till Rapport Integration 2005, Integrationsverket samt Diedrich A (2011) Uppföljning av VINN-projektet, Göteborgs universitet.

4.3 Validering inom ramen för EU-samarbetet

4.3.1 Validering har fått ökad uppmärksamhet på europeisk nivå

De senaste decennierna har validering fått ökad uppmärksamhet på den europeiska nivån. Inom EU ses validering som ett centralt verktyg för att stärka människors möjligheter till ett livslångt lärande och deras ställning på arbetsmarknaden. I Lissabonstrategin, som antogs 2001, fastslogs att EU skulle vara världens mest avancerade kunskapsekonomi senast 2010. Inom ramen för strategin ansågs det livslånga lärandet som även omfattar erkännande av icke-formellt och informellt lärande (begreppen förklaras i avsnitt 3.3) vara ett viktigt verktyg för att främja anställningsbarhet, anpassningsförmåga och mobilitet hos EU:s medborgare. I juni 2010 ersattes Lissabonstrategin med en ny strategi, Europa 2020, där det livslånga lärandet benämns som en hörnsten för ökad anställningsbarhet på en arbetsmarknad som kännetecknas av allt högre kompetenskrav (Europeiska Kommissionen [2010] Europa 2020 – en strategi för smart och hållbar tillväxt för alla).

Flera initiativ har lanserats i syfte att underlätta rörligheten inom EU och ta till vara den kompetens som en person utvecklat på olika sätt. Med utgångspunkt från den så kallade Köpenhamnsprocessen har EU utvecklat ett antal principer och verktyg för att främja kvalitet, mobilitet och rörlighet.¹¹

EU:s fackorgan för frågor relaterade till validering av icke-formellt och informellt lärande är Europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop). Inom ramen för Cedefop:s verksamhet sammanställs regelbundet en inventering av 33 europeiska länders, däribland Sveriges, framsteg i uppbyggandet av system för validering av icke-formellt och informellt lärande.¹²

¹¹ Förutom de verktyg som beskrivs i detta kapitel har EU även utvecklat meritöverföringssystem för yrkesutbildning (EVCET), europeiskt kvalitetssäkringsramverk för yrkesutbildning (EQAVET) och Europass.

¹² www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/validation-learning-gained-outside-school-still-challenge (2014-12-03).

4.3.2 Principer och riktlinjer för validering av icke-formellt och informellt lärande har utarbetats inom EU

Europeiska unionens råd antog i maj 2004 fyra principer som medlemsstaterna bör utgå från vid validering av icke-formellt och informellt lärande (dokument 9175/04 EDUC 101 SOC 220). För det första bör validering av icke-formellt och informellt lärande vara frivillig och lika tillgänglig och rättvis för alla sökande. För det andra bör respektive aktör inom sitt område fastställa lämpliga system och metoder för validering som också bör omfatta kvalitetssäkring. Även vägledning och information om hur individen kan nyttja och använda validering inom respektive område bör tillhandahållas. För det tredje måste valideringsprocessen vara kvalitetssäkrad, rättvis och transparent. Den fjärde principen handlar om trovärdighet och legitimitet och syftar till att garantera att system och metoder för validering respekterar de berörda aktörernas rättmätiga intressen och säkerställer deras balanserade deltagande.

Efter att dessa principer antagits efterfrågade medlemsländerna mer utförliga riktlinjer. Detta ledde till att praktiskt orienterade riktlinjer formulerades 2009, vilka ska tjäna som hjälpverktyg i genomförandet av validering (Cedefop [2009] European guidelines for validating non-formal and informal learning). Riktlinjerna innefattar bl.a. en beskrivning av en grundstruktur för valideringsprocessen där den delas in i tre faser – orientering (kartläggning), bedömning samt extern, oberoende kvalitetsgranskning. En uppdaterad version av riktlinjerna publicerades 2015.

4.3.3 Sverige röstade för EU:s rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande

För att främja utvecklingen av system för validering i medlemsstaterna beslutade rådet i december 2012 om den i avsnitt 3.2 nämnda rekommendationen angående validering av icke-formellt och informellt lärande. EU-rekommendationer är i sig inte bindande. Sverige röstade dock för rekommendationen som bl.a. innebär att medlemsstaterna senast 2018 bör ha inrättat system för validering av icke-formellt och informellt lärande. Arrangemangen kan anpassas enligt medlemsstaternas olika förutsättningar och

egna prioriteringar och ska syfta till att ta tillvara de kunskaper, färdigheter och kompetenser som individen tillägnat sig via icke-formellt och informellt lärande. Målet med valideringen uttrycks som att öka anställningsbarheten och rörligheten på arbetsmarknaden samt att främja det livslånga lärandet. Tillgång till validering för personer med kortare formell utbildning och från socioekonomiskt missgynnade grupper bör särskilt prioriteras.

En utgångspunkt i rekommendationen är att validering av icke-formellt och informellt lärande bör mynna ut i en fullständig eller partiell kvalifikation. Valideringsarrangemangen bör vidare kopplas till de nationella referensramarna för kvalifikationer (se vidare avsnitt 4.3.4). Det rekommenderas även att medlemsstaterna tar initiativ för att stärka kvalitetssäkringen med syftet att säkerställa valideringens legitimitet och trovärdighet. Tillgång till kompetensutveckling för personal som arbetar med validering är en ytterligare viktig punkt som behandlas i rekommendationen. Det förväntas vidare att medlemsstaterna rapporterar om de framsteg som görs till följd av antagandet av rekommendationen.

4.3.4 En europeisk referensram för kvalifikationer har införts

I april 2008 beslutade Europaparlamentet och rådet om en rekommendation om en gemensam europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF).¹³ 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. Med kvalifikation avses i rekommendationen ett formellt resultat av en bedömnings- och valideringsprocess som erhålls när ett behörigt organ fastställer att en person har uppnått resultat av lärande som motsvarar fastställda kriterier, som t.ex. utbildningsbevis, examina, certifikat och diplom. Denna definition överensstämmer med definition av en kvalifikation i Europeiska unionens råds rekommendation om validering av icke-informellt och informellt lärande (se avsnitt 3.2.3). Den europeiska referensramen ska fungera som ett översätt-

¹³ EUT C 111 (6.5.2008), Rekommendationen om EQF.

ningsverktyg som ska göra det lättare att förstå och jämföra kvalifikationer från olika länder och system och därmed underlätta arbetstagares och studenters rörlighet inom EU.¹⁴ Krav för att uppnå en viss kvalifikation ska definieras i termer av läranderesultat i stället för t.ex. längden på en utbildning. I rekommendationen om EQF rekommenderas medlemsstaterna att koppla sina nationella kvalifikationssystem till den europeiska referensramen för kvalifikationer, särskilt genom att på ett tydligt sätt göra hänvisningar från nationella kvalifikationsnivåer till de nivåer som anges i bilaga II till EU:s rekommendation, och, där detta är lämpligt, genom att utarbeta nationella referensramar för kvalifikationer i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

Rekommendationen om EQF har implementerats i Sverige genom förordning (2015:545) om referensram för kvalifikationer för ett livslångt lärande. Syftet med referensramen är att underlätta jämförelser nationellt och internationellt av vilka nivåer sådana kvalifikationer motsvarar i fråga om kunskaper, färdigheter och kompetenser för att därigenom främja livslångt lärande och förbättra anställningsbarhet, rörlighet och social integration för arbetstagare och studerande inom EU. I förordningen avses med kvalifikation ett dokumenterat resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser.

Den svenska nationella referensramen för kvalifikationer består, liksom den europeiska, av åtta nivåer. Regeringen har fastställt nivån på kvalifikationer som är författningsreglerade och som uppfyller de krav på läranderesultat och kvalitetssäkring som ställs i rekommendationen om EQF. Av bilaga 2 till förordningen framgår nivån på sådana kvalifikationer. På nivå 1 finns slutbetyg från grundskolan och slutbetyg från särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå. På nivå 2 återfinns bl.a. slutbetyg från grundskolan, slutbetyg från kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och betyg från kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare kurs D, eller motsvarande utbildning som bedrivs vid folkhögskola. Ingen kvalifikation har ansetts motsvara nivå 3. På nivå 4 finns bl.a. gymnasieexamen från gymnasieskolan och gymnasieexamen från kommunal vuxenutbildning. På nivå 5 finns gymnasieingenjörsexamen från gymnasieskolan och

¹⁴ Europeiska Kommissionen: ec.europa.eu/ploteus/hu/node/1441.

yrkeshögskoleexamen från yrkeshögskolan. På nivå 6 finns bl.a. examina på grundnivå enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) och kvalificerad yrkeshögskoleexamen från yrkeshögskolan. Nivå 7 innehåller bl.a. examina på avancerad nivå enligt bilaga 2 till högskoleförordningen och den sista nivån, nivå 8, innehåller bl.a. examina på forskarnivå enligt bilaga 2 till högskoleförordningen. En kvalifikation på en nivå ger inte automatiskt behörighet till en utbildning som syftar till en kvalifikation på nästa nivå.

Ett flertal branscher har tydligt efterfrågat en möjlighet att få sina kvalifikationer nivåplacerade i den nationella referensramen. Enligt förordningen om referensram för kvalifikationer för ett livslångt lärande kan den som utfärdar en kvalifikation som inte anges i bilaga 2 till förordningen få ansöka om att få ett beslut om vilken nivå kvalifikationen motsvarar i referensramen. En förutsättning för att en kvalifikation ska kunna motsvara en nivå i referensramen är att den som utfärdar kvalifikationen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete där kvalitetssäkring av kvalifikationen ingår. Det är Myndigheten för yrkeshögskolan som prövar en sådan ansökan. Ett sådant beslut gäller i tio år.

Efter ansökan och prövning kan således Myndigheten för yrkeshögskolan i ett beslut ange vilken nivå i den nationella referensramen en branschkvalifikation motsvarar. Genom sitt ansvar att pröva vilka nivåer olika kvalifikationer, som utfärdas inom arbetslivet, ska motsvara i den nationella referensramen bedöms Myndigheten för yrkeshögskolans kompetens och överblick över branschernas valideringsmodeller öka.

4.4 Validering med olika syften

4.4.1 Validering används inom utbildning och arbetsliv

Validering kan ha flera olika syften: att hitta rätt nivå för utbildning och få den reella kompetensen bedömd för behörighet, att förkorta eller anpassa en pågående utbildning eller att underlätta inträde eller omställning i arbetslivet. Många människor kan någon gång under livet komma att befinna sig i en situation då deras möjligheter att komma vidare i sitt lärande eller i arbetslivet kan

underlättas om deras kunskaper och kompetens bedöms och ges ett erkännande som har legitimitet i arbets- och studiesammanhang.

Ur ett arbetsgivarperspektiv utgör validering ett verktyg för försörjningen av kompetent arbetskraft, dels för att identifiera kompetensutvecklingsbehov och säkra kompetensen hos redan anställda, dels för att möjliggöra ett breddat rekryteringsunderlag. Ett tydligt rekryterings- eller kompetensutvecklingsbehov utmärker de branscher som särskilt engagerat sig i att utveckla och använda valideringsinstrument. Branschernas efterfrågan på validering är ofta konjunkturberoende.

Efterfrågan på validering kan också variera över tid beroende på olika externa faktorer. Omställningssituationer där människor med ofta lång yrkeserfarenhet friställs är ett exempel på en situation där validering kan vara aktuell. Deras kompetens kan bli bedömd och dokumenterad för att underlätta vägen till ett nytt arbete eller för att anpassa utbildningsinsatser som kan möjliggöra en yrkesväxling. Exempel på validering i omställningssituationer beskrivs i bilaga 2.

Många har sökt sig till Sverige av flyktingskäl under de senaste åren. Många av dessa nyanlända personer har både utbildning och yrkeserfarenhet från sina hemländer inom områden där det finns stora rekryteringsbehov på den svenska arbetsmarknaden. De behöver så snabbt som möjligt matchas mot arbeten där deras yrkeskompetens tas till vara. Validering kan bidra till att identifiera behov av kompletterande utbildningsinsatser så att kompetensen ska motsvara kraven i det svenska yrket.

4.4.2 Validering har fått en starkare koppling till arbetsmarknaden

Utformningen av system för validering har historiskt sett, såväl i Sverige som i andra länder, utgått från ländernas utbildningsystem och definierats i termer av nivåer och beskrivningar av mål för lärandet inom kurser och ämnesplaner eller motsvarande. Även bedömningsmetoder för validering av reell kompetens har i stor utsträckning baserats på metoder utvecklade inom utbildningsområdet. I de europeiska länderna finns dock tydliga tecken på att validering också har blivit en mer direkt angelägenhet för arbetsmarknadens aktörer.

Den demografiska utvecklingen och den höga arbetslöshet som drabbat de flesta europeiska länder sedan 2008 har föranlett de europeiska länderna att ompröva strategierna för att identifiera och utveckla arbetskraftens kompetens så att denna kan tas tillvara mer effektivt. Validering kan, som berörts, spela en viktig roll för ökade möjligheter till yrkesmässig mobilitet, bidra till en snabbare omställning på arbetsmarknaden och underlätta inträdet på arbetsmarknaden för olika grupper.

4.4.3 Branscherna har utvecklat modeller för validering av yrkeskompetens

Genom åren har olika branscher utvecklat yrkesspecifika valideringsmodeller där branschens organisationer, ofta genom sina partsgemensamma yrkesnämnder, utgått från de kompetenskrav för anställningsbarhet som branschens företag i regel ställer. I dag finns cirka 25 sådana modeller, vilka tillsammans täcker cirka 140 yrkesområden. Några exempel på yrken är målare, CNC-operatör, kranförare och bussförare. Merparten av modellerna utvecklades 2004–2007 med stöd från den dåvarande Valideringsdelegationen och har en uppbyggnad som överensstämmer med Myndigheten för yrkeshögskolans kriterier och riktlinjer för validering.

Validering är en del i branschens strategi för kompetensförsörjning

Branschernas intresse för att utveckla och driva valideringsmodeller utgår ifrån deras långsiktiga kompetensförsörjning. Validering ökar möjligheterna att matcha arbetssökande mot branschens eller yrkets kompetenskrav. För den enskilda arbetsgivaren medför validering att osäkerheten i rekryteringar minskar, vilket i sin tur minskar behovet av en omfattande rekryteringsprocess. Validering fungerar även som ett stöd för företagens strategiska kompetensutveckling av befintlig personal. En valideringsmodell som är förankrad hos branschens företag ger därutöver förutsättningar att kommunicera branschens kompetensbehov för ett kvalitetssäkrat innehåll i utbildningar på gymnasie- och yrkeshögskolenivå samt för utformningen av relevanta arbetsmarknadsutbildningar. Målet är således att validering ska vara ett fungerande verktyg för effektiv

matchning och vara användbar för flera intressenter – arbetsökande, arbetsgivare, anställda, arbetsförmedlare och utbildningsanordnare.

En validering enligt branschmodell består i princip av en fördjupad kompetenskartläggning samt en kompetensbedömning för intyg respektive för yrkesbevis, exempelvis i form av ett certifikat, gesällbrev, licens eller en behörighet. Vägledning och orientering, där även inledande kompetenskartläggning kan ingå, omfattas i regel inte. Dessa moment ses i stället som en viktig stödprocess för att validering ska kunna riktas till individer med behov av och förutsättning för validering. En branschvalidering tar vanligen en till tre dagar.

Förankringen hos arbetsgivarna är viktig

För att branschmodellerna ska svara mot branschens kompetenskrav över tid krävs att de uppdateras med viss regelbundenhet. Det är även centralt att modellen är förankrad hos arbetsgivarna inom branschen. Tidigare studier pekar på att strukturer för såväl vidareutveckling som förankring till stora delar saknas inom flera branschmodeller.

Ett av undantagen i sammanhanget utgörs av branschmodellen CNC Teknik2014 som används vid validering inom industrins generella teknikrelaterade områden samt med specifik inriktning mot den skärande bearbetningsindustrins yrkesroller. Modellen är framtagen av branschen med Skärteknikcentrum Sverige AB (SKTC) som huvudman och uppdateras vart tredje år. Systemet är självfinansierande och kvalitetssäkring och vidareutveckling av modellen finansieras med hjälp av avgifter från de 75 testcentra som är ackrediterade till systemet. Utvecklingsarbetet involverar både ämnesexperter och referensföretag. Referensföretagen fungerar även som kravställare och beslutsfattare i organisationen kring yrkescertifieringen. De representerar hela branschbredden och samtliga företagsstorlekar och bidrar därmed också till modellens legitimitet inom näringslivet. CNC-modellen är även kompatibel med utbildningssystemet. En av modellens certifieringsnivåer är t.ex. styrt mot Skolverkets kursplaner för det industritekniska programmet för skärande bearbetning. För

branschen medför synkroniseringen att behovet av kvalificerad arbetskraft kan tillgodoses snabbare.

4.5 Det samhällsekonomiska värdet av validering

4.5.1 Validering påskyndar etableringen och förbättrar matchningen

I dagsläget tolkas och används begreppet validering på olika sätt av olika aktörer och jämförbara data om valideringsinsatser och dess omfattning saknas. Det finns därför inte tillgång till kvalificerade effektstudier av validering.

Genom att anpassa utbildningsinsatser och underlätta inträde eller omställning i arbetslivet förväntas validering bidra till en bättre användning av samhällets resurser. Samhällsekonomiska vinster uppstår genom att en individ går från arbetslöshet till jobb eller får ett jobb som bättre överensstämmer med hans eller hennes kompetens. Även andra samhällsekonomiska vinster kan uppstå: enklare jobb frigörs för människor med lägre kompetens och konkurrenskraften förstärks då kompetens tas tillvara på bättre sätt.

Utrikes födda har generellt sett ett sämre arbetsmarknadsläge än inrikes födda med lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet. Dessutom är utrikes födda oftare överkvalificerade för sina arbetsuppgifter än inrikes födda. Generellt sett ökar sannolikheten för att en person ska ha ett jobb och dessutom ett jobb i nivå med sin utbildning med vistelsetiden i Sverige, men etableringstiden är lång för många. Oavsett tid i landet når sysselsättningsnivån för utrikes födda som grupp dock aldrig upp till den för inrikes födda. Situationen innebär ett slöseri med såväl samhällets som individens resurser, varför en bättre integration på arbetsmarknaden för utrikes födda är av stor vikt, vilket bl.a. framhållits av ESO i rapporten 2011:5 och av OECD (2014) i rapporten *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*.

För att påskynda etableringen och förbättra matchningen för nyanlända invandrare krävs vanligtvis en kombination av insatser. Det handlar dels om utbildning i svenska språket och kompletterande utbildning för att individens kompetens ska matcha kraven på svensk arbetsmarknad. Vidare behövs matchningsinsatser för att

kompensera för otillräckliga nätverk. Dessutom krävs ofta insatser för att överbrygga den osäkerhet som arbetsgivare kan uppleva när det gäller att bedöma kompetens förvärvad utomlands. Att få sina betyg bedömda och sina kunskaper och yrkeskompetens validerade kan vara helt centralt i detta avseende.

4.5.2 De samhällsekonomiska vinsterna av validering är betydande

Riksrevisionen har med hjälp av s.k. samhällsekonomisk kalkyl när det gäller statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning visat att de potentiella vinsterna av en förkortad etableringstid för en arbetslös akademiker med utländsk utbildning är betydande redan vid måttliga förkortningar av etableringstidens längd.¹⁵ Den samhällsekonomiska vinsten av en månads kortare etableringsperiod för närmare 200 läkare uppskattades där till drygt 11 miljoner kronor och för närmare 200 civilingenjörer till knappt 8 miljoner kronor.

En månads förkortad handläggningstid för bedömning av utbildningen för 700 akademiker med utländsk utbildning beräknades ge en sammanlagd samhällsekonomisk vinst på drygt 42 miljoner kronor. Av detta utgjorde den offentligfinansiella vinsten omkring 32 miljoner kronor. Vinsterna består i ökade inkomster för individen och stärkta offentliga finanser genom ökade skatteintäkter och minskade transfereringar. I den mån validering påskyndar etablering på arbetsmarknaden kan studien tas som intäkt för att även validering av yrkeskompetens kan ge upphov till betydande vinster.

Även Jusek har 2011 med utgångspunkt från Riksrevisionens kalkyl i en rapport försökt beräkna vinsten av en bättre matchning med individuellt anpassade insatser med yrkesinriktad undervisning i svenska för invandrare, bedömning av utländsk examen och validering av yrkeskompetens kombinerat med kompletterande studier och matchningsinsatser.¹⁶ Den samhällsekonomiska vinsten av att 100 personer lyfts från ett ursprungligt arbetsläge till ett som

¹⁵ Riksrevisionen (2011) Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva? RiR 2011:16.

¹⁶ Jusek (2011) Är det lönsamt att satsa på kvalificerade insatser för invandrare akademiker?

kräver högskolekompetens med hjälp av nämnda insatser beräknades till knappt 15 miljoner kronor varav drygt 9 miljoner kronor tillfaller den offentliga sektorn. Genom att ställa kostnaderna för insatserna mot de förväntade inkomstökningarna för samhället visar studien att insatserna kan ge en positiv nettoavkastning efter 4,0–6,5 år. I studien ingår validering som en av de tänkta åtgärderna och studien ger därmed en indikation på dess betydelse. Validering skulle därmed kunna ses som en nödvändig men inte tillräcklig ingrediens för att uppnå de vinstnivåer som studien pekar på.

4.6 För vem är validering en ändamålsenlig insats?

4.6.1 Individen bör ha en hög kunskaps- och kompetensnivå

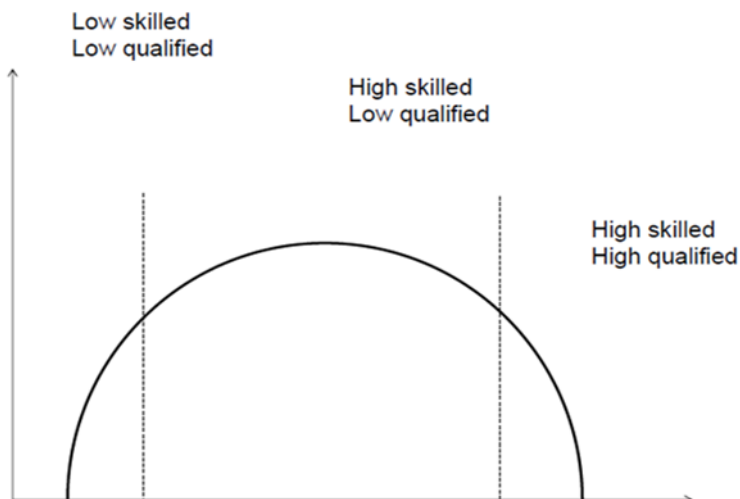
Validering är emellertid inte alltid den mest effektiva insatsen för att hitta vägen vidare i arbetslivet. Validering förutsätter att individen har en tidigare förvärvat kompetens inom det område som valideringen avser. Om syftet med valideringen är att ge ett erkännande som också har ett värde och en legitimitet på arbetsmarknaden, behöver bedömningen ske mot fastställda kriterier som motsvarar kraven för anställningsbarhet i yrket. Detta innebär att individen bör ha en relativt hög kunskaps- och kompetensnivå inom det område som valideringen avser.

Validering lämpar sig framför allt för personer med en relativt hög kompetens eller yrkesskicklighet (skills) men som saknar formella kvalifikationer inom det aktuella yrket. För personer som både saknar formella kvalifikationer och har en begränsad kompetens inom området kan validering visa sig ge relativt lite mervärde. I dessa fall kan en mer renodlad utbildningsinsats i stället vara mer effektiv.

Validering är heller inte en ändamålsenlig insats för personer som har både en stor yrkesskicklighet och formella kvalifikationer. Svårigheter att hitta ett arbete för dessa personer bör snarare mötas med insatser som syftar till kontakt med potentiella arbetsgivare,

med inriktning mot t.ex. vägledning, kvalificerad matchning och förstärkta nätverk.¹⁷

Figur 4.1 Värdet av validering beroende på individens kompetens- och kvalifikationsnivå inom området



Källa: Patrick Werquin (OECD) i tolkning av Myndigheten för yrkeshögskolan.

4.6.2 Svaga kunskaper i svenska försvårar validering

Kunskaper och färdigheter som förvärvats i ett annat land är ofta svårare att kartlägga och bedöma än kompetenser förvärvade i Sverige. Arbetskultur, arbetssätt, teknisk utrustning och tillämpningar kan skilja sig mellan länder. Även innehållet i ett yrke kan se mycket olika ut. Validering är nära kopplad till det svenska sammanhanget och till svenska sociala, kulturella och språkliga situationer som en nyanländ person som regel inte har någon kunskap om. Skillnader riskerar då att förstås som avvikelser eller inkompetens.

Framför allt är det dock svaga kunskaper i svenska språket som försvårar validering av nyanlända invandras yrkeskompetens.

¹⁷ Se bl.a. Werquin (2010) Recognition of Non-formal and Informal Learning: Country Practices, OECD och "RPL, labour markets and national qualification frameworks: A policy perspective" i Harris, Wihak & Van Kleef (2014).

Förmågan att kommunicera på svenska är ofta av avgörande betydelse för att individen både ska förstå instruktionerna vid en validering och kunna synliggöra den egna kompetensen. Många aktörer framhåller risken för att det i sådana situationer snarare är individens förmåga att kommunicera sin kunskap som bedöms än den faktiska yrkeskompetensen.¹⁸

4.6.3 Formaliserade intyg minskar arbetsgivares osäkerhet

Utrikes födda som har en utländsk yrkesutbildning har bättre jobbchanser och dessutom större sannolikhet att få ett jobb som matchar deras kvalifikationer än de som har en utländsk teoretisk utbildning. Yrkesutbildningar är ofta kopplade till någon typ av yrkesbevis eller certifikat vilka är lättare för arbetsgivare att värdera än kompetensen från teoretiska utbildningar. Validering som underlättar för arbetsgivare att värdera betyg eller kompetenser kan därför antas ha betydelse för etableringen på arbetsmarknaden.

En av Universitets- och högskolerådet genomförd studie visar också att de som har ett utlåtande över utländsk högskoleutbildning från Universitets- och högskolerådet arbetar i högre utsträckning, har arbeten med högre utbildningskrav och de kommer snabbare i arbete (Effekter av utlåtandet över utländsk högskoleutbildning, Universitets- och högskolerådet 2014). Det är rimligt att anta att ett yrkesbevis eller motsvarande som ges vid validering bör ha minst lika stor betydelse för framgången på arbetsmarknaden. Ett sådant bekräftar individens reella kompetens för det specifika yrket vilket ofta är viktigare för arbetsgivare än den formella utbildningen.

I praktiken krävs flera samverkande åtgärder utöver validering för att påskynda etablering och omställning i arbetslivet. Det är ofta svårt att få ett arbete som överensstämmer med en utbildning från utlandet även om den erkänts med ett utlåtande. Många efterfrågar t.ex. hjälp med att få kontakt med relevanta arbetsgivare och vägledning om studier. Särskilt för reglerade yrken behöver bedömningen av utbildningen ofta följas av kompletterande utbildningsinsatser för att kompetensen ska motsvara kraven i

¹⁸ Se bl.a. Statskontorets rapport 2013:6 Kartläggning och bedömning av utrikes födda.

yrket. En effektstudie utförd vid Institutet för social forskning och Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier visar att deltagarna i kompletterande lärarutbildningar för personer med avslutad utländsk utbildning tre år efter utbildningen hade ökat sin genomsnittliga årsinkomst med drygt 40 000 kronor, en ökning på 39 procent, jämfört med individer som var behöriga men inte deltog i den kompletterande utbildningen.¹⁹ Det kan noteras att i denna studie ingår kompletterande utbildningar under perioden 2005–2010, dvs. innan kravet på lärarlegitimation infördes i skollagen.

4.6.4 Ett väl fungerande valideringssystem underlättar för arbetsmarknaden

Ur ett tillväxtperspektiv kan validering utgöra ett verktyg för kompetensförsörjning och kompetensutveckling. De potentiella samhällsekonomiska vinsterna bedöms vara stora vid väl fungerande system för validering.

Validering är en fråga som knyter an till flera politikområden – främst utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och integrationspolitik. Utveckling av system för validering syftar till att främja både social rättvisa och ekonomisk utveckling. Ur ett socialt rättviseperspektiv handlar det om att även människor som saknar de formella meriterna ska kunna få tillträde till utbildning om de har förutsättningar att klara utbildningen. Med fokus på ekonomisk utveckling syftar validering till att bättre kunna ta tillvara kompetens på arbetsmarknaden.

Väl fungerande validering gynnar alltså såväl samhället i stort som den enskilda individen. För individen innebär validering att man får ett erkännande av sin faktiska kompetens, oavsett i vilket sammanhang lärandet har skett – något som både kan stärka ställningen på arbetsmarknaden och underlätta vägen till en önskad utbildning. Dessutom kan det ha ett värde på det personliga planet – ett erkännande av kompetensen ger ett ökat självförtroende, motivation och tillit till den egna förmågan. För samhället utgör

¹⁹ Niknami & Schröder (2012) Utvärdering av kompletterande utbildning för akademiker med utländsk examen, Slutrapport, Institutet för social forskning (SOFI) och Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS).

validering ett verktyg för att ta tillvara människors kompetens i syfte att underlätta kompetensförsörjningen i arbetslivet och bidra till en effektiv matchning på arbetsmarknaden. Validering möjliggör också effektivare utbildningsinvesteringar och lägre utbildningskostnader.

Sammantaget pekar erfarenheter och studier på att ett fungerande valideringssystem har potential att underlätta omställning och matchning på arbetsmarknaden och därmed är av vikt för arbetsmarknadens funktionssätt. De potentiella vinsterna är stora men förutsätter också att andra delar av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken fungerar väl och att en palett av åtgärder finns på plats för att underlätta etablering och omställning för personer med behov av och förutsättningar för validering.

4.7 Brister i dagens system för validering

4.7.1 Valideringssystemet är svårt att överblicka

Systemet för validering är i hög grad decentraliserat. Det är svårt att överblicka både för individer som har behov av att få sin kompetens validerad och för aktörer som har i uppdrag att bistå med vägledning till jobb och utbildning. Olika insatser pågår på valideringsområdet och i olika sammanhang, men samtidigt kan det vara oklart vilket uppdrag respektive myndighet har och hur ansvariga myndigheter samordnar sitt arbete. Det försvårar också att olika aktörer arbetar på olika sätt med validering av reell kompetens.

Inom utbildningssystemet kan validering ske inom samtliga skolformer i vuxenutbildningen med kommunerna som huvudman och med ansvar för genomförandet. Bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande kan ske inom yrkeshögskoleutbildningar och högskoleutbildningar. Respektive utbildningsanordnare eller lärosäte ansvarar i dessa fall för att bedöma den sökandes reella kompetens. Möjlighet till validering av tidigare lärande finns även i viss utsträckning inom folkhögskoleutbildningar.

Validering av arbetssökandes reella kompetens i syfte att underlätta matchningen på arbetsmarknaden görs av Arbetsförmedlingen och branschorganisationer. När det gäller reglerade yrken görs även

erkännande av yrkeskvalifikationer av s.k. behöriga myndigheter. Exempelvis ansvarar Socialstyrelsen för prövning av ansökningar om behörighet och legitimation för hälso- och sjukvårdsyrken.

Arbetsförmedlingen fungerar i huvudsak som beställarorganisation av validering från externa utförare för arbetssökande som bedöms vara i behov av en sådan insats för att förbättra sina chanser att få ett arbete. I första hand upphandlar Arbetsförmedlingen validering enligt de modeller som vissa branscher utvecklat för kartläggning och bedömning av kunskaper i relation till branschens definierade kompetenskrav för anställning i yrket. När en sådan branschmodell saknas för det aktuella yrket upphandlas validering från utbildningsanordnare som då genomför validering av kunskaper i förhållande till målen i kurs- och ämnesplaner för yrkesutbildning på gymnasienivå.

Bedömning av utländsk utbildning är en ytterligare del av systemet för validering och erkännande av tidigare lärande. Sedan 2013 har bedömningen av utländska utbildningar på såväl gymnasial som eftergymnasial nivå samlats hos Universitets- och högskolerådet (4 § förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet). Slutförda utländska utbildningar (examina) bedöms i termer av jämförbarhet vad gäller nivå, längd och inriktning med motsvarande svenska utbildningar. Bedömningen utgår från dokumentation från tidigare utbildningar, t.ex. i form av examensbevis. I detta fall är det således enbart den formella kompetensen som bedöms. Om en person saknar dokumentation från sin tidigare utbildning, eller om den utländska utbildningen inte har fullföljts, är det respektive lärosäte som ska pröva möjligheterna att tillgodoräkna den tidigare utbildningen.

För legitimationsyrken inom hälso- och sjukvårdsområdet (läkare, sjuksköterskor m.fl.) är det Socialstyrelsen som prövar behörigheten att utöva yrket i Sverige och bedömer då även den utländska utbildningen. För legitimationsyrkena görs dock vanligen en bredare bedömning av den sökandes reella kompetens. Språktester, kompletterande utbildningsinsatser och kunskaps- och färdighetsprov kompletterar då bedömningen av den formella utbildningen. När det gäller lärarlegitimation är det Skolverket som prövar behörighet att utöva yrket i Sverige. I dessa fall lämnar Universitets- och högskolerådet ett yttrande till Skolverket om de utländska lärarutbildningar som ligger till grund för ansökningar

om lärarlegitimation. Totalt ansvarar elva myndigheter och organisationer för att pröva behörighet att utöva de reglerade yrken som finns i Sverige.

Myndigheten för yrkeshögskolan har i uppgift att främja branschernas medverkan, när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas. Myndigheten hade tidigare även i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering (se vidare avsnitt 4.7.5).

4.7.2 Befintliga strukturer för validering behöver utvecklas

Sedan början av 2000-talet har utvecklingen av strukturer för validering gått framåt. Möjlighet till validering eller bedömning av reell kompetens finns numera infört i regelverken för vuxenutbildningen och de eftergymnasiala utbildningarna.

Enligt skollagen kan en elev i kommunal vuxenutbildning få sina kunskaper och sin kompetens validerade (20 kap. 42 § skollagen). Någon skyldighet för kommunerna att erbjuda elever inom vuxenutbildningen validering finns dock inte. Tillgången varierar också mellan olika kommuner, där särskilt mindre kommuner har svårt att erbjuda validering på grund av ett begränsat utbud av utbildning inom olika yrkesområden.

För högskolesektorn och utbildningar inom yrkeshögskolan framgår av regelverken att en sökande kan få sin reella kompetens bedömd för behörighet och att en studerande också kan få sitt tidigare lärande bedömt för tillgodoräknande. I dag är det oklart i vilken omfattning en bedömning av reell kompetens för behörighet sker vid lärosätena, eftersom det inte görs någon systematisk uppföljning av frågan. De uppgifter som finns tyder dock på att antalet individer som antagits efter bedömning av reell kompetens är lågt. Det finns också indikationer på att bedömning av reell kompetens inte har hög prioritet vid alla lärosäten. En uppföljning som dåvarande Högskoleverket gjorde av universitetens och högskolornas arbete med bedömning av reell kompetens 2009 visar bl.a. att bedömningen anses svår samt tids- och resurskrävande, inte minst när det gäller tillgodoräknande.

För validering av yrkeskompetens har regionala och lokala modeller allt mer kommit att ersättas av branschmodeller med

nationell legitimitet. Utvecklingen skedde framför allt 2004–2007 då Valideringsdelegationen bidrog med stöd och samordning till branschernas utvecklingsarbete av valideringsmodeller. Branschmodellernas användbarhet är dock beroende av att de uppdateras med aktuella kompetenskrav. Vidareutveckling och utveckling av nya branschmodeller styrs av branschernas eget intresse och efterfrågan.

4.7.3 Tillgängligheten är begränsad

I ett effektivt system för validering bör validering vara tillgängligt för individer med behov av och förutsättningar för insatsen. Arbetsförmedlingen hade våren 2015 avtal med utförare för knappt hälften av de befintliga 25 branschmodellerna. Dessa används relativt sällan. Under 2014 deltog cirka 1 000 personer i validering enligt branschmodell genom Arbetsförmedlingen. Det är en minskning jämfört med 2013.

Som redogjorts för i avsnitt 4.6.1 har personer med relativt hög kompetens och erfarenhet inom det aktuella yrkesområdet störst nytta av validering. En individ med begränsad reell kompetens inom området som valideringen avser kommer däremot sannolikt inte få ut så mycket av processen. Arbetsförmedlingen har hittills främst riktat insatsen till arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden. Cirka 30 procent av deltagarna under 2014 utgjordes av långtidsarbetslösa inskrivna i garantiprogrammen och en ungefär lika stor andel var nyanlända invandrare inskrivna i etableringsuppdraget. Få personer i omställning har fått sin kompetens validerad genom Arbetsförmedlingen. Prioriteringen av personer som står långt från arbetsmarknaden riskerar således att leda till att arbetssökande med bäst förutsättningar för validering inte erbjuds insatsen.

Också inom vuxenutbildningen är den faktiska tillgången till validering delvis begränsad. Under läsåret 2013/14 deltog enligt Statens skolverks statistik nära 200 000 personer i utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen. En enkät till kommunerna visar att cirka 6 400 personer deltog i validering inom vuxenutbildningen under samma period (se bilaga 2). För nästan hälften av dessa deltagare kunde utbildningstiden förkortas när deras

tidigare lärande hade validerats. I första hand genomförs validering inom omvårdnadsområdet. Validering inom övriga yrkesområden är betydligt ovanligare, i synnerhet i mindre kommuner.

Systematiska uppföljningar för högskolan och yrkeshögskolan saknas inom detta område, men tillgängliga uppgifter tyder på att få påbörjar högskolestudier med reell kompetens som grund för behörighet och att utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan i begränsad utsträckning prövar sökandes reella kompetens för behörighet. För att få sin reella kompetens bedömd för tillgodoräknande måste man vara studerande vid en utbildning, dvs. man måste vara antagen till utbildningen.

För bedömningen av utländska utbildningar finns emellertid en etablerad och i stor utsträckning sammanhållen struktur på plats. Verksamheten har ökat påtagligt sedan början av 2000-talet. År 2015 handlade det om cirka 23 000 ansökningar till Universitets- och högskolerådet respektive 2 400 ärenden till Socialstyrelsen för utbildningar inom hälso- och sjukvårdens yrken från personer med en tidigare utbildning i ett tredjeland, dvs. ett land utanför EES och Schweiz. Ökningen har varit dramatisk de senaste åren till följd av bl.a. inströmningen av högutbildade flyktingar från Syrien. Detta har lett till förlängda handläggningstider, vilket förlänger processen för en sökande att få sin utländska utbildning bedömd och för en sökande hos Socialstyrelsen att snabbt kunna genomföra de kompletteringar som krävs för att utöva sitt yrke i Sverige. Frågan om hur bedömning av utländska utbildningar förhåller sig till valideringsbegreppet behandlas i avsnitt 3.2.5.

Tillgången till validering varierar mellan olika regioner, yrkesområden och kvalifikationsnivåer och som framgår är systemet för validering också decentraliserat. För att stärka individens tillgång till validering behöver kunskaperna om kartläggning och validering öka bland framför allt studie- och yrkesvägledare och arbetsförmedlare. Det är viktigt att ansvaret för att erbjuda validering är tydligt inom vuxenutbildningen, och för Arbetsförmedlingen. Det är också viktigt att ansvaret för att bedöma reell kompetens är tydligt för universitet och högskolor och för utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan. Ett viktigt utvecklingsområde rör branschmodellernas tillämpbarhet för individer med varierande bakgrund och förutsättningar. Det finns behov av att göra systemet mer

sammanhängande och överblickbart för att underlätta för den enskilda individen att hitta rätt i systemet.

4.7.4 Kvaliteten behöver förbättras

För att valideringens resultat ska uppfattas som tillförlitligt och legitimt krävs att genomförandet utmärks av hög kvalitet. Kvaliteten bygger på valideringsmetodernas validitet, det vill säga att de förmår spegla individens faktiska kompetens utifrån fastställda krav. Kvaliteten är även beroende av reliabiliteten eller tillförlitligheten, det vill säga att valideringar genomförs på ett likvärdigt sätt så att inte utfallet är beroende av hos vilken utförare den sker.

För att stärka kvalitet och likvärdighet i valideringen har Myndigheten för yrkeshögskolan 2012 tagit fram kriterier och riktlinjer för validering. För att vara ett stöd i genomförandet kan de dock behöva brytas ned och anpassas till respektive sektors verksamhet. Innehållet i riktlinjerna behandlas mer utförligt i avsnitt 3.4.

Skolverket har utvecklat ett stödmaterial för validering inom vuxenutbildningen. Rutinerna inom vuxenutbildningen är dock fortfarande ofta vaga och skiljer sig åt mellan olika skolor och utförare. Kommunerna efterfrågar också mer stöd från Skolverket. Hos yrkeshögskolans anordnare och inom högskolan saknas i hög grad systematiska metoder och arbetssätt för bedömning av reell kompetens. Detta påverkar troligen omfattningen och kan även resultera i bristande likvärdighet.

Kvaliteten tycks i viss mån även vara ett problem vid validering som utförs enligt branschmodell. Bristerna handlar bl.a. om hur ansvariga utförare dokumenterar och återkopplar utfallet av valideringen. Valideringar som genomförs på uppdrag av Arbetsförmedlingen avbryts ofta efter en fördjupad kartläggning. I dessa fall är det särskilt problematiskt om dokumentationen är otydlig eftersom eventuella efterföljande insatser kan påverkas. Rutiner för löpande utveckling och kvalitetssäkring finns för några men inte alla branschmodeller. Utförarnas kompetens varierar, vilket riskerar att få konsekvenser för kvaliteten. För att stärka valideringens kvalitet finns således behov av utökat stöd till de

aktörer som utför validering, exempelvis i form av metodstöd, kompetensutveckling och utveckling av standarder.

En förutsättning för ett effektivt system är också att valideringens resultat, dokumentationen, uppfattas som tillförlitligt inom utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden. Tillgången till validering enligt branschernas valideringsmodeller och inom utbildningssystemets olika nivåer är viktig. I dag florerar även andra modeller där bl.a. självskattningar används för att synliggöra lärande och kunskap. Sådana modeller kan ha ett värde som stöd för till exempel ett strukturerat lärande i samband med praktik eller vid kartläggning av en individs kompetens. För legitimitetens skull behöver dock bedömningen av individens kompetens göras i förhållande till fastställda och erkända kriterier och med metoder som borgar för en opartisk bedömning.

4.7.5 Åtgärder behövs på flera nivåer

Som framgår finns det i dagens system för validering ett antal brister som innebär att systemet behöver utvecklas i flera olika avseenden. Det finns otydligheter i gällande regelverk som skapar osäkerhet och missförstånd. Begreppet validering tolkas dessutom på olika sätt i olika sammanhang och blandas bl.a. ihop med kartläggning inom ramen för studie- och yrkesvägledning eller med bedömning av betyg och andra formella dokument. Samsyn kring vad som menas med validering utgör samtidigt en grundläggande förutsättning för att validering ska vinna legitimitet i samhället och kunna fungera i ett sammanhållet system.

För ett permanent system som är hållbart över tid krävs vidare att validering sker utifrån enhetliga utgångspunkter och är tillgängligt för olika målgrupper. Samhällets och individernas behov av validering bör inte tillgodoses genom en mängd olika särlösningar som är anpassade för speciella grupper. Ambitionen bör vara att validering ska kunna bedrivas inom ramen för de generella och reguljära systemen för utbildning och de system för prövning av yrkesbehörigheter som finns inom arbetslivet.

Regeringen har mot den här bakgrunden beslutat om direktiv till en kommitté som i form av en nationell delegation ska verka för en samordnad utveckling av validering (dir. 2015:120). Delega-

tionen har antagit namnet Valideringsdelegationen 2015–2019. I delegationen ska det finnas representanter för branscher och parter inom arbetsliv och från närmast berörda organisationer och myndigheter på utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. En expertgrupp ska stödja delegationens arbete. Kommittén ska arbeta t.o.m. 2019 och har i uppgift att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet på den nationella och regionala nivån. Den ska bl.a. lämna förslag på en strategi för validering som präglas av effektivitet, långsiktighet och överblickbarhet som gynnar utvecklingen av hållbara och generella strukturer för validering på nationell och regional nivå. Denna remisspromemoria och de åtgärder den kommer att leda till utgör en viktig utgångspunkt i det arbetet. Delegationen ska också ta initiativ till behövliga förändringar som stärker valideringsarbetet inom utbildningsväsendet och arbetslivet och ska också lämna nödvändiga författningsförslag till regeringen. Kommitténs arbete bedöms få stor betydelse för genomförandet av den nämnda rekommendationen från Europeiska unionens råd om validering som innebär att medlemsstaterna senast 2018 bör ha inrättat ett system för validering av icke-formellt och informellt lärande.

Som framgått av avsnitt 4.2.3 har Myndigheten för yrkeshögskolan tidigare haft i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering och att i samverkan med berörda myndigheter främja utbildningsväsendets och branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas (6 § förordningen med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan i tidigare lydelse). För att undvika att myndigheten och Valideringsdelegationen 2015–2019 har överlappande samordningsansvar har instruktionen för Myndigheten för yrkeshögskolans ändrats och myndigheten har nu endast ansvar för att främja branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas (6 § i dess nuvarande lydelse).

I regeringens budgetproposition för 2016 (prop. 2015/16:1) har vidare aviserats ett antal andra åtgärder som ska stödja utvecklingen av och tillgängligheten till validering. Det gäller bl.a. utvecklandet av kurser om validering för studie- och yrkesvägledare, framtagande av valideringsstandarder i samarbete med olika branscher, stöd för lärosätenas arbete med att utveckla effektivare bedöm-

ningar av reell kompetens samt satsningar på Universitets- och högskolerådets arbete med bedömning av utländska utbildningar och kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk utbildning motsvarande en svensk högskoleutbildning. För att tillvarata kompetensen hos personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från andra länder tillförs också Socialstyrelsen medel för att åstadkomma en snabbare validering av hälso- och sjukvårdspersonal. Regeringen har vidare i december 2015 beslutat om vissa förordningsändringar som rör det arbetsmarknadspolitiska regelverket som ligger i linje med de principer om validering som behandlas i denna promemoria. Därutöver har regeringen tillsammans med arbetsmarknadens parter presenterat ett flertal snabbspår för nyanlända där validering ingår som en viktig del (se avsnitt 10.4).

5 En enhetlig utgångspunkt och samordning med tydligare ansvar för validering

I avsnitt 3.2 har det konstaterats att det behöver göras överväganden med anledning av otydligheter i valideringsbegreppet. Som framgår av avsnitt 4.7 finns det dessutom flera brister i dagens system för validering. En sådan brist är att valideringssystemet är svårt att överblicka till följd av ett decentraliserat system. En annan brist är att det saknas sammanhängande strukturer för validering. Ansvars- och rollfördelningen mellan olika aktörer inom valideringssystemet bör därför bli tydligare för att öka tillgängligheten till validering. Berörda myndigheter bör också samverka i större utsträckning än i dag för att uppnå ett nationellt sammanhängande system för validering.

5.1 En gemensam uppfattning om vad valideringsbegreppet står för

Bedömning: Det svenska valideringsarbetet bör utgå från den definition av begreppet validering som finns i Europeiska unionens råds rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande.

De kriterier och riktlinjer för validering som tagits fram av Myndigheten för yrkeshögskolan bör revideras.

Som nämnts i avsnitt 3.2 använde den tidigare Valideringsdelegationen, som arbetade 2004–2007, en definition av begreppet validering, som sedan togs in i skollagen. Med validering avses där en

process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats (20 kap. 42 § och 21 kap. 21 §). Definitionen har kommit att användas i valideringsarbetet inom många olika verksamheter och av olika aktörer även utanför skolsystemet. Senare har den kompletterats med kriterier och riktlinjer för validering framtagna av Myndigheten för yrkeshögskolan (se avsnitt 3.4). Definitionen utgör tillsammans med kriterierna och riktlinjerna utgångspunkten för det svenska valideringsarbetet i dag.

Som framgår av avsnitt 3.2 beslutade rådet i december 2012 om en rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande. EU-rekommendationer är i sig inte bindande. Sverige har dock tillstyrkt rekommendationen.

En utgångspunkt i Europeiska unionens råds rekommendation är att validering av icke-formellt och informellt lärande bör mynna ut i en fullständig eller partiell kvalifikation. I rekommendationen finns också en definition av validering och däri ingående processer, som avviker från skollagens definition, bl.a. genom att identifiering av individens särskilda erfarenheter ingår som ett led i valideringen. Enligt rekommendationen ska medlemsstaterna senast 2018 ha inrättat arrangemang för validering av icke-formellt och informellt lärande.

Det är viktigt att det svenska systemet för validering har en gemensam utgångspunkt.²⁰ Denna utgångspunkt bör vara en gemensam uppfattning om vad validering är och vilka komponenter som ingår i en validering. Det framstår som ändamålsenligt att utgå från definitionen av valideringsbegreppet i EU-rekommendationen. Mot denna bakgrund bör definitionen av validering i skollagen ändras (se vidare kapitel 6) och kriterierna och riktlinjerna för validering av reell kompetens, som utarbetats av Myndigheten för yrkeshögskolan, revideras med utgångspunkt från definitionen av validering i rådets rekommendation.

Som har nämnts i avsnitt 4.7.5 har Myndigheten för yrkeshögskolan inte längre i uppdrag att samordna och främja

²⁰ Här ingår även validering i form av bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräkning inom högskolan och yrkeshögskolan.

validering på nationell nivå. Ett sådant uppdrag har numera i stället Valideringsdelegationen 2015–2019. Vid kontakter med delegationen har det erfarits att delegationen inom ramen för sitt uppdrag har för avsikt att revidera Myndighetens för yrkeshögskolans kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens.

5.2 Skolverkets, Universitets- och högskolerådets och Arbetsförmedlingens ansvar bör tydliggöras och samverkan bör öka

Bedömning: Statens skolverk, Universitets- och högskolerådet och Arbetsförmedlingen bör få i uppdrag att inom sina respektive områden främja och samordna användningen och utvecklingen av validering. Skolverket och Universitets- och högskolerådet bör även ansvara för stöd till huvudmän och utbildningsanordnare respektive universitet och högskolor avseende validering. Skolverket, Universitets- och högskolerådet och Arbetsförmedlingen bör vidare samverka med berörda myndigheter på andra områden i syfte att tillsammans skapa ett nationellt sammanhängande valideringssystem.

Skälen för bedömningen

Otydligt ansvar för validering

Myndigheten för yrkeshögskolans tidigare övergripande uppdrag i fråga om validering har av många uppfattats som ett uppdrag riktat mer mot övriga parter snarare än till anordnarna inom det egna verksamhets- och ansvarsområdet. Av Myndigheten för yrkeshögskolans instruktion framgår emellertid att den ska främja utvecklingen av utbildningarna inom yrkeshögskolan (3 § förordningen [2011:1162] med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan). I det ligger också ett ansvar för att främja utvecklingen av validering i fråga om yrkeshögskolans utbildningar.

Det övergripande uppdraget har emellertid på olika sätt inverkat särskilt på Skolverkets uppgift att stödja kommuner och andra huvudmän och följa upp och främja validering inom vuxenutbild-

ningen. Det har erfarits att kommunerna uppfattat att Myndigheten för yrkeshögskolans uppdrag att samordna och främja validering överlappat denna uppgift för Skolverket, och att dessa dubbla främjaruppdrag bidragit till viss förvirring och otydlighet om vem kommunernas ansvariga ska vända sig till när det gäller frågor om validering och vem som egentligen har ansvaret för detta område.

När det gäller Universitets- och högskolerådet har myndigheten enligt 4 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ansvar för bedömning av utländsk utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå. Uppdraget avser dokumenterade kvalifikationer, såsom examina, diplom och liknande. När det gäller bedömning av reell kompetens åligger det respektive universitet och högskola att hitta former för hur sådan ska gå till. Flera samarbetsprojekt mellan olika högskolor har bedrivits med syfte att utveckla metoderna för validering sedan reell kompetens infördes i högskoleförordningen som en grund för behörighet och tillgodoräknande.

Högskolan har vidare saknat gemensamt stödmaterial att använda för bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande, förutom två rekommendationer från Sveriges universitets- och högskoleförbund som har bäring på bedömning av reell kompetens. Rekommendationerna anger dock inte konkreta metoder och processer för hur bedömningen ska genomföras. Fortfarande saknas således i hög grad systematiska metoder och arbetssätt. Detta kan lätt skapa osäkerhet bland dem som ska genomföra bedömningarna och riskerar särskilt att leda till bristande tillförlitlighet, likvärdighet och rättsäkerhet. Mot bakgrund av detta har regeringen beslutat om flera uppdrag till Universitets- och högskolerådet samt universitet och högskolor (se vidare avsnitt 8.1).

När det gäller Arbetsförmedlingen används valideringsinstrument i olika sammanhang. Det är därför naturligt att Arbetsförmedlingens uppdrag att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare också omfattar att främja användning och utveckling av validering som en av myndighetens insatser för att ge arbetssökande ett ändamålsenligt stöd att få ett arbete.

Myndigheternas ansvar för validering bör tydliggöras

Det övergripande uppdrag som Myndigheten för yrkeshögskolan tidigare har haft i fråga om att främja arbetet med validering kan inte ersätta uppdrag till de myndigheter som bör ha ett eget ansvar för att utföra validering eller för att följa och stödja övrig verksamhet i den egna sektorn.

Myndigheternas ansvarsområden och uppdrag uttrycks i instruktion, regleringsbrev och i vissa fall även i särskilda uppdrag vid sidan av regleringsbrevet. Hur uppdragen formuleras avgör vad myndigheterna fokuserar på i sin verksamhet och hur de utförs. Utan ett angivet ansvar för validering saknas en tydlig grund för myndigheternas arbete med frågan. Samordningsproblematik och ansvarsfrågor vad gäller validering bedöms inte kunna lösas genom att en myndighet eller en annan fristående nationell institution inrättas som ska verka utanför de ordinarie utbildnings- och arbetsmarknadsstrukturerna. Validering bör i stället ses som en naturlig del i respektive sektors ordinarie verksamhet.

Av det skälet behöver uppdragen för dessa myndigheter förtydligas i syfte att stärka deras ansvar för valideringsfrågor. Berörda myndigheter bör därför få i uppdrag att främja och samordna användningen och utvecklingen av validering inom sina huvudsakliga verksamhets- och ansvarsområden. Skolverket och Universitets- och högskolerådet bör även få i uppdrag att ansvara för stöd till huvudmän och utbildningsanordnare respektive till universitet och högskolor avseende validering. Även bedömning av reell kompetens bedöms utgöra validering (se vidare avsnitt 7.1.3 och 8.1.1). För att kunna uppnå ett nationellt sammanhållet valideringssystem bör Skolverket, Universitets- och högskolerådet och Arbetsförmedlingen därutöver få i uppdrag att samverka med berörda myndigheter på andra områden i syfte att tillsammans skapa ett nationellt sammanhängande valideringssystem i enlighet med Europeiska unionens råds rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande. Detta innebär bl.a. att myndigheterna bör informera om de andra myndigheternas valideringsarbete, t.ex. genom att på sina respektive webbplatser länka till information om validering på övriga berörda myndigheters webbplatser (se förslag i avsnitt 5.4). Avsikten är att det nationella

sammanhängande valideringssystemet ska utvecklas vartefter under ledning av Valideringsdelegationen 2015–2019.

5.3 Myndigheten för yrkeshögskolan bör få motsvarande uppdrag i fråga om validering och samverkan

Bedömning: Myndigheten för yrkeshögskolans ansvar för validering bör förtydligas i uppdrag. Av uppdraget bör framgå att myndigheten ska

1. främja och samordna användningen och utvecklingen av validering inom sitt verksamhetsområde,
2. främja branschernas medverkan i valideringsarbetet,
3. stödja branscherna när det gäller kvalitetssäkring, utveckling av metoder och information om validering, och
4. samverka med berörda myndigheter på andra områden, i syfte att tillsammans skapa ett nationellt sammanhängande valideringssystem.

Skälen för bedömningen: I föregående avsnitt föreslås att berörda myndigheter ska ges i uppdrag att främja validering inom sina respektive sektorer. Som även nämns där har Myndigheten för yrkeshögskolan i sin instruktion redan ett sådant ansvar när det gäller den sektor som myndigheten ansvarar för. Detta ansvar bör dock förtydligas genom uppdrag till myndigheten, på samma sätt som för Skolverket, Universitets- och högskolerådet och Arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.2).

För att främja branschernas medverkan och arbete med validering finns vidare ett behov av att Myndigheten för yrkeshögskolan även fortsättningsvis har ett bredare uppdrag. Branschernas modeller för validering av yrkeskunskap utgör en viktig del i den nationella strukturen för validering. Legitimiteten för branschvalidering bygger på att den bransch som äger kvalifikationen också ansvarar för kvalitetssäkring och förankring av valideringsmodellen. Viss samordning genom gemensam standard för kvalitetssäkring, metoder och information om validering av

yrkeskompetens kan dock förbättra förutsättningarna för en fortsatt positiv utveckling av validering enligt branschmodell.

När det gäller branscherna har deras nuvarande modeller för validering av yrkeskompetens oftast utvecklats med stöd och samordning från Valideringsdelegationen under perioden 2004–2007. De baseras därigenom på samma grundstruktur, men det finns samtidigt en hel del skillnader mellan de olika modellerna. I branschernas valideringsmodeller genomförs valideringen mot de kompetenskrav som fastställts för branschens kvalifikationer (diplom, certifikat, yrkesbevis och liknande). Vissa av valideringsmodellerna har uppdaterats utifrån förändrade behov och förutsättningar, bl.a. har kompetenskrav anpassats till att överensstämma med målen i de nya kursplaner som utarbetats i samband med nya läroplaner för gymnasiet och vuxenutbildningen. Andra branschmodeller har utnyttjats i mindre utsträckning och inga justeringar har gjorts.

En grundförutsättning för legitimiteten i branschvalideringen är att respektive bransch har det fulla ägarskapet för sina valideringsmodeller. Alla branscher har dock inte kunskap och erfarenhet av hur en valideringsmodell konstrueras på ett kvalitetssäkrat sätt. Myndigheten för yrkeshögskolans kriterier och riktlinjer ger viss vägledning men dessa behöver brytas ned och konkretiseras för att ge ett mer handfast stöd för hur en branschmodell för validering av yrkeskompetens bör utformas. Mot denna bakgrund har Myndigheten för yrkeshögskolan i regleringsbrevet för 2016 fått i uppdrag att i samarbete med branscher ta fram en standard för branschvalidering av yrkeskompetens. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017.

Som beskrivits i avsnitt 4.3.4 har det genom förordningen om en referensram för kvalifikationer för livslångt lärande införts en nationell referensram i Sverige som ansluter till Europaparlamentets och rådet rekommendation om EQF. Myndigheten för yrkeshögskolan har enligt förordningen i uppdrag att pröva ansökningar om nivåplacering av kvalifikationer i de fall nivåplaceringen inte framgår av bilaga 2 till förordningen. Myndighetens kompetens och överblick över branschernas valideringsmodeller bedöms öka genom myndighetens ansvar att pröva vilka nivåer olika kvalifikationer som utfärdas inom arbetslivet ska motsvara.

Sammantaget bör det även fortsättningsvis vara en relevant uppgift för myndigheten att främja branschernas medverkan i valideringsarbetet och att stödja branscherna i frågor som bl.a. rör kvalitetssäkring av validering. Myndighetens ansvar för detta bör omformuleras något i uppdraget till myndigheten. Det bör således anges att myndigheten dels ska främja branschernas medverkan i valideringsarbetet, dels ska stödja branscherna när det gäller kvalitetssäkring, utveckling av metoder och information om validering.

I enlighet med förslaget i föregående avsnitt bör även Myndigheten för yrkeshögskolan medverka i arbetet med att skapa ett nationellt sammanhängande system för validering. I uppdraget till myndigheten bör därför anges att myndigheten ska samverka med berörda myndigheter på andra områden i syfte att tillsammans skapa ett nationellt sammanhängande valideringssystem.

5.4 Information om validering bör vara lättåtkomlig

Bedömning: Myndigheter med eget eller övergripande ansvar för valideringsåtgärder eller behörighetsbedömningar bör få i uppdrag att se till att det på deras publika webbplatser finns lättfunnen och lättåtkomlig information om validering som rör den egna sektorn samt länkar till motsvarande information hos övriga berörda myndigheter. Webbplatserna bör även innehålla hänvisningar till information om erkännande enligt EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv.

Skälen för bedömningen

Information om validering

Den webbplattform som nu drivs av Myndigheten för yrkeshögskolan (valideringsinfo.se) riktar sig främst mot målgruppen utförare av validering. För att åstadkomma en överblickbar struktur och tillgänglighet till validering som ska tillgodose den enskildes behov är det emellertid viktigt att det finns en lätt tillgänglig ingång till information som kan användas till att söka sig rätt väg i systemet för validering.

Frågan om vilken målgrupp en webbplattform vänder sig till är central för hur information bör göras tillgänglig, men också för vilken myndighet som bör ansvara för en sådan plattform. På samma sätt som individens syfte med en validering avgör vem som ska utföra den kan olika ingångar uppfattas som relevanta för olika personer.

Det finns olika alternativ för att lösa tillgängligheten till sådan information. Ett är att låta en myndighet ansvara för att det finns en informationsplats med korrekt information om validering och vilka myndigheter som ska kontaktas för att få tillgång till valideringsinsatser. Detta förutsätter ett välfungerande, möjligen författningsstyrt, informationsflöde från respektive myndighet till den utpekade informationsansvariga myndigheten. Nackdelen med denna lösning är risken för att övriga myndigheters ansvar urvattnas, dvs. att man inte tar ansvar för att information om validering inom den egna verksamheten hålls tillgänglig. De hittillsvarande erfarenheterna av det likartade, sektorsövergripande uppdrag som vilat på Myndigheten för yrkeshögskolan pekar på att detta inte är ett ändamålsenligt alternativ.

Därför bör i stället Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket och Universitets- och högskolerådet ha ett eget ansvar för att det på deras respektive webbplats finns lättfunnen information för den enskilde om de möjligheter till validering eller bedömning av reell kompetens som finns inom respektive sektor. Dessutom bör den enskilde kunna länkas vidare till "rätt" myndighet utan att ha behövt träffa på exakt rätt webbplats från början. På det sättet uppfylls ambitionen att ha en ingång eftersom de fyra webbplatserna förutsätts innehålla tydliga länkar till de andra.

Genom denna lösning understryks att respektive myndighet själv har ansvaret för de valideringsfrågor som rör dess verksamhetsområde samtidigt som den enskilde får tillräcklig information för att kunna vända sig till rätt myndighet.

Information om erkännande enligt yrkeskvalifikationsdirektivet

Som nämnts i avsnitt 3.2.5 tar EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv²¹ sikte på möjligheten att utöva reglerade yrken och innehåller bestämmelser om hur yrkeskvalifikationer för ett yrke som förvärvats i en stat inom EES eller i Schweiz ska erkännas i en annan medlemsstat där yrket är reglerat. Detta erkännande är, för Sveriges del, begränsat till yrken som är reglerade här i landet, dvs. där det uppställs bestämda krav i författning på vad som krävs för att få utöva yrket i Sverige. Direktivet har i Sverige genomförts genom lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer. De myndigheter som kontrollerar tillträdet till ett yrke har utsetts till behörig myndighet att pröva ansökningar om erkännande av yrkeskvalifikationer avseende de yrken man ansvarar för. Vilken myndighet som är behörig myndighet för vilket yrke anges i bilagan till förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Ett erkännande enligt ovan nämnda regelverk förutsätter att sökanden är behörig att utöva yrket i sitt hemland och där alltså redan har förvärvat alla de kvalifikationer som krävs för att få utöva yrket. Det är alltså inte fråga om validering på det sätt som avses i rekommendationen om validering av icke-formellt och informellt lärande. (En mer utförlig redogörelse för yrkeskvalifikationsdirektivet finns i propositionen Genomförande av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet, prop. 2015/16:44.)

Det kan antas att enskilda vid sökande efter information om villkor för sådana reglerade yrken passerar någon av de webbplatser som enligt bedömningen ovan bör innehålla lättfunnen information om validering. Även om det inte är fråga om validering i dessa fall, bör myndigheterna ändå se till att det finns tillgång till relevanta hänvisningar till de myndigheter som är behöriga att pröva en ansökan om erkännande av yrkeskvalifikationer. Elektronisk infor-

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (*IMI-förordningen*).

mation om reglerade yrken och reglerade utbildningar i Sverige enligt yrkeskvalifikationsdirektivet tillhandahålls av Tillväxtverket.

5.5 Myndigheterna bör få i uppdrag att redovisa omfattningen av validering

Bedömning: Skolverket bör ges i uppdrag att lämna förslag på hur information om valideringar inom vuxenutbildningen kan redovisas. Myndigheten för yrkeshögskolans befintliga uppdrag att redovisa uppgifter om sökande som har bedömts vara behöriga respektive har antagits till en utbildning på grund av reell kompetens bör fortsätta att gälla. Universitetskanslersämbetet bör 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. Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att genomföra en utvärdering av validering inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Skälen för bedömningen: Det finns brister i hur validering och bedömning av reell kompetens följs upp och redovisas. Sverige skiljer sig i detta avseende från våra nordiska grannländer, som har relativt bra statistik över antalet personer som får sin kompetens validerad. Avsaknaden av uppföljningar är en av de brister som myndigheterna själva lyfter fram.²² Även Statskontoret har identifierat detta som en brist och har föreslagit att berörda myndigheter och aktörer ska få i uppdrag att ta fram mer omfattande och tillförlitliga registeruppgifter.²³ Bristande uppföljning gör det svårt att uppskatta valideringsverksamhetens omfattning och att redovisa relevanta uppgifter om insatser på valideringsområdet som efterfrågas av bl.a. EU.

²² Referat från samverkansmöte om validering den 7 mars 2014 med företrädare för Arbetsförmedlingen, Skolverket, Socialstyrelsen och Universitets- och högskolerådet, dnr MYH 2015/1005.

²³ Statskontoret (2013) Kartläggning och bedömning av valideringsinsatser för utrikes födda, Rapport 2013:6, s. 9.

Att erbjuda validering är ett villkor för att erhålla det särskilda statsbidraget för yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux) och Skolverket följer därför upp validering inom ramen för yrkesvux. I dagsläget saknas dock en heltäckande uppföljning av den validering som sker inom hela vuxenutbildningen. Skolverket bör därför ges i uppdrag att lämna förslag på hur information kan redovisas om valideringar av både hela och delar av kurser inom vuxenutbildningen. Myndigheten bör i genomförandet av uppdraget samråda med Statistiska centralbyrån.

Myndigheten för yrkeshögskolan fick i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att återrapportera uppgifter om hur många sökande som har bedömts vara behöriga till utbildning på grund av reell kompetens samt hur många av dessa som har antagits till den sökta utbildningen. I regleringsbrevet för 2016 har myndigheten fått motsvarande uppdrag. Myndigheten kommer att återrapportera uppdraget i årsredovisningen för 2016. Myndigheten ska i sin återrapportering av dessa uppgifter även bedöma och analysera resultatet. Myndigheten bör även i fortsättningen ha ett sådant uppdrag.

När det gäller universitet och högskolor finns i dag inte någon samlad uppföljning av lärosätenas bedömning av reell kompetens för behörighet eller tillgodoräknande. Det finns ett utvecklingsbehov när det gäller samlad, kvalitetssäkrad statistik om antalet sökande till universitet och högskolor som anför reell kompetens som behörighetsgrund och om antalet som antas till utbildning efter en bedömning av reell kompetens. Även vad gäller bedömning av reell kompetens för tillgodoräknande saknas samlad statistik, eftersom dessa uppgifter i lärosätenas redovisning inte går att särskilja från tillgodoräknande baserat på tidigare studier. Ett arbete behöver således genomföras för att utveckla en tillförlitlig statistik av bedömningen av reell kompetens vid universitet och högskolor.

Universitetskanslersämbetet – som är den myndighet som ansvarar för uppföljning av högskolornas verksamhet, inklusive den officiella statistiken på området – bör därför ges i uppdrag att i samarbete med Universitets- och högskolerådet lämna förslag på hur en förbättrad statistisk uppföljning av reell kompetens kan utformas.

Arbetsförmedlingen följer upp genomförda valideringar på individnivå. Uppföljningen avser upphandlad validering enligt branschmodell eller inom vuxenutbildningen. Förutsättningar finns därmed för mer kvalificerade analyser av effekten för deltagarens chanser att få ett arbete efter att ha genomgått en validering. För att öka kunskapen om valideringens resultat bör därför Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att genomföra en sådan utvärdering.

Ett problem som bl.a. Statskontoret har uppmärksammat är att även andra arbetsmarknadspolitiska insatser, som t.ex. meritportfölj och yrkeskompetensbedömning, ibland har kallats för validerande insatser och räknas med i statistiken. För att den ska bli så användbar som möjligt behöver sådana insatser i fortsättningen redovisas separat från validering.

6 Validering inom kommunal vuxenutbildning

6.1 Gällande rätt

I skollagen stadgas i kapitlen om kommunal vuxenutbildning respektive särskild utbildning för vuxna att en elev kan få sina kunskaper och sin kompetens validerad (20 kap. 42 § och 21 kap. 21 §). Enligt bestämmelserna är det endast en elev, dvs. någon som är antagen till en utbildning, som kan genomgå validering.

Av förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning framgår att validering får ske inom ramen för alla kurser och ska utgå från elevens förutsättningar och behov. En elev som har genomgått validering för en del av en kurs behöver inte delta i undervisningen när det gäller den delen av kursen (2 kap. 8 §). Om validering genomförs avseende innehållet i en hel kurs inom kommunal vuxenutbildning måste eleven genomgå en prövning om målet är att få ett betyg (4 kap. 24 § förordningen om vuxenutbildning). Motsvarande möjlighet finns dock inte för elever inom särskild utbildning för vuxna.

6.2 Kartläggning ska vara ett delmoment i valideringsprocessen

Förslag: Definitionen av begreppet validering i skollagens kapitel om kommunal vuxenutbildning respektive särskild utbildning för vuxna ska ändras så att det blir tydligt att kartläggning är ett delmoment av valideringsprocessen. Det ska av skollagen även framgå att validering har skett först då samtliga delmoment i valideringsprocessen är avslutade.

Den kartläggning som ingår i valideringsprocessen ska vara en fördjupad kartläggning. Inledande kartläggningsåtgärder som sker vid studie- och yrkesvägledning är inte en del i valideringsprocessen.

Bedömning: Definitionen av validering i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program bör ändras på ett sätt som motsvarar den föreslagna ändringen av valideringsbegreppet i skollagen.

Skälen för förslaget och bedömningen: Skollagens definition av begreppet validering grundar sig på den definition som 2003 lämnades i departementspromemorian Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande. Europeiska unionens råds rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande utgår från en annan definition av valideringsbegreppet än den som finns i skollagen (se avsnitt 3.2). Det finns därför skäl att se över regleringen i skollagen.

Enligt skollagens definition är validering en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats (20 kap. 42 § och 21 kap. 21 §). I Europeiska unionens råds ovan nämnda rekommendation talas det om att validering är en process som består av fyra etapper, varav den första, identifiering, i stort motsvarar kartläggning av kunskaper och kompetens. I förarbetena till skollagen anförs att validering kan vara en inledande kartläggning i samband med studie- och yrkesvägledning (prop. 2009/10:165 s. 492). Uttalandet synes dock inte stämma överens med skollagens definition, som inte nämner kartläggning som en del i valideringsprocessen. Att enbart kartläggning skulle kunna vara validering stämmer inte heller överens med EU-rekommendationens definition, som innehåller fyra moment. GRUV-utredningen konstaterar att den vida definition av validering som anges i nyss nämnda förarbetsuttalande är problematisk, eftersom den försvårar både möjligheterna att fastställa omfattningen av valideringsinsatser som elever får tillgång till och förutsättningarna att sätta upp mål och följa upp de valideringsinsatser som genomförs. Det konstateras att det

framkommit att kommunerna ofta tillämpar den vidare tolkningen av begreppet (SOU 2013:20, s. 239 och 243).

Det finns därför skäl att i skollagen förtydliga att validering är en process som består av flera moment, varav kartläggning är ett moment. Det bör i skollagen anges att med validering avses en process som består i en strukturerad kartläggning, bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. I linje med Europeiska unionens råds rekommendation bör det i lagen även anges att en validering har skett först då samtliga delmoment är avslutade.

Den kartläggning som ingår i valideringsprocessen bör vara en fördjupad kartläggning. Inledande kartläggningsåtgärder som sker vid studie- och yrkesvägledning bör däremot inte betraktas som en del i valideringsprocessen.

Definitionen av valideringsbegreppet i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program är identisk med den nuvarande definitionen i skollagen av nämnda begrepp. Definitionen av validering i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program bör ändras på ett sätt som motsvarar den föreslagna ändringen av valideringsbegreppet i skollagen.

6.3 Intyg eller betyg ska kunna utfärdas vid en validering

Förslag: Vid en validering inom vuxenutbildningen ska intyg eller betyg kunna utfärdas, men inte någon annan dokumentation.

Skälen för förslaget: I förarbetena till skollagen anges att validering kan ske i samband med vägledning, t.ex. som en inledande kartläggning, eller inom ramen för en kurs eller en orienteringskurs (prop. 2009/10:165 s. 492). Utöver att uttalandet kan ge stöd för en alltför vid tolkning av validering (se avsnitt 6.2) kan det också uppfattas som att elever vid en inledande kartläggning, även om den inte sker inom ramen för en orienteringskurs eller kurs, ska ha rätt att få ett dokument av studie- och yrkesvägledaren där denne

gör en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation av elevens kunskaper och kompetens samt erkänner dessa.

I skollagen och förordningen om vuxenutbildning anges två typer av dokumentation som kan efterfölja en validering – en skriftlig dokumentation eller ett intyg. Betyg är inte inräknat här eftersom eleven för att erhålla ett betyg måste genomföra en provning. Den skriftliga dokumentationens status är dock oklar. De bestämmelser som reglerar den skriftliga dokumentationen innehåller hänvisningar till paragrafer i skollagen som reglerar när rättelse och ändring av betyg får ske (3 kap. 19 och 20 §§ skollagen). Detta tyder på att dokumentationen är avsedd att betraktas som ett formellt beslut i förhållande till den enskilde.

I skollagen och förordningen om vuxenutbildning är det tydligt angivet att det är rektor som ansvarar för utfärdandet av intyg (se t.ex. 20 kap. 45 § och 21 kap. 24 § skollagen). Vem som ansvarar för utfärdandet av den skriftliga dokumentation som inte är att anse som intyg eller betyg är dock inte reglerat. Detta skulle kunna innebära att studie- och yrkesvägledare utfärdar en skriftlig dokumentation som kan anses ha karaktären av ett beslut utan att det finns en utpekad funktion som är formellt ansvarig. Detta bidrar till att öka begreppsförvirringen och den osäkerhet som omger validering inom vuxenutbildningen.

Kriterierna likvärdighet, legitimitet och rättssäkerhet bör, som framhållits av den tidigare Valideringsdelegationen, vara utgångspunkten i hela valideringsprocessen. De olika typerna av dokumentation som anges i nuvarande reglering bidrar till oklarheterna om begreppet validering inom vuxenutbildningen. När den formella innebörden av de dokument som utfärdas och deras koppling till en kvalitetssäkrad validering inte är säkerställd riskeras deras legitimitet.

Vid validering inom vuxenutbildningen bör det därför endast finnas möjlighet att utfärda intyg, eller som närmare utvecklas i avsnitt 6.4, betyg. Som framgår av avsnitt 6.4 förutsätter betyg att valideringsprocessen har avslutats med en provning och att det är fråga om kunskaper som motsvarar målen i en hel kurs. En fördel med att endast intyg eller betyg kan utfärdas, och inte någon annan skriftlig dokumentation, är att det endast är intyg och betyg som kan ingå i en elevs betygs katalog (4 kap. 11 § förordningen om vuxenutbildning). En sådan förändring bedöms bidra till den

rättssäkerhet, likvärdighet och tilltro till dokumentationen av validering som Valideringsdelegationen efterfrågade. Det är även en logisk följd av förslaget i avsnitt 6.2. om att en inledande kartläggning som sker inom ramen för studie- och yrkesvägledning inte ingår i valideringsprocessen, utan att det bara är en fördjupad kartläggning som ingår i valideringsprocessen och att den kartläggningen inte i sig utgör en validering, utan endast ett moment i valideringsprocessen.

Det föreslås därför att bestämmelserna i skollagens 20 kap. 43 § och 21 kap. 22 § ändras så att det klart framgår att en elev som får sina kunskaper och sin kompetens erkända i samband med en validering har rätt att få ett intyg. I de allmänna bestämmelserna 20 kap. 44 § och 21 kap. 23 § om intyg inom kommunal vuxenutbildning bör hänvisningar göras till bestämmelserna om intyg vid validering. Frågan om rätten att få betyg efter en prövning behandlas i följande avsnitt.

6.4 Förhållandet mellan validering och prövning ska bli tydligare

Förslag: Det ska framgå av skollagens bestämmelser om kommunal vuxenutbildning att, om det vid valideringen bedöms att eleven når upp till kunskapskraven i en kurs, valideringsprocessen på elevens begäran ska kunna avslutas med en prövning för betyg. I sådana fall ska något intyg inte utfärdas.

Skälen för förslaget

Förhållandet mellan validering och prövning

Erfarenheterna tyder på att det råder viss oklarhet om hur validering och prövning förhåller sig till varandra inom vuxenutbildningen. Denna oklarhet kan förväntas bidra till att det också uppstår osäkerhet hos kommunerna i deras roll som utförare av validering. Det finns därför skäl att överväga förhållandet mellan validering och prövning.

I skollagen finns definitioner av såväl prövning som validering. Prövning definieras i skollagen som en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner (20 kap. 40 §). Validering definieras, enligt vad som föreslås i avsnitt 6.2, som en process som innebär en strukturerad kartläggning, bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En validering har skett först då samtliga dessa delmoment är avslutade.

I de av Myndigheten för yrkeshögskolan utarbetade kriterierna och riktlinjerna för validering av reell kompetens framhålls betydelsen av att bedömningen görs mot en tydligt definierad kompetensstandard:

Vid kompetensbedömning finns det en kompetensstandard uttryckt i form av krav på läranderesultat som individens tidigare lärande bedöms gentemot (en kompetensstandard kan t.ex. utgöras av kursplaner eller betygs kriterier eller kompetenskrav för en yrkesroll/yrkesbevis).²⁴

Som påpekats i avsnitt 3.2.3 bygger också rådets rekommendation om validering på samma synsätt. En validering inom vuxenutbildningen bör således alltid ske gentemot uppställda kriterier och krav i kurs- eller ämnesplaner för att betraktas som en validering.

Prövning för betyg ska kunna utgöra ett sista moment i en valideringsprocess

I förordningen om vuxenutbildning anges att efter en validering kan betygsättning ske genom prövning (4 kap. 24–25 §§). Det är huvudmannen som själv bestämmer hur prövningen ska utformas och utföras. Rimligtvis innehåller en prövningssituation till stor del samma moment som en validering. Eftersom en validering enligt vad som anges ovan bör utgå från kurs- och ämnesplaner så bör den som genomför valideringen se till vilka kunskaper och kompetenser eleven har och göra en bedömning och värdering av djup och

²⁴ Kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens, Myndigheten för yrkeshögskolan, s. 10. (dnr YH 2012/428).

kvalitet på dessa. I realiteten så sker därmed en kontinuerlig bedömning och kontroll av hur elevens kunskaper förhåller sig till kursplaner, ämnesplaner och betygskriterier under hela valideringsprocessen. Om den som utför valideringen i denna process ser att eleven når upp till kunskapskraven, bör därmed valideringsprocessen även kunna resultera i en prövning.

Kartläggningen av hur kommunerna arbetar med validering inom vuxenutbildningen (se bilaga 2) visar att validering som har lett till prövning och dokumentation i form av betyg är betydligt vanligare än att valideringen har resulterat i ett intyg. Efterfrågan på intyg är låg från både elever och arbetsgivare. Arbetsgivare vill se betyg eller, ännu hellre, branschens certifikat eller liknande.

Det är dock fortsatt av vikt att definitionerna av prövning och validering särskiljs i skollagen. En individ kan genomföra en prövning i andra sammanhang än vid en validering. Prövning är ett viktigt instrument för att en person som inte är antagen till en utbildning ska kunna erhålla betyg från gymnasieskolan eller i vuxenutbildningen. Betygsättning är och ska vara tydligt reglerad för elevens rättssäkerhet och för att uppnå likvärdighet i landet.

Det är därför viktigt att prövning kvarstår som ett eget institut i skollagen. Det ska vara tydligt att eleven inte genom en validering per automatik ska kunna få ett betyg, utan att det endast ska kunna ske genom en prövning. Däremot bör det framgå att validering, på elevens begäran, ska kunna avslutas med en prövning. I en sådan situation får prövning anses vara ett avslutande moment inom ramen för valideringen. Som nämnts tidigare ska dock prövning även fortsättningsvis kunna ske fristående utan att prövningen har något samband med en valideringsprocess.

Mot denna bakgrund föreslås att en ny bestämmelse införs i 20 kap. skollagen som reglerar den situationen att det vid validering bedöms att eleven når upp till kunskapskraven i en kurs. Av bestämmelsen bör det framgå att valideringsprocessen på elevens begäran då kan avslutas med en prövning för betyg och att något intyg i sådana fall inte ska utfärdas.

I de allmänna bestämmelserna om intyg i 20 och 21 kap. skollagen bör det införas hänvisningar till bestämmelserna om intyg vid validering.

Inom särskild utbildning för vuxna finns det enligt nuvarande bestämmelser inte någon möjlighet till prövning för betyg.

6.5 Det ska vara en skyldighet för huvudmännen att erbjuda validering

Förslag: Bestämmelserna i skollagen om att en elev inom vuxenutbildningen kan få sina kunskaper validerade ska ändras så att huvudmannen är skyldig att erbjuda eleven validering.

Skälen för förslaget: Skollagen lyfter redan i sin nuvarande utformning tydligt fram det individuella perspektivet i vuxenutbildningen och framhåller att verksamheten ska utgå från den enskildes behov, förutsättningar och önskemål. Detta bör bl.a. innebära att en elev inte ska behöva genomgå utbildning i de delar där personen redan besitter motsvarande kunskaper och kompetens. En individualiserad vuxenutbildning förutsätter att elever erbjuds validering av sitt tidigare lärande så att utbildningen kan utformas efter individens behov och förutsättningar. I våra nordiska grannländer finns en sådan individuell rätt till validering reglerad i lag, se närmare bilaga 1 till denna promemoria.

Frågan om att ändra lagen för att öka tillgången till validering har tagits upp av flera tidigare utredningar. Den s.k. Valideringsutredningen förordade att kommunen skulle åläggas en skyldighet att erbjuda validering och underströk att en sådan skyldighet inte innebär att kommunerna måste anordna den i egen regi (SOU 2001:78, s. 111).

Den tidigare Valideringsdelegationen menade i sin slutrapport att huvudmannen bör erbjuda eleven möjlighet att genomgå oberoende vägledning och validering i form av översiktlig eller fördjupad kartläggning som stöd för sitt beslut om studie- och yrkesval (Valideringsdelegationens slutrapport Mot en nationell struktur, s. 68).

Även GRUV-utredningen diskuterade frågan om skärpt lagstiftning, men menade att en skyldighet för kommunen att erbjuda validering skulle kunna bli kontraproduktiv, eftersom det inte råder en samstämmig bild av vad som utgör validering och att det därmed skulle uppstå oklarheter om vad kommunen ska erbjuda. Vidare ansåg utredningen att det fanns svårigheter med bl.a. finansieringen och att intyg från validering inte efterfrågas av arbetsgivare (SOU 2013:20, s. 246 f.).

I avsnitt 6.2 och 6.4 föreslås förtydliganden när det gäller innebörden av kartläggning, validering och prövning. Dessa innebär bl.a. att inledande kartläggning som sker inom ramen för studie- och yrkesvägledning varken ska utgöra validering i sig eller utgöra någon del av valideringsprocessen. Fördjupad kartläggning är däremot en del av valideringsprocessen. Förtydligandena innebär också att prövning kan avsluta en valideringsprocess om eleven begär det och det är fråga om kunskaper som motsvarar kraven i en hel kurs. Genom dessa förtydliganden bedöms den risk för oklarheter som GRUV-utredningen förutsåg vid en skyldighet att erbjuda validering vara undanröjd.

Det finns en stor variation mellan kommunerna vad gäller omfattningen av validering. Möjligheten att få sin kompetens validerad påverkas av var i landet man bor. Kommuner har till Statens skolverk uppgett att validering är en insats som inte efterfrågas av eleverna. Det saknas dock uppgift om huruvida kommunerna verkligen informerar om vad validering syftar till, om möjligheten till validering och hur den kan genomföras.²⁵

Det har också visat sig att nuvarande bestämmelser har försvårat övergången från folkhögskola till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.²⁶ En skyldighet för kommunerna att erbjuda validering kan och bör innebära att det av folkhögskolan utfärdade intyget används som ett underlag i valideringen. Om eleven har kunskaper motsvarande hela kursen, har denne rätt att genomgå en prövning utan kostnad (1 § andra stycket fjärde punkten förordningen [1991:1124] om avgifter för prövning inom skolväsendet). För det fall eleven genomgår en prövning har denne dessutom tillgång till alla betygsstegen, inte bara E som var fallet med den tidigare regleringen. En skyldighet för kommunen att erbjuda validering innebär också att i de fall eleven inte besitter kunskaper som motsvarar en hel kurs så ska möjligheten ges att validera bort de redan förvärvade delarna. De tidigare förvärvade kunskaperna tillgodoses därmed också i detta fall.

En skyldighet att erbjuda validering ger därutöver Statens skolinspektion möjlighet att granska kommunernas arbete med

²⁵ Skolverket (2014) Redovisning av uppdrag om insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna m.m. s. 9.

²⁶ Folkbildningsrådet 2013-05-06, skrivelse till Utbildningsdepartementet, (U2013/3100/GV).

validering, vilket på sikt bedöms gynna kvalitet och likvärdighet i valideringsverksamheten.

Mot denna bakgrund bör skollagen ändras så att det finns en skyldighet för huvudmannen att vid kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna erbjuda validering.

7 Validering inom yrkeshögskolan

7.1 Ökad tydlighet för behörighet genom reell kompetens

Myndigheten för yrkeshögskolans granskning av hur utbildningsanordnarna arbetar med prövning av behörighet och urval av studerande visar att utbildningsanordnarna känner sig osäkra på hur behörighetsprövningen utifrån reell kompetens ska genomföras. Detta är sannolikt en bidragande förklaring till att sådana prövningar förekommer i begränsad utsträckning inom yrkeshögskolans utbildningar. Utbildningsanordnarna behöver ha tillgång till metoder och ha välfungerande rutiner för att bedömningsarbetet ska fungera.

Myndigheten för yrkeshögskolan fick därför i regleringsbrevet för 2015 i uppdrag att utforma ett stödmaterial där det särskilt ska framgå hur reell kompetens ska vägas in i behörighetsprövningen. Uppdraget redovisades i juni 2015 i form av en handbok för tillträde till yrkeshögskolan.

Samtidigt som bestämmelserna om behörighetsprövningen mot reell kompetens inom yrkeshögskolan brukar uppfattats som generösa har det varit svårt att helt förstå hur bestämmelserna hänger samman. Det finns därför skäl att förtydliga regelverket om prövningen av behörighet.

7.1.1 Gällande rätt

Syftet med behörighetsreglerna i förordningen om yrkeshögskolan är att säkerställa att den som antas till utbildningen har erforderliga kunskaper för att tillgodogöra sig en yrkesutbildning på eftergymnasial nivå.

Av förordningens 3 kap. 1 § framgår att behörig är den som

1. har avlagt en gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning,
2. har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar kraven i 1,
3. är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till motsvarande utbildning, eller
4. genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Av 3 § i samma kapitel framgår att för behörighet att antas till en utbildning får det därutöver ställas krav på särskilda förkunskaper. Sådana krav ska vara nödvändiga för att den studerande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Det ges i kapitlet också ytterligare utrymme för att genom bedömning av reell kompetens förklara en sökande behörig. Således framgår av 4 § att behörig att antas till utbildningen är, trots vad som anges i 1–3 §§, även den som bedöms kunna tillgodogöra sig utbildningen och därefter utöva det yrke som utbildningen förbereder för. Högst 20 procent av årsplatserna i en utbildning får avsättas för sådana sökande.

Bestämmelsernas tillämpning

Förordningen om yrkeshögskolan ger som framgått sökande med förutsättningar att studera på en eftergymnasial nivå möjlighet att förklaras behöriga även om de saknar formella meriter såsom betyg. Enligt Myndigheten för yrkeshögskolan använder anordnarna oftast bestämmelsen i 3 kap. 4 § för sökande som inte uppfyller de särskilda förkunskapskraven som kan ha satts upp för utbildningen enligt 3 § i samma kapitel.

Eftersom särskilda förkunskapskrav bara ska vara sådana krav som är nödvändiga för att den sökande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen, framhåller myndigheten för anordnarna att det är särskilt viktigt att motivera varför ett undantag från dessa krav kan

göras för vissa sökande.²⁷

Det finns ingen begränsning i bestämmelserna för hur många sökande som enligt 3 kap 4 § förordningen om yrkeshögskolan kan bedömas behöriga utifrån sin förmåga att tillgodogöra sig utbildningen och därefter utöva det yrke som utbildningen leder till. Begränsningen ligger i att de som bedömts vara behöriga enligt denna bestämmelse har tillgång till högst 20 procent av antalet årsplatser på utbildningen. Om det finns fler behöriga sökande än årsplatser, ska de som har behörighetsförklarats utifrån 3 kap. 4 § ingå i ett urval i konkurrens med övriga behöriga sökande.²⁸ Efter urvalet får det inte vara fler än 20 procent av årsplatserna i utbildningen som går till personer som förklarats behöriga enligt 4 §.

Avsikten med att högst 20 procent av årsplatserna i en utbildning får avsättas för sökande som behörighetsförklarats enligt 3 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan har närmast varit att anordnaren ska kunna säkerställa att nivån på utbildningen ska kunna bibehållas. Bestämmelsen ska vidare hindra anordnare att behörighetsförklara med stöd av undantagsregeln på ett sådant sätt att de formella behörighetskraven enligt 3 kap. 1–3 §§ som yrkeshögskolans verksamhet bygger på helt åsidosätts, till nackdel för de sökande som uppfyller dessa krav.

7.1.2 Behörighetskraven ska förtydligas

Förslag: Behörighetskraven ska förtydligas så att det framgår att en sökande kan förklaras behörig genom att den sökande bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, dvs. besitter reell kompetens. Om det för behörighet till utbildningen ställs villkor, såsom krav på särskilda förkunskaper, ska den sökande uppfylla dessa krav. För sådana sökande ska det inte längre vara ett krav för behörighet att de ska bedömas kunna utöva det yrke som utbildningen förbereder för. Begränsningen i antalet årsplatser för sådana sökande ska också tas bort.

²⁷ Handbok för tillträde till yrkeshögskolan 2015, s. 32 f.

²⁸ Handbok för tillträde till yrkeshögskolan 2015, s. 32 f.

Skälen för förslaget: Som framgår av nuvarande behörighetsbestämmelser får det för behörighet att antas till en utbildning ställas krav på särskilda förkunskaper utöver vad som anges i 3 kap. 1 och 2 §§ förordningen om yrkeshögskolan. Sådana särskilda förkunskaper ska vara nödvändiga för att den studerande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan tolkas emellertid som att dessa nödvändiga krav inte gäller för personer vars behörighet ska prövas mot uppvisandet av reell kompetens. En sådan tillämpning är olycklig, eftersom den innebär att personer som inte har nödvändiga förkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen ändå antas till denna.

Bestämmelsen i 3 kap. 4 § bör därför ändras så att det framgår att alla sökande som genom utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet bedöms ha förmåga att tillgodogöra sig utbildningen, dvs. uppvisar reell kompetens, ska kunna förklaras behöriga. Om det för behörighet till utbildningen ställs villkor, som krav på särskilda förkunskaper, ska den sökande uppfylla dessa krav för att vara behörig. Samtidigt kan bestämmelserna om behörighet genom reell kompetens i 3 kap. 1 § första stycket fjärde punkten tas bort. Regleringen av behörighet genom bl.a. reell kompetens kommer då att finnas samlad i 3 kap. 4 §.

Den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 4 § i förordningen om yrkeshögskolan anger också som krav för att reell kompetens ska kunna ge behörighet att bedömningen görs att individen därefter kan utöva det yrke som utbildningen förbereder för. Ett sådant krav bör inte anses relevant i detta sammanhang. För att påbörja en utbildning i yrkeshögskolan mot bakgrund av en bedömning av reell kompetens är det förmågan att kunna tillgodogöra sig den specifika utbildningen som bör bedömas. Gäller utbildningen ett visst yrke som kräver en viss bestämd förmåga för att kunna utföras, så bör det hanteras som ett behörighetskrav till utbildningen och gälla alla sökande, oberoende av om behörigheten prövas mot formella meriter eller mot reell kompetens.

De föreslagna ändringarna innebär att behörighetsbedömningen i förekommande fall ska visa att den sökande även har kunskaper som räcker för att tillgodogöra sig en utbildning med särskilda förkunskapskrav enligt 3 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan. Även eventuella villkor enligt 3 kap. 3 § ska vara

uppfyllda. Det saknas därmed skäl för att behålla den nuvarande s.k. 20-procentsregeln (3 kap. 4 §). Den bidrar då inte längre på något avgörande sätt till anordnarens möjligheter att bibehålla nivån i utbildningen eller till att stävja felaktig tillämpning av reglerna om behörighetsprövning.

I Regeringskansliets promemoria En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap (Ds 2015:41) föreslås att urvalsreglerna i yrkeshögskolan förändras. Där föreslås det bli möjligt att använda urval och kvotgrupper med olika andelar för de olika urvalsgrunderna vid antagning till utbildning. Ett införande av de regler som föreslås i den promemorian skulle även bidra till att en särskild 20-procentsregel för vissa behörigheter mister sin särskilda betydelse.

7.1.3 Ett tydligare ansvar att pröva reell kompetens för tillgodoräknande inom yrkeshögskolan

Förslag: Det ska i förordningen om yrkeshögskolan förtydligas att den ansvariga utbildningsanordnaren är skyldig att på begäran av en studerande pröva om han eller hon har sådana kunskaper, färdigheter och kompetenser som har förvärvats i utbildning, yrkesverksamhet eller på annat sätt som kan godtas för tillgodoräknande vid studier på en yrkeshögskoleutbildning.

Bedömning: Det saknas anledning att föra in begreppet validering i förordningen om yrkeshögskolan.

Skälen för förslaget och bedömningen: En studerande ska enligt förordningen om yrkeshögskolan kunna få tillgodoräkna sig kunskaper, färdigheter eller kompetenser som har förvärvats i annan utbildning, yrkesverksamhet eller på annat sätt (2 kap. 12 §). Tillgodoräknande kan för den enskilde leda till att studietiden kan förkortas. Det saknas dock en bestämmelse om att utbildningsanordnaren är skyldig att pröva om kunskaperna, färdigheterna och kompetensen kan tillgodoräknas. Detta innebär en otydlighet i regelverket som försvagar den studerandes möjligheter att få sitt tidigare lärande bedömt för tillgodoräknande.

I högskoleförordningen anges att en student inom högskolan har rätt att tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter förvärvade i annan utbildning eller i yrkesverksamhet. Där anges också att

lärosätet ska pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande (6 kap. 7 och 8 §§). Regleringen vad avser skyldighet till prövning är alltså tydligare för högskolan än för yrkeshögskolan.

Utgångspunkten för yrkeshögskolans utbildningar är att de ska präglas av både en stark arbetslivsanknytning och teoretisk förankring. Detta torde innebära att många studerande med bl.a. arbetslivserfarenhet inom utbildnings- eller yrkesområdet har kunskaper som i vissa delar motsvarar innehållet i utbildningen. En tydligt angiven skyldighet för utbildningsanordnarna att pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande kan både bidra till en ökad likabehandling av studerande hos olika utbildningsanordnare och en ökad omfattning av sådana bedömningar inom yrkeshögskolans utbildningar.

Förordningen om yrkeshögskolan bör därför förtydligas genom att en bestämmelse införs enligt vilken den ansvariga utbildningsanordnaren är skyldig att på begäran av en studerande pröva om kunskaper, färdigheter och kompetenser som har förvärvats i utbildning, yrkesverksamhet eller på annat sätt kan godtas för tillgodoräknande vid studier på yrkeshögskoleutbildningen.

Som framgår förekommer inte begreppet validering i de bestämmelser i förordningen om yrkeshögskolan som reglerar behörighet till utbildning. Detsamma gäller beträffande bestämmelsen i förordningen som anger rätt till tillgodoräknande (2 kap. 12 §). Det har diskuterats huruvida utbildningsanordnarnas ansvar för att validera reell kompetens skulle bli tydligare om begreppet infördes i förordningen. De nämnda bestämmelserna får dock, med de ändringar som här föreslås, anses vara tillräckligt tydliga avseende möjligheterna att få sitt tidigare lärande genom utbildning eller verksamhet bedömt. Ett införande av begreppet validering bedöms inte leda till ytterligare tydlighet.

8 Validering inom universitet och högskolor

8.1 Bedömning av reell kompetens

8.1.1 Bedömning av reell kompetens och valideringsbegreppet

I universitets och högskolors arbete ingår bedömning av en sökandes s.k. reella kompetens för behörighet för tillträde till en utbildning eller för tillgodoräknande av utbildning, kunskaper och färdigheter inom ramen för en utbildning.

Av bestämmelser i bl.a. 7 kap. 5 och 8 §§ högskoleförordningen framgår bl.a. att såväl grundläggande som särskilda förkunskapskrav kan uppfyllas på andra sätt än genom att ha avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller motsvarande utbildning. Enligt dessa bestämmelser är den också behörig, som genom annan utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. En sökande som har andra meriter än från gymnasieskolan eller motsvarande utbildning, t.ex. arbetslivserfarenhet, kan således få dessa meriter bedömda och validerade.

Enligt 6 kap. 7 § högskoleförordningen har en student också rätt att tillgodoräkna sig utbildning, om de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar är av 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.

Av 12 kap. 2 § högskoleförordningen framgår att beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning och beslut om tillgodoräknande av utbildning eller

yrkesverksamhet är överklagbara.

Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF) har gett ut rekommendationer för validering av reell kompetens inom högskolan.²⁹ Rekommendationerna är inte bindande. I dokumentet Rekommendationer för arbetet med att validera reell kompetens inom högskolan anges bl.a. följande.

Med reell kompetens avses den samlade kompetens en person har, oavsett hur han eller hon har skaffat den och oavsett om han eller hon har formella betyg på den eller inte. Den reella kompetensen prövas i samband med att en sökandes behörighet till en viss utbildning prövas och i samband med att en person begär tillgodoräknande av annan utbildning än högskoleutbildning eller av yrkesverksamhet. Den som begär behörighetsprövning utifrån sin reella kompetens ska alltid ges tillfälle att skriftligen själv utförligt beskriva sin kompetens och i möjligaste mån bifoga intyg eller betyg som styrker uppgifterna. Högskolan ska så långt det är möjligt erbjuda studievägledning till en person som saknar dokument som styrker kompetensen. Om en person utifrån sin reella kompetens har bedömts vara behörig till grundläggande högskoleutbildning ska denna bedömning godtas av andra högskolor. Om en person utifrån sin reella kompetens bedömts även ha särskild behörighet för en viss utbildning vid en högskolan ska denna bedömning normalt godtas av andra högskolor för behörighet till utbildning med likartat innehåll. Ett beslut om tillgodoräknande för examen som gjorts vid en högskola ska normalt godtas av andra högskolor. En annan högskola kan dock komma till ett annat beslut om de båda högskolornas examensinnehåll skiljer sig åt väsentligt. Högskolorna bör på ett öppet och tydligt sätt dokumentera inte bara sina beslut om behörighet utifrån reell kompetens och tillgodoräknande av annan utbildning än högskoleutbildning eller yrkesverksamhet utan även grunden för dessa beslut.

²⁹ SUHF (2003) *Rekommendationer för arbetet med att validera reell kompetens inom högskolan*, dnr. 42/03 och SUHF (2012) REK 2009:2, reviderade av SUHF:s styrelse den 5 juni 2012. Innehållet i den senare rekommendationen behandlas i bilaga 2.

De ovan nämnda rekommendationerna är frivilliga och tillvägagångssättet vid bedömning av reell kompetens torde skilja sig åt mellan lärosätena. Eftersom bedömning av reell kompetens i praktiken förutsätter identifikation, dokumentation, formell bedömning av individens erfarenheter och certifiering av resultaten av bedömningen i någon form får tillgodoräknande av reell kompetens vid universitet och högskolor anses omfattas av definitionen av validering i Europeiska unionens råds rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande.

8.1.2 Utveckling av arbetet med bedömning av reell kompetens har påbörjats

Regeringen anförde i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) att det ska vara prioriterat att alla som har behov av att få sin reella kompetens bedömd inom högre utbildning erbjuds den möjligheten. Mot bakgrund av att situationen i dag inte bedöms fungera tillfredsställande (se även avsnitt 4.7), föreslog regeringen i budgetpropositionen att en tillfällig förstärkning om 30 miljoner kronor avsätts under 2016 för att utveckla effektivare bedömningar. Samma summa beräknas årligen för 2017 och 2018. Inom ramen för denna satsning har Universitets- och högskolerådet fått i uppdrag att bidra till att en varaktig struktur kan etableras såväl för stöd till lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens som för samarbete mellan lärosäten i fråga om sådana bedömningar (U2015/05986/UH). Regeringen har vidare i regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende universitet och högskolor gett universitet och högskolor i uppdrag att under 2016–2018 utveckla sitt arbete med bedömning av reell kompetens och samverka med Universitets- och högskolerådet i deras arbete med att etablera en varaktig struktur enligt ovan (U2015/05953/UH).

Arbetet som kommer att bedrivas väntas sammantaget leda till förbättrade möjligheter att inom universitets- och högskoleområdet få sin reella kompetens bedömd för behörighet och tillgodoräknande.

8.1.3 Försöksverksamhet med en utvecklad bedömning av viss utländsk eftergymnasial utbildning

Möjligheten att få sitt tidigare lärande som motsvarar kompetens på eftergymnasial nivå validerat är av stor betydelse för flera grupper i samhället, bl.a. i situationer där omställning på arbetsmarknaden gör att personer behöver kompetensutveckla sig. Särskilt viktig är kanske sådan validering för personer som kommit till Sverige som flyktingar och saknar fullständig dokumentation beträffande sin utbildning. Det finns emellertid indikationer på att individer som har kompetens på högskolenivå men som helt saknar eller har ofullständig dokumentation av sin kompetens kan ha svårt att få den fastställd, bekräftad och tillgodoräknad.

Enligt Universitets- och högskolerådet är det önskvärt att skapa en hållbar struktur för bedömning av reell kompetens för personer som saknar utbildningsdokumentation. Universitets- och högskolerådet, som bl.a. ansvarar för bedömning av utländska avslutade utbildningar, har särskilt uppmärksammat behovet av bättre förutsättningar för validering av kompetens för flyktingar, bl.a. med tanke på att personer som saknar dokumentation inte kan få ett utlåtande om sin tidigare utbildning.³⁰

Mot denna bakgrund har regeringen gett Universitets- och högskolerådet i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet i fråga om en utvecklad bedömning av viss utländsk högskole- och yrkeshögskoleutbildning (U2016/02796/UH). Försöksverksamheten ska inledas under andra halvåret 2016 och avslutas den 31 december 2020.

I försöksverksamheten ska Universitets- och högskolerådet vidareutveckla sin bedömning av utländsk utbildning, för att med stöd av en validering som utförs av universitet och högskolor eller utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan, också kunna bedöma avslutad eftergymnasial utbildning med bristande dokumentation. Myndigheten ska även utveckla en process för att personer som har en dokumenterad men oavslutad högskoleutbildning ska kunna få sin utbildning bedömd.

³⁰ Bedömning av utländska utbildningar för personer som saknar dokumentation, Universitets- och högskolerådet 2013 (dnr 1.1.1.-3686-2013).

Försöksverksamheten ska inledningsvis avse bedömning av högskoleutbildning. Rådet ska senast under 2017 utvidga försöksverksamheten till att även omfatta bedömning av avslutad utbildning med bristande dokumentation inom yrkeshögskolan.

8.2 Validering vid uppdragsutbildning

8.2.1 Gällande rätt

Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor utgör ett viktigt verktyg för att möta enskilda arbetsgivares eller branschens behov av kompetensutveckling för de anställda. Sådan utbildning kan också ge möjlighet till kompletterande utbildningsinsatser 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.

Universitet och högskolor får enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor bedriva uppdragsutbildning om den knyter an till sådan högskoleutbildning som högskolan har examensrätt för. Om det är fråga om en offentlig uppdragsgivare, gäller därutöver att uppdraget ska avse personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknads- eller biståndspolitiska skäl (3 §). De som deltar i en uppdragsutbildning får ges betyg och examensbevis eller kursbevis på samma sätt som studenter i vanlig högskoleutbildning, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på motsvarande högskoleutbildning. Detta gäller även deltagare som saknar behörighet för tillträde till högskoleutbildning (6 §). Genomgången uppdragsutbildning får också tillgodoräknas som högskoleutbildning (7 §).

8.2.2 Tillgodoräknande av reell kompetens inom uppdragsutbildning ska analyseras vidare

Till skillnad från yrkeshögskolan finns det inom ramen för högskolans uppdragsutbildningar inte någon författningsreglerad möjlighet att tillgodoräkna sig andra studier eller arbetslivserfarenheter som motsvarar bestämmelserna för reguljär högskoleutbildning. I förordningen om uppdragsutbildning vid universitet

och högskolor regleras endast tillgodoräknande av resultaten inom den genomgångna uppdragsutbildningen, inte tidigare studier eller kunskaper och färdigheter som baseras på yrkesverksamhet. Detta skulle kunna innebära att utbildningstiden för deltagarna förlängs.

Regeringen har gett Universitetskanslersämbetet i uppdrag att genomföra en uppföljning av uppdragsutbildning som bedrivs enligt förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (U2015/1879/UH). I samband med att redovisningen av uppdraget behandlas avser Utbildningsdepartementet att analysera frågan om tillgodoräknande av reell kompetens inom uppdragsutbildning. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

9 Folkbildningen och validering av kompetenser

Folkbildningen har delvis andra samhällsuppgifter än det offentliga utbildningssystemet. En del av det lärande som sker har inte primärt som syfte att resultera i en specifik kvalifikation i form av behörighet för vidare studier eller dokumenterad kompetens för ett visst yrke. Den allmänna kursen, som syftar till behörighet för vidare studier, har dock ökat i omfattning under senare år och utgör ett viktigt komplement till den utbildning som sker inom det offentliga utbildningssystemet.

Syftet med det statliga stödet till folkhögskolor och studieförbund är att stärka och utveckla demokratin, att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen, att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället samt att bredda intresset för kultur och öka delaktigheten i kulturlivet. Verksamheter inom folkbildningen har inslag av såväl kartläggning av kompetens som anpassning av utbildning utifrån elevens tidigare lärande. För att det ska vara fråga om validering i den bemärkelse som avses i definitionen av validering enligt Europeiska unionens råds rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande skulle dock i så fall en vidareutveckling inom sektorn behövas.

9.1 Förutsättningar för att det ska vara fråga om en validering

Bedömning: För att en process ska kallas validering inom folkhögskolornas och den övriga folkbildningens område bör den uppfylla de krav på bedömningsmetoder och kompetenskriterier som gäller för att utfärda en kvalifikation enligt Europeiska unionens råds rekommendation om validering. Det framstår dock i nuläget inte som ändamålsenligt att författningsreglera validering på folkbildningens område.

Skälen för bedömningen

Självskattning av generella kompetenser är inte validering

Folkbildningen var ett av de områden som den tidigare Valideringsdelegationen uppmärksammade som intressant för olika utvecklingsinsatser. En modell togs fram för validering av generella kompetensområden som ansågs känneteckna folkbildningen och den ideella sektorn.³¹ Självvärdering och intervju var de huvudsakliga metoderna för bedömningen vilken sedan skulle dokumenteras i ett intyg.

Som framgått av avsnitt 3.3.2 består generella kompetenser i t.ex. social eller analytisk förmåga. Som framgår av nämnda avsnitt har Kommunförbundet Skåne i ett valideringsprojekt framhållit att om definitioner, kriterier och metoder för generell kompetens, helt eller delvis, kan tolkas som personliga egenskaper, bör de enligt projektet inte användas i samband med validering av generella kompetenser.

Också i Myndigheten för yrkeshögskolans kriterier och riktlinjer för validering förs ett resonemang om det lämpliga och önskvärda i att validera generella kompetenser. Mot bakgrund av att det saknas vedertagna kompetensstandarder och tillförlitliga metoder för bedömning av sådan kompetens menar myndigheten

³¹ Valideringsdelegationen (2007). Koncept för validering av generella kompetenser i folkbildning och informellt lärande.

att det inte är självklart att denna typ av kompetens lämpar sig för att valideras.³²

Både folkbildningens modell för bedömning av generella kompetenser och de verktyg som Arbetsförmedlingen refererar till i sin förstudie om att synliggöra kompetenser i matchningen³³ anger i första hand olika självskattningsverktyg som lämpliga metoder för kartläggningen. På så vis kan kompetenserna synliggöras för individen själv och därigenom bidra till en ökad självkänedom, självförtroende och motivation. Individen förfogar sedan själv över hur resultatet ska användas.

En jämförelse av folkbildningens modell med den allmänt accepterade definitionen av validering och de nationella kriterierna och riktlinjerna för validering av reell kompetens visar att både bedömningsmetoden och avsaknaden av erkända kompetenskriterier som individens kompetens kan stämmas av mot innebär att modellen snarare bör betraktas som en inledande kompetenskartläggning än en validering. Bedömningsmetoden motsvarar knappast rimliga krav på objektivitet och likvärdighet. Om resultatet av en självskattning dokumenteras i någon form av intyg, blir detta sannolikt en dokumentation som har en mycket begränsad legitimitet på arbetsmarknaden.

Bedömning av generella kompetenser bör således inte beskrivas som validering utan bör i stället ses som en del i en inledande kartläggning. Den viktigaste aspekten i en reflekterande självskattning är sannolikt att den ger individen möjlighet och redskap att upptäcka sin egen kompetens och ambition. Ökad självinsikt och stärkt självförtroende har flera värden. Dels kan individen vidga sitt sökande efter arbete eller utbildning. Dels kan processen ge bättre förutsättningar för planeringen av fortsatta insatser och utgöra en del i underlaget i de fall det är relevant att gå vidare till en validering.

³² Myndigheten för yrkeshögskolan (2012) Kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens, s. 23.

³³ Arbetsförmedlingen (2014) ESF-förstudie: Synliggöra kompetenser i matchningen (SKiM).

Validering inom folkhögskolan ska bygga på principerna som anges i EU:s rekommendation om validering

Grundläggande behörighet till högskola eller yrkeshögskola, som intygas av folkhögskolan, innefattar dels ett omfattningskrav i tid, dels ett innehållskrav. Omfattningskravet består antingen i tre års folkhögskolestudier, två års folkhögskolestudier som bygger på minst ett års studier i gymnasieskolan, två års folkhögskolestudier som bygger på grundskolan och minst ett års yrkesverksamhet, eller ett års folkhögskolestudier som bygger på minst två års studier i gymnasieskola). Innehållskravet gäller kunskaper som motsvarar ett visst antal specificerade gymnasiekurser.³⁴ I övrigt finns ett stort utrymme för folkhögskolorna att fritt utforma och profilera tiden på allmän kurs för att uppfylla omfattningskravet.

De friare formerna inom folkbildningen ger också möjligheter att räkna in elevernas tidigare lärande i det studieomdöme som kan utfärdas om både omfattningskravet och innehållskravet är uppfyllt. Folkhögskoleelever med ett studieomdöme utgör en egen urvalsgrupp i betygsurvalet vid antagning till högskoleutbildning. En tydlig struktur saknas emellertid för hur tidigare lärande bedöms, värderas och dokumenteras. Detta är ett förhållande som inte överensstämmer med principerna för validering.

Folkhögskolornas intyg om grundläggande högskolebehörighet utgår inte enbart från kompetenskriterier i form av definierade läranderesultat utan även från tid i utbildning. En folkhögskoleelevs tidigare lärande kan därmed inte ges erkännande i form av att kvalifikationen (högskolebehörigheten) uppnås snabbare. Om en elev redan i vissa delar besitter motsvarande kunskap och kompetens som utbildningen är avsedd att ge, kan utbildningen anpassas på andra sätt, t.ex. att eleven i stället får ägna tiden åt fördjupning eller bredda sig inom andra områden. Men omfattningen i tid ligger fast. Ett av syftena med validering är annars normalt att möjliggöra förkortning av utbildningstiden vilket i det här sammanhanget alltså inte är möjligt. Förutsättningarna för validering, i den bemärkelse som definitionen i skollagen och de nationella kriterierna och riktlinjerna ger uttryck för, är tydligare inom vissa

³⁴ Folkbildningsrådets riktlinjer för folkhögskolans behörighetsintygande (dnr 166, 2015, 03), s. 3–6.

andra folkhögskoleutbildningar, t.ex. inom de eftergymnasiala yrkesutbildningarna till fritidsledare, kontakttolk och behandlingsassistent.

Det bedöms sammanfattningsvis vara rimligt att en process som ska betraktas som validering inom folkhögskolornas och den övriga folkbildningens område bör uppfylla de krav som framgår av Europeiska unionens råds rekommendation om validering. Den ska med andra ord syfta till att den enskilde ska erhålla en partiell eller fullständig kvalifikation. Mot bakgrund av det som anförts ovan om folkhögskolans speciella roll och friare former framstår det dock för närvarande inte som ändamålsenligt att författningsreglera validering på folkbildningens område.

10 En effektiv valideringsprocess för hälso- och sjukvårdsyrken

I detta kapitel kommer enbart valideringsprocessen för personer med utbildning för hälso- och sjukvårdsyrken från ett land utanför EES och Schweiz att behandlas. EES omfattar de 28 EU-länderna samt Norge, Island och Liechtenstein. Ett land utanför EES och Schweiz kallas hädanefter tredjeland.

Prövning enligt bestämmelserna i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer behandlas i avsnitt 3.2.5, men anses inte vara validering.

10.1 Behörighetsprövning av Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för bl.a. verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, vilket framgår av förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen. Legitimationen för hälso- och sjukvårdsyrken finns som en garanti för att patienter ska kunna lita på att personalen de möter har viss kunskapsnivå och att den är lämplig att arbeta i sektorn. Genom reglering i patientsäkerhetslagen (2010:659) och patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) är Socialstyrelsen även ansvarig myndighet för prövning av ansökningar om behörighet och legitimation för dessa yrken. Socialstyrelsens ansvar för att pröva behörighet för hälso- och sjukvårdens yrken gäller såväl för personer som utbildat sig i Sverige som för personer som har en utbildning från ett annat land.

10.2 Processen för prövning av utbildningar från tredjeländer och utfärdande av legitimation

Vägen till svensk legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredjeländer skiljer sig i dagsläget mellan de 21 yrken som inom hälso- och sjukvården är reglerade. Samtliga yrkesgrupper behöver få sin utbildning granskad och bedömd av Socialstyrelsen. Om utbildningen anses likvärdig motsvarande svensk utbildning behöver personen styrka nödvändiga yrkeskunskaper, kunskaper i det svenska, danska eller norska språket och nödvändiga kunskaper i svenska författningar. Utöver den process som Socialstyrelsen erbjuder för att få behörighet att utöva sitt hälso- och sjukvårdsyrke i Sverige, kan vissa sökande även gå en kompletterande utbildning vid ett svenskt lärosäte (se avsnitt 10.3).

I takt med att antalet asylsökande har ökat i Sverige, har också ansökningarna om att få en utländsk hälso- och sjukvårdsutbildning prövad och få svensk legitimation ökat. Antalet ansökningar om legitimation från personer med hälso- och sjukvårdsutbildning och arbetslivserfarenhet från tredjeländer har fördubblats de senaste tre åren. Detta i kombination med att dokumentationen ibland är bristfällig eller obefintlig försvårar utredningsarbetet för Socialstyrelsen.

Mot denna bakgrund avsatte regeringen 18,5 miljoner kronor extra 2015 för att Socialstyrelsen skulle korta handläggningstiderna för det första beslutet som avser om en utbildning från ett tredjeländer är likvärdig med svensk hälso- och sjukvårdsutbildning. År 2014 avsatte Socialstyrelsen drygt 13 miljoner kronor från sitt förvaltningsanslag för denna verksamhet. I 2016 års budgetproposition föreslog regeringen en satsning på 65 miljoner kronor 2016 för att effektivisera hela processen, från den första ansökan för bedömning av likvärdighet till beslut om svensk legitimation. Från och med 2017 beräknas 42 miljoner kronor årligen för ändamålet. Tillskottet motsvarar således en ansevärd resursförstärkning för området.

Socialstyrelsen arbetar aktivt med att effektivisera och förbättra processen för legitimation för personer utbildade i tredjeländer. Socialstyrelsen vill inom detta arbete bl.a. skapa en struktur där den faktiska bevisade kunskapen ska komma att väga tyngre än dokumentationen. Socialstyrelsen har därför inlett en dialog med rele-

vanta aktörer på området om att införa kunskapsprov för alla legitimationsyrken på hälso- och sjukvårdsområdet.

10.3 Kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk läkar-, sjuksköterske- och tandläkarutbildning

Socialstyrelsens inledande prövning av en utbildning leder till ett bifall till att gå vidare i myndighetens kompletteringsprogram eller ett avslag. För de tre största yrkesgrupperna – läkare, tandläkare och sjuksköterskor – finns en alternativ väg till legitimation, vid sidan av Socialstyrelsens kompletteringsprogram. De som är utbildade inom något av dessa områden kan också söka till de kompletterande utbildningar för personer med avslutad utländsk utbildning motsvarande en svensk högskoleutbildning som vissa lärosäten bedriver sedan 2008 (i enlighet med förordningen [2008:1101] om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning). Dessa utbildningar ger ytterligare möjligheter för nämnda yrkesgrupper.

Regeringen menar att en omfattande förstärkning av möjligheterna att delta i kompletterande utbildningar är nödvändig och föreslog därför i budgetpropositionen för 2016 en utökning av medlen till kompletterande utbildning. Satsningen innefattar bl.a. att fler personer ska ha möjlighet att delta i de befintliga utbildningarna men också att utbildningar inom fler yrkesområden byggs upp, däribland kompletterande utbildningar för personer med avslutad utländsk psykologutbildning samt biomedicinsk analytikerutbildning. Utbildningsdepartementet har skickat ut förfrågningar till berörda lärosäten om intresse av att bedriva kompletterande utbildningar för personer med avslutad utländsk läkarutbildning, sjuksköterskeutbildning, tandläkarutbildning, biomedicinsk analytikerutbildning, psykologutbildning, apotekarutbildning, ingenjörutbildning, socionomutbildning eller ekonomutbildning. Lärosätena har även tillfrågats om sina bedömningar vad gäller eventuellt behov av kompletterande utbildning för personer med annan avslutad utländsk utbildning än de ovan nämnda. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

10.4 Snabbspår för nyanlända har presenterats

Regeringen har tillsammans med arbetsmarknadens parter presenterat ett flertal snabbspår för nyanlända inom yrken där det råder brist på arbetskraft, t.ex. kockar, lärare, sjuksköterskor och läkare.³⁵ Fler snabbspår kommer att presenteras. En viktig komponent i snabbspåren är att validering och praktik kan påbörjas innan studierna i svenska för invandrare är avklarade och att studierna i svenska anpassas till yrkets krav.

I december 2015 presenterades det nationella snabbspåret för hälso- och sjukvårdsyrken, som gemensamt tagits fram av SKL, Vårdföretagarna, Sveriges Apoteksförening, Sveriges läkarförbund, Vårdförbundet, Sveriges Farmaceuter, Sveriges psykologförbund, Sveriges Arbetsterapeuter, Tjänstetandläkarna, Akademikerförbundet SSR, Unionen, Fysioterapeuterna samt Arbetsförmedlingen. Snabbspåret utgår från de största yrkesgrupperna bland nyanlända inom området vilka är läkare, sjuksköterskor, tandläkare och apotekare, men åtgärderna kan i delar också tillämpas på samtliga 21 reglerade hälso- och sjukvårdsyrken.

Målet med snabbspåret är att vägen till arbetsmarknaden och legitimation för nyanlända inom de reglerade hälso- och sjukvårdsyrkena ska vara förutsägbar, rättssäker och så kort som möjligt. Detta ska ske med fortsatt höga patientsäkerhetskrav. Kompetensbehoven inom hälso- och sjukvården samt den nyanländas behov av att få sin kompetens validerad är det som står i fokus för insatserna inom aktuellt snabbspår.

Snabbspåret utgår från

1. bättre och tidigare information om Socialstyrelsens valideringsprocess och hur den kan påbörjas,
2. yrkesanpassad svenskundervisning via Arbetsförmedlingen,
3. att lärosäten på uppdrag av Arbetsförmedlingen tillhandahåller introduktionskurser inför Socialstyrelsens kunskapsprov, och

³⁵ I nuläget finns snabbspår för kockar, lastbilsförare, legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården, lärare/förskollärare, målare, styckare och slaktare, tekniker och ingenjörer inom fastighetsbranschen samt tjänstemän inom byggsektorn – byggingenjörer.

4. bättre möjligheter att auskultera eller praktisera genom handledararvode samt att fackförbunden och arbetsgivarorganisationerna deltar aktivt i processen.

10.5 Socialstyrelsen bör vara ingångsmyndighet

Bedömning: Socialstyrelsen bör även fortsättningsvis vara ingångsmyndighet med ansvar för att ta emot och handlägga ansökningar om bedömning av hälso- och sjukvårdsutbildning från tredjeland som grund för legitimation.

Skälen för bedömningen

Tidigare förslag till förändringar av ansvaret samt pågående utvecklingsarbete

Roll- och anvarsfördelningen vad gäller valideringsprocessen för personer med utbildning för hälso- och sjukvårdsyrken från tredjeland har uppmärksamats i olika sammanhang, eftersom den nuvarande hanteringen har uppvisat effektivitetsbrister. I en granskning 2011 visade Riksrevisionen att de samhällsekonomiska vinsterna är stora redan vid måttliga förkortningar av etableringstiden för dessa grupper (se även avsnitt 4.5.2).³⁶

År 2004 föreslog Socialstyrelsen att dåvarande Höskoleverket skulle bli ingången i systemet med ansvar för att bedöma utbildningen och att kompletteringsutbildning skulle ingå i högskolornas ordinarie verksamhet, men med särskild finansiering.³⁷ Socialstyrelsens upphandling av särskilda kurser och prov skulle därmed kunna upphöra. När samtliga moment genomförts skulle den sökande vända sig till Socialstyrelsen för att ansöka om legitimation.

I departementspromemorian Vägen till svensk legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredjeland (Ds

³⁶ Riksrevisionen (2011) Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva? RiR 2011:16.

³⁷ Socialstyrelsen (2004) Vägen till svensk legitimation inom hälso- och sjukvården, 2004-107-3.

2007:45) lämnades ett liknande förslag om att vissa lärosäten skulle ges i uppdrag att anordna kompletterande utbildning. Däremot menade utredaren att Socialstyrelsen alltjämt skulle vara ingångsmyndighet men att Högskoleverket efter remittering skulle lämna yttranden angående utbildningen till Socialstyrelsen. Efter denna utredning gav regeringen 2008 vissa lärosäten ett särskilt uppdrag att anordna kompletterande utbildning för personer med utländsk läkar-, sjuksköterske- eller tandläkarutbildning. Det är de utbildningar som behandlas närmare i avsnitt 10.3.

Det har i olika sammanhang diskuterats om Socialstyrelsen skulle få ett samlat och utökat ansvar för valideringsprocessen, t.ex. genom att befintliga upphandlingar av kunskaps- och färdighetsprov och vissa kompletteringsutbildningar skulle utökas och omfatta samtliga yrkesgrupper. Även möjligheten att åstadkomma en förbättrad samordning mellan de kompletterande utbildningarna och Socialstyrelsens kompletteringsprogram har diskuterats.

Socialstyrelsen bör vara ingångsmyndighet

Socialstyrelsens ansvar för att pröva behörighet för hälso- och sjukvårdens yrken gäller såväl för personer som utbildat sig i Sverige som för personer som har en utbildning från ett annat land. Det är naturligt att även hälso- och sjukvårdsutbildade från ett tredjeland vänder sig till Socialstyrelsen för att få sin ansökan om att utöva yrket i Sverige prövad. På motsvarande sätt vänder sig t.ex. lärarutbildade från andra länder till Statens skolverk och veterinärer till Statens jordbruksverk, som är förvaltningsmyndigheter för sina respektive sektorer.

Det saknas anledning att ändra på denna ordning. Socialstyrelsen bör även i fortsättningen vara ingångsmyndighet för hälso- och sjukvårdsutbildade från tredjeland.

10.6 Socialstyrelsen bör i ökad omfattning meddela föreskrifter om krav på utbildning

Bedömning: Socialstyrelsen bör i ökad omfattning meddela föreskrifter om vilka krav på utbildning, praktisk tjänstgöring, kunskaper i svenska författningar och språkkunskaper som gäller för att få legitimation. Inför framtagandet av föreskrifterna bör Socialstyrelsen samråda med Universitets- och högskolerådet, berörda lärosäten och sjukvårdshuvudmännen.

Skälen för bedömningen: Socialstyrelsen har av regeringen bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter om kraven på utbildning, praktisk tjänstgöring, kunskaper i svenska författningar och språkkunskaper för dem som har en utbildning från tredjeland (6 kap. 4 § patientsäkerhetsförordningen). Sådana föreskrifter har utfärdats beträffande psykologer. För övriga yrken gäller praxis i form av de olika stegen i myndighetens kompletteringsprogram.

Avsaknaden av föreskrifter har i tidigare utredningar påtalats som en brist ur ett rättstillämpnings- och rättssäkerhetsperspektiv.³⁸ Även regeringen har framhållit att det är angeläget att det framgår av föreskrifterna vilka krav som gäller för att få legitimation inom vart och ett av de 21 reglerade hälso- och sjukvårdsyrkena (prop. 2008/09:175 s. 76).

Det är angeläget att Socialstyrelsen i föreskrifter förtydligar kraven för legitimation. Antalet personer som kommer till Sverige med värdefull kompetens från tredjeland har ökat under hela 2000-talet; 2014 ansökte totalt 1 916 personer med utbildning från tredjeländer om att få sin kompetens bedömd för behörighet i yrket, bland dessa 765 läkare, 308 sjuksköterskor och 277 tandläkare (ytterligare uppgifter om detta finns i bilaga 2). Den ökande omfattningen skärper kraven på en fastställd och rättssäker hantering från myndigheternas sida.

För utformningen av föreskrifterna kan den generella ordningen i EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv³⁹ utgöra en utgångspunkt. Socialstyrelsen bör vid utformningen av föreskrifterna samråda

³⁸ Karlberg (2013), Riksrevisionen 2011:16 samt Ds 2007:45.

³⁹ Artikel 13 och 14 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet (2013/55/EG) beskriver hur och när kompletteringsåtgärder i form av anpassningsperiod eller lämplighetsprov kan krävas för tillträde till ett yrke.

med Universitets- och högskolerådet, berörda lärosäten samt sjukvårdshuvudmännen inför framtagandet av föreskrifterna.

10.7 Kraven för att en ansökan ska behandlas bör inte ändras nu

Bedömning: Några ändringar i det regelverk som styr de sökandes möjligheter att få en bedömning utförd bör inte göras nu.

Skälen för bedömningen: Riksrevisionen påtalade 2011 att Socialstyrelsen behandlade alla inkomna ansökningar oavsett om den sökande beviljats uppehållstillstånd eller inte. Socialstyrelsen har bekräftat att inga förändringar av respektive myndighets praxis har skett sedan 2011.

Socialstyrelsens tolkning av reglerna om arbetskraftsinvandring (som de framgår av 6 kap. utlänningslagen [2005:716]) ligger till grund för myndighetens nuvarande hantering av dessa bedömningsärenden. Det är inte ovanligt att personer utbildade i tredjeland skickar ansökningar om prövning av behörighet till ett flertal länder i förhoppningen om att den vägen också få ett arbets- och uppehållstillstånd. Behörighet att utöva ett reglerat hälso- och sjukvårdsyrke i Sverige förutsätter dock alltid en komplettering som i vissa avseenden måste genomföras i Sverige. En person som har fått sin utbildning godkänd kan inte erbjudas arbete, och därmed inte heller beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete, innan komplettering är genomförd.

Hanteringen av ansökningsärenden enligt de principer som myndigheten tillämpar kan kräva en mycket omfattande insats för att inte väntetiderna ska bli oskäligt långa. För att förbättra förutsättningarna för genomförandet av bedömningsprocessen har regeringen i budgetpropositionen för 2016 föreslagit att extra resurser avsätts för att förkorta handläggningstiderna. Resultatet av denna satsning bör avvaktas innan det tas ställning till om förändringar i de regelverk som styr de sökandes möjligheter att få en bedömning utförd bör göras.

11 Konsekvensbeskrivning

11.1 Inledning

Promemorians förslag och bedömningar syftar till att skapa ökade möjligheter för människor att få sin kompetens kartlagd, bedömd och erkänd. De är framför allt inriktade mot att göra regelverken om validering samt roll- och ansvarsfördelning mellan olika aktörer tydligare. Sammantaget bedöms detta ge individer en ökad tillgång till validering samtidigt som redan avsatta resurser används på ett bättre sätt. Några av förslagen innebär också en ambitionshöjning i syfte att överbrygga identifierade ”luckor” i valideringssystemet. I det följande beskrivs förslagets ekonomiska konsekvenser samt konsekvenser ur övriga relevanta aspekter.

11.2 Ekonomiska konsekvenser

11.2.1 Det är samhällsekonomiskt lönsamt med effektiva system för validering

Väl fungerande system för validering underlättar omställning och matchning på arbetsmarknaden. När kompetensen dokumenterats och verifierats kan arbetsgivares osäkerhet vid rekrytering minska, de kan snabbare hitta den kompetens de söker och arbetssökande kan snabbare få ett nytt arbete. Validering ger också förutsättningar för effektivare utbildningsinsatser, eftersom efterföljande utbildning kan utformas med utgångspunkt från det lärande som individen redan tillägnat sig och inriktas mot att komplettera i de delar där individens kompetens inte fullt ut motsvarar kraven för att uppnå den kvalifikation som efterfrågas. Också detta leder till

att individen snabbare kan använda sin kompetens på arbetsmarknaden.

Befintliga studier visar på samhällsekonomiska vinster av väl utformade valideringsinsatser. Vinster uppstår framför allt till följd av att individer får högre inkomster när de snabbare går från arbetslöshet till arbete eller får ett jobb som bättre motsvarar kompetensen. Samtidigt stärks de offentliga finanserna genom lägre transfereringar, högre skatteintäkter och lägre utbildningskostnader. Enligt de beräkningar som Riksrevisionen genomfört ger en månads kortare etableringsperiod för 700 utrikes födda akademiker med utländsk utbildning en sammanlagd samhällsekonomisk vinst på drygt 42 miljoner kronor (se även avsnitt 4.5.2).⁴⁰

11.2.2 Kostnadskonsekvenser

Skyldighet för kommunerna att erbjuda validering

För att ge en ökad och mer regionalt likvärdig tillgång till validering föreslås i avsnitt 6.5 att skolhuvudmännen ska bli skyldiga att erbjuda elever i vuxenutbildning validering. Möjlighet till validering för personer som antagits till en utbildning innebär att studietiden kan förkortas för dem som redan tidigare tillägnat sig kunskaper och kompetenser som motsvarar delar av den avsedda utbildningen. Med en skyldighet att erbjuda validering ges fler elever möjlighet att förkorta sin studietid, vilket innebär en samhällsekonomisk vinst.

Kommuner som använder orienteringskursen för validering inför upprättandet av den individuella studieplanen anger att valideringen tar mellan 4–10 veckor och att deltagarna brukar kunna validera i genomsnitt 500 poäng (25 veckor), dvs. utbildningen förkortas i normalfallet med ett halvår eller ungefär en tredjedel. Efter valideringen går eleverna vanligen in som extraelever i befintliga studiegrupper. En kostnadsbesparing och effektivisering av utbildningen underlättas genom en flexibel organisation av utbildningen och av ett bredare utbildningsutbud där eleverna utan extra

⁴⁰ Riksrevisionen (2011) Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva? RiR 2011:16.

väntetid kan komplettera i de delar respektive individ har behov av utbildning.

I avsaknad av tillförlitlig statistik om svenska förhållanden kan norska och isländska studier användas för att belysa möjligheterna till kostnadseffektivitet. Uppföljningar av validering inom vuxenutbildningen i Norge och Island visar att validering leder till förkortade, och därmed mer kostnadseffektiva, utbildningar (se bilaga 1). Av den norska statistiken framgår att 90 procent av eleverna som genomgick en validering 2008/09 fick en förkortad studietid och att 50–60 procent av kurserna kunde tillgodoses efter genomgången validering. Från Island finns uppgifter som gör det möjligt att också ställa kostnaden för validering i relation till utbildningskostnaden för de delar av en utbildning som kunnat tillgodoses. Resultaten visar att valideringskostnaden uppgår till ungefär en fjärdedel av den direkta utbildningskostnaden för motsvarande utbildning.

Med ovanstående information som grund kan följande förenklade räkneexempel göras. Anta att det för en kommun kostar 10 000 kronor att utbilda tio elever (=1 000 kronor per elev). Om dessa tio elever i stället genomgick en validering skulle enligt ovan nio elever kunna förkorta sin studietid med ca 50 procent. Valideringskostnaden beräknas uppgå till en fjärdedel av kostnaden för de delar av utbildningen som kunnat tillgodoses. Kostnaden blir då 6 750 kronor ($= (1 \text{ elev} * 0,25 * 500 \text{ kronor för valideringen} + 1 \text{ elev} * 1 000 \text{ kronor för utbildningen}) + (9 \text{ elever} * 0,25 * 500 \text{ kronor för valideringen} + 9 \text{ elever} * 500 \text{ kronor för utbildningen})$). Kostnadsbesparingen jämfört med att utbilda samtliga 10 elever till 100 procent blir då 3 250 kronor ($= 10 000 - 6 750$) eller 32 procent.

Skyldigheten för kommunerna att erbjuda validering innebär ett nytt åliggande, vilket gör finansieringsprincipen tillämplig. Kostnadsbesparingarna för kommunerna, i egenskap av huvudmän för vuxenutbildningarna, som kommer av en mer kostnadseffektiv utbildning bedöms dock överstiga eventuella kostnader förknippade med det nya åliggandet. Därför föreslås ingen ekonomisk kompensation.

Tydligare ansvar för validering för berörda myndigheter

I avsnitt 5.2 och 5.3 görs bedömningen att respektive myndighet bör få i uppdrag att främja och samordna användningen och utvecklingen av validering inom sitt verksamhets- och ansvarsområde. I avsnitt 5.2 anges vidare att Statens skolverk och Universitets- och högskolerådet bör ges i uppdrag att ansvara för stöd till huvudmän och utbildningsanordnare respektive universitet och högskolor. I avsnitt 5.2 och 5.3 anges även att Arbetsförmedlingen, Skolverket, Universitets- och högskolerådet och Myndigheten för yrkeshögskolan bör samverka med berörda myndigheter inom andra områden i syfte att tillsammans skapa ett nationellt sammanhängande valideringssystem. I avsnitt 5.4 görs bedömningen att myndigheterna bör få i uppdrag att se till att det finns lättfunnen och lättåtkomlig information om validering som rör den egna sektorn på deras webbplats samt att de bör länka till motsvarande information hos övriga berörda myndigheter. Genom detta understryks myndigheternas ansvar för valideringsfrågor som rör det egna verksamhetsområdet samtidigt som den enskilde får tillräcklig information för att kunna vända sig till rätt myndighet. Därutöver görs i avsnitt 5.5 bedömningen att Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan och Universitetskanslersämbetet i samarbete med Universitets- och högskolerådet på olika sätt bör få i uppdrag att redovisa omfattningen av validering eller bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande. Vidare föreslås att Arbetsförmedlingen bör få i uppdrag att genomföra en utvärdering av validering inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen.

För samtliga myndigheter ovan bedöms förslagen rymmas inom existerande övergripande uppgifter och ekonomiska ramar.

Genom att Myndigheten för yrkeshögskolans övergripande ansvar för att samordna valideringsarbetet nu gått över till Valideringsdelegationen 2015–2019 skapas ett ekonomiskt utrymme för myndigheten. Valideringsdelegationens uppdrag är dock begränsat till och med 2019. Det ekonomiska utrymme som frigjorts föreslås Myndigheten för yrkeshögskolan under den tid som Valideringsdelegationen är verksam använda för att intensifiera arbetet med validering inom sitt eget verksamhets- och ansvarsområde. Utbildningsdepartementet avser att återkomma vad gäller

förslag om hur det frigjorda ekonomiska utrymmet ska användas efter det att Valideringsdelegationen avslutat sitt uppdrag senast den 30 december 2019, samt vad gäller formerna för en eventuell nationell samordning av valideringsarbetet och Myndigheten för yrkeshögskolans roll i arbetet efter den tidpunkten.

11.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I förarbetena anges att denna reglering innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintressen när begränsningar av självstyrelsen övervägs (prop. 2009/10:80 s. 212). Vidare anges att proportionalitetsprövningen bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodoses kan uppnås på ett, för det kommunala självbestämmandet, mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Förslagen innebär en skyldighet för kommunerna att erbjuda elever i vuxenutbildning validering. Förslagen bedöms inskränka den kommunala självstyrelsen. Denna inskränkning får vägas mot förslagets syfte att skapa ökade möjligheter för människor att få sin kompetens kartlagd, bedömd och erkänd. Några för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande alternativ synes inte föreligga. Förslagets syfte bedöms väga tyngre än den begränsade inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär. Förslagen bedöms därför vara proportionerliga och godtagbara.

11.4 Övriga konsekvenser

Förslag och bedömningar som lämnas i promemorian kommer i stor utsträckning att komma utrikes födda till godo. Personer som har tillägnat sig sin kompetens genom utbildning eller arbete i andra länder är en prioriterad målgrupp för valideringsinsatser. Ökad tillgång till validering och mer effektiva valideringsprocesser gynnar därmed förutsättningarna för utrikes födda med kompetens förvärvad utomlands att snabbare få ett arbete och att i ökad

utsträckning få ett arbete där deras kompetens tas till vara. Förslagen stärker således nyanländas deltagande i arbets- och samhällslivet och underlättar en snabbare och effektivare etableringsprocess. På så vis ökar möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

Förslagen syftar till att öka tillgången till validering och öka möjligheterna för såväl kvinnor som män att få sin reella kompetens bedömd. Särskilt förslagen som rör den kommunala vuxenutbildningen bör dock i hög grad komma kvinnor till del, eftersom kvinnor utgör två tredjedelar av eleverna inom vuxenutbildningen. Inom den kvinnodominerade vård- och omsorgssektorn har kraven på formell utbildning ökat. Möjligheter till validering kan där både ge ett erkännande av den kompetens som individen redan tillägnat sig och tillgång till ändamålsenligt utformade kompletterande utbildningsinsatser så att individerna snabbare kan få en anställning med bra villkor.

Vuxenutbildning är ett kommunalt ansvarsområde. Förslag och bedömningar är i stor utsträckning inriktade mot att stödja kommunernas arbete med validering, bl.a. genom tydligare definitioner. Skollagen lyfter mycket tydligt fram det individuella perspektivet i vuxenutbildningen och anger att verksamheten ska utgå från den enskildes behov, förutsättningar och önskemål. En individualiserad vuxenutbildning förutsätter möjligheter till validering. Ett förtydligande av regelverket som innebär en lagstadgad skyldighet och inte endast möjlighet för skolhuvudmännen att erbjuda elever validering bedöms vara motiverat med hänsyn till det samhälleliga intresset av att validering fortsättningsvis ska vara ett reguljärt inslag i vuxenutbildningen och vara tillgängligt för dem som deltar i sådan. Det är också viktigt som ett led i implementeringen av Europeiska unionens råds rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande.

Skyldighet att erbjuda validering innebär inte att kommunen måste anordna den i egen regi, men en ordnad tillgång till validering bidrar till en effektivare användning av tid och resurser i vuxenutbildningen för såväl kommunen som för den enskilde individen.

Förslagen och bedömningarna i denna promemoria bedöms inte ha någon större betydelse för små företags arbetsförutsättningar,

konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

12 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i skollagen, förordningen (1991:1124) om avgifter för provning inom skolväsendet och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 juli 2017. Ändringarna i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Skälen för förslagen: För att de förslag som lämnas i denna promemoria ska kunna genomföras behöver ändringar göras i skollagen, förordningen om yrkeshögskolan, förordningen om avgifter för provning inom skolväsendet och förordningen om vuxenutbildning.

Eftersom förslaget till lag om ändring i skollagen kräver riksdagsbehandling är det lämpligt att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2017. Eftersom ändringarna i förordningen om avgifter för provning inom skolväsendet och förordningen om vuxenutbildning utgör följdändringar till de föreslagna ändringarna i skollagen bör ändringarna av dessa förordningar också träda i kraft den 1 juli 2017.

Ändringarna i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan är inte beroende av de föreslagna lagändringarna och bör träda i kraft snarast möjligt för att berörda aktörer ska ges förutsättningar att bedriva sin verksamhet på det sätt som föreslås i promemorian.

13 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap.

42 §

Huvudmannen ska erbjuda elever i kommunal vuxenutbildning att få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Med validering avses en process som består i en strukturerad kartläggning, bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En validering har skett först då samtliga dessa delmoment är avslutade.

Rektorn ska verka för att valideringen sker i enlighet med lag och andra författningar.

I paragrafen anges att elever kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Paragrafen innehåller även en definition av validering.

Första stycket första meningen ändas så att huvudmannen får en uttrycklig skyldighet att erbjuda validering till en elev inom kommunal vuxenutbildning.

I första stycket andra meningen tydliggörs att en kartläggning av elevens kunskaper och kompetens är ett delmoment i valideringsprocessen. Den kartläggning som ingår i valideringsprocessen ska vara en fördjupad kartläggning. Inledande kartläggningsåtgärder som sker vid studie- och yrkesvägledning är inte en del i valideringsprocessen.

Av första styckets tredje mening, som är ny, framgår att validering har skett först då processens samtliga delmoment är avslutade.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.5.

43 §

En elev som får sina kunskaper och sin kompetens erkända vid en validering har rätt att få ett intyg.

I paragrafen regleras elevens rätt till skriftlig dokumentation vid en validering.

I inledningen av paragrafen ersätts ordet ”den” av en elev. Detta är en språklig ändring och innebär ingen ändring i sak eftersom det endast är elever som kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade, jfr 42 §. I samma mening ersätts ”bedömda” av ”erkända”. Inte heller den ändringen är avsedd att ändra innehållet i sak, jfr 42 § om vad som avses med validering.

Vidare ändras paragrafen på så sätt att det nu anges att eleven har rätt att få ett intyg. Bestämmelserna om intyg i 44 och 45 §§ blir alltså tillämpliga. Av dessa bestämmelser framgår bland annat vem som får utfärda ett intyg. Även föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena i 44 och 45 §§ blir gällande i tillämpliga delar. Med den nya lydelsen tydliggörs att endast intyg och inte någon annan dokumentation utfärdas vid en validering. Att betyg kan sättas enligt bestämmelserna om prövning framgår av 43 a §. Enligt hittillsvarande lydelse av förevarande paragraf ska det som sägs i 3 kap. 19 och 20 §§ om rättelse och ändring av betyg också gälla en utförd validering. Den bestämmelsen tas bort. Att bestämmelserna i 3 kap. 19 och 20 §§ ska tillämpas vid en rättelse eller ändring av ett intyg framgår redan av 45 § i förevarande kapitel.

Paragrafens hittillsvarande andra stycke, som innehåller en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om validering, har flyttats till 43 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

43 a §

Om det vid en validering bedöms att eleven når upp till kunskapskraven i en kurs som en elev kan få betyg på, ska på elevens begäran valideringsprocessen avslutas genom en prövning för betyg enligt 40 och 41 §§. I sådana fall ska intyg inte utfärdas enligt 43 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om validering.

Paragrafen är ny och tydliggör förhållandet mellan validering och prövning. Med prövning avses en bedömning av kunskaper i förhållande till kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner. Innebörden av prövning, liksom vem som har rätt att genomgå prövning och hos vilken huvudman prövning får göras, framgår av 40 §. I 41 § finns vissa bestämmelser om hur en prövning ska gå till. Enligt *första stycket första meningen* i förevarande paragraf ska valideringsprocessen på elevens begäran avslutas med en prövning för betyg, om det vid valideringen visar sig att eleven når upp till kunskapskraven i en kurs som en elev kan få betyg på. Av *första stycket andra meningen* framgår att intyg inte ska utfärdas när betyg sätts.

Andra stycket, som innehåller en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om validering, har flyttats hit från 43 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

44 §

Den som *har* genomgått en kurs i kommunal vuxenutbildning och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. I 43 § finns en bestämmelse om skyldigheten att utfärda intyg vid validering.

Huvudmannen ansvarar för att eleverna informeras om möjligheten att få ett intyg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att intyg alltid ska utfärdas efter vissa kurser eller viss utbildning.

I förevarande och i efterföljande paragraf (45 §) finns bestämmelser om intyg. Av förevarande paragraf framgår bland annat att intyg kan utfärdas efter en genomgången kurs i kommunal vuxenutbildning.

De föreslagna ändringarna i 43 § innebär en rätt att få ett intyg vid validering. I *första stycket* i förevarande paragraf läggs därför en ny mening till med en hänvisning till den bestämmelsen. I övrigt görs en språklig ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

21 kap.

21 §

Huvudmannen ska erbjuda elever i särskild utbildning för vuxna att få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Med validering avses en process som består i en strukturerad kartläggning, bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En validering har skett först då samtliga dessa delmoment är avslutade.

Rektorn ska verka för att valideringen sker i enlighet med lag och andra författningar.

I paragrafen anges att elever kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Paragrafen innehåller även en definition av validering.

De ändringar som görs i första stycket motsvarar dem som görs i 20 kap. 42 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.5.

22 §

En elev som får sina kunskaper och sin kompetens erkända vid en validering ska ha rätt att få ett intyg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om validering.

I paragrafen regleras elevens rätt till skriftlig dokumentation vid en validering.

I inledningen av *första stycket* ersätts ordet ”den” av en elev. Detta är en språklig ändring och innebär ingen ändring i sak, eftersom det endast är elever som kan få sina kunskaper och sin kompetens validerade, jfr 21 §. I samma mening ersätts bedömda av erkända. Inte heller den ändringen är avsedd att ändra innehållet i sak, jfr 21 § om vad som avses med validering.

Vidare ändras första stycket på så sätt att det nu anges att eleven ska ha rätt att få ett intyg enligt. Bestämmelserna om intyg i 23 och 24 §§ blir alltså tillämpliga. Av dessa bestämmelser framgår bland annat vem som får utfärda ett intyg. Även föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena i 23 och 24 §§ blir gällande i tillämpliga delar. Med den nya lydelsen tydliggörs att endast intyg

och inte någon annan dokumentation utfärdas vid en validering. Enligt hittillsvarande lydelse av förevarande paragraf ska det som sägs i 3 kap. 19 och 20 §§ om rättelse och ändring av betyg också gälla en utförd validering. Den bestämmelsen tas bort. Att bestämmelserna i 3 kap. 19 och 20 §§ ska tillämpas vid en rättelse eller ändring av ett intyg framgår redan av 24 § i förevarande kapitel.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

23 §

Den som *har* genomgått en kurs i särskild utbildning för vuxna och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg ska få ett intyg. I 18 § andra stycket, 19 § och 22 § finns bestämmelser om att intyg ska utfärdas i vissa andra fall.

Huvudmannen ansvarar för att eleverna informeras om möjligheten att få ett intyg.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att intyg alltid ska utfärdas efter vissa kurser.

I förevarande och efterföljande paragraf (24 §) finns bestämmelser om intyg. Av förevarande paragraf framgår att intyg kan utfärdas efter en genomgången kurs i särskild utbildning för vuxna och i vissa andra angivna fall.

Ändringen i *första stycket första meningen* är endast språklig. Ändringen i *första stycket andra meningen* innebär att en hänvisning till 22 § läggs till eftersom nu även den bestämmelsen anger fall då intyg ska utfärdas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Validering – en utblick

Inledning

Enligt ny forskning går utvecklingen av systemen för validering i de europeiska länderna mot ett ökat fokus på validering för arbetsmarknaden.¹ De befintliga systemen är dock fortfarande till största delen uppbyggda för att ge möjligheter till validering inom utbildningssystemet.

Utbildningssystemen inom Norden är relativt lika varandra, vilket underlättar möjligheterna att dra lärdomar som kan vara relevanta för Sverige. De nordiska ländernas valideringssystem visar framför allt på olika exempel på hur validering används för att ge tillträde till utbildning respektive förkorta och individanpassa utbildningar.

I Sverige har genom utvecklingen av branschernas valideringsmodeller för yrkeskompetens viss validering också riktats direkt mot arbetsmarknaden. Därför beskrivs här också Tyskland som i detta avseende har kommit längre. Genom det tyska duala yrkesutbildningssystemet, där arbetsgivare och branscher tar en aktiv del i utbildningen, finns utvecklade former även för validering av yrkeskompetens i samarbete med parterna.

Likheter och skillnader mellan de nordiska länderna

Validering och livslångt lärande

Validering av icke-formellt och informellt lärande har sedan 1990-talet haft en framträdande roll i de nordiska ländernas politik för

¹ Harris, Wihak & Van Kleef (eds) (2014) *Handbook of the Recognition of Prior Learning – Research into Practice*, NIACE.

livslångt lärande. Alla nordiska länder har successivt infört regelverk som ger individerna möjligheter att få sin kompetens bedömd inom utbildningssystemen oavsett hur denna har förvärvats.

I samtliga nordiska länder är validering mer integrerad i yrkesutbildning och i vuxenutbildning på gymnasial nivå än inom eftergymnasial utbildning. Validering inom yrkesutbildningar dominerar, och fungerar som en väg att snabbare nå de yrkeskvalifikationer som efterfrågas på arbetsmarknaden. Inom högskoleutbildning används validering för tillträde till utbildning och för tillgodoräknande i varierande utsträckning.

Även om det finns många likheter i synen på validering i de nordiska länderna så finns även vissa skillnader. I det följande beskrivs hur regelverket har utformats, hur och för vem validering används och vilken aktör som ansvarar för att utföra validering i respektive land.

Vem har rätt till validering?

Island har sedan 2010 en lag som anger validering som en rättighet för personer som inte har en avslutad gymnasieutbildning och som är äldre än 23 år samt har minst tre års yrkeserfarenhet.² Dessa personer har rätt att få sitt tidigare lärande bedömt när de påbörjar en gymnasieutbildning.³ Valideringen leder till att utbildningen anpassas och förkortas efter respektive individs behov. Valideringarna genomförs i stor utsträckning av branschgemensamma valideringscenter som koordineras av arbetsmarknadens parter och Finansdepartementet. Valideringen görs mot utbildningsmålen som tagits fram i samarbete med arbetslivet. Utbildningsmålen har också anpassats så att de kan användas både vid kartläggningen och under valideringen. Därutöver kan validering även ske direkt mot yrkeskrav som branschen tagit fram, hösten 2014 fanns tre sådana branschmodeller för validering av yrkeskompetens.⁴

² The Adult Education Act, no.27 (March 2010), The Upper Secondary School Act, no. 92 (June 2008), Regulation for the Adult Education Act, no. 1163 (November 2011).

³ NVL (2012), Grid Iceland, Icelandic report, s. 2.

⁴ Samtal med Fjóla María Lárusdóttir, Education Training Service Centre, den 6 oktober 2014.

I *Finland* har validering använts i stor utsträckning inom yrkesutbildning sedan 1990-talet. Validering är reglerat som en individuell rättighet att få sin yrkesskicklighet bedömd i form av en fristående examen.⁵ Eventuella kompletterande utbildningsbehov tillgodoses med skraddarsydda utbildningsmoduler som pågår från en dag till flera utbildningstillfällen som vanligtvis genomförs vid sidan om jobbet eller på distans.⁶

Även studerande inom studieförberedande vuxenutbildning och inom högre utbildning har rätt att få tidigare studier och kunnande som förvärvats på annat sätt identifierade och erkända. Ansvaret att besluta om hur tidigare förvärvad kompetens kan tillgodoräknas i utbildningen ligger hos respektive utbildnings- och examensanordnare samt läroanstalter och högskolor. Från och med 2010 erbjuder några högskolor möjlighet att få sin kompetens validerad oavsett hur den förvärvats.⁷ För detta ändamål har högskolorna (t.ex. Östra Finlands universitet) utvecklat läranderesultat och tester för validering. Vissa lärosäten erbjuder även testmöjligheter för sökande som saknar dokumentation från tidigare studier.

I *Norge* finns i dag en lagstadgad rätt till validering av reell kompetens på alla formella utbildningsnivåer. Rätten till validering gäller såväl för antagning som tillgodoräknande.⁸ För att ansöka till vuxenutbildning och högskolor med reell kompetens som grund måste den sökande ha fyllt 25 år, medan åldersgränsen för sökande till yrkesskolor är 19 år.⁹ För norska yrkesskolor utanför det offentliga utbildningssystemet finns det dock ingen formell skyldighet att pröva reell kompetens för tillgodoräknande.¹⁰

I *Danmark* har alla utbildningsanordnare inom allmän vuxenutbildning från och med 2008 en skyldighet att erbjuda validering

⁵ NVL (2012), Quality in validation in the Nordic countries, Finnish report, s. 5. Se: Lag om yrkesinriktad vuxenutbildning 21.8.1998/631, Lag om yrkesutbildning 21.8.1998/630, Föreskrift om Individualisering 2006.

⁶ Samtal med Anni Karttunen, Savo Consortium for Education, den 4 november 2014.

⁷ EU-kommissionen (2014), European inventory on validation of non-formal and informal learning, country report Finland, s. 1.

⁸ Se: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplærings/LOV-1998-07-17-61, Lov om fagskoleutdanning/LOV-2003-06-20-56, Lov om universiteter og høyskoler/LOV-2005-04-01-15.

⁹ Se: www.utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/realkompetanse.

¹⁰ NVL (2012), Landrapport Norge, documentation of quality and quality assurance in validation in the Nordic countries, s. 5.

(”realkompetencevurdering”).¹¹ Motsvarande skyldighet fanns redan tidigare (fr.o.m. 2003) för yrkesutbildningar.¹² För korta och medellånga högre utbildningar kan reell kompetens åberopas som behörighetsgrund. Både inom vuxenutbildning och högre utbildning kan man också ansöka om en förkortning av utbildningen och få ett s.k. kompetensbevis. Inom vuxenutbildningen kan man även ansöka om att få tillgodoräkna sig hela utbildningen och då utfärdas ett s.k. utbildningsbevis.¹³ Målgruppen är huvudsakligen personer som saknar eller har en kort tidigare utbildning.¹⁴

Omfattning och resultat

I Norge följer man upp valideringen som genomförs på samtliga nivåer. Det är kommunerna som rapporterar in statistik om genomförd validering inom vuxenutbildningen. Från denna framgår att cirka 2 500 personer årligen har validerats sedan 2009/10 vilket motsvarar cirka 13 procent av antalet elever i vuxenutbildningen. Valideringar utförs främst inom yrkesutbildningar, särskilt inom vård och omsorg som stod för cirka 54 procent av alla valideringar läsåret 2008/2009. Inom vård och omsorg fick drygt 90 procent av validanderna en förkortad utbildning och i genomsnitt tillgodoräknades hälften av utbildningsmålen. För övriga yrken resulterade valideringen i att cirka 60 procent av kurserna kunde tillgodoräknas.

Bland de eftergymnasiala yrkesskolorna var det ungefär hälften som genomförde valideringar 2010. Höstterminen 2010 var det 700 av 7 319 sökande till yrkesskolorna som sökte på reell kompetens. Av dessa blev 556 studenter antagna, vilket motsvarade åtta procent av nybörjarna.¹⁵

Uppföljning görs också av omfattningen av validering för tillträde till högskolestudier med reell kompetens som behörighetsgrund. År 2013 sökte 7 905 personer på reell kompetens varav 41

¹¹ Se: Lov om ændring af forskellige love på Undervisningsministeriets område/LOV nr 556 af 06/06/2007.

¹² Se: Bekendtgørelse nr. 802 af 22. september 2003.

¹³ Nordiskt nätverk för vuxnas lärande (NVL). Validering i Danmark, system och lagstiftning: www.nordvux.net

¹⁴ Nordiskt nätverk för vuxnas lärande (2012), Quality in validation in the Nordic countries, Danish report, s. 8.

¹⁵ VOX (2011), Realkompetansevurdering ved opptak til fagskoler, s. 7.

procent bedömdes behöriga att påbörja den sökta utbildningen. Uppföljningar visar att studenterna som antogs på reell kompetens fick arbeta hårdare för att klara det första studieåret, men studieavbrotten var trots detta färre i denna grupp. Sammantaget konstateras att studenter som antogs på reell kompetens presterade något bättre än de som antogs på gymnasiebetyg, både i termer av studieresultat och mätt som andel av studenterna som hade ett arbete ett år efter avslutad utbildning.¹⁶

På *Island* samlas individdata in för all validering som genomförs. Valideringen vänder sig till personer utan avslutad gymnasieutbildning, såväl sysselsatta som arbetslösa. Åren 2010–2012 genomförde 1 070 personer en validering, varav 776 personer validerades mot utbildningsmål i gymnasiala yrkesutbildningar och 294 mot branschkrav.¹⁷ År 2013 var det 369 personer som genomgick en validering, den övervägande delen, 67 procent, var män. Valideringar som genomförs mot branschkrav delfinansieras av branschorganisationer. I de tre branscher där validering mot branschkrav hittills har genomförts stod branschen för drygt 50 procent av kostnaderna för valideringen.¹⁸

I genomsnitt tillbringar individen 15 timmar hos valideringsaktören och arbetar därutöver självständigt med hemuppgifter. Valideringen medför att utbildningstiden kan förkortas med mellan 20 och 50 procent. Ofta finns även möjligheten att efter en anpassad utbildning läsa in kompletterande utbildningar vid sidan om sitt arbete. En uppföljning från 2013 visar att 34 procent har avslutat sina utbildningar, 28 procent läser fortfarande och 14 procent önskar komplettera sina utbildningar. Av deltagarna är 64 procent kvar på samma jobb efter valideringen och av dem har 18 procent en högre lön. 89 procent av de tillfrågade angav att studie- och yrkesvägledningen har varit viktig under valideringsprocessen.

Kostnaden för att genomföra valideringen uppgick 2013 till ungefär hälften av vad kostnaden skulle ha varit för en formell utbildning i samma omfattning. I en ny upphandling har valideringskostnaden sänkts så att den endast motsvarar en fjärdedel av kostnaden för en ettårig gymnasial utbildning. Därmed

¹⁶ VOX (2011), Realkompetanse- vurdering– status og utfordringer, s. 20.

¹⁷ ECTS (2014) Information on VPL funding/cost benefits in Iceland, s. 1.

¹⁸ Samtal med Fjóra María Lárusdóttír, Education Training Service Centre, den 15 december 2014.

är validering ett både tidseffektivt och ekonomiskt fördelaktigt alternativ som gynnar såväl samhället som individen. Förutom den finansiella aspekten påpekas även att valideringen mot yrkes- och utbildningskrav i samband med karriärvägledningen stärker individens självkänsla och höjer motivationen att vidareutbilda sig.

I *Finland* ingår en prövning (s.k. fristående examen) som en del i yrkesutbildningarna på gymnasial nivå. Inom en fristående examen finns också möjligheten att få sin yrkeskompetens erkänd oberoende av hur den förvärvats. Utbildningsstyrelsen och Statistikcentralen har i uppdrag att årligen redovisa statistik för antalet fristående examen. År 2012 var det ca 1 700 personer¹⁹ som avlade en fristående examen utan att ha genomgått en förberedande utbildning, vilket motsvarar ungefär fem procent av det totala antalet yrkesexamen som togs ut detta år.²⁰

För högskolesektorn finns det ingen enhetlig statistik över omfattningen av validering. Däremot pågår särskilda projekt vid ett par universitet där t.ex. Östra Finlands universitet rapporterar att det 2013 tillgodoräknades högskolepoäng motsvarande 250 fil. kand. (en fil. kand. motsvarar 180 högskolepoäng).²¹ Hur stor del av dessa tillgodoräknanden som avsåg validering av icke-formellt och informellt lärande går dock inte att utläsa från statistiken.

I *Danmark* har alla elever möjlighet att få sitt tidigare lärande validerat mot utbildningskraven i vuxenutbildningen. Valideringen leder till ett kompetensbevis som deltagaren kan använda antingen för en efterföljande anpassad utbildning, för att ansöka om tillgodoräknande i annan utbildning eller när eleven vill byta jobb eller växla yrke.²² Inom vuxenutbildningen fördubblades omfattningen av genomförd validering mellan 2010 och 2012, från cirka 3 300 till 7 900 personer.

Det är inom yrkesutbildningen som valideringen har stor omfattning i Danmark, dessa utbildningar svarar för ca 80 procent

¹⁹ Nordiskt nätverk för vuxnas lärande (2012), Quality in validation in the Nordic countries, Finnish report, s. 11.

²⁰ Samtal med Anni Karttunen, Savo Consortium for Education, den 5 oktober 2014.

²¹ Samtal med Anni Karttunen, Savo Consortium for Education, den 3 november 2014.

²² Danska Utbildningsdepartementet: uvm.dk/Uddannelser/Uddannelser-til-voksne/ Overblik-over-voksenuddannelser/Arbejdsmarkedssuddannelser (2014-12-09).

av alla valideringar.²³ År 2010 var det 30 252 personer som genomgick en validering inom ramen för en yrkesutbildning. Här avses kortare yrkesinriktade utbildningar ("arbejdsmarkeds-uddannelse") som riktar sig till både sysselsatta och arbetslösa.²⁴ Sedan 2010 har dock antalet rapporterade valideringar inom yrkesutbildningarna sjunkit markant till 7 245 valideringar 2013. En anledning till nedgången är att det finns en generell sjunkande trend i antalet deltagare i yrkesutbildning. Den viktigaste förklaringen till nedgången är dock att Utbildningsdepartementet 2012 begränsade möjligheten till ersättning till att enbart omfatta elever i utbildning. Antalet arbetssökande som valideras rapporteras inte längre in till Utbildningsdepartementet.

Valideringarna för tillgodoräknanden inom eftergymnasiala utbildningar har ökat från att motsvara 24 helårsprestationer 2010 till motsvarande 38 helårsprestationer 2012. Högskolorna rapporterar dock endast in tillgodoräknanden som överstiger 15 procent av utbildningens omfattning. Redovisningar saknas över antalet personer som antas till en högskoleutbildning med reell kompetens som behörighetsgrund.²⁵

Skilnader i regelverk mellan de nordiska länder

I Sverige är validering inom vuxenutbildningen inte uttryckt som en rättighet för individen vilket är fallet i Island, Norge och Finland. Svenska utbildningsaktörer är inte heller skyldiga att erbjuda validering, vilket är fallet i Danmark. För validering inom eftergymnasial utbildning är de nordiska regelverken däremot mer lika.

Även när det gäller uppföljning finns det skillnader mellan de nordiska länderna. I Norge är uppföljningen relativt omfattande och täcker samtliga utbildningsnivåer, medan t.ex. Danmark har mindre detaljerade uppgifter om antalet personer som genomgått

²³ Ministry of Education och National Knowledge Centre for Validation of Prior Learning (2010), National Qualifications Framework, s. 10; samtal med Mattias Haaber på det danska Utbildningsdepartementet den 9 oktober 2014.

²⁴ Danska Utbildningsdepartementet: uvm.dk/Uddannelser/Uddannelser-til-voksne/Overblik-over-voksenuddannelser/Arbejdsmarkedsuddannelser.

²⁵ EU-kommissionen (2014) *European inventory on validation of non-formal learning and informal learning 2014*, Country report Denmark.

en validering.²⁶ I Sverige har det hittills inte gjorts några systematiska uppföljningar av omfattningen av validering.

Validering av yrkeskvalifikationer i Tyskland

Bakgrund

I Tyskland har hantverks-, industri- och handelskamrarna sedan lång tid tillbaka ett stort engagemang både i yrkesutbildning och för validering av yrkeskunskaper. Test av yrkeskunskaper (Externenprüfung) innebär att personer som kan styrka att de har utfört kvalificerat arbete, men som saknar ett formellt yrkesbevis, efter en viss tid i yrket har möjlighet att göra ett yrkesprov. Även utbildningstid för andra relevanta yrken kan räknas in och dessutom kan t.ex. en gymnasieexamen ytterligare förkorta kravet på tid i yrket. Kamrarna bestämmer över antagningen och sköter hela provet. I alla delstater tillhandahålls kurser och seminarier som syftar till förberedelse inför provet vid sidan av det ordinarie arbetet. Proavgiften bekostas av den sökande själv. Det är ungefär 30 000 personer som varje år genom denna prövning erhåller samma yrkesbevis som uppnås efter en tysk lärlingsutbildning.²⁷

Sedan april 2012 finns i Tyskland även en lagstiftad rättighet för utländska medborgare att få sina yrkeskvalifikationer bedömda i regel inom tre månader efter ansökan.²⁸ Lagen syftar till att ta tillvara på kompetensen hos i Tyskland bosatta personer med utländsk utbildning och yrkeserfarenhet (integration) och underlätta rekrytering av internationell talang (arbetskraftsinvandring). För tredjelandsmedborgare är ett yrkesbevis på full motsvarighet en förutsättning för uppehållstillstånd. Tidigare fanns möjlighet att få sin yrkeskvalifikation bedömd inom de reglerade yrkena endast för EES-medborgare (i enlighet med EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv).²⁹ Med ikraftträdandet av ovan

²⁶ NVL (2012) *Quality in the Nordic Countries – A Mapping Project*.

²⁷ Werquin (2010) *Recognition of Non-Formal and Informal Learning: Country Practices*, OECD.

²⁸ Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz - BQFG), Lag om bedömning av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationslag) den 6 december 2011.

²⁹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014), Bericht zum Anerkennungsgesetz, s. 22.

nämnda lag gäller rätten till bedömning inom såväl reglerade som icke-reglerade yrken även för tredjelandsmedborgare. Detta innebär att EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv i Tyskland i stor utsträckning omfattar även tredjelandsmedborgare.³⁰

Lagen avser yrken inom t.ex. industri, handel, jordbruk, hantverk, sjukvård och förvaltning, teknik och reglerade yrken som optiker, sjuksköterskor, läkare, jurister och apotekare som faller under det federala ansvarsområdet. Därmed omfattar lagen drygt 600 yrken varav 84 är reglerade yrken.³¹ I första hand är det formell dokumentation från utbildning och yrkeserfarenhet i andra länder som bedöms. Om den sökande saknar handlingar som styrker att man har genomgått en utbildning kan en prövning, en kvalifikationsanalys, äga rum. Det är handels-, industri- och hantverkskamrarna, lantbruksskamrarna samt yrkessamfundet som ansvarar för att utföra kvalifikationsanalysen.

Sedan lagen trädde i kraft den 1 april 2012 fram till den 1 januari 2013 har cirka 11 000 ansökningar om validering lämnats in. Närmare 80 procent av ansökningarna avsåg reglerade yrken (läkare, sjuksköterskor m.fl.). Cirka 60–70 procent av ansökningarna resulterade i ett fullständigt erkännande.

Validering mot kvalifikationskrav i det motsvarande tyska yrket

Valideringen av den utländska utbildningen/yrkeserfarenheten resulterar i ett intyg som beskriver olika grad av motsvarighet till de tyska yrkeskvalifikationerna. När en full motsvarighet kan intygas inom de reglerade yrkena så ger intyget behörighet att utöva yrket i Tyskland.³² Uppnår man inte full motsvarighet behöver man komplettera med vissa kurser.

Även inom de icke-reglerade yrkena kan full motsvarighet uppnås. Om bedömningen resulterar i en delvis motsvarighet beskrivs de kvalifikationer den sökande har och hänvisning sker till

³⁰ A.a. s. 6.

³¹ Övriga yrken med högskoleexamen som t.ex. lärare, arkitekter, ingenjörer och förskolepedagoger regleras (i lag) av respektive delstat. Innehållet i lagtexterna motsvarar premisserna i lagen på federal nivå. Personer med högskoleyrken som inte är reglerade har också möjlighet att få sina kvalifikationer validerade via en organisation (Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen) som leds av utbildningsministrarna från alla delstater.

³² I vissa fall t.ex. gällande läkare behövs därutöver goda kunskaper i tyska och för yrket lämpligt hälsotillstånd.

kompletteringar. Här handlar processen mycket om att göra yrkeskunskaperna mer transparenta och synliga och att visa respekt för individens kompetens. När en ansökan resulterar i ett avslag beror detta oftast på att den sökande inte lämnat in den dokumentation som behövs.

I den tyska modellen valideras endast formella yrkeskvalifikationer och yrkeserfarenhet. Det fanns förslag om att även göra det möjligt att validera kompetens som uppnåtts genom informellt lärande men man föredrog att ha ett tydligt fokus på formella kvalifikationer. Framför allt ville man inte göra avkall på den höga kvaliteten som tysk yrkesutbildning anses ha.

Validering vid avsaknad av dokumentation

Inom ramen för ett pilotprojekt har en metod tagits fram för test av yrkeskompetens hos personer som helt eller delvis saknar dokumentation från utbildning eller tidigare yrkeserfarenhet. Pilotprojektet leds av den Västtyska Hantverkarskammaren i samarbete med Hantverkarnas Centralförbund och finansieras huvudsakligen av Utbildningsdepartementet.³³ Avsikten är att utvecklingen på sikt ska resultera i ett verktyg som används på flera yrkesområden och i alla delstater. Hittills har ungefär 70 personer genomgått en kvalifikationsanalys.

Testet riktar sig både till personer som uppger att de har en formell utbildning och/eller yrkeserfarenhet men saknar dokumentation och till personer som t.ex. har ett yrkesbevis men som inte kan styrka utbildningsinnehållet.³⁴ Den sökande prövas inom olika områden av en yrkesexpert och en representant från ansvarig myndighet/organisation för att måna om en god testkvalitet och objektivitet. Testet består av olika delar och anpassas till individens förutsättningar och bakgrund och kan omfatta t.ex. ämnessamtal, rollspel, presentationer, case-studies,

³³ Utbildningsdepartementet svarar för 80 procent av kostnaderna och delprojektägarna för 20 procent. Kostnaden för pilotprojektet beräknas uppgå till cirka 1,25 miljoner euro.

³⁴ För reglerade yrken gäller att om kursplan, yrkesbevis eller intyg om relevant arbetslivserfarenhet saknas kan en kvalifikationsanalys genomföras. För icke-reglerade yrken gäller detsamma om dokumentation över kursplan eller intyg om relevant arbetslivserfarenhet saknas. För närvarande omfattas alla yrkesgrupper som faller under Hantverkarskammarnas (cirka 150 yrken) eller Industri- och Handelskammarnas ansvarsområde (cirka 120 yrken) av kvalifikationsanalysen.

arbetsprov och arbetsplatsförlagda prov. Metoderna inom kvalifikationsanalysen är utformade på ett sätt som ska innebära att svagare kunskaper i tyska endast påverkar testutfallet i mindre utsträckning.

Under testet ska den sökande utföra olika arbetsuppgifter samtidigt som genomförandet följs av experterna. Dessa experter bedömer om de identifierade nyckelkompetenserna föreligger i tillräcklig utsträckning. Utfallet dokumenteras i form av ett intyg om full motsvarighet, delvis motsvarighet eller ingen motsvarighet som överlämnas till den sökande. Uppnår den sökande full motsvarighet jämförs kvalifikationen med det motsvarande tyska yrket och därmed får den sökande inom de icke-reglerade yrkena tillgång till vidareutbildning inom sitt yrke. Uppnås inte motsvarighet så intygas vilka kunskaper som föreligger och vilka som inte gör det. Inom reglerade yrken anges dessutom vilka kompletterande utbildningar som måste läsas för att erhålla behörighet för att utöva yrket.

Legitimiteten för valideringsresultatet

Det finns en stor acceptans på arbetsmarknaden för resultatet av valideringar av kompetens inom reglerade yrken. Framför allt är det två faktorer som spelar viktig roll. För det första är arbetsgivarna vana vid och mestadels bekväma med att förlita sig på valideringar som gjorts av centrala myndigheter. För det andra leder bristen på särskilt läkare och sjuksköterskor till en öppnare inställning till kompetens förvärvad i andra länder.

Även resultatet av validering inom de icke-reglerade yrkena har en god legitimitet på arbetsmarknaden. Detta beror till stor del på den kvalitetsstämpel som det nära samarbetet med branschorganisationerna innebär och att det är kamrarna som utför valideringarna. Dessutom ställer valideringsprocessen höga krav på den sökande och själva valideringen har en hög standard. En strikt kvalitetssäkring anses vara en av de viktigaste hörnstenarna för att säkerställa bred acceptans hos arbetsgivarna.

Erfarenheterna från valideringar inom icke-reglerade yrken visar att den arbetssökande kan förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden, och för personer som redan har ett arbete leder

erkännandet till bättre lön och/eller bättre anställningsvillkor.³⁵ Till viss del gäller detta även för intyg som anger en delvis motsvarighet till de tyska kvalifikationerna.³⁶

Rådgivning i valideringsprocessen

Valideringens kvalitet och höga standard framhålls som avgörande för t.ex. acceptansen på arbetsmarknaden. Den viktigaste faktorn för valideringsprocessen är dock enligt Utbildningsdepartementet³⁷ tillgången till kvalitativ rådgivning i samband med valideringar. I Tyskland erbjuds rådgivning av IQ-nätverket (Integration durch Qualifizierung Netzwerk). Samarbetsytor mellan Arbetsförmedlingen, kamrarna och civilsamhället är viktigt för att säkerställa en smidig process. IQ-nätverket initierades 2005 av Arbetsmarknadsdepartementet. Nätverket riktar sig främst till den sökande och ger råd om validering och i vissa fall även konkret hjälp i ansökningsprocessen. Dessutom utbildar nätverket handläggarna på t.ex. Arbetsförmedlingen i validering. Nätverket finns i alla 16 delstater och sköts av civilsamhällets organisationer (t.ex. organisationer som arbetar med immigranter) för att vara så nära människorna som möjligt. I syfte att ge professionellt stöd till de 16 regionala nätverken har ett centralt valideringskansli upprättats. Det centrala kansliet ansvarar för informationsutbyte om valideringsfrågor mellan nätverken, tillhandahåller vetenskaplig expertis och ger praktiskt stöd.

Kostnader

Den sökande står själv för de direkta kostnaderna för valideringen. Därutöver tillkommer vissa kostnader som respektive organ har. Det finns inget avgiftstak och delstaterna har inte heller enats om

³⁵ Några positiva exempel finns på: www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de/erfolgsgeschichten.php, inom kort släpps dessutom en mer systematisk uppföljning om hur validering inom de icke-reglerade yrkena påverkar möjligheten att få jobb.

³⁶ För närvarande finns det inga utvärderingar av kvalifikationsanalysen, men parterna ställer sig positiva till modellen. Se: Forskningsinstitut för yrkesutbildningar i Köln: www.fbh.uni-koeln.de/?q=node/415.

³⁷ Samtal med Ralf Maier, enhetschef på enheten för validering av utländska yrkeskvalifikationer på det federala Utbildningsdepartementet, den 5 september 2014.

enhetliga avgifter. Inom de reglerade yrkena anses avgifterna (mellan 100 och 600 euro) inte vara ett problem eftersom både jobbsiktterna och framtida löner är goda. Inom de icke-reglerade yrkena är de relativt höga avgifterna delvis avskräckande och det finns förhoppningar om att avgifterna kommer att jämna ut sig efter en viss tid. För kvalifikationsanalysen beräknas en individuell avgift som ligger på mellan några hundra euro upp till strax över 2 000 euro beroende på vilket yrke och vilka färdigheter som testas.³⁸ Avgiften för provet för yrkeskunskap ligger på mellan 70 och 260 euro.

³⁸ Uppgift av Andreas Oehme, biträdande direktör på Westdeutscher Handwerkskammertag i Tyskland den 9 oktober 2014.

Kartläggning av validering inom utbildning och arbetsmarknad

Inledning

I våra nordiska grannländer finns relativt bra statistik över antalet personer som får sin kompetens validerad, i alla fall inom utbildningssystemet (se bilaga 1). Så är dock inte fallet i Sverige. För omfattningen av bedömning och erkännande av utländska utbildningar finns god tillgång till statistik. Uppföljningar av kartläggning och bedömning av icke-formellt och informellt lärande saknas däremot i stor utsträckning.

Mot bakgrund av bristen på uppföljningar är kartläggningen av omfattningen och inriktningen av validering inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet ofullständig. För att få en mer heltäckande bild i vilken utsträckning elevernas kunskaper och kompetenser valideras i den kommunala vuxenutbildningen än vad som ges av Skolverkets uppföljningar har utredningen som ligger till grund för denna promemoria om validering därför genomfört en enkätundersökning till landets kommuner.

När det gäller yrkeshögskolan och universitet och högskolor saknas redovisningar av hur många personer som får sin reella kompetens bedömd. Utredningen har inte haft möjlighet att samla in uppgifter på annat sätt. Den genomförda kartläggningen ger främst en övergripande problembeskrivning.

Kartläggningen av validering inriktad mot arbetsmarknaden rör omfattning och inriktning av den validering av yrkeskompetens som görs genom Arbetsförmedlingen med branschernas valideringsmodeller samt insatser för kartläggning av arbetssökandes kompetens där även viss värdering och bedömning av kompetensen ingår.

Kartläggning av validering inom vuxenutbildningen

Skolverkets uppföljning

Statens skolverk har de senaste åren följt upp validering inom ramen för yrkesvux-satsningen, där statsbidraget är villkorat med att kommunen erbjuder möjlighet till validering. Uppföljningarna görs med hjälp av enkäter till kommunerna och avser den del av vuxenutbildningen som finansieras med hjälp av statsbidraget. Därutöver samlar Skolverket också in registeruppgifter om validering som en del av det nationella statistikansvaret på skolområdet. Denna statistik publiceras dock inte eftersom kvaliteten i uppgifterna bedöms som alltför dålig. I GRUV-utredningens förslag om förbättring av den nationella statistiken framhölls uppföljning av validering som ett viktigt utvecklingsområde (SOU 2013:20).

Under 2013 genomförde Skolverket en förändring i systemet för kurskoder så att orienteringskursens huvudsakliga syfte skulle framgå i den inrapporterade statistiken. Avsikten var att bättre kunna följa upp användningen av orienteringskurser och att särskilt kunna redovisa i hur stor omfattning validering genomförs. Skolverket konstaterar dock i kontakter med utredningen att de nya instruktionerna ännu inte har fått fullt genomslag på hur huvudmännen rapporterar orienteringskursernas syfte och inriktning. Eftersom uppgifterna fortfarande håller alltför låg kvalitet redovisas de inte här.

Enkätundersökning till Sveriges kommuner

För att kartlägga omfattningen och inriktningen av validering inom all vuxenutbildning har utredningen i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomfört en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner. Frågorna avser verksamheten under läsåret 2013/14 och har utformats på liknande sätt som i Skolverkets uppföljningar av yrkesvux. På så sätt underlättas jämförelser av resultaten. Enkäten besvarades (enskilt eller i samverkan) av 229 kommuner. Dessa omfattar tillsammans cirka 93 procent av landets befolkning.

Majoriteten (84 procent) av kommunerna som besvarat enkäten uppger att de har genomfört validering i någon form. Att validera inom ramen för en nationell kurs är vanligast (81 procent). Knappt var fjärde kommun hade använt orienteringskursen för att genomföra validering. I nästan samtliga kommuner är det lärare som utför valideringarna, och ungefär var tredje kommun svarade att också handledare på arbetsplatsen medverkar i samarbete med läraren. Var tredje kommun anger också att studie- och yrkesvägledare utför validering t.ex. när det handlar om kartläggning, för att klargöra om validering kan vara aktuellt för en elev eller vid nivåplacering inom svenska för invandrare (sfi).

Den nuvarande regleringen av vuxenutbildningen möjliggör en bred tolkning av begreppet validering. I likhet med Skolverkets uppföljningar av yrkesvux skiljs här mellan olika former av validering. Frågorna har gällt i vilket sammanhang valideringen har genomförts: i form av nivåplacering eller kartläggning, eller om valideringen resulterat i intyg eller i prövning och betyg samt om valideringen hade inneburit förkortad studietid för eleven.

Validering främst inom omvårdnadsområdet och i teoretiska ämnen

Ungefär 80 procent av kommunerna svarade att validering förekommit i någon form inom teoretiska ämnen (svenska/svenska som andra språk, matematik, engelska) och inom sfi. Validering i form av nivåplacering och kartläggning dominerar. Här framkommer samtidigt en skillnad mellan kommuner sett till deras storlek – det var mindre vanligt bland små kommuner med validering i form av nivåplacering och kartläggning. Validering som ledde till prövning och betyg var också vanligt på teoretiska kurser och för denna form av validering märks ingen skillnad mellan kommuner av olika storlek. Hälften av kommunerna som besvarat enkäten angav att validering genomförts som lett till förkortad studietid.

I utredningens enkät framkommer samma huvuddrag som i Skolverkets uppföljningar av yrkesvux vad gäller yrkesinriktad validering. Validering var vanligast inom omvårdnadsområdet, 95 procent av kommunerna som svarat att de genomfört validering har gjort detta inom vård och omsorg. Det är bara de allra minsta

kommunerna med färre än 10 000 invånare som i viss mån avviker. Av dessa kommuner angav var femte att ingen validering genomförts inom omvårdnadsområdet. Validering som lett till prövning och dokumentation i form av betyg var vanligast (74 procent), medan enbart 19 procent av kommunerna angav att de genomfört validering som resulterat i ett intyg. Att validering leder till förkortad studietid är mycket vanligt inom omvårdnadsområdet, 77 procent av kommunerna angav detta.

Inom övriga yrkesområden är validering betydligt ovanligare. Andelen kommuner som svarat att ingen validering genomförts varierar från cirka 60 procent inom bygg och anläggning och restaurang och livsmedel till över 90 procent inom naturbruk och VVS och fastighet. Bland små kommuner med färre än 15 000 invånare är denna bild särskilt tydlig. Detta avspeglar framför allt hur smalt utbildningsutbudet är i många kommuner. Validering i form av kartläggning var vanligast. Det var även inom dessa yrkesområden relativt vanligt med validering som ledde till förkortad studietid, mellan 20–35 procent av kommunerna angav detta.

I 49 kommuner hade man även genomfört validering enligt branschmodell i samband med vuxenutbildningen. De yrkesområden där detta förekom var bygg och anläggning, el och energi, hantverk, restaurang och livsmedel samt industriteknik. Omfattningen var dock liten och berörde vanligen enstaka personer.

Validering för betyg dominerar

Valideringen leder vanligen till prövning och betyg, medan validering som resulterar i intyg är betydligt ovanligare. Det är tydligast inom vård och omsorg, men validering som resulterar i prövning och betyg dominerar även för övriga yrkesutbildningar. På frågan om hur ofta ett intyg ges som beskriver individens kompetens i de fall valideringen inte resulterar i prövning för betyg svarar sju av tio kommuner att intyg aldrig eller sällan utfärdas. I öppna kommentarer anges att legitimiteten för intyg är låg på arbetsmarknaden. Såväl arbetsgivare som elever efterfrågar i stället betyg eller, ännu hellre, branschens yrkesbevis eller certifikat.

Bristfällig kunskap om omfattningen av validering i de flesta kommuner

Av kommunerna som besvarat enkäten angav 15 procent att de har uppgifter om hur många personer som fick kompetens validerad läsåret 2013/14. Dessa kommuner återfinns inom samtliga kommungrupper, förutom bland de allra minsta. Därutöver angav varannan kommun (79 kommuner) att de kunde uppskatta antalet personer som fått sin kompetens validerad men att de inte hade de exakta uppgifterna.

En förklaring till att så få kommuner har dessa uppgifter verkar vara att kommunerna i stor utsträckning upphandlar vuxenutbildningen. Skolverkets statistik visar att det 2013 var 42 procent av kursdeltagarna inom komvux som studerade hos annan anordnare. Kommuner med externa utförare verkar ofta inte fråga efter i vilken utsträckning validering har genomförts. Detta märks i flera öppna kommentarer av karaktären ”Vi har allting upphandlat och det är våra utbildningsanordnare som gör ev. validering”.

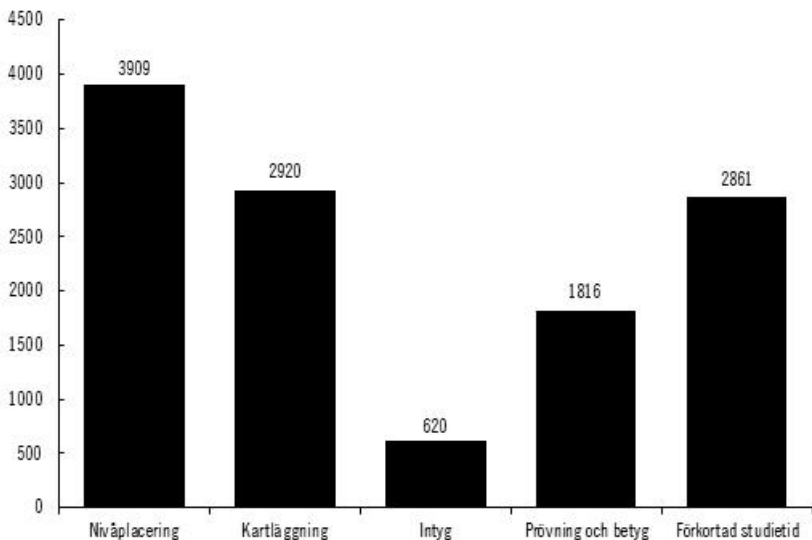
Kommunernas antingen uppskattade eller mer preciserade uppgifter visar att det totalt sett var 6 400 individer som fick sin kompetens validerad i någon form under läsåret 2013/14. För hälften av dessa bedöms utbildningstiden ha kunnat förkortas. Under samma period deltog enligt Skolverkets statistik nära 200 000 personer i utbildning inom komvux. Tre av tio kommuner menar att antalet valideringar har ökat jämfört med året innan, medan en av tio uppger ett minskat antal från föregående år.

Könsfördelningen framstår som relativt jämn bland dem som validerats, 45 procent var kvinnor och 55 procent var män. I förhållande till antalet kvinnor respektive män som studerar inom komvux är detta dock en skev fördelning. Enligt Skolverkets statistik är nästan två tredjedelar av eleverna inom komvux kvinnor. Det var enbart drygt 50 kommuner som kunde precisera eller uppskatta antalet utrikes födda som validerats, men i dessa kommuner kan andelen utrikes födda beräknas till ungefär 30 procent, vilket ligger nära andelen utrikes födda som studerar inom komvux.

Generellt sett svarade de 60 största kommunerna (med fler än 40 000 invånare) för ungefär två tredjedelar av antalet valideringar. Undantaget är validering som dokumenterats med intyg där i stället

de mellanstora kommunerna (med mellan 15 000 och 40 000 invånare) dominerar med tre fjärdedelar av antalet valideringar. Validering i form av nivåplacering och kartläggning var vanligast (se diagram 1). Även antalsmässigt framkommer att det är vanligt att validering leder till förkortad studietid. Läsåret 2013/14 var det 2 860 personer vars utbildning hade anpassat i omfattning genom att tidigare lärande validerats.

Diagram 1 Antal validerade individer per valideringsform läsåret 2013/14



Anm: Baserat på enkätuppgifter från 103 kommuner som har registrerat eller uppskattat antalet valideringar under året. Antalet valideringar summerar till drygt 12 000. Detta beror på att samma person kan återfinnas i mer än en kategori.

Utvecklad regional samverkan och bättre stödmaterial efterfrågas

Många kommuner uppfattar att förutsättningarna för validering kan behöva stärkas på flera områden. Det mest angelägna området, där störst andel kommuner angivit att frågan var mycket eller ganska viktig, handlar om att utveckla regional samverkan om validering mellan vuxenutbildning och t.ex. branschföreträdare, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen (se tabell 1). Nästan lika viktigt ansågs det vara att kommunen får tillgång till mer eller

bättre stödmaterial om validering från Skolverket, t.ex. föreskrifter eller allmänna råd om hur dokumentationen ska utformas.

Tabell 1 Viktiga förutsättningar för att öka omfattningen av validering, andel kommuner (i procent)

Utvecklade förutsättningar avseende...	Mycket viktigt	Ganska viktigt
Att författningarna om vuxenutbildning förtydligas	40	29
Att Skolverket tar fram föreskrifter eller stödmaterial om validering	60	25
Att kommunerna i regionen utvecklar samverkan	61	25
Att kommunen utvecklar sitt interna arbete, t.ex. information till studerande, ansvarsfördelning, kompetensutveckling	52	35

Anm: Frågan besvarades av 191 kommuner.

Förutom svar på de förbestämda frågorna fanns också utrymme att ge egna kommentarer. Ett flertal kommuner ville understryka behovet av kompetensutveckling om validering för såväl studie- och yrkesvägledare som lärare. Andra pekade på att arbetet i vardagen behöver utvecklas på olika sätt genom samverkan, stödmaterial m.m. Regionala nätverk av utbildare som vill och kan validera efterlystes av några kommuner samt att det finns resurser i form av samordnare som sköter detta på regional nivå. Flera kommuner valde också att lämna kommentarer om ansvarsfördelningen mellan olika instansers valideringsuppdrag och att det är mycket viktigt att träffa överenskommelser med Arbetsförmedlingen om vem som validerar vad.

Regional samverkan inom vuxenutbildningen

Tillgången till validering inom vuxenutbildningen skiljer sig åt mellan olika regioner och kommuner. Små kommuner har i regel svårare att på egen hand tillhandahålla validering på grund av begränsat antal elever och ett smalare utbildningsutbud. I vissa regioner har därför kommunerna utvecklat en närmare samverkan om validering. I Dalarna är samverkan organiserad som en ideell

förening, DalaWux, som finansieras genom en avgift baserad på antal kommuninnevånare i respektive kommun. Föreningen, som utgörs av kommunernas ansvariga för den kommunala vuxenutbildningen, initierar och hanterar regionövergripande projekt inom verksamhetsområdet. Under perioden 2014–2016 driver DalaWux ett valideringsprojekt med syftet att stödja etablering av ett väglednings- och valideringscentrum i Dalarna. Ett liknande utvecklingsarbete pågår även i Skåne, där Kommunförbundet nyligen avslutat en förstudie om möjligheterna att etablera en regional stödplattform för validering.¹ I förstudiens slutrapport ges förslag på en länsövergripande samverkansstruktur för validering som tar sin utgångspunkt i den kommunala vuxenutbildningen och studie- och yrkesvägledningen. Även Regionförbundet Södra Småland har genomfört en förstudie om regional samordning av validering.² I denna framhålls att det saknas struktur för dokumentation och uppföljning av den validering som genomförs. Bland studiens förslag finns att valideringsfrågan bör lyftas in i regionens kompetensförsörjningsstrategi och att skolcheferna bör uppdras att lyfta validering i kommunerna.

Enligt Skolverkets uppföljning av yrkesvux hade 189 kommuner 2014 etablerat samverkan med en eller flera andra kommuner. Vanliga områden för samverkan är gemensam upphandling av utförare, interkommunal ersättning, gemensamt kursutbud och lärlingssamordning. Också validering förekommer som ett samverkansområde. Den regionala samordningen av validering inom vuxenutbildningen är dock överlag relativt outvecklad. I vår enkätundersökning anges också utökad kommunal samverkan som en av de viktigaste förutsättningarna för ökad validering.

¹ Kommunförbundet Skåne (2014) *VALLE – en förstudie kring en regional stödplattform för validering i Skåne*, 2014-09-30.

² Regionförbundet Södra Småland (2014) *Förstudie Regional samordning av validering*, Dnr 13/0304.

Omfattning av validering inom högskola och yrkeshögskola

Reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande

Både i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan och i högskoleförordningen (1993:100) anges att en sökande kan vara behörig på grund av att han eller hon genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (3 kap. 1 § 4 p. förordningen om yrkeshögskolan och 7 kap. 5 § högskoleförordningen). En sökande till dessa utbildningar kan därmed begära att få sin reella kompetens bedömd i stället för att uppvisa formell kompetens uttryckt i betyg på gymnasienivå. Den sökande måste då visa belägg på att så är fallet, och lärosätet respektive utbildningsanordnaren ska värdera om förutsättningarna att klara utbildningen är tillräckligt goda.

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har utfärdat en rekommendation om att den som bedömts som behörig på ett lärosäte också ska vara det på andra lärosäten.³ Rekommendationen är framtagen i samarbete mellan SUHF:s medlemmar och antagen av lärosätena inom ramen för SUHF men är inte formellt bindande för dem. En bedömning av reell kompetens vid ett lärosäte innebär ett erkännande som kan – men inte måste – ha en legitimitet även vid andra lärosäten. Inom yrkeshögskolan finns ingen motsvarande princip eller överenskommelse.

Regler finns också i såväl högskoleförordningen som förordningen om yrkeshögskolan som anger att en studerande ska kunna få tillgodoräkna sig kunskaper, färdigheter och kompetenser som har förvärvats i annan utbildning, genom yrkesverksamhet eller på annat sätt (6 kap. 7 § högskoleförordningen och 2 kap. 12 § förordningen om yrkeshögskolan).

³ SUHF (2003) *Rekommendationer för arbetet med att validera reell kompetens inom högskolan*, dnr. 42/03.

Det görs ingen systematisk uppföljning av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens

Reell kompetens som grund för såväl grundläggande som särskild behörighet till studier i högskolan infördes 2003. I propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15, s. 59) som föregick förändringen framhöll regeringen att det är viktigt att Högskoleverket noggrant följer hur högskolorna tillämpar bestämmelserna om reell kompetens. I samband med att propositionen beslutades gjorde regeringen också en särskild satsning på utvecklingsarbete vid universitet och högskolor avseende värdering av reell kompetens. Regeringen menade att validering av reell kompetens innebar en utmaning och förordade samarbete mellan lärosäten för att utveckla metoder och sprida erfarenheter.

När regeringen 2007 i propositionen Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet (prop. 2006/07:107, s. 16) föreslog att regeln om grundläggande behörighet på grund av ålder, arbetslivserfarenhet och kunskaper i svenska och engelska (den s.k. 25:4-regeln) skulle tas bort hänvisades till att de personer som var behöriga med 25:4-regeln till en betydande andel sannolikt kommer uppfylla kraven på grundläggande behörighet genom individuell bedömning av deras reella kompetens. Regeringen framhöll att man ville utveckla arbetet med bedömning av reell kompetens så att fler får möjlighet att antas till högre utbildning utifrån sina verkliga förkunskaper. Regeringen avsåg därför att ge Högskoleverket i uppdrag att kvalitetssäkra metoder och bedömningskriterier, samt att följa och stödja lärosätenas arbete.

I 2008 års regleringsbrev fick Högskoleverket i uppdrag att följa och stödja universitets och högskolors arbete med bedömning av reell kompetens. Högskoleverkets rapport Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräkningen (Rapport 2009:21 R) visade på ett antal brister i hur det faktiska bedömningsarbetet gick till på lärosätena. Bedömningar av reell kompetens hade låg prioritet, lärosätena upplevde att det var svårt att bedöma reell kompetens och att det ofta var oklart vad det är som ska bedömas. Det saknades samlade metoder och arbetssätt, och tillvägagångssätten varierade från fall till fall beroende på kursens och ämnets beskaffenhet och studentens bakgrund. Flera lärosäten hade också framhållit att det var mycket svårt att garantera likvärdiga

bedömningar utifrån de olika förkunskaper och erfarenheter som de sökande åberopar.⁴

Utifrån kontakter med sakkunniga på Universitets- och högskolerådet och olika lärosäten under utredningsarbetet förefaller Högskoleverkets beskrivning från 2009 vara giltig även i dag.

Uppföljningar saknas av bedömningar av reell kompetens inom yrkeshögskolan

Det finns inom yrkeshögskolan en stor variation i kraven för särskild behörighet till de olika utbildningarna. Detta kan vara en bidragande förklaring till att uppföljningar saknas för hur och i vilken omfattning utbildningsanordnarna gör prövningar av reell kompetens för behörighet till utbildningarna. Under 2014 genomförde dock Myndigheten för yrkeshögskolan en granskning av hur anordnare prövar de sökandes behörighet, gör urval och beslutar om antagning.⁵ Ansvariga utbildningsanordnare för 17 utbildningar intervjuades. Att bedöma reell kompetens upplevdes som svårt. Flera utbildningsanordnare uppgav att de inte gör några sådana bedömningar, någon av de intervjuade uttryckte att de inte behöver leta efter behöriga eftersom de har många sökande med behörighet från svensk gymnasieskola i kö till utbildningen. I intervjuerna framkom också att det är ovanligt att det finns information på hemsidan om hur en sökande som vill få sin reella kompetens prövad för behörighet ska gå till väga. För personer med utländska betyg kräver i stort sett samtliga utbildningsanordnare att den sökande har ett utlåtande från Universitets- och högskolerådet.

Myndigheten för yrkeshögskolan har genom en enkät till utbildningsanordnare försökt få fram uppgifter om omfattningen av validering. Preliminära uppgifter indikerar att minst hälften av anordnarna använder sig av validering. Förekomsten är något högre avseende tillgodoräknande än för behörighet. Man konstaterar också att efterfrågan på bedömning av reell kompetens bland

⁴ Högskoleverket (2009) *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräknanden*, Rapport 2009:21 R.

⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan (2014) *Behörighetsprövning, urval och antagning inom yrkeshögskolan* sid. 17, Dnr: MYH 2014/822.

sökande till utbildningarna oftast begränsar sig till enstaka individer. En bidragande förklaring till den låga efterfrågan kan enligt utredningens mening vara att utbildningsanordnare i mycket begränsad utsträckning verkar informera om att reell kompetens kan utgöra en behörighetsgrund.

Få förefaller påbörja studier med reell kompetens som grund för behörighet

Uppgifter från Universitets- och högskolerådet, baserade på utdrag från NyA (systemet som används för antagning till högskoleutbildning), ger vid handen att ytterst få personer har erhållit en *grundläggande behörighet* efter prövning av sin reella kompetens. Det förekommer också att lärosäten använder sig av undantagsregeln för behörighet i 7 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100) i stället för att göra en behörighetsprövning av reell kompetens eftersom de uppfattar att detta är en enklare process.⁶ I dessa fall anges inte koden för reell kompetens och de fångas därmed inte upp i statistiken. I anteckningar till de beslut som fattats om behörighet på grund av reell kompetens refereras oftast till SUHF:s rekommendationer om bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet.⁷ Inte heller i dessa fall har lärosätet alltså gjort en individuell bedömning av den sökandes förutsättningar att tillägna sig utbildningen. I praktiken har man i stället gjort en begränsad prövning av den sökandes formella meriter (se vidare nedan).

Enligt de tillgängliga uppgifterna är det fler personer som de senaste åren har fått *särskild behörighet* beviljad på reell kompetens än som beviljats grundläggande behörighet. Enligt utredningens uppgifter från NyA handlade det om 948 personer under 2014. Behörighet garanterar dock inte en studieplats utan det krävs också att man blir antagen till de utbildningar som har fler behöriga sökande än platser. För att konkurrera i urvalet till dessa utbildningar behövs också ett meritvärde. Ett sätt att få ett

⁶ Undantagsregeln innebär att om det finns särskilda skäl får högskolan besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. En högskola ska göra undantag från något eller några behörighetsvillkor, om sökanden har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren.

⁷ SUHF (2012) REK 2009:2, reviderade av SUHF:s styrelse den 5 juni 2012.

meritvärde är att göra högskoleprovet. För t.ex. många nyanlända akademiker med en utbildning motsvarande en svensk högskoleutbildning och som har behov att komplettera eller fullfölja en påbörjad utbildning kan dock högskoleprovet vara en svårframkomlig väg, eftersom det förutsätter goda kunskaper i svenska och kännedom om svenska samhällsförhållanden. Varje universitet och högskola kan också fördela upp till en tredjedel av platserna till en utbildning utifrån kriterier som de själva beslutat om, s.k. alternativt urval (7 kap. 13 och 23 §§ högskoleförordningen). Detta utnyttjas enligt Universitets- och högskolerådet i ganska liten utsträckning, och främst inom konstnärliga utbildningar samt medicin- och vårdutbildningar.

Vid antagningsomgången vårterminen 2014 antogs 115 personer som bedömts behöriga på grund av reell kompetens, och vid antagningsomgången höstterminen samma år antogs 283 personer. De redovisade uppgifterna är osäkra och eventuellt underskattade men tyder på att det i dag är få som antas till högskolestudier baserat på en bedömning av reell kompetens. Som jämförelse kan nämnas att 5 864 sökande hade grundläggande behörighet genom 25:4-regeln inför antagningen till vårterminen 2007 (prop. 2006/07:107, s. 16). Det finns dock inga uppgifter om hur många av dessa som antogs till en utbildning.

I Norge, som har motsvarande rätt till prövning av reell kompetens för behörighet till högskolestudier som Sverige, var det 7 900 personer som sökte till högskolestudier på reell kompetens 2013, och drygt 3 200 personer bedömdes vara behöriga och antogs till den sökta utbildningen.

Bedömning av reell kompetens vid utbildning för lärare

Inom högskolan är det främst inom ramen för de olika satsningarna på utbildning för lärare som validering har använts i större omfattning. Huvudsakligen handlar det om validering inför antagning till förkortade vidareutbildningar för personer som arbetat som lärare utan formell lärarbehörighet, men även validering för tillgodoräknande förekommer. Satsningar på särskilda lärarutbildningar (SÄL) och kompletterande lärarutbildning (KUT) har drivits sedan början av 2000-talet. För närvarande pågår

Vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärarexamen (VAL) och fortbildningssatsningen Lärarlyftet, som är inriktad på ökat djup och bredd i lärarnas yrkeskunskaper och bedrivs som uppdragsutbildning. Dessutom har sex lärosäten sedan 2007 haft i särskilt uppdrag att bedriva kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk lärarutbildning, som ibland kallas utländska lärares vidareutbildning (ULV).

I en utvärdering av den kompletterande utbildningen för personer med avslutad utländsk lärarutbildning och VAL framhålls att den omfattande valideringen av kompetens inom dessa utbildningar har inneburit kompetensutveckling för de medverkande lärosätena och att bedömnings- och valideringsverksamheten har kunnat utvecklas ytterligare.⁸ Resurstilldelningen till dessa utbildningar är högre än till den reguljära lärarutbildningen, vilket möjliggör bedömnings- och valideringsarbetet, individanpassning, utveckling av särskilda kurser m.m.

Validering både för behörighet och tillgodoräknande förekommer inom VAL. Inom Lärarlyftet finns från och med 2015 möjlighet att validera tidigare kunnande mot tillgodoräknande och på så sätt förkorta tiden för deltagarna att uppnå utökad lärarbehörighet. En bedömning av yrkeskunskaper görs också för särskild behörighet till den reguljära yrkeslärarutbildningen. Både 2013 och 2014 genomfördes cirka 1 200 bedömningar för behörighet till yrkeslärarutbildningen.⁹

Även vid antagningen till de kompletterande utbildningarna för läkare, sjuksköterskor och tandläkare med utländska utbildningar kan validering förekomma. Dessa utbildningar omfattar ett års heltidsstudier och har till skillnad från den kompletterande utbildningen för personer med avslutad utländsk lärarutbildning ett enhetligt upplägg utan möjligheter till individuella kompletteringar av ämneskunskaper. Bedömningen avser därför den sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och nå kompetenskraven för svensk behörighet i yrket inom den utsatta tiden.

⁸ Högskoleverket (2012) *Utvärdering av två kompletterande lärarutbildningar – ULV och VAL I*, Rapport 2012:7 R.

⁹ För det utökade arbetet med validering av yrkeskunskap vid antagningen till utbildningen har de berörda lärosätena fått dela på 10,5 miljoner kronor, dvs. cirka 8 000 kronor/validering.

Prövning av reell kompetens i praktiken

Bedömningar av dokument, intervjuer och tester

Kartläggning och bedömning av reell kompetens för *behörighet* inom högskola och yrkeshögskola bygger ofta på den dokumentation den sökande har sânt in. Individen fyller vid ansökningstillfället i en självvärdering, vilken sedan ska styrkas med t.ex. betyg, anställningsintyg eller intyg om erfarenhet av specifika saker. Vissa lärosäten använder även kompletterande metoder som intervjuer, tester och kontakter med arbetsgivare.¹⁰

I Högskoleverkets uppföljning från 2009 av hur lärosätena arbetar med bedömning av reell kompetens framgår att vid prövningar av *tillgodoräknande* brukar den studerandes kompetens prövas mot kursens lärandemål utifrån fastställda kurs- och utbildningsplaner. Metoder som används är intervjuer, praktiska och teoretiska test, reflekterande uppsatser och självvärderingar.¹¹ Beslut om tillgodoräknande fattas lokalt av respektive lärosäte.

Svårigheter för individen

För den studerande är tillgodoräknade delar i en utbildning inte studiemedelsgrundande. Detta kan leda till svårigheter att få studiefinansiering för efterföljande utbildning. Vidare är det också ett krav för att få sitt tidigare lärande prövat för tillgodoräknande att man är antagen till utbildningen.

SUHF:s rekommendationer

Vid beslut om behörighet görs ofta hänvisningar till SUHF:s rekommendationer om bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet.¹² Rekommendationen innebär en förenkling för lärosätena eftersom den ersätter bedömningen av

¹⁰ SUHF (2004) *Validering av reell kompetens inom högskolan år 2004 – hur har det gått?*

¹¹ Högskoleverket (2009) *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräkningen*, Rapport 2009:21 R.

¹² SUHF (2012) *Rekommendationer om bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet*, REK 2009:2 rev. 5 juni 2012.

reell kompetens i de fall den sökande kan uppvisa de rekommenderade formella kvalifikationerna.

I rekommendationen anges att en sökande ska anses uppfylla kraven för grundläggande behörighet om denne har tre års arbetslivserfarenhet efter 19 års ålder samt lägst betyget Godkänd eller E i:

- svenska/svenska som andraspråk A+B, eller svenska/svenska som andraspråk 1, 2 och 3,
- engelska A, eller engelska 5 och 6,
- matematik A, eller matematik 1a, b eller c, samt
- samhällskunskap A, eller samhällskunskap 1b eller 1a1 + 1a2.

Om den sökande helt eller delvis visar upp andra kompetenser för att styrka grundläggande behörighet anger rekommendationen att ansökan ska gå vidare till en individuell prövning som äger rum på varje högskola.

SUHF har också tagit fram rekommendationer som avser det praktiska arbetet med att bedöma reell kompetens inom högskolan.¹³ Syftet med rekommendationen var att finna ett gemensamt förhållningssätt i grundläggande frågor som rör bedömning av reell kompetens. Rekommendationerna anger dock inte konkreta metoder och processer för hur denna bedömning ska genomföras, detta är något som varje lärosäte själv ansvarar för att hitta former för.

I syfte att skapa övergripande modeller för bedömning av reell kompetens har flera samarbetsprojekt mellan olika högskolor bedrivits genom åren. Det senaste är den manual för validering för tillgodoräknande som tagits fram inom Lärarlyftet och som utformats för att också kunna utgöra ett stöd inom andra utbildningsområden.

¹³ SUHF (2003) *Rekommendationer för arbetet med att validera reell kompetens inom högskolan*, dnr 42/03.

Kvalitetssäkring och likvärdighet i bedömningen

Myndigheten för yrkeshögskolans slutsats av granskningen 2014 var att rättssäkerheten i processen för tillträde till utbildningar inom yrkeshögskolan behövde öka. För att ge förutsättningar för detta menade myndigheten att det behövs stöd till utbildningsanordnare i form av mer handfast vägledning från myndighetens sida kring metoder för bedömningar som rör reell kompetens. Regeringen har i regleringsbrevet för 2015 gett myndigheten i uppdrag att ta fram ett sådant stöd.

Även vad gäller lärosätenas bedömningar av reell kompetens var Högskoleverkets slutsats av uppföljningen 2009 att kvalitetssäkringssystem behöver byggas upp för att bedömningarna ska uppfattas som legitima, rättvisa, rättssäkra och pålitliga.¹⁴

Bedömning av utländsk utbildning

Universitets- och högskolerådet har sedan det bildades 2013 ansvaret för bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå, se 4 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet. Bedömningen resulterar i ett utlåtande där den utländska utbildningen jämförs med en svensk examen. Utlåtandet är avsett som en vägledning för arbetsgivare, universitet och högskolor och andra. För reglerade yrken, där lagar, förordningar och föreskrifter definierar vad som krävs för att få arbeta i yrket, är det olika myndigheter som ansvarar för att pröva ansökningar om legitimation eller behörighet. Bedömningen av utbildningen är i dessa fall en av flera delar i valideringsprocessen, eller erkännandet, för behörighet att utöva yrket i Sverige. I detta avsnitt beskrivs Universitets- och högskolerådets bedömningsverksamhet samt processen för bedömning av utländska lärarutbildningar respektive utbildningar för yrken inom hälso- och sjukvårdsområdet med fokus på ansökningar från personer utbildade i tredjeland, dvs länder utanför EES och Schweiz.

¹⁴ Högskoleverket (2009) *Reell kompetens vid bedömning av behörighet och tillgodoräknanden*, Rapport 2009:21 R.

Skolverket ansvarar för att pröva behörighet för läraryrket, se 2 kap. 16 § skollagen och 4 kap. 1 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare. I bedömningen av om en utländsk lärar- eller förskolläraryrket är likvärdig en svensk lärarutbildning samverkar Skolverket med Universitets- och högskolerådet som lämnar yttranden över utbildningarna till Skolverket. Dessa yttranden ligger sedan till grund för Skolverkets fortsatta prövning av ansökningar om lärarlegitimation. För de 21 reglerade yrkena inom hälso- och sjukvårdens område är Socialstyrelsen ansvarig myndighet för prövning av ansökningar om legitimationer, se 4 kap. 10 § patientsäkerhetslagen (2010:659) och 6 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369). Socialstyrelsen handlägger också bedömningen av de utländska utbildningarna för dessa yrken. För vissa grupper görs dock bedömningen av sakkunniga vid olika lärosäten på uppdrag av Socialstyrelsen.

För personer som genomgått utbildningen inom EES eller i Schweiz gäller yrkeskvalifikationsdirektivets regelverk (2005/36/EG) för erkännanden av utländsk behörighet i reglerade yrken. Ett s.k. automatiskt erkännande tillämpas för läkare, sjuksköterskor, tandläkare, barnmorskor och apotekare, samt även för arkitekter och veterinärer.¹⁵ För övriga yrken inom hälso- och sjukvårdsområdet och även för t.ex. lärare gäller direktivets generella ordning där kompletteringsåtgärder i form av anpassningsperiod eller lämplighetsprov får krävas om utbildningen väsentligt avviker från mottagarlandets eller om yrket omfattar aktiviteter som inte ingår i ursprungslandet.

Inga formella krav på kunskaper i svenska språket har tillämpats för sjukvårdsutbildade inom EES och i Schweiz. I stället har arbetsgivaren ansvarat för att säkerställa tillräckliga kunskaper i svenska. Med det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet (2013/55/EG) fastställs att behöriga myndigheter får kontrollera språkkunskaperna för yrken som har konsekvenser för patientsäkerheten. Utredningen om genomförandet av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet föreslog därför att Socialstyrelsen ska

¹⁵ På dessa områden har utbildningarna harmoniserats inom EU.

få meddela föreskrifter om kontroller av språkkunskaper även för utbildade inom EES och i Schweiz.¹⁶

Omfattningen av bedömningar av utländska utbildningar

Markant ökat antal ansökningar om bedömning

Människor rör sig allt mer över nationsgränserna. Skälen till migrationen varierar och kan handla om såväl studier, arbete och familjebildning som behov att fly från krig och förtryck. Den ökade rörligheten har inneburit att antalet ansökningar om att få utländska utbildningar bedömda och erkända har ökat över tid. I början av 2000-talet genomförde dåvarande Högskoleverket cirka 2 500 bedömningar av utländska akademiska utbildningar varje år, och dåvarande Verket för högskoleservice bedömde ungefär lika många utländska gymnasieutbildningar. Detta kan jämföras med att Universitets- och högskolerådet 2014 tog emot sammanlagt 18 000 ansökningar om utlåtanden om utländska utbildningar (se tabell 2). Antalet ansökningar har ökat särskilt kraftigt de två senaste åren, främst beroende på det ökade antalet asylsökande från Syrien. Därutöver tog Universitets- och högskolerådet samma år emot nära 1 200 begäranden om yttranden från Skolverket över utländska utbildningar som ligger till grund för ansökningar om lärarlegitimation. Universitets- och högskolerådet övertog 2013 uppdraget att bedöma eftergymnasiala yrkesutbildningar från Myndigheten för yrkeshögskolan. Med en gemensam ingång har tydligheten och överblickbarheten ökat för individerna. Detta kan vara en bidragande förklaring till den särskilt kraftiga ökningen för ansökningar om bedömning av sådana utbildningar.

Också Socialstyrelsen har sett en kraftigt ökad mängd ansökningar om prövning av utbildning från tredjeländer till följd av kriget i Syrien. Ökningen uppgick till hela 43 procent mellan 2013 och 2014. Sammantaget inkom under 2014 nära 2 000 ansökningar om prövning av utbildning från tredjeländ för de reglerade yrkena inom hälso- och sjukvårdens område. Samma år

¹⁶ Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande (SOU 2014:19).

tog Socialstyrelsen också emot nära 2 500 ansökningar från personer som genomgått utbildning för dessa yrken inom EES (se tabell 2).

Tabell 2 Ansökningar om bedömning av utländsk utbildning 2012–2014

Antal inkomna ärenden till Universitets- och högskolerådet och Socialstyrelsen

Typ av utbildning	2012	2013	2014	Förändring 2012/2014
Gymnasial utbildning	5 375	6 055	8 363	+55%
Eftergymnasial yrkesutbildning	792	1 279	1 909	+141%
Akademisk utbildning	5 431	6 603	7 729	+42%
Läroarbetsutbildning	1 005	1 260	1 193	+19%
Legitimationsyrken HS (tredjeländ)	1 229	1 454	1 973	+61%
Legitimationsyrken HS (EES)	2 601	2 289	2 457	- 6%
Totalt	16 433	18 940	23 624	+44%

Källor: Årsredovisningar från Högskoleverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Socialstyrelsen och Universitets- och högskolerådet.

Läkare, lärare, ingenjörer och sjuksköterskor

Bland dem som ansökt om att få sin utbildning bedömd utgör läkarutbildade den absolut största yrkesgruppen både för utbildade i EES och utbildade i tredjeländ. Utlandsutbildade utgör i dag ett väsentligt kompetenstillskott till svensk sjukvård – 2014 avsåg nära sex av tio utfärdade legitimationer läkare som genomgått sin utbildning utanför Sverige. Sammantaget var det cirka 2 000 läkarutbildade som ansökte om att få sin utbildning prövad 2014, av dessa var 765 personer utbildade i tredjeländ. Inom hälso- och sjukvårdsområdet var sjuksköterskor den näst största gruppen med cirka 750 ansökningar 2014, varav drygt 300 utbildade i tredjeländ, följt av tandläkare och apotekare.

Läroarbetsutbildade är den antalsmässigt näst största kategorin totalt sett följt av utbildade inom teknik och naturvetenskap. År 2014 utfärdade Universitets- och högskolerådet 900 utlåtanden om

högskoleutbildning som motsvarar civilingenjörsexamen och högskoleingenjörsexamen.

Sökande kommer från andra EU-länder, Syrien, Irak, Iran, Ryssland

I Socialstyrelsens statistik om prövning av utländska utbildningar görs ingen särredovisning av ursprungsland utöver uppdelningen mellan EES och tredjeland. Från Universitets- och högskolerådets uppgifter om ansökarländer för bedömning av högskoleutbildning framgår dock en tydlig dominans för utbildningar från Syrien. Ökningen för Syrien har varit dramatisk. Drygt 100 ansökningar om bedömning av högskoleutbildning kom in 2012 – för 2014 handlade det om nästan 1 700 ansökningar. I dag avser nästan var fjärde ansökan en utbildning från Syrien. Även hos Socialstyrelsen uppges utbildningar från Syrien förklara den kraftiga ökningen för ansökningar om prövning av utbildningar från tredjeland.

Irak och Iran har under en följd av år hört till de största ansökarländerna vad gäller högskoleutbildning. Därefter kommer ansökningar om bedömning av utbildning från Ryssland och Polen. År 2014 svarade dessa fem länder för sammantaget 40 procent av ansökningarna om bedömning för utlåtande om akademisk utbildning.

Handläggningstiderna har förlängts

Den ökade inströmningen av ansökningar från framför allt flyktingar från kriget i Syrien har medfört längre handläggningstider för att få sin utbildning bedömd. I synnerhet gäller detta Socialstyrelsen, som sedan hösten 2014 har haft en handläggningstid på cirka tio månader (se tabell 3). Handläggningstiden för ärenden där den sökande har genomgått utbildningen i ett EES-land är betydligt kortare. För denna grupp gäller EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv som anger att prövning ska ske inom tre månader.

Även hos Universitets- och högskolerådet har handläggningstiderna förlängts. För bedömning av högskoleutbildningar var den i genomsnitt 150 dagar under 2014 (se tabell 3), men med interna omprioriteringar och ett särskilt resurstillskott i september bröts

trenden. Fjärde kvartalet 2014 var den genomsnittliga handläggningstiden 131 dagar.

Tabell3 Handläggningstid för bedömning av utländsk utbildning

Dagar (i genomsnitt) från inkommen ansökan till utlåtande hos Universitets- och högskolerådet respektive till beslut om komplettering hos Socialstyrelsen

	2012	2013	2014
Universitets- och högskolerådet			
Akademiskt utbildade (ej reglerade yrken)	74	128	150
Lärare (yttrande till Skolverket för lärarleg.)	-	93	55
Socialstyrelsen			
Utbildade i EES	-	73	78
Utbildade i tredjeland	90*	150*	300*

Källa: Socialstyrelsen och Universitets- och högskolerådet.

* Uppgifterna avser handläggningstiden i slutet av respektive år.

De långa handläggningstiderna skapar särskilda problem för personer som kommit till Sverige som flyktingar eller anhöriga till flyktingar. De omfattas av etableringslagen och har rätt till etableringsinsatser under de första två åren efter uppehållstillstånd. Långa väntetider för att få sin utbildning bedömd försämrar förutsättningarna att använda etableringsperioden på ett effektivt sätt.

Avslag eller inget utlåtande

Det är inte alla ansökningar om ett utlåtande eller prövning som leder till det önskade resultatet. Utbildningen ska vara slutförd och avslutad med en examen som är utfärdad av ett erkänt lärosäte som omfattas av utbildningslandets kvalitetskontroll. Bedömningen bygger på diplom och ämnesförteckning och i förekommande fall (för bedömning av specialistkompetens i legitimationsyrken) även styrkt erfarenhet i yrket. Därefter bedöms utbildningens längd, nivå och omfattning i förhållande till motsvarande svenska utbildningar.

Tillgodoräknande inom reguljär utbildning

För utbildningar som inte slutförts med examen utfärdas inga utlåtanden. Då är den sökande hänvisad till en högskola och kan, efter att ha blivit antagen som studerande, ansöka om tillgodoräknande för redan avklarade studier.

Om *dokumentationen brister*, dvs. att den sökande saknar diplom eller ämnesförteckning, kan inte ett utlåtande utfärdas. Detta är inte ovanligt för personer som tvingats fly från krigssituationer. Universitets- och högskolerådet bedömde att myndigheten 2013 hade 500–600 sådana fall.¹⁷ Också i detta fall är den sökande hänvisad till att få utbildningen godkänd och tillgodoräknad hos ett lärosäte.

Prövningen av studiernas *nivå, omfattning och innehåll* kan leda till att utbildningen bedöms skilja sig väsentligt från svensk utbildning. Hos Universitets- och högskolerådet kan detta leda till ett partiellt erkännande, där utlåtandet anger en annan nivå eller inriktning än ursprungsdokumentet. I Socialstyrelsens prövning av om utbildningarna kan anses vara likvärdiga med motsvarande svensk utbildning kan mindre avvikelser accepteras eftersom valideringen av kompetensen också omfattar kunskapsprov och praktisk tjänstgöring under handledning. Detsamma gäller för bedömningen av lärarutbildningar. Om avvikelserna bedöms vara för stora får dock den sökande avslag på sin ansökan. Då återstår också i detta fall att söka till reguljär utbildning och efter att ha blivit antagen ansöka om tillgodoräknande av tidigare utbildning.

Sjuksköterskor med utländsk utbildning får ofta avslag

För läkare, tandläkare och apotekare skiljer sig inte utbildningarna så mycket mellan länder. Socialstyrelsen ger för dessa yrken bifall till att fortsätta valideringsprocessen mot legitimation till 85–95 procent av ansökningarna från utbildade i tredjeland. För sjuksköterskor, och särskilt för sjuksköterskor med specialistkompetens, avviker dock många länder från den svenska utbildningslinjen. Under perioden 2008–2014 har enbart en av tre

¹⁷ Universitets- och högskolerådet (2013) *Bedömning av utländsk utbildning för personer som saknar dokumentation*, dnr 1.1.1-3686-2013.

inkomna ansökningar som gällt sjuksköterskeutbildningar från tredjeland resulterat i bifall att fortsätta inom Socialstyrelsens kompletteringsprogram.

Avvikelserna mot svenska sjuksköterskeutbildningar är av olika slag i olika länder. Barnmorskor direktutbildas i många länder (gäller t.ex. Iran). I Sverige är barnmorskeutbildningen en specialistutbildning efter sjuksköterskeutbildningen och förutsätter dubbla legitimationer. En direktutbildad barnmorska får därför varken bifall för en grundläggande sjuksköterskeutbildning eller sin barnmorskeutbildning. Exempel på andra avvikelser är sjuksköterskeutbildning från forna Jugoslavien som inte helt och hållet ligger på högskolenivå och därför inte bedöms likvärdig den svenska, och utbildningen till sjuksköterska i Irak som motsvarar den svenska innehållsmässigt men inte vad gäller utbildningens längd.

De kompletterande utbildningarna för personer med avslutad utländsk utbildning uppfyller enligt Socialstyrelsen krav för behörighet

De lärosäten som bedriver kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk utbildning har som behörighetskrav till utbildningarna ställt upp att den sökande har ett beslut om kompletteringsprogram via Socialstyrelsen. Enligt 5 § förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning är den behörig som uppfyller de krav som högskolan med stöd av andra stycket kan ha ställt upp eller genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Det har varit svårt att fylla de 70 platser som i dag finns vid tre olika lärosäten för kompletterande utbildning för sjuksköterskor. En bidragande anledning till detta kan vara att en stor andel av sjuksköterskorna får avslag från Socialstyrelsen om att fortsätta i myndighetens kompletteringsprogram. Göteborgs universitet har dock goda erfarenheter av att validera in sjuksköterskor som inte har fått bifall av Socialstyrelsen till sin kompletterande utbildning. Efter att ha genomgått den kompletterande utbildningen med godkänt resultat utfärdas ett utbildningsintyg. Socialstyrelsen utfärdar legitimation utifrån dessa underlag – även för de sjuk-

sköterskor som validerats in på utbildningen. På Karolinska Institutet, som bedriver motsvarande utbildning, ska en sökande för att vara behörig till utbildningen ha fått bifall för komplettering via Socialstyrelsen.

De kompletterande utbildningarna får högst omfatta 120 högskolepoäng, motsvarande två års heltidsstudier (8 § förordningen om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning). Samtliga kompletterande utbildningar för sjuksköterskor, läkare och tandläkare omfattar 60 högskolepoäng och följer ett enhetligt upplägg för dem som antagits till utbildningen. Detta skiljer sig från de kompletterande utbildningarna för lärare med utländsk utbildning. Dessa individualiseras i stor utsträckning och kan motsvara upp till två års heltidsstudier, vilket ger möjligheter till individuella kompletteringar i de delar som utbildningen från hemlandet avviker från den svenska lärarutbildningen.

Valideringsprocessen efter godkänd utbildning för reglerade yrken inom hälso- och sjukvården

Bedömningen om den sökandes utbildning kan anses vara likvärdig motsvarande svensk utbildning vad gäller nivå, längd och innehåll är det första steget i Socialstyrelsens prövning av legitimation för de 21 reglerade yrkena inom hälso- och sjukvårdens område. Därutöver anger regelverket att en sökande som genomgått en utbildning i tredjeland ska ha genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara de svenska kraven, samt ha för yrket nödvändiga kunskaper i svenska författningar och i svenska språket (4 kap. 2 § patientsäkerhetslagen och 6 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen). Socialstyrelsen har bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter om kraven på utbildning, praktisk tjänstgöring, kunskaper i svenska författningar och språkkunskaper för dem som har en utbildning från tredjeland (6 kap. 4 § patientsäkerhetsförordningen). Sådana föreskrifter har utfärdats för psykologer. För övriga yrken gäller praxis i form av de olika stegen i myndighetens kompletteringsprogram.

Socialstyrelsens kompletteringsprogram

Socialstyrelsens bedömning av utbildningen resulterar i antingen ett bifall eller ett avslag till att fortsätta i myndighetens kompletteringsprogram för yrket. I praktiken består dessa program av olika steg av kortare kurser, prov där den sökandes kunskaper och färdigheter kontrolleras samt praktik. Gemensamt för samtliga yrkesgrupper är att individen måste visa dokumentation på tillräckliga språkkunskaper innan övriga steg i programmet kan påbörjas. Kravet på kunskaper i svenska motsvarar lägst betyget E (Godkänd) i svenska som andraspråk kurs 3 (kurs B) från gymnasial vuxenutbildning.¹⁸

Kompletteringsprogrammets innehåll och omfattning varierar för de olika yrkesgrupperna. Kunskaps- och färdighetsprov finns för närvarande för 9 av 21 yrken, de övriga omfattar dock enbart ett fåtal sökande varje år. Proven utförs av olika lärosäten på uppdrag av Socialstyrelsen, vanligen två gånger per år. För de flesta yrken gäller även krav på godkänt resultat från kurs i samhälls- och författningskunskap. Dessa kurser ser något olika ut för de olika grupperna men är oftast ett par veckor långa och upphandlas, i likhet med kunskapsproven, av Socialstyrelsen från olika lärosäten.

¹⁸ Kravet på kunskaper i svenska kan också uppfyllas genom godkänt resultat från Tisus eller motsvarande kunskaper som bekräftas av utbildningsanordnare som bedriver undervisning i svenska språket, t.ex. Folkuniversitetet.

Tabell 4 Socialstyrelsens kompletteringsprogram för tredjelands utbildade inom de fem största yrkesgrupperna

Yrkesgrupp	Antal bifall 2013 och 2014	Kurs samhälls- och författningskunskap	Kunskapsprov	Praktisk tjänstgöring
Läkare	759	Ja	Ja/Nej	AT 18 mån alt. provtjänstgöring 6 mån
Apotekare	195	Ja	Ja	20 veckor
Sjuksköterskor	185	Ja	Ja	3,5 – 5,5 mån
Tandläkare	164	Ja	Ja	6 mån
Psykolog	29	Nej*	Nej*	6 mån
Alla 21 yrken	1 414			

Källa: Socialstyrelsen.

* För psykologer finns i stället krav på att genomgå en kurs i svensk socialkunskap för psykologer. För denna komplettering får den sökande vända sig till högskolans reguljära psykologutbildning.

Valideringen av yrkeskompetensen är ofta en utdragen process

Det största hindret för många sökande är att tillägna sig tillräckliga kunskaper i svenska. Det är kommunerna som ansvarar för att erbjuda utbildning i svenska för invandrare och svenska som andraspråk, men för personer som har en etableringsplan kan även Arbetsförmedlingen bistå med kompletterande kurser i yrkes-svenska. I större kommuner finns ofta tillgång till sfi med inriktning mot hälso- och sjukvårdsområdet. För att mindre kommuner ska ha förutsättningar att erbjuda yrkesinriktad utbildning i svenska krävs dock en fungerande regional samverkan. I vissa regioner har länsstyrelsen varit motor för att få till stånd ett sådant samarbete mellan kommunerna, men tillgången till anpassad undervisning i svenska varierar över landet.

Ett andra hinder utgörs av att kompletteringsprogrammets olika kurser och prov inte är koordinerade, och väntetider uppstår mellan de olika momenten. Möjlighet till praktik har visat sig vara mycket värdefull för att den sökande ska klara kunskaps- och färdighetsproven, men tillgången till korta praktikplatser varierar. För läkare som deltog i satsningen Nationell Matchning (se s. 179) användes insatsen yrkeskompetensbedömning för att ge deltagarna möjlighet till kortare praktikperioder (auskultationer). Ungefär 30

procent brukar klara det s.k. TULE-provet för läkare vid första försöket.¹⁹ Provet får göras högst tre gånger.

En ytterligare svårighet är den obligatoriska praktiska tjänstgöringen som ska följa efter att individen har klarat kunskapsprovet. Den sökande får själv hitta en praktikplats där denna del av kompletteringsprogrammet kan genomföras. Arbetsgivaren ska ställa upp med handledning och bedömning av de moment som krävs. För personer som är inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan ersättning till individen oftast ordnas under praktiken.

En sökande som har genomfört de olika stegen i valideringsprocessen kan ansöka om legitimation hos Socialstyrelsen. Riksrevisionen beräknade 2011 tiden från ansökan om bedömning av utbildning tills dess att legitimation utfärdas till i genomsnitt 2,7 år för läkare med vidareutbildning och 6,0 år för läkare utan vidareutbildning som också behöver genomföra minst 18 månaders AT-tjänstgöring.²⁰

Validering av yrkeskompetens för arbetsmarknaden

Omfattning och inriktning på validering enligt branschmodell

För att validering ska kunna bidra till etablering eller återinträde på arbetsmarknaden krävs att valideringens dokumentation har legitimitet hos arbetsgivarna. Legitimiteten är i sin tur beroende av att bedömningen görs i förhållande till fastställda och erkända kompetenskrav inom branschen, krav som branschernas egna modeller för validering uppfyller.

Branschmodellerna används av Arbetsförmedlingen, vuxenutbildningen och enskilda företag

I de valideringsmodeller som ett antal branscher har utvecklat sker valideringen av individens kompetens mot branschens definierade

¹⁹ Enligt Läkarförbundet var det dock betydligt färre som fick godkänt vid sitt första provtillfälle under 2014, 13 procent vid provet på våren och 1 procent på hösten.

²⁰ Riksrevisionen (2011) *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga, effektiva?* RiR 2011:16.

kompetenskrav för anställningsbarhet i det yrke som avses. När Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande validering så upphandlas insatsen från aktörer som branschen har godkänt som utförare för den aktuella branschmodellen. På omvårdnadsområdet saknas en särskild branschmodell, där upphandlar Arbetsförmedlingen i stället validering mot målen i vuxenutbildningens kursplaner. Under 2014 hade myndigheten avtal om validering inom 11 av de 24 branscher där det finns utvecklade modeller.²¹

Även inom den kommunala vuxenutbildningen genomförs validering av yrkeskompetens med hjälp av branschmodell. I utredningens enkät till kommunerna om validering inom vuxenutbildningen svarade 49 kommuner att detta förekommit läsåret 2013/14. Uppskattningsvis var det totalt cirka 150 personer som genomgick en validering enligt branschmodell inom bygg-, el-, industri- och hantverksområdet.

Branschernas valideringsmodeller används också i varierande utsträckning av enskilda företag för validering av anställdas yrkeskompetens.²² De utgör då ett verktyg för att planera och genomföra kostnadseffektiv intern kompetensutveckling. Valideringen kan också möjliggöra en ökad mobilitet där redan anställda som får sin kompetens erkänd går vidare till mer kvalificerade arbetsuppgifter, vilket skapar öppningar för rekrytering till mer grundläggande nivå. Validering utgör i dessa fall en viktig bas i företagets strategiska kompetensförsörjning.

Det saknas aggregerad statistik över hur många valideringar som varje år genomförs med branschmodellerna. Också branschorganisationernas och yrkesnämndernas egen uppföljning av genomförda valideringar varierar. Myndigheten för yrkeshögskolan bedömer att det i första hand finns tillförlitlig statistik för 9 av de 25 branschmodellerna. Av dessa har utredningen fått in uppgifter från fem yrkesområden (se tabell 5). I utredningens kontakter med företrädare för de olika branscherna har dessa allmänt ställt sig

²¹ Bageri, restaurang och livsmedel, bygg- och anläggning, CNC, el- och installation, detaljhandel, städ och service, maskin-, kran- och dumperförare, måleri, svets, vård och omsorg, yrkesförare. Avtalen om branschvalidering enligt detaljhandelsmodellen och städ- och servicemodellen blev klara i oktober 2014.

²² I t.ex. bygg- och transportbranschen förekommer även att individer själva söker sig till valideringsutförare för att få sin kompetens bekräftad med branschens yrkesbevis, certifikat eller liknande.

frågor till varför inte Arbetsförmedlingen avropar avtalen om yrkesvalidering i större utsträckning.²³

Tabell 5 Genomförda valideringar enligt branschmodell 2014 (uppgifter för 2013 inom parentes i förekommande fall)

Branschmodell	Totalt antal	Varav beställda av AF	Kommentar
Elinstallationsmodellen	53	36	Resterande valideringar har beställts av Komvux
Gjuteriindustri-modellen	0 (50)	0 (0)	Modellen uppdaterades 2014 Samtliga valideringar 2013 beställdes av företag
Detaljhandelsmodellen	129	45	
CNC-modellen	837 (882)	491 (430)	Inkluderar certifiering inom ramen för a-utbildning
Transportmodellen	13 (102)	13 (102)	

Källa: Ansvariga branschorganisationer och yrkesnämnder.

Branschvalideringar genom Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har flera insatser som arbetssökande kan erbjudas för att få sin kompetens kartlagd och bedömd. Det är dock bara validering som genomförs enligt branschmodell som motsvarar den vedertagna definitionen.

Under 2014 genomfördes totalt 955 valideringar inom ramen för elva branschmodeller. Det är en minskning jämfört med 2013, då 1 453 arbetssökande genomförde en validering genom Arbetsförmedlingen. Omvårdnadsområdet är den vanligaste inriktningen också för Arbetsförmedlingens validering. Under 2011–2014 genomfördes 1 561 valideringar inom detta område (se tabell 6), vilket motsvarar 36 procent av det totala antalet valideringar under samma period. Även bygg och anläggning samt industriyrken är relativt vanliga yrkesområden. Det är dock ovanligt med validering inom lokalvård och bageri. Under 2014 genomfördes två respektive en validering för dessa branscher.

²³ Ett exempel som branschföreningen Svensk Energi lyft fram är Åsbro kursgårds avtal 2010–2014 om validering av yrkeskompetens för distributionselektriker och anläggningsmontörer för svenska elnätet där inte någon validering avropats.

Tabell 6 Antal genomförda valideringar inom Arbetsförmedlingen 2011–2014

Bransch	2011	2012	2013	2014	2011 -2014
Vård och omsorg	338	296	600	327	1 561
Bygg och anläggning	237	326	366	247	1 176
Industriyrken (Svets och CNC)	255	136	186	140	717
Yrkesförare/Bussförare/Lastbilsförare	114	60	120	15	309
Elektriker och installationsel	21	73	71	38	203
Målare	0	29	64	104	197
Restaurang, livsmedel samt storhushåll	42	36	42	35	155
Detaljhandel	0	0	0	39	39
Maskin-, kran- och dumperförare	0	2	3	7	12
Lokalvård	0	0	0	2	2
Bageri	0	0	1	1	2
Summa	1 007	958	1 453	955	4 373

Källa: Arbetsförmedlingen.

Drygt två av tre validerade deltagare är män. Särskilt vanligt är validering bland män födda utanför Sverige. Av de 4 373 valideringar som genomfördes mellan 2011 och 2014 avsåg 44 procent utrikes födda män. Det kan jämföras med andelen utrikes födda kvinnor, som under samma period utgjorde 16 procent av det totala antalet deltagare.

Att män över lag är överrepresenterade bland dem som erbjuds validering genom Arbetsförmedlingen kan bero på att de flesta valideringsmodeller avser traditionellt mansdominerade yrken. Studier pekar även på att den könsuppdelade arbetsmarknaden kan leda till att handläggare per automatik hänvisar kvinnor till insatser inom kvinnodominerade yrken (så kallad könsmärkning), oavsett hur den enskilda individens önskemål och förutsättningar ser ut i praktiken (Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriga på arbetsmarknaden [SOU 2012:69]).

Majoriteten som valideras står långt ifrån arbetsmarknaden

Enligt Arbetsförmedlingens instruktion ska myndigheten effektivt sammanföra dem som söker ett arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden

samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt (2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen). Validering är dock främst relevant för individer med relativt hög kompetens och erfarenhet inom det aktuella yrkesområdet.

Av de knappt 1 000 deltagarna i branschvalidering 2014 (se tabell 6) var cirka 30 procent långtidsarbetslösa inskrivna i garanti-programmen, och en ungefär lika stor andel var nyanlända invandrare inskrivna i etableringsuppdraget. Det saknas uppgifter om vilken tidigare yrkeserfarenhet som deltagarna har, men uppföljningar visar att majoriteten av deltagarna har en kortare utbildning (högst förgymnasial eller gymnasial nivå).²⁴ Resultaten i termer av övergång till arbete efter en validering är svaga, i genomsnitt har var femte person som genomgått en validering ett arbete tre månader efteråt. Den låga övergången till arbete kan sannolikt förklaras av att insatsen i hög utsträckning riktas till personer som av olika skäl står långt ifrån arbetsmarknaden.

Erfarenheterna från omställningssituationerna i Ljungby och Trollhättan visar att Arbetsförmedlingen i mycket begränsad omfattning bidrar med stöd i form av validering för dem som varslas om uppsägning. De som nyss förlorat jobbet räknades inte till de prioriterade målgrupperna.²⁵ I båda dessa fall genomfördes ett större antal valideringar – men inom ramen för vuxenutbildningen. Trygghetsstiftelsen (TSL) har i kontakter med utredningen efterfrågat mer samarbete med Arbetsförmedlingen. Omställningsföretagen genomför kartläggningar och bidrar med stöd i jobbsökandet. För de 10–15 procent av de uppsagda som brukar behöva ytterligare stöd för att hitta ett nytt arbete menar TSL att Arbetsförmedlingen borde komma in betydligt tidigare med kompletterande insatser som t.ex. validering av de arbetssökandes yrkeskompetens. Kompetens är en färskvara, och tidiga insatser kan förhindra långvarig arbetslöshet och bidra till en effektivare matchning på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens uppdrag att prioritera personer som står långt från arbetsmarknaden riskerar således att leda till att

²⁴ Arbetsförmedlingen (2015) *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2014. Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet*.

²⁵ Sedan 2012 har möjligheten ökat för Arbetsförmedlingen att identifiera och rikta tidiga insatser till dem som riskerar långvarig arbetslöshet.

arbetsökande som potentiellt har störst nytta av, och bäst förutsättningar för, validering inte erbjuds insatsen.

Kartläggning och validering för nyanlända invandrare

Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. För nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga som omfattas av etableringslagen (2010:197) har Arbetsförmedlingen också ett särskilt ansvar att samordna etableringsinsatser som ska underlätta och påskynda dessa personers etablering i arbets- och samhällslivet (6 och 6 a §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen).

Mindre än en procent av nyanlända deltar i validering

Nyanlända invandrare är en mycket heterogen grupp. I etableringslagens förarbeten framhålls därför att det är viktigt att utgå från varje individs förutsättningar. Med etableringsinsatserna bör individen ges goda möjligheter att värdera, validera och komplettera tidigare arbetslivserfarenhet, utbildning och yrkeskunnande (Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenförsörjning med professionellt stöd [prop. 2009/10:60], s. 40). Som nyanländ behöver man få sin tidigare utbildning och erfarenhet kartlagd och värderad i förhållande till den svenska arbetsmarknaden för att kunna planera vilka insatser som är relevanta för att så snabbt som möjligt få ett arbete där kompetensen kan komma till användning. Validering är dock inte en ändamålsenlig insats för alla. Möjlighet till branschvalidering finns i dagsläget inom ett begränsat antal yrkesområden. För dem som har en tidigare yrkeserfarenhet inom ett yrke där det finns en fungerande branschmodell kan branschvalidering vara lämpligt. För nyanlända med begränsad yrkeserfarenhet och som kanske även har en svag utbildningsbakgrund kan dock en mer renodlad kompetenshöjande insats vara mer effektivt. Branschmodellerna avser kompetens på motsvarande gymnasial nivå.

Under 2014 hade Arbetsförmedlingen ett särskilt regeringsuppdrag att öka omfattningen av validering bland nyanlända som omfattas av etableringsuppdraget. Arbetet resulterade i att antalet nyanlända som genomförde en validering ökade från 95 personer 2013 till 299 personer 2014. Detta år deltog i genomsnitt 36 600 personer i etableringsuppdraget, vilket innebär att mindre än en procent av de nyanlända validerades. Bygg och anläggning, måleri och vård och omsorg svarade för drygt 60 procent av valideringarna för nyanlända 2014.

Möjligheterna att använda branschmodellerna för validering av nyanländas yrkeskompetens begränsas av språkhinder och svårigheter att tillämpa modellen på kompetens förvärvad utomlands. De flesta valideringar avbryts efter den fördjupade kartläggningen. Skäl som anges är t.ex. ofullständiga yrkeskunskaper eller bristande kunskaper i svenska språket, men dokumentationen kring kartläggningen är ofta otydlig. Arbetsförmedlingen har därför påbörjat ett utvecklingsarbete tillsammans med företrädare för branscher och leverantörer med syftet att anpassa branschmodellernas metoder så att validering kan ske innan personen lärt sig svenska språket. Lösningen myndigheten pekar på är att lägga större vikt och mer tid vid att initialt identifiera kompetensen. Bedömningen av yrkeskompetensen bör ske stegvis i en progressiv process som också kan äga rum parallellt med andra insatser som rustar individen för arbetsmarknaden.²⁶

Självskattningsformulär för förbättrad kvalitet i kartläggning och värdering av kompetens

För att en validering ska kunna bidra med värde krävs att individen valideras inom ett yrke där kompetens har förvärvats tidigare. Till stöd för matchningen har Arbetsförmedlingen olika typer av kartläggande och vägledande insatser.

Meritportfölj är en utforskande kartläggningsinsats som kan ge underlag för en ev. senare validering. Syftet är i första hand att sammanställa individens kunskaper och erfarenheter, inte att bedöma dessa utifrån några fastställda kriterier. Insatsen ska

²⁶Arbetsförmedlingens återrapportering 2014 – Uppdrag att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrades kompetens, s. 25–26, 20 februari 2015.

individ Anpassas och kan bestå av upp till fyra olika moduler, validering anges som en av dessa. Det är dock få deltagare som har fått en mer kvalificerad bedömning; uppskattningsvis en halv till en procent har fått en validering enligt branschmodell och tio procent har genomfört en yrkesbedömning.²⁷

Yrkeskompetensbedömning (YKB) är en praktikperiod på upp till tre veckor där arbetsgivaren får ett anordnarbidrag på 800 kronor per dag för handledning och bedömning av individens yrkeskompetens. Bedömningsmomentet är dock oklart definierat, det saknas både kriterier för hur arbetsgivarens intyg efter fullföljd YKB ska utformas och tydlighet om vilka kompetenser som ska bedömas under den period som den arbetssökande befinner sig på arbetsplatsen. Även Arbetsförmedlingen har uppmärksammat behovet av att förtydliga bedömningskriterierna och har tillsammans med arbetsmarknadens parter inlett ett utvecklingsarbete med detta syfte. I första hand har dock YKB använts som en matchningsinsats. En uppföljning bland de arbetsgivare som erbjudit YKB visar att drygt två av tre arbetsgivare kan rekommendera andra arbetsgivare att använda insatsen som en del i en rekryteringsprocess.²⁸

Både meritportfölj och yrkeskompetensbedömning är vanligare än branschvalidering. Under 2014 genomfördes totalt 3 625 meritportföljsinsatser och 1 103 yrkeskompetensbedömningar, vilket kan jämföras med de 955 valideringar som genomfördes samma år. Utrikes födda dominerar även inom dessa båda insatser (se tabell 7). Sedan 2011 har cirka 90 procent av deltagarna i meritportfölj och 65 procent av dem som tagit del av en yrkeskompetensbedömning varit personer födda utanför Sverige. År 2014 var i princip samtliga deltagare i meritportfölj nyanlända inom etableringsuppdraget, vilket ligger i linje med insatsens tänkta målgrupp. Män är överrepresenterade inom alla tre insatserna, även om könsfördelningen är jämnare inom meritportfölj.

²⁷ Arbetsförmedlingens åiterrapportering – *Uppdrag att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrades kompetens*, s. 44, 20 februari 2015.

²⁸ Kontigo (2014) *Arbetsgivare om Yrkeskompetensbedömning*, åiterrapportering till Arbetsförmedlingen.

Tabell 7 Meritportfölj, yrkeskompetensbedömning och validering genom Arbetsförmedlingen 2011–2014

Genomförda insatser fördelat på deltagarnas kön och bakgrund (antal personer, procent)

	Totalt 2011-2014	Inrikes födda kvinnor	Inrikes födda män	Utrikes födda kvinnor	Utrikes födda män
Meritportfölj	16 638	4	7	38	52
Yrkeskompetensbedömning	4 672	15	20	27	38
Branschvalidering	4 373	17	24	16	44

Källa: Arbetsförmedlingen

Under 2014 har Arbetsförmedlingen i samarbete med ansvariga branschorganisationer tagit fram *självskattningsformulär* för 16 av de yrken som omfattas av branschernas valideringsmodeller. Syftet är att underlätta identifiering av yrke och påbörja en kartläggning av kompetensen genom att ge individen ett verktyg för att själv relatera sin kompetens till kraven på den svenska arbetsmarknaden. Formulären ger också individen möjlighet att synliggöra andra erfarenheter och kunskaper som inte ryms i den formella beskrivningen av ett visst yrke. Självskattningsformulären är översatta till tolv språk. Via Arbetsförmedlingens flerspråkiga kundtjänst finns också möjlighet för individen att få stöd på sitt hemspråk för att använda sig av materialet.²⁹

Nyanlända med högskolekompetens behöver få relevant matchningsstöd

Nyanlända med en formell examen från sitt hemland kan få sin utbildning bedömd av behörig instans, vanligen Universitets- och högskolerådet eller behörig myndighet om det gäller ett reglerat yrke. I en uppföljning av effekterna av utlåtandet över utländsk utbildning framkommer att det både underlättar möjligheterna att få jobb, och att få jobb inom det område man utbildat sig för. Men

²⁹ Arbetsförmedlingens åiterrapportering – Uppdrag att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrades kompetens, s. 22, 20 februari 2015.

många som fått ett utlåtande är också frustrerade över sin situation. Att man saknar kontakter upplevs vara den viktigaste anledningen till att det är svårt att få ett relevant arbete. Annat ursprung än svenskt, språksvårigheter och avsaknad av referenser från arbetsgivare är andra frekventa svar. Många saknar vägledning om hur de kommer vidare till studier eller i yrket, och många efterfrågar hjälp att hitta arbete eller praktikplatser inom sitt yrkesområde.³⁰

De som fått sin utbildning bedömd har därför behov av hjälp och stöd med kontakter och matchning mot relevant arbete. Med utlåtandet har de fått sin utbildning erkänd i Sverige, och dessa personer är inte primärt i behov av valideringsinsatser för att bekräfta sin kompetens ytterligare.

En uppföljning av 200 etableringsplaner 2014 visar att arbetsökande med utbildning inom reglerade yrken har fått en anpassad etableringsplan som tagit sin utgångspunkt i utlåtandet från Socialstyrelsen om behov av kompletterande insatser för behörighet i yrket. För övriga nyanlända tycks dock utlåtandet haft liten inverkan på etableringsplanens utformning, exempelvis var det mycket få som fått praktik inom sitt utbildningsområde.³¹

Effektiv matchning för högskoleutbildade

Inom ramen för Arbetsförmedlingens projekt Nationell matchning, som syftade till att matcha ihop utrikesfödda med högskoleutbildning och arbetsgivare som söker kvalificerad personal, användes insatsen yrkeskompetensbedömning för att ge deltagarna chans att visa upp sig och få sin kompetens bedömd av en arbetsgivare inom sin bransch. För vissa ledde insatsen till arbete direkt, för andra gav det chansen till en längre praktikperiod. I slutet av projektet utvecklades även ett enkelt verktyg för yrkeskartläggning av produktionsteknisk kompetens på högskolenivå för att ytterligare öka träffsäkerheten i matchningen mot relevanta arbetsgivare. Kunskapstestet och självskattningsformuläret bygger i detta fall på branschens valideringsmodell och krav på kompe-

³⁰ Universitets- och högskolerådet (2014) *Effekter av utlåtandet över utländsk högskoleutbildning*.

³¹ Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2 maj 2014.

tenser, och utvecklades av branschen på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Resultatet ger ett underlag för den arbetssökande och förmedlaren som kan förbättra och underlätta kommunikationen med arbetsgivare.

Många högskoleutbildade matchas mot lågkvalificerade jobb

En av Arbetsförmedlingens utgångspunkter för matchningen mot arbete är den yrkeskod³² som fastställs i samband med inskrivning på Arbetsförmedlingen eller vid etableringssamtalet. Förutom yrkeskoder använder myndigheten också övrig information såsom utbildningsnivå, utbildningsinriktning, kompetensord och övriga meriter. Ofta tillkommer ny information under inskrivningstiden, vilket innebär att både yrkeskod och övrigt matchningsunderlag kan komma att ändras efter hand.

Av de nyanlända med eftergymnasial utbildning som i februari 2015 deltog i etableringen återfanns cirka hälften inom yrkeskategorier som också kräver högskolekompetens. Men det var nästan lika vanligt att högskoleutbildade registrerats med yrkeskoder som anger yrken med mycket låga kompetenskrav. Nästan 1 200 högskoleutbildade var kodade för matchning mot omsorgsyrken utan krav på utbildning, 1 000 som kontorsassistenter och lika många för försäljningsarbete inom detaljhandeln, 600 högskoleutbildade hade en yrkeskod för matchning mot återvinningsarbete och tidningsdistribution och 400 för arbete som snabbmatspersonal.

Utifrån målet om ett snabbt inträde på arbetsmarknaden kan det på kort sikt framstå som effektivt att matcha nyanlända mot yrkesområden där de enkelt kan få jobb, även om detta inte motsvarar deras faktiska kompetensnivå. Från både ett individ- och samhällsperspektiv är det dock centralt att individen ges möjligheter att använda sin kompetens. När högutbildade matchas mot lågtröskelyrken finns dessutom risk för undanträngningseffekter som medför att individer med kortare utbildning inte får arbete.

³² Yrkeskoden (enligt SSYK 2012) fastställs för yrke som den arbetssökande ska kunna arbeta i vid det aktuella tillfället eller inom en relativt kort framtid. En arbetssökande kan ha upp till fyra yrkeskoder registrerade.

Validering i omställningssituationer

En viktig målgrupp för valideringsinsatser är personer som förlorar jobbet i samband med neddragningar av verksamheter, företagsflytt eller konkurser. I dessa situationer finns ofta tidigare anställda med lång erfarenhet från yrket men som saknar dokumentation på sin kompetens. Arbetsförmedlingens upphandlade yrkesvalidering riktar sig delvis till arbetssökande i denna grupp. Därutöver kan validering i viss utsträckning förekomma som en del i det stöd som många får ta del av genom olika omställningsförsäkringar. Omställningsavtalen bygger på frivilliga överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och har skapats för att möjliggöra tidiga insatser för anställda som blir uppsagda på grund av arbetsbrist.

Individualiserat och tidigt stöd i omställning

Det första trygghetsavtalet, Trygghet i samverkan (TRS), tecknades 1972 för de statsägda företagen med vid denna tidpunkt cirka 30 000 arbetstagare (Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda [SOU 2002:59], s. 37). Sedan dess har successivt fler avtal tillkommit och numera täcks huvuddelen av svensk arbetsmarknad av trygghets- eller omställningsavtal. Omställningsavtalen omfattar anställda hos arbetsgivare som tecknat kollektivavtal. Vissa begränsningar finns vanligen avseende anställningsform eller anställningstid. De fyra största omställningsavtalen omfattar nära tre miljoner arbetstagare inom såväl privat som offentlig sektor (se tabell 8).

Verksamheten är huvudsakligen inriktad på dels ekonomiskt stöd som ger utfyllnad till individens ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, dels individuellt utformat omställningsstöd. Omställningsstödet utgör ett komplement till ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatser som till skillnad från Arbetsförmedlingens åtgärder sätts in i ett tidigt skede, senast vid uppsägningstillfället. De tidiga insatserna leder ofta till att den uppsagde får ett nytt jobb snabbt och inte behöver ytterligare stöd från Arbetsförmedlingen. Samtliga omställningsorganisationer arbetar individuellt utifrån varje individs förutsättningar. Individ- och situationsanpassningen i arbetsformerna är viktiga framgångsfaktorer (SOU 2002:59 s. 51).

Tabell 8 De största omställningsavtalen på svensk arbetsmarknad 2013

Omställningsorganisation	Avtalsparter	Antal anställda som omfattas	Antal omställningsinsatser (personer)
Trygghetsfonden (TSL)	Svenskt Näringsliv, LO	900 000	25 000
Trygghetsrådet (TRR)	Svenskt Näringsliv, PTK	700 000	17 750
Trygghetsstiftelsen (TSn)	Arbetsgivarverket, SACO-S, OFR, SEKO	247 000	2 200
Omställningsfonden	SKL, Pacta, OFR, Kommunal, Akademikeralliansen	1 100 000	1 113
Summa		2 947 000	48 076

Genom omställningsföretagen får den uppsagde tillgång till personlig rådgivning och coachning.³³ Vanligen görs en initial kompetenskartläggning. Individen ser ofta själv sin kompetens som intimt förknippad med sitt tidigare yrke och då kan rådgivningen bidra till att den arbetssökande vidgar synen på yrkesområden där kompetensen efterfrågas. Rådgivaren bistår på olika sätt i jobbsökandet: identifierar potentiella arbetsgivare, tar fram ansökningshandlingar, går igenom olika moment inför en intervjusituation etc. Tillsammans undersöks också vilka kompletterande insatser som kan behövas. Utbildning och andra stödåtgärder ska relateras till individens yrkesmässiga mål. Det finns ofta möjlighet till kortare utbildningsinsatser inom den sökandes eget yrkesområde för att komplettera kompetensen så att den matchar arbetsmarknadens krav. I vissa fall kan också mer omfattande utbildningar vara aktuella. De ekonomiska förutsättningarna varierar dock. Inom TSL utgår ett fast belopp på 22 000 kronor per person. Möjligheten att rikta utökat stöd till individer som har särskilda behov av t.ex. utbildning är oftast bättre vid större uppsägningar hos samma arbetsgivare. Trygghetsrådet har inga fastställda belopp per person och flexibiliteten är större.³⁴

Validering används i begränsad utsträckning av omställningsorganisationerna. De flesta sökande hittar relativt lätt ett nytt arbete, men både TRR och TSL framhåller att det vore en fördel

³³ Beskrivningen av hur omställningsföretagen arbetar baseras på intervjuer med företrädare för Trygghetsrådet (TRR) 2014-12-17 och Trygghetsfonden (TSL) 2015-01-09.

³⁴ Beräknat på det totala antalet omställningsinsatser uppgick kostnaden för TRR:s stöd till i genomsnitt 9 000 kronor per person 2013, exkl. coachning och rådgivning som ges av TRR:s egen personal.

om deras omställningsinsatser kunde samordnas med tidiga insatser från Arbetsförmedlingen, bl.a. validering, för de 10–15 procent av klienterna som har behov av ytterligare insatser.

Exemplet samordnad omställning och validering i Ljungby

Hösten 2012 varslade Tenneco sina 112 anställda i Ljungby kommun om uppsägning på grund av flytt av produktionen utomlands. De anställda på Tenneco omfattades av Trygghetsfonden (TSL) och omställningsföretagen Arbetslivsresurs och Epab fick uppdraget att bistå i omställningsarbetet. För en kraftsamling av resurser och aktörer tog kommunens näringslivs- och chef initiativ till en samverkansmodell där de två omställningsföretagen, Arbetsförmedlingen, kommunala vuxenutbildningen, Idé- och resurscentrum, IF Metall och företagets ledning medverkade.³⁵

I samband med kartläggningen av de individer som berördes av varslet identifierades att många saknade dokumentation på sin kompetens. Validering sågs därför som ett viktigt verktyg för att underlätta vägen till ett nytt arbete. Regionförbundet södra Småland bidrog med projektmedel med syftet att utveckla en samverkansmodell för validering. Tyngdpunkten låg på validering av grundläggande industriella färdigheter och svenska språket.³⁶

Projektet startade i januari 2013 och pågick året ut. Tenneco bidrog både med resurser för utbildning och genom att låta de uppsagda delta i omställningsinsatser under arbetstid trots att produktionen fortgick. De tidiga insatserna bidrog till att många hade ny sysselsättning i direkt anslutning till varslet. Alla deltagare erbjöds skraddarsydd insatser enligt deras individuella behov. Av de 112 personer som varslades fick 31 personer (1 kvinna och 30 män) genomgå validering.³⁷ Validering erbjöds inom t.ex. skärning, bearbetning, svetsning och svenska och skulle leda till kompetensintyg. Några personer uppnådde även branschens certifikat.³⁸ Av de

³⁵ Regionförbundet södra Småland (2014) *Slutrapport Förstudie Regional samordning av validering*, mars 2014.

³⁶ Ljungby kommun (2013) *Slutrapport Pilot Validering Ljungby*.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Regionförbundet södra Småland, Ansökan – Regionala Projektmedel, Dnr 13/0305.

övriga 81 anställda fick många ta del av olika utbildningsinsatser t.ex. sfi, truckutbildning och vissa längre yrkesutbildningar.³⁹

Resultatet av insatserna följdes noggrant upp. Alla 112 deltagare hade fått ett nytt arbete eller hade påbörjat en utbildning vid omställningsarbetets slut. Det goda resultatet förklaras med den utvecklade samverkan mellan de olika aktörerna och att företaget lät deltagarna genomgå valideringen innan varslet föll ut.⁴⁰ Detta innebar också att de hade lön under valideringsperioden. Ett hinder som uppmärksammas i kommunens slutrapport är att Arbetsförmedlingens roll begränsades, eftersom de varslade inte ansågs stå så långt ifrån arbetsmarknaden att de tillhörde en prioriterad målgrupp.⁴¹

Exemplet omställning efter Saabs konkurs

I december 2011 begärdes Saab Automobile i Trollhättan i konkurs. Det var Sveriges hittills största nedläggning där ca 3 300 anställda hos Saab blev uppsagda. Därutöver förlorade även omkring 500 anställda hos underleverantörer till Saab sina jobb.⁴² Av Saabs anställda var ungefär hälften tjänstemän och omfattades av Trygghetsrådets omställningsinsatser, och drygt 1 400 kollektivanställda omfattades av Trygghetsfonden.

Med anledning av konkursen avsattes såväl särskilda statliga resurser som regionala utvecklingsmedel under åren 2012–2014. Bland annat utökades regionens utbildningsplatser inom kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskola och högskola. Regeringen ansökte även om medel från Europeiska globaliseringsfonden för att kunna erbjuda särskilda åtgärder för de uppsagda. Efter regeringsbeslut i juni 2012 (A2012/1735/A) kunde dessa insatser påbörjas, även om kommissionens beslut kom först i december samma år.

³⁹ Samtal med Jan Melkersson, Näringslivschef Ljungby kommun 2014-11-18.

⁴⁰ Regionförbundet södra Småland (2014) *Slutrapport Förstudie Regional samordning av validering*.

⁴¹ Ljungby kommun (2013) *Slutrapport Pilot Validering Ljungby*.

⁴² Västra Götalandsregionen (2013) *Halvtidsuppföljning av satsningar på omställning och förnyelse i Trollhättan och övriga Fyrbodals*, s. 5.

Omställningsorganisationernas insatser startade direkt

När konkursen blev verklighet inrättade Trygghetsrådet i januari 2012 TRR Framtidscenter i Trollhättan. Rådgivningen för de uppsagda tjänstemännen omfattade bl.a. så kallade CV-seminarier, inspirationsföreläsningar, jobbsökarkurser, ”hisspresentationer”, starta eget-kurser, individuell träning inför anställningsintervju, användning av sociala medier och inventering av egna kontakter för att söka jobb. Fyra av tio klienter (nära 600 personer) hade fått ett nytt jobb eller startat företag redan under första kvartalet efter konkursen.⁴³

TRR kartlade också behovet av utbildningsinsatser som skulle kunna dras igång när medlen från globaliseringsfonden blev tillgängliga. Kravet för att få läsa en utbildning som en omställningsinsats var att utbildningen var efterfrågad på arbetsmarknaden eller att redan inhämtad kunskap kunde valideras. Särskilt efterfrågades formaliserade logistik- och CAD-utbildningar (Computer Aided Design). Högskolan i Väst skapade sådana utbildningar med finansiering från globaliseringsfonden. TRR Framtidscenter höll i kontakterna med högskolan och ledde även ett valideringsprojekt som syftade till att sökande skulle få kompetens inhämtad i arbetslivet validerad mot högskolepoäng.⁴⁴ Detta visade sig dock inte vara möjligt för högskoleutbildning som uppdragsutbildning, och i stället inriktades verksamheten mot att validera tidigare kunskap för behörighet till utbildningarna.

Även Trygghetsfonden (TSL) drog igång sitt stöd till uppsagda kollektivanställda i januari 2012. En styrgrupp inrättades med IF Metall, TSL och omställningsföretaget Startkraft. Individuell coaching var det viktigaste inslaget. Utöver detta erbjöd Startkraft jobb- och utbildningsmässor, inspirationsdagar och föreläsningar, arbetsplatsbesök, kortkurser i bl.a. intervjuteknik, CV-skapande och hur man använder sociala nätverk i jobbsökandet, samt kurser i grundläggande datakunskap hos Lärcentrum Trollhättan.⁴⁵

I mars 2012 hade cirka 250 personer deltagit i den grundläggande IT-utbildningen och ytterligare 160 platser höll på att skapas, 800 personer deltog i gruppaktiviteter och 400 personer

⁴³ TRR (2014) *Saab i konkurs: En extrem omställning*.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ www.startkraft.se/hem/Startkraft-redaktionella-nyheter/Saab/ (2014-12-01).

hade fått sin kompetens kartlagd.⁴⁶ Efter kompetenskarläggningen konstaterade Startkraft att 10–15 procent av de uppsagda hade en svag ställning på arbetsmarknaden och var i behov av mer omfattande stödåtgärder från Arbetsförmedlingen i form av t.ex. arbetsförmågeutredningar, validering, utbildning och praktik.⁴⁷

Samverkan med Arbetsförmedlingen försvårades under de första sex månaderna på grund av kraven i Arbetsförmedlingens regelverk att prioritera grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. TSL hade t.ex. förväntningar om att Arbetsförmedlingen skulle betala kurser i datorkunskap för vissa uppsagda så att dessa så snabbt som möjligt kunde söka jobb på egen hand och att de uppsagda skulle få möjlighet att vidareutbilda sig med aktivitetstöd.⁴⁸ Trots att Startkraft redan i ett tidigt skede hade identifierat uppsagda som hade en svag ställning på arbetsmarknaden fanns ingen tillgång till stöd från Arbetsförmedlingen under det första halvåret efter konkursen.⁴⁹ Från TRR:s sida upplevde man inte motsvarande konflikter, eftersom organisationen hade tillräckligt med egna resurser för att tillgodose behov av särskilda kompetenshöjande insatser.⁵⁰

Utökat stöd från Arbetsförmedlingen genom globaliseringsfonden

Från sommaren 2012 utgjorde Globaliseringsfondsprojektet ett komplement till Arbetsförmedlingens ordinarie åtgärder för dem som blivit uppsagda från Saab Automobile och underleverantörerna. Totalt ingick 3 738 personer i målgruppen för Projekt Saab. En lokal projektgrupp bildades med företrädare för Arbetsförmedlingen, TRR, Startkraft, vuxenutbildningen, Högskolan Väst och berörda fackorganisationer. I april 2014 hade tre av fyra av de 3 400 personer som någon gång under perioden varit inskrivna på Arbetsförmedlingen inom Projekt Saab fått ett arbete.⁵¹

⁴⁶ Pressmeddelande TSL: Hög aktivitet i omställningsarbete på Saab i Trollhättan.

⁴⁷ TSL (2013) *Saab-projektet, Rapport om omställningsprojektet för arbetarna från Saab Automobile.*

⁴⁸ TRR (2014) *Saab i konkurs: En extrem omställning.*

⁴⁹ LO (2013) *Två år efter SAAB-kraschen, En studie av hur deltagare och aktörer ser på omställningsstödet TSL, s. 4.*

⁵⁰ TRR (2014) *Saab i konkurs: En extrem omställning.*

⁵¹ Arbetsförmedlingen Lägesrapport, *Globaliseringsfondsprojektet Projekt Saab, 2014-06-02.*

Vägledning för de arbetssökande var en prioriterad insats. Denna genomfördes i samarbete med studie- och yrkesvägledare i de berörda kommunerna och Högskolan Väst, eftersom finansieringen från globaliseringsfonden breddade omställningsinsatserna till att även omfatta reguljära studier. Arbetsförmedlingen framhåller att samarbetet med TRR och Startkraft var viktigt för att snabbt få igång prioriterade utbildningar. Till och med april 2014 hade Arbetsförmedlingen fattat nästan 1 600 beslut om utbildning, av vilka nära hälften avsåg reguljära utbildningar där de arbetssökande fick möjlighet att studera med aktivitetsstöd.

Bred satsning på validering och kompletterande utbildningsinsatser

En bred validering av de arbetssökandes arbetslivsbaserade lärande inkluderades i utbildningssatsningarna. Arbetsförmedlingen framhåller att dokumentationen och kvalitetssäkringen av de arbetssökandes kompetenser och meriter varit mycket värdefull för att underlätta matchningsarbetet. Valideringen medförde också att utbildningstiderna kunde kortas, vilket innebar lägre kostnader och snabbare genomströmning i upphandlade utbildningar.⁵²

Från sommaren 2012 fick uppsagda Saab-arbetare tillgång till validering för betyg och transportbranschens utbildningsbevis hos Lärcentrum Trollhättan. Validering för betyg genomfördes främst i kurserna maskinell godshantering och montering A och B inom Industriprogrammet.⁵³ I april 2014 hade sammantaget ca 700 personer deltagit i yrkesutbildning inom vuxenutbildningen, bland dessa har 430 personer fått sin yrkeskompetens validerad mot gymnasiepoäng. Tre yrkesvalideringar genomfördes genom Arbetsförmedlingens upphandlade branschmodeller, i vissa förberedande utbildningar var också validering för nivåplacering en viktig del.⁵⁴

Efter en noggrann arbetsmarknadspolitisk bedömning fick ett mindre antal arbetssökande även möjlighet att studera på eftergymnasiala utbildningar med aktivitetsstöd. Sammanlagt gick 32 personer en utbildning inom yrkeshögskolan, de flesta med teknisk inriktning. Diskussioner fördes också om tidigare yrkeser-

⁵² Ibid.

⁵³ Lärcentrum Trollhättan (2013) *Saab Automobile AB i konkurs*.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen *Lägesrapport, Globaliseringsfondsprojektet Projekt Saab*, 2014-06-02.

farenhet skulle kunna valideras med syfte att korta studietiden, men i april 2014 hade frågan fortfarande inte lösts. Vidare fick 34 personer studera på reguljära utbildningar på Högskolan Väst för att komplettera tidigare utbildning och erfarenhet.⁵⁵

Därutöver var Högskolan Väst utbildningsgivare för fyra skräddarsydda utbildningar finansierade med medel från globaliseringsfonden: Lean produktion, projektledning, personalledning samt it/nätverksteknik. Utbildningarna omfattade mellan 15 och 37,5 högskolepoäng och var uppbyggda kring arbetsintegrerat lärande och anpassade efter deltagarnas erfarenhetsbaserade kunskaper. Inför utbildningen bedömdes deltagarnas reella kompetens av högskolans personal i samarbete med tidigare anställda vid Saab, företrädare för TRR, Startkraft och Arbetsförmedlingen. Sammantaget deltog 76 personer i dessa skräddarsydda utbildningar. Samtliga deltagare fick arbete under eller direkt efter utbildningen.⁵⁶

Validering och regional kompetensförsörjning

Som stöd för det regionala arbetet med kompetensförsörjning gav regeringen 2010 aktörer med regionalt utvecklingsansvar, i uppdrag att etablera kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering. Under perioden 2013–2016 kan dessa aktörer ansöka om medel från Tillväxtverket för att vidareutveckla det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Ett antal län har ansökt om medel för att utveckla sitt valideringsarbete. Parallellt – eller i vissa fall integrerat med kompetensplattformarnas arbete – återfinns i vissa län en särskild regional stödstruktur för validering. Dessa manifesteras framför allt genom regionala valideringsplattformar eller projektinsatser som avser att bygga upp valideringsstrukturer.

Behovet av arbetskraft samt förutsättningarna avseende bl.a. näringslivsstruktur och utbildningsnivå skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Aktörer med regionalt utvecklingsansvar kan bidra

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Västra Götalandsregionen (2013) *Halvtidsuppföljning av satsningar på omställning och förnyelse i Trollhättan och övriga Fyrbodal*, RUN 643-0988-13.

till att valideringens strategiska inriktning och omfattning anpassas efter situationen i respektive län.