

Yttrande över betänkandet Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande (SOU 2019:69)

Diarienummer: U2020/00129/GV

Sammanfattning

Skolinspektionen har tagit del av betänkandet *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande (SOU 2019:69)*.

Skolinspektionen ser generellt positivt på de förslag som lämnas i betänkandet. Skolinspektionens erfarenheter från granskning av kommunal vuxenutbildning pekar på att det finns betydande utvecklingsbehov vad gäller huvudmäns och utbildningsanordnares arbete med validering. Skolinspektionen bedömer att flera av de förslag som lämnas i betänkandet skulle stärka förutsättningarna för ett förbättrat valideringsarbete. Samtidigt vill Skolinspektionen understryka att det finns fortsatta utmaningar i det praktiska arbetet med att säkerställa en likvärdig valideringsprocess av hög kvalitet. I vissa avseenden ser Skolinspektionen behov av tydliggöranden eller ytterligare analys av förslagets utformning samt konsekvenser.

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag i betänkandet:

- En ny definition av validering
- Definitionen ska finnas kvar i skollagen
- En ny förordning med generella bestämmelser om validering
- Efter en validering ska rektor utfärda ett intyg som beskriver elevens kunskaper

Skolinspektionen ser positivt på inriktningen i följande förslag, men ser behov av tydliggöranden eller ytterligare analys:

- Skyldighet att erbjuda inledande kartläggning av kunskaper och kompetens
- Skyldighet att erbjuda elever inom komvux och särvox validering
- Rektor ska kunna ge betyget E efter validering utan prövning

Nedan utvecklas Skolinspektionens ställningstaganden ytterligare. Skolinspektionen yttrar sig endast över de delar av betänkandet där myndigheten har synpunkter.

6.5.1 En ny definition av validering

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om en ny definition av validering. Valideringsdelegationen pekar på att det råder viss begreppsförvirring och att olika uppfattningar om innebörden av validering skapar osäkerhet bland ansvariga aktörer. Skolinspektionen delar denna bild och ser positivt på att definitionen ändras så att processens olika delmoment tydliggörs och att validering har skett först då samtliga delmoment är avslutade. Det är positivt att fördjupad kartläggning blir ett inledande moment eftersom detta är en förutsättning för de följande delmomenten. Skolinspektionen framförde liknande synpunkter i yttrandet över departementspromemorian *Validering med mervärde (Ds 2016:24)*.¹

Skolinspektionen gjorde 2019 en tematisk kvalitetsgranskning av kommuners uppföljning och kontroll av yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Granskningen visade att flera huvudmän och utbildningsanordnare upplevde en osäkerhet i förhållande till begreppet validering. Denna osäkerhet kunde innebära att det upplevdes som svårt att formulera uppföljningsbara kvalitetskriterier gällande validering i kommuners avtal med enskilda utbildningsanordnare.²

Genom att tydligare definiera vilka delmomentet som ingår i valideringsprocessen bedömer Skolinspektionen att möjligheterna att precisera och uppnå god kvalitet i arbetet med validering i kommunal vuxenutbildning kan förbättras.

6.5.2 Definitionen ska finnas kvar i skollagen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att definitionen av validering ska finnas kvar i skollagen. Skolinspektionen delar delegationens bedömning att validering är en viktig beståndsdel i kommunernas ansvar för den kommunala vuxenutbildningen och att definitionen därför även fortsättningsvis ska regleras i skollagen. Definitionen av validering är också central för de nya skyldigheter som åläggs kommunerna och huvudmännen genom delegationens förslag i kapitel 11. Även valideringens koppling till betyg och prövning, som båda är reglerade i skollagen, talar för att definitionen ska finnas kvar i skollagen.

6.5.3 En ny förordning med generella bestämmelser om validering

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om en ny förordning med generella bestämmelser om validering. Syftet med förordningen är att göra begreppet validering

¹ Skolinspektionen, 2016. *Yttrande över departementspromemorian Validering med mervärde (Ds 2016:24)*. Dnr U2016/03105/GV.

² Skolinspektionen, 2019. *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad – Huvudmännens uppföljning av kvalitet*.

tydligt och därmed öka användning, kvalitet och värde av validering inom utbildning och arbetsliv. Som tidigare påpekats instämmer Skolinspektionen i att det är angeläget med en ökad tydlighet kring begreppet validering. Även den nya förordning som här föreslås kan, tillsammans med bestämmelserna i skollagen, bidra till detta. Skolinspektionen vill understryka vikten av att förordningen hänvisar till skollagens definition av validering.

11.3.1 Skyldighet att erbjuda inledande kartläggning av kunskaper och kompetens

Skolinspektionen ser positivt på inriktningen i förslaget om hemkommunens skyldighet att erbjuda inledande kartläggning av kunskaper och kompetens, men ser behov av tydliggöranden och ytterligare överväganden i förslaget.

Skolinspektionens erfarenheter pekar på bristande individanpassning

Skolinspektionen delar delegationens bild att vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och att eleverna är individer med mycket olika förutsättningar och varierade erfarenheter från både arbetsliv och tidigare studier. Skolinspektionens erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning pekar på att det finns betydande brister och utvecklingsbehov vad gäller vuxenutbildningens flexibilitet och individanpassning för att möta denna heterogena målgrupp.

Som delegationen uppmärksammar så publicerade Skolinspektionen år 2019 en tematisk kvalitetsgranskning av kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Granskningen visade att elevernas individuella studieplaner i flera fall var av låg kvalitet och saknade viktiga uppgifter som elevers mål med utbildningen och tidigare studie- och yrkeserfarenhet.³ Liknande bilder har framkommit i Skolinspektionens tidigare granskningar.⁴

Skolinspektionen bedömer att en inledande kartläggning är en förutsättning för hemkommunens ansvar att upprätta en individuell studieplan av hög kvalitet och erbjuda individanpassad studie- och yrkesvägledning. Således är en inledande kartläggning även en central förutsättning för arbetet med validering.

Behov av förtydliganden och överväganden i den fortsatta beredningen

Skolinspektionen menar dock att det närmare bör tydliggöras vem som har rätt till den kartläggning som hemkommunen blir skyldig att erbjuda. Den föreslagna lydelsen i skollagens 20 kapitel 8 a § är inte helt tydlig på denna punkt och bör ses över.

³ Skolinspektionen, 2019. *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning.*

⁴ Se t.ex. Skolinspektionen, 2012. *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen.*

Med nuvarande ordalydelse i den föreslagna paragrafen och tillhörande författningskommentar (s. 360) är det enligt Skolinspektionen otydligt om bestämmelsen kräver att en person har sökt en utbildning alternativt att personen uppgett att den vill genomgå en prövning. Eller är det tillräckligt att en person uppger att den vill genomgå en inledande kartläggning, utan att precisera nästa steg i sin eventuella utbildning?

I författningskommentaren anges att bestämmelsen avser ”den som *vill bli elev* inom kommunal vuxenutbildning, eller *genom prövning* få betyg från kommunal vuxenutbildning”. I argumentation för bestämmelsen görs också en koppling till processen att avgöra om en elev är behörig, vilket sker efter att en person sökt en utbildning. Ordalydelsen i paragrafen antyder dock att bestämmelsen inte kräver att en person formellt ansökt om en utbildning alternativt uttryckt att den vill genomgå en prövning. Ordalydelsen i paragrafen har formuleringen: ”Den som vill få sina kunskaper och sin kompetens kartlagd inför utbildning eller prövning” – det vill säga inte riktigt samma formulering som författningskommentarens ”vill bli elev”, som ligger närmare att personen ansökt om att gå en utbildning.

För att underlätta i Skolinspektionens tillsyn samt för kommunernas tolkning av bestämmelsen bör ovanstående tydliggöras i bestämmelsens ordalydelse alternativt i författningskommentaren.

Enligt Skolinspektionen bör det även övervägas om regleringen om en inledande kartläggning, till skillnad mot utredningens förslag, i stället ska införas som ett första stycke i den redan befintliga 20 kap. 8 § skollagen. Det kan framstå som mer logiskt att regleringen om vad hemkommunen är skyldig att göra innan den har elever i utbildning kommer först, och sen i nästa stycke reglera att hemkommunen är skyldig att upprätta studieplaner för dem som blir elever. Detta för att ytterligare betona att den inledande kartläggningen görs innan en person blir elev.

På ett mer övergripande plan vill Skolinspektionen också framhålla att en inledande kartläggning inte sällan kan vara en komplex och resurskrävande process i förhållande till de syften som kartläggningen bör uppfylla. Till exempel kan det finnas utmaningar i att genomföra en kartläggning av kunskaper och kompetens om individen har svaga kunskaper i svenska språket och nyligen har flytt från ett krigsdrabbat land. Skolinspektionen menar att det är centralt att sådana praktiska utmaningar beaktas i den fortsatta beredningen av förslaget.

11.3.2 Skyldighet att erbjuda elever inom komvux och sÄrvux validering

Skolinspektionen ser positivt pÅ inriktningen i fÅrslaget om huvudmannens skyldighet att erbjuda validering, men ser behov av tydliggÅranden samt ytterligare analys av fÅrslagets konsekvenser.

Bra med stÅrkt likvÅrdighet inom området

Skolinspektionens erfarenhet År att validering erbjuds i olika utstrÅckning och med olika kvalitet. Till exempel visade Skolinspektionens riktade tillsyn av enskilda utbildningsanordnare (2016) att validering inte gjordes i tillrÅcklig utstrÅckning eftersom det inte angavs i avtalen.⁵ Vidare visade granskningen av yrkesinriktad vuxenutbildning pÅ entreprenad (2019) att elever informerades i olika grad om mÅjligheten till validering.⁶ En skyldighet fÅr huvudmannen att erbjuda validering skulle fÅrtydliga sÅvÅl huvudmannens ansvar som elevens rÅttigheter.

Skolinspektionen vill ocksÅ framhÅlla att det År positivt att samma bestÅmmelse ska gÅlla fÅr alla elever inom kommunal vuxenutbildning. Den nuvarande ordningen med olika krav pÅ validering fÅr utbildningar som finansieras av statsbidrag fÅr regionalt yrkesvux respektive utbildningar som År helt kommunalt finansierade, kan bidra till oklarheter kring utbildningarnas genomfÅrande och elevens rÅttigheter. Skolinspektionen har i tidigare yttranden uppmÅrksammat att det finns en risk fÅr att systemet fÅr vuxenutbildning kan bli svÅrÅverskÅdligt med bland annat olika regelsystem, och att detta kan vara problematiskt i kvalitets- och rÅttshÅnseende.⁷

BÅttre granskningsmÅjligheter – men huvudmÅnnen har huvudansvaret

Skolinspektionen delar delegationens bild att den skyldighet som fÅreslÅs i betÅnkandet skulle fÅrbÅttra Skolinspektionens mÅjligheter att granska huvudmÅns arbete inom området. Skolinspektionen vill dock hÅr understryka huvudmÅnnens ansvar fÅr valideringsarbetet. Ibland uttrycks det i debatten att Skolinspektionen borde vara stÅndigt nÅrvarande pÅ alla skolor och sÅkerstÅlla att verksamheten skÅts pÅ rÅtt sÅtt. Detta År inte sÅ Skolinspektionens instruktion ser ut och inte heller mÅjligt. Inspektion gÅrs utifrÅn en behovsanalys och det År huvudmÅnnen som År ytterst ansvariga fÅr utbildningens kvalitet – sÅ Åven fÅr arbetet med validering.

Vidare noterar Skolinspektionen att delegationen stÅller sig bakom Komvuxutredningens fÅrslag om att betygsrÅtt ska vara ett villkor fÅr att bedriva kommunal vuxenutbildning pÅ entreprenad (s. 301). Delegationen menar att detta skulle stÅrka

⁵ Skolinspektionen, 2016. *Utbildningsanordnare med betygsrÅtt*.

⁶ Skolinspektionen, 2019. *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning pÅ entreprenad – HuvudmÅnnens uppfÅljning av kvalitet*.

⁷ Se till exempel Skolinspektionens yttrande Åver SOU 2018:71. Dnr U2018/03652/GV.

Skolinspektionens tillsynsmöjligheter. Skolinspektionen anser dock att förslaget kräver en djupare analys och avstyrkte förslaget i myndighetens remissyttrande över Komvuxutredningens betänkande.⁸

Oklarheter kring huvudmannens ansvar vid samverkan

Enligt utredningens förslag ska erbjudandet om valideringen omfatta samtliga de kurser som huvudmannen anordnar. Enligt författningskommentaren (s. 362f) omfattar skyldigheten därmed samtliga kurser som ingår i huvudmannens aktuella kursutbud, oavsett om kurserna ges i egen regi, är upphandlade av andra utbildningsanordnare eller *ges i samverkan med andra skolhuvudmän*. Skolinspektionen vill uppmärksamma den fortsatta beredningen på att detta inte blir följden utifrån ordalydelsen i paragrafen. Eftersom de kurser som erbjuds genom samverkansavtal innebär att huvudmannskapet flyttas, kommer därmed sådana kurser inte omfattas. Det är en annan huvudman som anordnar dessa. Det är också oklart vad som avses i kommentaren om situationen då hemkommunen har åtagit sig att svara för kostnaderna för en elevs utbildning som anordnas av en annan huvudman. Då blir inte hemkommunen ansvarig att erbjuda validering, utan den som är huvudman.

Behövs mer analys av skyldighetens omfattning

Skolinspektionen anser vidare att det finns skäl att närmare analysera hur omfattande huvudmannens skyldighet att erbjuda validering bör vara i förhållande till valideringens varierande nytta i olika fall. Skolinspektionen är positiv till en stärkt skyldighet, men menar att professionen bör kunna göra en inledande bedömning av elevens behov av att genomgå en valideringsprocess. Med en alltför generös rättighet finns en risk för valideringsprocesser som inte har en uppenbar nytta för elevens fortsatta utbildning eller möjligheter i arbetslivet. Ett alternativ att överväga är därför att tydliggöra att utgångspunkten är att eleven har rätt till validering, men om det är uppenbart att elevens kunskaper inte kan leda till exempelvis en förkortad kurs, intyg eller betyg så behöver validering inte genomföras.

Fortsatta utmaningar kring det praktiska genomförandet

Slutligen vill Skolinspektionen även här betona att det, trots ett tydligare regelverk, kommer att finnas fortsatta utmaningar vad gäller valideringens praktiska genomförande. Det kan inte uteslutas att vissa huvudmän kommer att ha svårt att leva upp till den lagstadgade skyldigheten, vilket kan medföra en risk för förenklade och schablonbaserade valideringsprocesser.

Skolinspektionen vill understryka vikten av att ett förkortat utbildningsupplägg verkligen bygger på en kvalitetssäkrad individuell bedömning – annars kan elever

⁸ Skolinspektionen, 2018. *Yttrande över En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71)*. Dnr U2018/03652/Gv.

ha svårigheter att tillgodogöra sig resterande delar av utbildningen. Delegationen uppmärksammar en studie från Danmark som belyser detta samt att det kan finnas risk för att utbildningsanordnare av ekonomiska skäl gör förenklade bedömningar av elevers kunskande (s. 107). En viktig aspekt i sammanhanget är hur avtalen utformas i de fall utbildningen genomförs på entreprenad, så att inte utbildningsanordnaren ges incitament att förkorta utbildningen mer än vad som motsvarar elevens tidigare förvärvade kunskande (s. 245). Skolinspektionen vill framhålla att detta är angelägna frågor och perspektiv som behöver beaktas i det fortsatta arbetet.

Skolinspektionen bedömer också att den skyldighet som föreslås förutsätter att det genomförs insatser som stärker huvudmännens kapacitet att erbjuda validering – till exempel ökat regionalt samarbete, kompetensutveckling och möjligheter till stöd. Skolinspektionen tar inte ställning till delegationens specifika förslag kring dessa områden, men delar utgångspunkten att långsiktigt hållbara strukturer fordrar ett flertal insatser för att förbättra de övergripande förutsättningarna för arbetet. Även mot denna bakgrund finns det anledning att ytterligare analysera den föreslagna skyldighetens utformning och räckvidd.

11.3.3 Efter en validering ska rektor utfärda ett intyg som beskriver elevens kunskaper

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att rektor efter en validering ska utfärda ett intyg som beskriver elevens kunskaper.

Skolinspektionen delar delegationens bild att det i dag finns oklarheter kring den skriftliga dokumentationens status och vem som ansvarar för att utfärda denna. Genom delegationens förslag tydliggörs att eleven har rätt att få ett intyg efter avslutad validering och att det är rektor som ansvarar för att utfärda detta intyg. Förslaget ligger också i linje med bestämmelserna i skollagen och förordningen om vuxenutbildning där det tydligt anges att det är rektor som ansvarar för att utfärda intyg och betyg.

11.3.4 Rektor ska kunna ge betyget E efter validering utan provning

Skolinspektionen ser positivt på förslaget om att rektor ska kunna ge betyget E efter validering utan provning, men ser behov av förtydligande kring hur denna process ska gå till i praktiken.

Ett betyg efter validering säkerställer valideringens legitimitet eftersom det tydliggör att kunskaperna har bedömts utifrån samma kunskapsmål och kunskapskrav som vid provning. Detta bedömer Skolinspektionen kommer vara till nytta såväl för den enskilde som för arbetsgivare och utbildningsinstitutioner.

Skolinspektionen vill dock betona vikten av att underlaget för att utfärda ett betyg består av det bedömningsresultat som rektorn får från den eller de lärare som ansvarat för valideringen. Utredningen tar kortfattat upp detta (s. 303), men Skolinspektionen menar att lärares bedömning är så central för betygsättningens kvalitet att denna aspekt bör framhållas ännu tydligare. En sannolik konsekvens av utredningens samlade förslag är att betydligt fler elever kommer att genomgå validering framöver och därmed också vara aktuella för att ges betyget E utan prövning. Det är angeläget att rektorer inte schablonmässigt utfärdar dessa betyg, utan att betyget grundar sig på en gedigen bedömning som ansvarig lärare har gjort.

I ärendets slutliga handläggning har regionstabsjuristen Jonas Hedström deltagit.

Beslutsfattare

Tommy Lagergren

Biträdande generaldirektör

Föredragande

Johan Rydstedt

Utredare