



Universitets- och
högskolerådet

GENERALDIREKTÖRENS BESLUT

Diarienummer
1.1.1-00917-2018

Datum
2019-01-30

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Postadress
Box 45093
104 30 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2
111 60 Stockholm

Telefon
010-470 03 00

Organisationsnummer
202100-6487

www.uhr.se

Förberedande uppdrag inför utveckling av ett nationellt behörighetsprov och en försöksverksamhet

Inledning

Universitets- och högskolerådet (UHR) fick genom beslut den 26 juli 2018 om ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2018 (U2018/02160/UH samt U2018/03177/UH) i uppdrag att förbereda utvecklingen av ett nationellt behörighetsprov för grundläggande behörighet och genomförandet av en försöksverksamhet med ett sådant prov enligt förordningen (2018:1510) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning. I uppdraget ingår att föreslå en möjlig tidpunkt för ett införande av ett nationellt behörighetsprov. I uppdraget ingår också att lämna förslag på tydliggörande av hur det nationella behörighetsprovet och bedömningen av reell kompetens för grundläggande behörighet förhåller sig till varandra. UHR ska redovisa uppdraget till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 31 januari 2019 vilket sker genom denna återrapportering.

Bakgrund

Tillträdesutredningen föreslog i sitt betänkande *Tillträde för nybörjare*, som lämnades till regeringen i mars 2017, att ett nationellt behörighetsprov införs för dem som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom gymnasial utbildning eller motsvarande. I behörighetsprovet skulle enligt utredningens förslag en persons kompetens prövas inom ett antal kompetensområden som utredningen även lämnade förslag om. Enligt Tillträdesutredningens förslag borde provet inte bara ge behörighet utan även ett meritvärde.¹

Med utgångspunkt i Tillträdesutredningens förslag beslutade regeringen den 5 juli 2018 om förordning (2018:1510) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning. I förordningen, som träder i kraft den 1 januari 2022, finns följande bestämmelser:

¹ *Tillträde för nybörjare*. SOU 2017:20, s. 17-18.

1 § Den som inte har grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå ska, inom ramen för en försöksverksamhet som ska bedrivas 2022-2023, ha möjlighet att genom ett behörighetsprov visa att han eller hon har de nödvändiga kompetenser som krävs för grundläggande behörighet enligt 7 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100).

2 § Universitets- och högskolerådet ansvarar för att ta fram och genomföra provet och beslutar om resultat på detta.

3 § Alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ska använda sig av samma behörighetsprov.

4 § Endast den som har fyllt eller fyller 24 år senast det kalenderår då provet genomförs får delta i behörighetsprovet.

5 § Universitets- och högskolerådets beslut om provresultat får inte överklagas.

6 § Universitets- och högskolerådet får meddela ytterligare föreskrifter om försöksverksamheten.

Regeringen beslutade vidare den 26 juli 2018 att genom ändring av regleringsbrevet ge UHR flera uppdrag inom tillträdesområdet. Ett av dessa var uppdraget att ta fram en mer detaljerad beskrivning av de kompetenser som ska anses nödvändiga för att uppnå grundläggande behörighet. I uppdraget anges att den detaljerade beskrivningen ska ligga till grund för utformningen av det nationella behörighetsprovet vilket tydliggör kopplingen mellan dessa två uppdrag. UHR redovisade uppdraget om kompetenser den 14 december 2018.²

² Mer detaljerad beskrivning av de kompetenser som krävs för grundläggande behörighet. UHR Dnr 1.1.1-00916-2018.

Förberedelser för att ta fram och genomföra ett nationellt behörighetsprov

Provutveckling

Arbetet med att ta fram provet bör initialt ske i två spår, dels i form av en förstudie avseende provets utformning, dels i form av arbete avseende provets infrastruktur och praktiska genomförande.

Regeringen har i ändringen av UHR:s regleringsbrev den 26 juli 2018 angett att den detaljerade beskrivningen (som UHR redovisade i december 2018, UHR:s diarienummer 1.1.1-00916-2018) av de kompetenser som anges i 5 § högskoleförordningen och som träder i kraft den 1 januari 2022 ska ligga till grund för utformningen av det nationella behörighetsprovet. Detta måste därför beaktas i arbetet med förstudien.

UHR:s arbetshypotes är att provet bör ha både skriftliga och muntliga delar. Det gör att provkonstruktion, genomförande och bedömning av resultat blir komplex. Hur balansen mellan provets skriftliga och muntliga delar ska se ut är i nuläget svårt att uttala sig med säkerhet om men den slutliga utformningen kommer naturligtvis att påverka både genomförande och rättning av provet.

Enligt Tillträdesutredningen förekommer behörighetsprov i bland annat Österrike och Kanada. UHR avser att noga följa och ta del av de internationella erfarenheterna av nationella behörighetsprov.

Arbetet med att utveckla provet kan sammanfattas i nedanstående delar:

- Förstudie
- Provutveckling
- Logistik för provgenomförande
- Organisation och kriterier för provrättning och bedömning
- Genomförande av pilotomgångar av provet
- Analys av provresultat i pilotomgångar
- Analys av praktiskt genomförande i pilotomgångar
- Förändringsarbete utifrån pilotresultat
- Slutlig utformning av prov och organisation inför provgenomförande
- Genomförande i full skala
- Utvärdering och uppföljning

Det praktiska genomförandet av provet

Genomförandet av provet kommer att innebära en rad stora utmaningar. Om kommunerna ska ges ansvaret för provgenomförandet, vilket UHR föreslår, måste dessa ges förutsättningar praktiskt och ekonomiskt att hantera uppdraget. Säkra lösningar för provhanteringen måste skapas. Rutiner för ett gemensamt och samordnat genomförande av provet måste beslutas och implementeras. UHR vill betona att svårigheterna att bygga upp den infrastruktur som kommer att krävas är en osäkerhetsfaktor som kan påverka tidpunkten för det första skarpa genomförandet av provet.

UHR tänker sig att under utvecklingsperioden genomföra två pilotomgångar för utprovning av provkonstruktionen, genomförandet och rättningen av provet. Utöver detta ska det under denna period utifrån piloterna säkerställas att provet mäter kompetenser för grundläggande behörighet som avsett. Beroende på piloternas utfall kan tid behövas för justering av såväl provinnehåll som genomförande.

UHR:s bedömning är att provet bör genomföras digitalt vilket kräver fungerande och säkra tekniska lösningar och att de som ansvarar för genomförandet har den kompetens som krävs.

Nationellt finns det i dagsläget inga digitala prov av motsvarande omfattning och karaktär att hämta erfarenhet ifrån. UHR avser dock att noga följa digitaliseringen av gymnasieskolans nationella prov och dra nytta av erfarenheterna av utveckling och genomförande av dessa.

Ansvarsfördelning

UHR bedömer att myndigheten bör ges ansvar för att ta fram provet och besluta om resultat. I likhet med vad som gäller för högskoleprovet och vad regeringen beslutat i den förordning som styr försöksverksamheten (2018:1510) ska det inte vara möjligt att överklaga UHR:s beslut om resultat. UHR:s uppfattning är att grundläggande behörighet enbart bör kunna uppnås genom ett godkänt resultat på hela provet. Det bör inte vara möjligt att bli godkänd på delar av provet.

Vidare bedömer UHR att kommunerna bör få i uppdrag att genomföra provet och att UHR ges en samordnande roll. För detta bör UHR bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om provets genomförande. Ansvarsfördelningen mellan UHR och lärosätena vad gäller genomförandet av högskoleprovet kan här tjäna som förebild. UHR har under hand samrått med Sveriges kommuner och landsting (SKL) som ställer sig försiktigt positiv till förslaget. En sådan ordning skulle göra provet lättillgängligt för den som vill skriva provet men ställer samtidigt höga krav på samordning av rutiner, organisation och säkerhet.

Eftersom UHR saknar egen kompetens för provutveckling bör detta arbete genomföras under medverkan av lärosäten med kunskaper i provkonstruktion och kompetensmätning. Det krävs också omfattande analyser för att säkra provets kvalitet och jämförbarhet på sikt. För att säkra att lärosätenas kompetens i framtagandet och genomförandet av provet tas tillvara och att nödvändig insyn i arbetet ges bör ett representativt lärosätesråd tillsättas. UHR avser att föreslå att ett sådant råd utses av Sveriges universitets- och högskoleförbund i samverkan med UHR.

För att kunna bedöma provens skriftliga och muntliga delar behöver UHR inrätta en bedömarorganisation. Det är av yttersta vikt att de som utses till bedömare ges förutsättningar att kunna göra rättssäkra, likriktade och transparenta bedömningar av individuella prestationer. Detta är ett komplicerat arbete vilket gör att det i nuläget är svårt att beräkna vilken tid som kommer att krävas för att skapa de förutsättningar och den organisation som behövs för ett rättssäkert och kvalitetssäkrat behörighetsprov.

Kostnader för utveckling och löpande genomförande

Det är i nuläget svårt att bedöma de kostnader för utveckling och löpande genomförande som provet kommer att medföra. UHR:s preliminära bedömning, baserat på erfarenheter från utveckling och underhåll av högskoleprovet, är att utvecklingskostnaderna kommer att ligga mellan 55 och 65 mkr, där själva provutvecklingen och upprättande av en frågebank svarar för uppskattningsvis hälften av kostnaden

Driftkostnaderna för genomförande av provet och underhåll av frågedatabasen skulle enligt preliminära beräkningar uppgå till ca 30 mkr årligen. Antalet skrivande baseras på den bedömning som gjordes av Tillträdesutredningen. I beräkningarna är en uppskattning av kommunernas kostnader inkluderade.

Kostnader för långsiktig utvärdering av provets mätprecision och eventuella prognosvärde är inte inkluderade i denna kostnad. En sådan utvärdering bör utföras av en extern part då UHR saknar sådan kompetens.

Utmaningar

Utvecklingen av ett nationellt behörighetsprov är en komplicerad och tidskrävande uppgift med många svårbedömda komponenter. I arbetet med att ta fram en plan för utveckling har några särskilt svårbedömda faktorer identifierats.

En avgörande osäkerhetsfaktor är provkonstruktionen och hur komplext provet kommer att bli i sin utformning och hur detta kommer att påverka rättning och bedömning av provet. Att skapa förutsättningar för rättssäkra bedömningar kommer att vara en mycket grannlaga uppgift.

När kan ett nationellt behörighetsprov införas?

UHR:s bedömning är i nuläget att första provtillfälle i full skala torde kunna genomföras under vårterminen 2025 inför antagning till höstterminen 2025. Som redovisats ovan finns dock flera svårbedömda faktorer som kommer att påverka införandet vilket gör att denna bedömning kan behöva omprövas och införandet senareläggas.

Förhållandet mellan det nationella behörighetsprovet och bedömningen av reell kompetens för grundläggande behörighet

UHR bedömer att de individer som väljer att skriva behörighetsprovet respektive ansöker om bedömning av reell kompetens i stor utsträckning kommer att vara samma målgrupp. Det handlar om individer som saknar formell behörighet men har kompetenser de vill få prövade antingen genom behörighetsprov eller reell kompetens.

Det är vidare rimligt att anta att vissa individer väljer både att göra ett behörighetsprov samt att få sin behörighet bedömd genom reell kompetens och därigenom öka sina chanser att uppfylla kraven för grundläggande behörighet.

Individer som i första hand väljer behörighetsprovet

- För individer som gör behörighetsprovet ställs inga krav på t ex. arbetslivserfarenhet. Provtagaren kan ha inhämtat kunskaper på annat sätt. Denna grupp har liten chans att bli bedömd genom reell kompetens men har då möjlighet att göra behörighetsprovet.
- Individer med bristfällig dokumentation kommer i högre utsträckning välja att göra behörighetsprovet eftersom de saknar handlingar som styrker behörigheten vid en ansökan om reell kompetens.

Individer som inte gör behörighetsprovet

- Individer som ännu inte nått en ålder på 24 år
- Individer som ligger nära den formella behörigheten väljer sannolikt i större utsträckning att ansöka om reell kompetens än de som har bristande dokumentation.

Krav på särskild behörighet till de flesta utbildningar

Det är viktigt att i sammanhanget nämna att till de flesta utbildningar finns det krav på särskild behörighet. Ett behörighetsprov prövar endast den grundläggande behörigheten. Detta innebär att individer som har ett godkänt behörighetsprov utöver det behöver styrka även den särskilda behörigheten som kan omfatta flera ämnen, antingen genom kompletterande studier på komvux eller genom bedömning av reell kompetens.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Karin Röding efter föredragning av senior rådgivare Mats Embertsén i närvaro av stabschef Ulrica Engström Nilsson och biträdande stabschef Magnus Hjort.



Karin Röding



Mats Embertsén