

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 provning 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.

Ansvar 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.

Ansvar 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.