

Avd. för utbildning och arbetsmarknad  
Mats Söderberg

Utbildningsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Validering med mervärde (Ds 2016:24)

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillstyrker förslagen i rapporten angående myndigheters uppdrag för ett nationellt sammanhängande system för validering men anser att en instans, förslagsvis regeringen, behöver ha det samlade ansvaret för att leda utvecklingen. Vi tillstyrker förslaget till ny definition för validering och understryker att det givetvis behöver vara likalydande över alla utbildningsformer. Vi framhåller att validering ska ses som ett av flera medel i att identifiera faktisk kompetens samt för att minska studietider.

SKL tillstyrker författningsförslaget angående en tydligare åtskillnad mellan validering och prövning. Vi framhåller samtidigt att dagens villkor för prövning måste ses över.

Förslagen om att kommunerna ska bli skyldiga att tillhandahålla validering reser en rad kvarstående frågor som måste klarläggas ytterligare. Det gäller:

- på vilket sätt en validering kan tillhandahållas - inför eller inom ramen för en utbildning,
- vilka förhållanden som gäller vid upphandlad utbildning,
- vem som tar ansvar för att en (externt genomförd) validering har en rimlig omfattning (i tid eller kostnad),
- på vilket sätt en fortsatt ansvarsfördelning mellan kommun, arbetsförmedling och arbetsliv säkerställs vid en kommunal skyldighet att tillhandahålla validering, samt
- frågan om en rimlig omfattning på utbudet av validering avseende mängden kurser.

I dessa avseenden behöver underlaget kompletteras.

SKL förutsätter överläggningar med regeringen i frågan inför ett genomförande utifrån ett mer genomarbetat förslag vad gäller formerna för kommunernas åtagande.

SKL anser att de i rapporten redovisade kostnadsberäkningarna på intet sätt svarar upp mot de krav man har rätt att ställa vid överväganden om finansiering av reformer.

## **En agenda för fortsatt utveckling av validering i Sverige**

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) välkomnar rapporten som vi ser som ett uttryck från att Utbildningsdepartementet går vidare med den process kring validering som inleddes i Kunskapslyftskommittén 1995-2000, genom ett antal utredningar omkring år 2000 samt genom det utvecklings- och främjandeuppdrag som dåvarande Valideringsdelegationen hade 2004-2007.

I budgetpropositionen för 2015 signalerade regeringen en nystart för att nu skapa ett sammanhållet, nationellt och permanent system för validering.

Ett antal satsningar har redan beslutats på området, delvis som en följd av det utredningsarbete som legat till grund för betänkandet. Bland annat genom ökade resurser till Socialstyrelsen för validering, att en valideringsdelegation har tillsatts, kurser om validering för studie- och yrkesvägledare och att ta fram en standard för branschvalidering av yrkeskompetens.

I föreliggande rapport återfinns ytterligare ett antal förslag som ska bidra till att förverkliga ambitionerna vilka SKL nu lämnar sina synpunkter på.

## **Ett nationellt sammanhängande system för validering**

SKL tillstyrker

- att Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitets- och högskolerådet och Arbetsförmedlingen får ett uppdrag att främja och samordna användning och utveckling av validering inom sina respektive myndighetsområden samt att Myndigheten för yrkeshögskolan ges ett ansvar för utveckling och stöd vad gäller arbetslivets/branschernas arbete med validering.
- att Skolverket får ett ansvar för stöd till huvudmän och utbildningsanordnare och Universitets- och högskolerådet ges ett motsvarande uppdrag för högskolan.

SKL delar den dåvarande Valideringsutredningens (2004-2007) uppfattning att det behöver finnas en instans som har ett samlat ansvar för en sådan utveckling. SKL anser att Valideringsdelegationen 2015-2019 kan fungera som en sådan, men att man på sikt bör ordna en permanent lösning för att ta ett sådant sammanhållande ansvar för att leda och samordnat följa utvecklingen inom olika myndighetsområden.

## **Ett förändrat valideringsbegrepp inom regelverket för kommunal vuxenutbildning**

I promemorian föreslås att begreppet validering ändras så att det förutom – som idag – innefattar bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande också ska bestå av *en dokumenterad kartläggning*. I författningsförslaget finns också tillägget att *en validering har skett först då dessa delmoment är avklarade*.

SKL har inget att erinra mot dessa båda förslag. Vi vill påpeka att kartläggningsinsatser givetvis även kommer att förekomma som i ett led i upprättande av individuella studieplaner vilka inte följs av validering. Validering är dessutom ett av flera sätt för att förkorta studietiden. Vi bedömer att kartläggningsinsatser åtföljda av prövning liksom tidigare kommer att vara betydligt en mer frekvent inom utbildningsväsendet än validering som avslutas med intyg vilket är en insats mer för rekryteringssammanhang.

SKL vill vidare understryka att valideringsbegreppet behöver vara enhetligt utformat för alla skolformer och verksamheter. En förändring i det avseende som föreslås förutsätter därmed revideringar på fler områden än i Skollagen.

Ett övergripande syfte med validering är att tydliggöra och ta tillvara människors reella kunskaper och kompetenser och därmed ge dem möjlighet att snabbare bli färdiga med studierna för att därefter komma in i arbetslivet. SKL vill understryka att validering är *ett av flera* medel att tillgå i sådana syften. Validering får i samband med aviserade regleringar inte ses som en isolerad företeelse utan som ett sammanhang av flera medel – där gränserna inte alltid är knivskarpa - såsom

- Nivåplacering
- Översiktlig kompetenskartläggning
- Prövning
- Ett validerande förhållningssätt vid studiernas genomförande (*Innebär att läraren i undervisningssituationen lägger förhållandevis större tonvikt på de moment där eleven har minst kunskaper i förhållande till kursmålen*).

## **Tydligare åtskillnad mellan validering och prövning**

I promemorian föreslås att – om det vid valideringen bedöms att eleven når upp till kunskapskraven i en kurs – valideringsprocessen på elevens begäran avslutas i en prövning. I dessa fall ska enligt förslaget inte något intyg utfärdas.

SKL ser att promemorians förslag i detta avseende gör processerna tydligare har därmed inget att erinra mot förslaget. Som ovan angivits bedömer att det i det offentliga skolväsendets ram i huvudsak kommer att handla om *prövning (fördjupad kompetenskartläggning samt kompetensbedömning för bevis avseende betyg, examen)*. Kompetenskartläggning mot *intyg* kommer enligt SKL:s bedömning i första hand att bli en angelägenhet inom arbetslivet i samband med rekryteringsinsatser.

SKL:s egen studie visar att inom vuxenutbildningen idag är *prövning och betyg* tre gånger så vanligt som ett *intyg*. En ökning av insatserna att erkänna faktiskt kompetens kommer enligt SKL:s bedömning att gälla *prövning*.

### **Villkoren för *prövning* måste ses över**

SKL anser att villkoren för *prövning* behöver ses över. Idag är det som enskild person möjligt att få sådan genomförd varhelst en viss utbildning anordnas i landet. Det är inte ovanligt att individer väljer att upprepat genomgå *prövning* hos olika huvudmän i olika delar av landet till dess man lyckas bli godkänd. De avgifter som huvudmannen kan ta ut täcker normalt inte kostnaden för huvudmannen. Detta system leder till kostnader för anordnaren som måste täckas av verksamheter i kommuner dit de som genomgår *prövning* inte har någon som helst koppling. I några fall har anstormningen av personer till sådana *prövningar* lett till att en utbildning fått avvecklas.

### **Formerna för kommunernas åtagande**

Hittills har Skollagen gett uttryck för att en elev i kommunal vuxenutbildning *kan* få sina kunskaper och sin kompetens validerade. I promemorian föreslås en förändring vilken innebär att en huvudman blir *skyldig* att erbjuda elever att få sin kunskap och kompetens validerad. Detta förhållande ställer krav på ett annat ramverk och ställer en rad frågor på sin spets vilka inte har klarats ut i rapporten.

#### **A. Former för tillhandahållande**

Det framgår enligt SKL:s mening inte klart och tydligt hur den föreslagna skyldigheten att validera inklusive en *fördjupad kartläggning* skall inrymmas i vuxenutbildningssystemet. Utgör den en förberedelse för en utbildningsinsats eller ska den ses som en insats inom ramen för en given studiegång?

Det är något av ett "Moment 22-förhållande" att man enligt regelverket inte kan antas till en kurs om man redan har de kunskaper kursen avser. ("saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge") Skollagen 20 kap. 20§. Samtidigt förutsätter ett valideringsförfarande att individen är antagen till en utbildning.

Om valideringsinsatsen - med den fördjupade kartläggningen som en del - kommer att genomföras inom ramen för en orienteringskurs måste det finnas möjlighet att ge intyg inom ramen för denna (i de fall valideringen inte avslutas med provning).

#### B. Validering i samband med upphandlad utbildning

Inte sällan handlar en kommun upp utbildningar i form av entreprenader av privata anordnare. I rapporten saknas en analys vilka förhållanden vad avser validering som kan komma att gälla mellan uppdragsgivare och utförare. Vilka överväganden behöver här ske vid upphandling?

#### C. Ansvaret för valideringens omfattning i tid och kostnadsmässigt

Av promemorian framgår inte hur man skall se på omfattningen av en validering, tidsmässigt och kostnadsmässigt. Det finns inget förslag om hur samhällsorganisationen säkerställer en rimlig omfattning av en upphandlad valideringsinsats.

SKL finner för sin del erfarenhetsmässigt att en skälig omfattning av en fördjupad kompetenskartläggning kan avse 1-3 dagar och att en teoretisk och praktisk avstämning mot branschkrav eller kursmål kan handla om 0,5-2 veckor. Vi ser inte skäl att hävda att omfattningen av en validering nationellt bör tids- eller kostnadsregleras. Det kan dock inte anses försvarbart att ge kommuner skyldighet att genomföra så omfattande valideringar - på vinst och förlust - att det i princip åter upp hela kostnaden för en elev att genomgå en kurs.

Den som ges uppgiften att tillhandahålla en sådan insats behöver också ha befogenhet i att avgöra rimligheten i omfattningen av en sådan insats.

Bibehållen ansvarsfördelning mellan kommun, arbetsförmedling och arbetsliv

SKL efterlyser en närmare belysning av i vilken utsträckning den ansvarsfördelning för validering som hittills gällt mellan kommun, arbetsförmedling och arbetsliv kan komma att påverkas om kommunen får en skyldighet i stället för möjlighet att tillhandahålla validering. Är det möjligt att individer i högre grad hänvisas till vuxenutbildningen för att få genomgå validering även i de fall en insats initieras i samband med rekryteringsinsatser i arbetslivet, eller för

individer i jobbrelaterade arbetsmarknadspolitiska insatser?

D. Eftersom det föreslås vara en skyldighet för kommunen att tillhandahålla validering saknar SKL en diskussion om vilka styrmedel som säkerställer en bibehållen ansvarsfördelning. Sådana överväganden saknas i promemorian.

E. Kursomfång vad gäller validering

Den gymnasiala nivån i Sverige (gymnasieskola och vuxenutbildning) inrymmer ett mycket stort antal kurser. Som exempel kan nämnas att enbart inom området bygg- och anläggningsteknik idag finns mer än 80 olika fördjupningskurser. Kommunerna avgör vilka utbildningar de tillhandahåller. Det är - lika lite som vad gäller undervisningsbunden vuxenutbildning - möjligt att erbjuda ett obegränsat utbud av valideringar i olika kurser utan omfattande kostnader. Som ett första steg kan det vara rimligt att söka tillhandahålla valideringsinsatser hos de huvudmän som redan bedriver en kurs i form av skolförlagd utbildning.

Det finns redan idag en rättighet vad avser grundläggande utbildning samt för den som genomgått gymnasieskolans yrkesutbildning att inom vuxenutbildningen läsa upp till grundläggande behörighet. Det kommer också från och med nästa år att finnas möjlighet att för övriga elever som inte klarat av denna i ungdomsskolan att läsa upp till sådan behörighet. Dessutom blir det möjligt att läsa upp till särskild behörighet i högskolan samt till särskilda förkunskapskrav i gäller yrkeshögskolan.

Ambitionen i ett första läge kan vara att möjliggöra validering i de kurser som redan tillhandahålls i en kommun. Däremot är det inte ekonomiskt möjligt att på kommunal bas frekvent tillhandahålla valideringar i alla olika tänkbara kurser.

Sammanfattningsvis ser SKL att en förändring i den riktning utredningen förslår kan skapa en nationell och mer överskådlig struktur som bidrar till utvecklade verksamhetsformer och kortare utbildningstider. Men vi ser inte att den med automatik kommer att väsentligt öka tillgången till vuxenutbildning i form av bredare kursutbud. En önskan på nationell politisk nivå om ett generellt sett bredare utbud inom vuxenutbildning behöver diskuteras utifrån andra utgångspunkter.

### **Kostnadskonsekvenser**

Förändringar av det slag som diskuteras i form av författningsändringar innebär att den s.k. finansieringsprincipen blir tillämplig. SKL har i det ovanstående påpekat att förslagen vad gäller förväntade verksamhetsvolymmer är mycket oklara. Några kopplingar mellan det ansvar som åläggs kommunerna och befogenhet vad gäller kostnadsstyrning återfinns inte.

Det är inte utifrån föreliggande underlag möjligt att bedöma vilka volymer och kostnadskonsekvenser det kan bli frågan om.

De beräkningar som redovisas i rapportens avsnitt 11.2.2 är närmast att betrakta som fiktiva räkneexempel utan någon empirisk grund. Enligt SKL:s uppfattning vore det direkt oansvarigt att lägga fram en reformfinansiering på så lösa grunder. Den kan därmed inte tjäna som grund för en överenskommelse mellan stat och kommun enligt finansieringsprincipen. Det nu lagda förslaget behöver vidareutvecklas och konkretiseras i de avseenden SKL redovisat ovan.

### **Fortsatt beredning av frågor om kommunernas åtagande behövs**

SKL utgår ifrån att ett mer genomarbetat förslag utarbetas och att därefter SKL i sin egenskap av representant för kommunerna bjuds in till överläggningar innan ett slutgiltigt reformförslag läggs fram. En möjlighet är att det inryms i det uppdrag Valideringsdelegationen 2015-2019 har och således finnas med i den nationella strategi för validering som är avsedd att läggas fram före den 31 december 2016. SKL är under alla omständigheter berett att delta i det beredningsarbete som vi ser som en nödvändighet som grund för ett vidareutvecklat förslag till lagstiftning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko  
Ordförande