



Universitets- och
högskolerådet

GD-staben

Föredragande
Magnus Hjort
Biträdande stabschef

072-713 21 03
magnus.hjort@uhr.se

BESLUT

Diarienummer
1.2.3-00232-2017

Datum
2017-06-19

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

Yttrande över Tillträdesutredningens betänkande Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå (SOU 2017:20)

Sammanfattning

UHR avstyrker förslaget om ett nationellt behörighetsprov. UHR instämmer med utredningen i att det är angeläget att ta till vara kompetenser hos personer med arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller utbildning för att underlätta det livslånga lärandet. UHR menar dock att detta lämpligen görs genom lärosätenas bedömning av reell kompetens.

UHR ställer sig tveksamt till utredningens förslag om att använda en modell med nödvändiga kompetenser som utgångspunkt för grundläggande behörighet i 7 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100, HF).

UHR tillstyrker förslaget att avskaffa systemet med områdesbehörigheter.

UHR tillstyrker förslaget att myndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter om särskilda behörighetskrav (förslagets 7 kap. 9 § HF) såvitt avser utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en *yrkesexamen* men avstyrker såvitt avser utbildningsprogram som leder till en *konstnärlig examen*.

UHR tillstyrker förslaget att ett lärosäte ska få uppställa krav på godkänt resultat på ett konstnärligt prov för särskild behörighet till utbildningsprogram som leder till konstnärlig examen.

UHR tillstyrker utredningens förslag att krav på lämplighet för yrket eller för utbildningen bör vara ett särskilt behörighetskrav och inte ett krav för grundläggande behörighet. UHR lämnar dock i anslutning till detta vissa synpunkter på de föreslagna ändringarna i högskoleförordningen.

UHR tillstyrker förslaget att minska den andel platser som ska fördelas på grundval av resultat på högskoleprovet. Om andelen bör vara minst 15 procent av platserna

eller något högre t.ex. 20 procent kan dock behöva övervägas igen när det blir tydligare hur det nya tillträdessystemet kommer att vara utformat.

UHR tillstyrker utredningens förslag om att endast ha två urvalsgrupper inom betygsurvalet.

UHR tillstyrker utredningens förslag att avskaffa systemet med meritpoäng och meritpoängskompensation.

UHR tillstyrker utredningens förslag att underkända betyg i andra kurser än sådana som krävs för behörighet och som i efterhand har kompletterats ska få tillgodoräknas som ett E.

UHR avstyrker förslaget att kurser som lästs på folkhögskola eller på ett basår ska ges ett meritvärde motsvarande betyget E vid meritvärderingen, om kursen krävs för särskild behörighet.

UHR tillstyrker förslaget att en åldersgräns införs som innebär att man tidigast kan skriva högskoleprovet under det kalenderår då man fyller 19 år.

UHR tillstyrker förslaget att giltighetstiden för ett högskoleprovsresultat ska kortas från fem till tre år och att en person bara ska få skriva ytterligare två högskoleprov under ett provs giltighetstid.

UHR gör bedömningen att förslaget att viktade resultat ska kunna användas kan öka provets prognosförmåga för vissa utbildningar. Om en möjlighet att använda viktade resultat i urvalet införs är det rimligt att, som utredningen föreslår, UHR ges möjlighet att meddela föreskrifter om vilka viktningar som ska kunna användas.

UHR tillstyrker förslaget att lärosäten ska kunna välja att fördela en viss andel av platserna på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder.

UHR tillstyrker utredningens förslag att det inte införs några generella urvalsgrunder särskilt för gruppen sökande med utländska meriter men gör bedömningen att metoden för omräkning av utländska gymnasiebetyg bör ses över i ljuset av att konkurrenskompletteringar inte längre tillåts.

UHR är tveksamt till förslaget att myndigheten ska utvärdera de nya tillträdesbestämmelserna eftersom UHR är en del av tillträdessystemet. Det bör därför övervägas om inte någon annan myndighet ska ges detta uppdrag.

Utredningen har föreslagit att de nya tillträdesbestämmelserna i huvudsak ska träda i kraft den 1 januari 2022 och gälla för utbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022. UHR föreslår dock att de nya tillträdesreglerna ska gälla för utbildningar som påbörjas efter den 31 maj 2022.

Utredningens förslag rörande högskoleprovet kommer om de genomförs sannolikt att minska det antal personer som varje år skriver provet. Detta kan medföra minskade intäkter om flera miljoner kronor för UHR vilket innebär att modellen för

att finansiera högskoleprovet måste ses över. Ett förändrat tillträdessystem kommer att kräva stora informationsinsatser. För perioden 2018-2022 bedömer UHR att informationsinsatserna skulle innebära ökade kostnader om ca 3,5 miljoner kronor för myndigheten.

10.2.1 Grundläggande behörighet

Nationellt behörighetsprov

UHR avstyrker förslaget om ett nationellt behörighetsprov. UHR instämmer med utredningen i att det är angeläget att ta till vara kompetenser hos personer med arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller utbildning för att underlätta det livslånga lärandet. UHR menar dock att detta lämpligen görs genom lärosätenas bedömning av reell kompetens, vilket regeringen framhållit som ett angeläget område.¹ UHR konstaterar att det nationella behörighetsprov som utredningen föreslår skulle innebära både många svårigheter och höga kostnader och UHR avstyrker därför förslaget. UHR redogör nedan för de problem som UHR i huvudsak har identifierat med ett behörighetsprov. Trots att UHR avstyrker förslaget om behörighetsprov framför myndigheten synpunkter som rör områden som behöver beaktas om ett behörighetsprov införs.

Behörighetsprovet ställer höga krav på normering

Det kommer att ställas höga krav på att behörighetsprovet ska kunna normeras över tid eftersom provet inte får göras igen efter det att provskrivaren fått ett giltigt resultat och provresultaten föreslås vara graderade och kunna användas för urval. Normering görs för att säkerställa att de skrivande skrivit lika svåra prov och graderats enligt samma skala. Då antalet provskrivare enligt UHR:s bedömning (se nedan) förväntas vara relativt lågt, kommer det att bli en stor utmaning att säkerställa provets hållbarhet över tid.

Ett prov som ska pröva behörighet och även fungera som urvalsinstrument ställer höga krav på provets funktion

UHR gör bedömningen att det kommer att vara mycket komplext och resurskrävande att konstruera ett prov som både ska ge behörighet och fungera som urvalsinstrument. Provet kommer behöva vara mycket väl avvägt för att både kunna precisera en exakt gräns för behörighet (1 och 0) och för att resultera i ett tillförlitligt meritvärde (1,2,3 osv). För att kunna sätta ett meritvärde är det nödvändigt att särskilja mellan olika prestationsnivåer med tillräcklig säkerhet och variation för att kunna ge ett rättvisande meritvärde (ex. 1,2,3 osv).

UHR gör bedömningen att flera av de föreslagna kompetenserna kommer att vara svårbedömda och att det kommer behöva tas fram tydliga och välförankrade kriterier eller beskrivningar av de olika omdömesnivåerna. Vidare kommer bedömarfunktionen vara viktig, det vill säga att det finns ett tillräckligt antal

¹ Se t.ex. regeringens pressmeddelande 23/11 2016.
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/11/universitet-och-hogskolors-bedomning-av-reell-kompetens-ska-starkas/>

bedömare som är välutbildade för uppdraget – allt i syfte att göra interbedömarreliabiliteten så god som möjligt.

Lågt antal potentiella provskrivare

Kostnaderna per provskrivare kan bli högre än förväntat då UHR:s bedömning är att antalet skrivande sannolikt kommer att vara färre än vad utredningen uppskattar. Det medför även att de redan nämnda stora utmaningarna med normering av provet över tid, blir än större. Eftersom behörighetsprovet får göras först från 24 års ålder torde antalet potentiella provskrivare per år bli lägre än vad utredningen uppskattat. Enligt UHR:s mening är det inte troligt att så många som 10 000 per år vid 24 års ålder eller äldre ännu inte fått varken sin reella kompetens bedömd eller ditintills inte hunnit komplettera sina gymnasiala studier på komvux (rätten att läsa på komvux har dessutom stärkts betydligt sedan 1 januari 2017). Möjligheten att få den reella kompetensen bedömd kommer dessutom att förbättras i takt med högskolornas pågående utvecklingsarbete kopplat till UHR:s regeringsuppdrag med syfte att skapa en långsiktigt hållbar struktur för lärosätenas bedömning av reell kompetens.

Ett behörighetsprov ger behörighet till få utbildningar och till dessa sker ofta inget urval

Ett prov som endast prövar grundläggande behörighet gör liten nytta för de som vill ansöka till högskolan eftersom det till majoriteten av utbildningarna krävs särskild behörighet. 2016 var det bara sju procent av samtliga sökbara program på grundnivå som endast krävde grundläggande behörighet och 26 procent av samtliga kurser. Många sökande kommer alltså trots resultat på behörighetsprovet att behöva komplettera för att styrka sin särskilda behörighet.

Utöver det är det många program och kurser som har fler platser än behöriga sökande (till 79 procent av utbildningarna görs inget urval)², vilket gör att det finns möjlighet att bli antagen trots att man saknar meritvärde.

Komplex meritvärdering, inte minst av särskilda behörighetskrav

För att skapa en legitim urvalsgrupp med omdömen behöver behörighetsprovets omdömen, omdömen efter bedömning av reell kompetens och omdömen från folkhögskola uppfylla krav på likvärdighet.

Det faktum att behörighetsprovet och omdömet genom reell kompetensbedömning enligt förslaget ska förhålla sig till de föreslagna kompetenserna i högskoleförordningen som UHR föreslås föreskriva närmare om och att studieomdömen från folkhögskola utgår från Folkbildningsrådets kriterier gör denna likvärdighet svår att uppnå.

Nödvändiga kompetenser

UHR ställer sig tveksamt till utredningens förslag om att använda en modell med nödvändiga kompetenser som utgångspunkt för grundläggande behörighet i högskoleförordningen (7 kap. 5 § HF). Som förslaget ser ut ska de nödvändiga kompetenserna fungera som ett paraply för all grundläggande behörighet men i

² UHR, Antagning till högre utbildning höstterminen 2016

Analys av antagningsomgångarna och trender i antagningsstatistiken, sid 13.

praktiken kommer de som antas genom gymnasiebetyg, vilket är merparten av de sökande, vara undantagna eftersom de i förslaget anses ha de nödvändiga kompetenserna genom sina gymnasieutbildningar (7 kap. 5 a § HF).

Även i ett framtida system kommer de flesta att antas till högskolan genom gymnasiebetyg. Om inte det föreslagna behörighetsprovet införs så kommer kompetenserna i praktiken endast användas vid bedömning av reell kompetens, vilket kanske skulle innebära tre procent av samtliga sökande (baserat på att behörighetsprovet skulle vara intressant för ca 10 000 personer per år och att antalet sökande till höstterminen 2017 var 370 000). Att införa och utveckla en modell med nödvändiga kompetenser som bara ska användas som utgångspunkt för att bedöma reell kompetens skulle därmed bli förhållandevis kostsamt.

Grundläggande behörighet på grund av kunskaper i vissa ämnen i kombination med arbetslivserfarenhet

UHR anser att det i högskoleförordningen bör återinföras en tidigare regel om grundläggande behörighet genom en viss kunskapsnivå i svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap i kombination med arbetslivserfarenhet.

SUHF har utfärdat en rekommendation om att motsvarande kriterier bör användas vid bedömning av grundläggande behörighet genom reell kompetens.³ UHR anser att det vore bra om dessa kriterier som lärosätena frivilligt kommit överens om, och idag tillämpar i samband med bedömning av reell kompetens, formaliseras och införs i högskoleförordningen som en separat grund för grundläggande behörighet utan koppling till bedömning av reell kompetens. Det skulle göra att ett välanvänt och effektivt sätt för att uppfylla grundläggande behörighet blir mer transparent och välkänt bland sökande. UHR gör bedömningen att det sannolikt inte skulle komma att påverka gymnasiet negativt eftersom det fortfarande skulle vara mest fördelaktigt att ta en gymnasieexamen och få ett meritvärde att konkurrera med i urvalet, samt dessutom få särskild behörighet beroende på valt gymnasieprogram.

UHR föreslår därför att det i 7 kap. 5 § HF införs en regel om att grundläggande behörighet har den som har:

- *Lägst betyget E i:*

- Svenska/Svenska som andraspråk 1, 2 och 3
- Engelska 5 och 6
- Matematik 1a, b eller c
- Samhällskunskap 1b eller 1a1 + 1a2

- *Tre års arbetslivserfarenhet efter 19 års ålder.*

³ Rekommendationer om bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet, SUHF, REK 2009:2.

Svenska för sökande med finska som modersmål

UHR anser att skrivningen gällande krav i svenska för den som har finska som modersmål bör uttryckas tydligare genom att följa den europeiska referensramen för språk. Anledningen till detta är att de kunskaper som kan fås i svenska under gymnasieutbildning i Finland är olika beroende på genomförd gymnasieutbildning. Kunskaperna i svenska kan ligga mellan referensramen för språks näst lägsta nivå A2, andra "graden" av nybörjarnivån, upp till B2, en språknivå som innebär en mer självständig nivå där den muntliga och skriftliga språkanvändningen är på en betydligt högre nivå. Det är en lägre nivå än kravet i svenska för grundläggande behörighet i svenska, Svenska 3, som ligger på motsvarande modersmålsnivå, C1. Svenska 1 motsvarar A1 och A2. Att endast beskriva kravet i antal årskurser från gymnasiestudier i Finland kan innebära att de sökande inte har de kunskaper som krävs för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning i Sverige.

UHR anser därför att det aktuella avsnittet i förslaget till HF 7 kap. 6 § bör ges följande formulering:

Den som har finska som modersmål och har haft svenska som ämne i finskt gymnasium eller motsvarande finsk skolform och där uppnått **motsvarande nivå B2** enligt den europeiska referensramen för språk (GERS) ska dock anses ha de kunskaper i svenska som behövs.

10.2.2 Särskild behörighet

Områdesbehörigheter

UHR tillstyrker förslaget att avskaffa systemet med områdesbehörigheter.

Föreskrifter om särskilda behörighetskrav

UHR tillstyrker förslaget att myndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter om särskilda behörighetskrav (förslagets 7 kap. 9 § HF) såvitt avser utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en *yrkesexamen* men avstyrker såvitt avser utbildningsprogram som leder till en *konstnärlig examen*. Skälet till det är att UHR, med utgångspunkt i myndighetens erfarenhet av tillståndsverksamheten, gör bedömningen att med stor sannolikhet kommer alla högskolor att välja att genomföra antagningsprov (enligt förslaget 7 kap. 9 a § HF) och det saknas egentliga skäl att ställa andra behörighetskrav.

UHR tillstyrker förslaget att ett lärosäte ska få uppställa krav på godkänt resultat på ett konstnärligt prov för särskild behörighet till utbildningsprogram som leder till konstnärlig examen.

Krav på lämplighet för yrket bör skrivas på annat sätt i högskoleförordningen

UHR tillstyrker utredningens förslag att krav på lämplighet för yrket eller för utbildningen bör vara ett särskilt behörighetskrav och inte ett krav för grundläggande behörighet.

UHR vill dock i anslutning till detta betona att såsom 7 kap. 8 § HF i förslaget är skriven, och på det sätt som 7 kap. 11 § HF hänvisar till 8 §, skulle förutsättningarna för UHR:s tillståndsverksamhet ändras drastiskt och

myndigheten konstaterar att utredningen inte analyserat det i betänkandet. Författningsförslaget skulle innebära att UHR även ska meddela tillstånd när lärosäten ansöker om att till en utbildning ställa särskilda behörighetskrav som "är av betydelse" för det **yrkesområde** som utbildningen förbereder för. Det skulle innebära en stor förändring mot hur tillståndsverksamheten ser ut idag då UHR prövar om kravet lärosätet vill ställa är "helt nödvändigt" för att studenten ska kunna tillgodogöra sig **utbildningen**.

Föreslagen skrivning i 7 kap. 11 § HF hänvisar till 7 kap. 8 § punkt 1 och 3. Nuvarande hänvisning till 8 § *första stycket* ger vid handen att lärosätets krav alltid ska vara helt nödvändigt för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen, oavsett om villkoren betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Förslagets ändring av det inledande stycket till 8 § lägger dessutom till: "eller vara av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för".

Enligt UHR:s tolkning skulle konsekvensen bli att UHR ska bevilja tillstånd för särskilda behörighetskrav som lärosätet anser "är av betydelse" för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Kravet är inte ett nödvändighetskrav som för utbildningen där kravet ska vara "helt nödvändigt" utan "är av betydelse" räcker.

För det föreslagna nya området i tillståndsverksamheten skulle UHR behöva analysera i vilken utsträckning myndigheten kan bedöma olika yrkesområden och förmodligen behöva ta hjälp från bland annat branschorganisationer och från myndigheter som utfärdar yrkeslegitimationer.

Slutligen ifrågasätter UHR varför formuleringen i inledningen till 7 kap. 8 § HF är annorlunda än formuleringen i punkt 3. UHR menar att formuleringen i det inledande stycket är att föredra eftersom villkor som är "nödvändiga för utbildningen" inte lika väl som "helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen" uttrycker vad kraven får avse. Att beskrivningen av kraven anges både i inledningen och i punkt 3 är en upprepning som myndigheten förmodar är kopplad till hänvisningen i 11 §.

Om regeringen inte avser att UHR ska ge lärosäten tillstånd att få använda krav som är av betydelse för yrkesområdet, men inte nödvändigtvis för utbildningen, anser myndigheten att både 8 och 11 §§ bör omarbetas.

De exempel utredningen ger på krav som är av betydelse för yrket, nämligen "sådan som en utbildning inte kan påverka, till exempel krav på god hörsel eller god syn", är krav som UHR redan i nuvarande verksamhet kan ge tillstånd för eftersom god hörsel och god syn i de ärenden UHR handlagt också varit nödvändiga krav för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Däremot riskerar den ledning utredningen ger i exemplet, nämligen att det är "sådan som en utbildning inte kan påverka", att göra "lämplighet" till ett svårbedömt område.

10.3.1 Fördelning av platser mellan olika urvalsgrunder

UHR tillstyrker förslaget att minska den andel platser som ska fördelas på grundval av resultat på högskoleprovet. Om andelen bör vara minst 15 procent av platserna eller något högre t.ex. 20 procent kan dock behöva övervägas igen när det blir tydligare hur det nya tillträdessystemet kommer att vara utformat.

10.3.2 Betyg som urvalsgrund

UHR tillstyrker utredningens förslag om att endast ha två urvalsgrupper inom betygsurvalet. UHR vill dock betona att det är angeläget att effekterna av de nya bestämmelserna blir föremål för uppföljning och utvärdering.

UHR anser att det är en fördel att ha en enda urvalsgrupp för betyg där samtliga sökande konkurrerar. Sökande som inte gör rätt val från början i gymnasieskolan, eller har möjligheten att läsa in kurser som krävs för särskild behörighet under sin gymnasieutbildning, utan behöver komplettera med betyg i efterhand på komvux missgynnas idag genom att de blir placerade i en urvalsgrupp med färre antal platser. Idag görs också skillnad på sökande med utländska gymnasiebetyg och sökande med yrkesexamen från gymnasieskolan som, om de kompletterar för grundläggande behörighet, placeras i urvalsgruppen BI till skillnad från sökande med äldre betyg som placeras i BII vid komplettering av grundläggande behörighet. Det gäller även sökande med examen från gymnasial vuxenutbildning med merparten av kurserna lästa inom vuxenutbildningen, som idag placeras i BII. Att endast ha en urvalsgrupp kan även vara gynnsamt för det livslånga lärandet.

Med detta sagt vill UHR, i likhet med utredningen, lyfta fram att det är svårt att skapa ett system som både minskar de taktiska valen och som samtidigt inte missgynnar personer som efter gymnasiet vill byta inriktning och komplettera för särskild behörighet. Det finns en risk att antagningspoängen på sikt drivs upp genom att allt fler personer kompletterar i efterhand med den särskilda behörigheten.

När det gäller urvalsgruppen för sökande med ett omdöme från folkhögskola, nationellt behörighetsprov samt meritvärde genom validering så ser UHR det som tveksamt att man skulle kunna använda samma skala för folkhögskolor som för de övriga grupperna. De kriterier som används vid sättandet av studieomdöme från folkhögskola mäter andra faktorer än enbart kunskaper, vilka kan vara svåra att bedöma i ett prov eller genom validering. I grunden ser dock UHR det som positivt att sökande kan få ett meritvärde genom validering. Validering av grundläggande behörighet bör dock vara en gemensam process mellan lärosätena, där en validering som sker vid ett lärosäte ska gälla vid samtliga lärosäten, för att undvika att sökande får olika meritvärden vid olika lärosäten.

Meritpoäng

UHR tillstyrker utredningens förslag att avskaffa systemet med meritpoäng och meritpoängskompensation. Enligt UHR:s erfarenhet har meritpoängen i hög grad försvårat begripligheten av tillträdessystemet. Det har varit svårt för en sökande att förstå varför en gymnasiekurs kan ge meritpoäng till en utbildning men inte till en annan beroende på förkunskapskraven. Det leder till många frågor om varför den sökande har olika jämförelsetal till olika utbildningar.

Det underlättar också informationen till sökande om systemet tas bort genom att tillträdesreglerna blir enklare att förklara.

Kompletteringar

UHR tillstyrker utredningens förslag att underkända betyg i andra kurser än sådana som krävs för behörighet och som i efterhand har kompletterats ska få tillgodoräknas som ett E.

UHR avstyrker förslaget att kurser som lästs på folkhögskola eller på ett basår ska ges ett meritvärde motsvarande betyget E vid meritvärderingen, om kursen krävs för särskild behörighet. Att i antagningssystemet tilldela en kurs som inte är betygssatt ett meritvärde motsvarande ett betyg kommer för den sökande att framstå som svårbegripligt. Utredningen skriver dessutom att "omdöme från folkhögskolan är inte ett betyg utan ett sammanfattande omdöme om elevens studieförmåga och det går inte att jämföra med betyg" (s. 310). Det kan därför tyckas motsägelsefullt att utredningen ändå väljer att göra det genom detta förslag. UHR noterar vidare att utredningen inte föreslår att kurser som lästs på folkhögskola, som kan behövas för *grundläggande behörighet*, ska meritvärderas på motsvarande sätt. Det kan till exempel gälla en sökande med slutbetyg som kompletterar med Svenska 2 från folkhögskola, vilket idag inte meritvärderas.

10.3.3. Högskoleprovet

UHR tillstyrker förslaget att en åldersgräns införs som innebär att man tidigast kan skriva högskoleprovet under det kalenderår då man fyller 19 år. UHR instämmer att det kan behövas göras undantag för den som börjat skolan tidigare så att även den som är 18 år och går sista terminen på gymnasiet kan skriva högskoleprovet. UHR tillstyrker förslaget att giltighetstiden för ett högskoleprovsresultat ska kortas från fem till tre år och att en person bara ska få skriva ytterligare två högskoleprov under ett provs giltighetstid. En fråga som i anslutning till detta kan behöva utredas närmare är vad som ska anses vara ett giltigt resultat.

UHR gör bedömningen att förslaget att viktade resultat ska kunna användas kan öka provets prognosförmåga för vissa utbildningar. Om en möjlighet att använda viktade resultat i urvalet införs är det rimligt att, som utredningen föreslår, UHR ges möjlighet att meddela föreskrifter om vilka viktningar som ska kunna användas.

10.3.4 Lokalt beslutade urvalsgrunder

UHR tillstyrker förslaget att lärosäten ska kunna välja att fördela en viss andel av platserna på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder. UHR menar vidare att det vore bra om lärosätena inom ramen för lokalt beslutade urvalsgrunder utvecklar metoder för att ge personer som bedömts behöriga genom en reell kompetensbedömning/validering får ett meritvärde. Exempelvis skulle de kunna få ett graderat omdöme. En utgångspunkt skulle kunna vara erfarenheterna från försöksverksamheten med lämplighetsprov inför tillträde till lärar- och förskolläraryt utbildningar. Regeringen skulle kunna ge UHR i uppdrag att leda och samordna ett sådant utvecklingsarbete som då skulle kunna kopplas till myndighetens uppdrag att skapa en långsiktigt hållbar struktur för universitets och högskolors bedömning av reell kompetens.

10.3.5. Vid i övrigt likvärdiga meriter

UHR tillstyrker utredningens förslag.

10.3.6 Urval för sökande med utländska meriter

UHR tillstyrker utredningens förslag att det inte införs några generella urvalsgrunder särskilt för gruppen sökande med utländska meriter men gör bedömningen att metoden för omräkning av utländska gymnasiebetyg bör ses över i ljuset av att konkurrenskompletteringar inte längre tillåts.

10.3.7 Ändring och upphävande av övergångsbestämmelser

UHR tillstyrker utredningens förslag.

10.6 Uppföljning och utvärdering

UHR delar utredningens bedömning att de nya bestämmelserna bör utvärderas och följas upp kontinuerligt. Myndigheten gör redan idag, till följd av uppdrag i instruktionen och i de årliga regleringsbreven, löpande uppföljning av olika aspekter av antagnings- och tillträdesfrågor och utgår från att dessa uppdrag kommer att finnas kvar även i framtiden. UHR är dock tveksamt till förslaget att myndigheten ska *utvärdera* de nya tillträdesbestämmelserna eftersom UHR är en del av tillträdessystemet. Det bör därför övervägas om inte någon annan myndighet ska ges detta uppdrag.

11.2 Tidsplan för genomförandet

Utredningen har föreslagit att de nya tillträdesbestämmelserna i huvudsak ska träda i kraft den 1 januari 2022 och gälla för utbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022. UHR föreslår dock att de nya tillträdesreglerna ska gälla för utbildningar som påbörjas efter den 31 maj 2022. Skälen till detta är följande

UHR ansvarar för flera olika antagningsomgångar och beroende på lärosätenas specifika behov ser tidsplanerna för dessa olika ut. Den 31 juli är ett illa valt datum eftersom det innebär att olika regelverk skulle tillämpas samtidigt i olika antagningsomgångar (antagningen till internationella kurser och program sker tidigt, undervisningen börjar dock efter den 31 juli medan antagningen till sommarkurser sker senare med en tidigare start). UHR kan inte ha olika regelverk till olika utbildningar under samma tidsperiod.

12.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

UHR instämmer i utredningens bedömningar och anser att det kommer att vara angeläget att följa hur förändringarna i tillträdessystemet påverkar hur män och kvinnor söker och antas till högskolan.

12.10.1 Kostnader för staten

I likhet med utredningen kan UHR konstatera att det är svårt att bedöma hur de föreslagna ändringarna gällande högskoleprovet kommer att påverka rent

ekonomiskt. Högskoleprovet finansieras genom en anmälningsavgift på 450 kronor varav 180 kronor går till UHR. Under 2016 anmälde sig drygt 154 000 personer för att skriva provet. Av dessa var ca 23 000 under 19 år och ca 26 000 av de anmälda var personer som avsåg att skriva provet för fjärde gången eller mer. Om samtliga dessa skulle falla bort som provskrivare skulle det innebära en minskning av UHR:s intäkter från högskoleprovet med ca 8,8 miljoner kronor.

UHR:s kostnader för högskoleprovet, som till största delen utgörs av kostnaden för att konstruera provet, skulle dock inte alls minska i samma utsträckning. Vissa begränsade minskningar av UHR:s kostnader skulle dock uppkomma i form av att färre prov behöver tryckas och distribueras. UHR gör bedömning att det kan röra sig om minskade kostnader på ca 1 miljon kronor.

Även om det är svårt att mer exakt bedöma hur de föreslagna förändringarna skulle påverka antalet provskrivare står det alltså klart att UHR:s intäkter kommer att minska och sannolikt kommer det att handla om intäktsminskningar på flera miljoner kronor. Detta innebär att modellen för att finansiera högskoleprovet måste ses över vilket skulle kunna kräva en höjning av anmälningsavgiften eller att UHR tillförs ytterligare anslagsmedel för att finansiera framtagningen av högskoleprovet.

Ett förändrat tillträdessystem kommer att kräva stora informationsinsatser för att nå presumtiva studenter, föräldrar, vägledare, personal på lärosäten etc. För perioden 2018-2022 bedömer UHR att informationsinsatserna skulle innebära ökade kostnader om ca 3,5 miljoner kronor för myndigheten.

I övrigt anser UHR att de kostnadsberäkningar som utredningen har gjort (se tabell 12.1, s. 371) är rimliga men att myndigheten kommer att behöva återkomma med mer preciserade beräkningar när det blir tydligare hur det nya tillträdessystemet kommer att vara utformat.

Synpunkter på författningsförslag

Utredningen förslår (s. 39 och s. 54) att punkt 5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2006:1054) om ändring i högskoleförordningen ska ges följande lydelse:

De nya bestämmelserna i punkterna 3 och 8 i bilaga 3 ska tillämpas på betyg som åberopas av den som har påbörjat gymnasial utbildning enligt de kursplaner som infördes i gymnasieskolan hösten 2000 eller senare och i gymnasial vuxenutbildning den 1 juli 2001 eller senare.

UHR anser att det är problematiskt om det fortfarande kvarstår en referens till punkt 8 eftersom denna avser meritpoäng vilket ju föreslås avskaffas.

Övriga synpunkter

Regleringen av reell kompetens kan behöva förtydligas

I högskoleförordningen definieras bedömning av reell kompetens (även om begreppet "reell kompetens" inte finns utskrivet någonstans) genom att i 7 kap. 5

§ punkt 5, eller 7 kap. 8 § HF, hänvisa till den sökandes "förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen". Just att det står *utbildningen* i bestämd form istället för *utbildning* i allmänhet indikerar att det är bedömning av reell kompetens mot sökt utbildning som åsyftas, inte mot grundläggande behörighet i allmänhet eller särskild behörighet enligt kraven i områdesbehörigheterna.

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) har dock gjort tolkningen att ett beslut om reell kompetens mot sökt utbildning även ska ge behörighet generellt till alla utbildningar på lärosätet med samma antagningskrav. ÖNH:s beslut (reg nr. 23-37-14) har lett till tolkningen att ett antagningsbeslut grundat på reell kompetens skulle leda till att den sökande ges behörighet till alla utbildningar vid högskolan som har samma gymnasiekurs som behörighetskrav.

Dilemmat är att bedömning av reell kompetens mot sökt utbildning utgår från vad som krävs för att tillgodogöra sig en specifik utbildning, oavsett de formella behörighetskraven. En sökande kan till exempel visa att denne uppfyller de delar av matematik 4 som krävs för att klara en viss utbildning, utan att kunskaperna motsvarar matematik 4 i sin helhet. UHR tolkar ÖNH:s beslut, som gäller särskild behörighet, som att samma princip skulle kunna gälla även för grundläggande behörighet. Det skulle leda till att när en person genom reell kompetens bedöms ha tillräckliga kunskaper i svenska för att klara exempelvis en datautbildning så ska personen sedan anses ha behörighet för samtliga utbildningar som kräver Svenska 3, trots att personen kanske inte har förutsättningar att tillgodogöra sig en lärarutbildning till gymnasielärare i svenska (vilket den reella kompetensen inte mätts emot när behörigheten för datautbildningen prövats). Lärosätena löser detta genom att inte besluta om reell kompetens mot sökt utbildning utan att istället bevilja "undantag" enligt 7 kap. 3 § HF. Endast vid beslut om reell kompetens för grundläggande behörighet i allmänhet (respektive särskild behörighet) tas beslut om reell kompetens.

UHR menar att det vore ändamålsenligt att ta bort den bestämda formen "utbildningen" i nuvarande 7 kap. 5 § punkt 5, och 7 kap. 8 § andra stycket HF. I högskoleförordningen skulle kunna stadgas genom uppräknings i nuvarande 7 kap. 5 § HF att grundläggande behörighet har den som: genom bedömning av reell kompetens kan uppvisa de kompetenser som är nödvändiga för att studenter ska kunna tillgodogöra sig utbildning som påbörjas på grundnivå och på motsvarande sätt skulle det kunna formuleras kompetenser för särskild behörighet i nuvarande 7 kap. 8 § andra stycket HF. Dessutom anser UHR att myndigheten bör få ett bemyndigande i högskoleförordningen om att meddela närmare föreskrifter om bedömning av reell kompetens. Vid framtagande av dessa föreskrifter skulle UHR kunna använda sig av de tankar som utredningen fört fram om nödvändiga kompetenser och som finns i utredningens förslag till 7 kap. 5 § HF.

7 kap. 5 § HF föreslås därmed kunna formuleras enligt följande:

5 § Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare har den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

En sökande ska anses uppfylla grundläggande behörighet om den sökande

1. avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå,

2. avlagt en yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå samt har lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan,

3. har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar kraven i 1 eller 2,

4. har lägst betyget E i:

- Svenska/Svenska som andraspråk 1, 2 och 3
- Engelska 5 och 6
- Matematik 1a, b eller c
- Samhällskunskap 1b eller 1a1 + 1a2

- Tre års arbetslivserfarenhet efter 19 års ålder.

5. är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till högre utbildning, eller

6. genom bedömning av reell kompetens kan uppvisa de kompetenser som är nödvändiga för att studenter ska kunna tillgodogöra sig utbildning som påbörjas på grundnivå.

UHR får meddela närmare föreskrifter om kraven i andra stycket 3 och 6.

Sedan bör det övervägas om reell kompetensbedömning mot sökt utbildning ska betecknas som "undantag". Då lärosätena även i andra fall använder begreppet "undantag", till exempel vid generellt undantag för behörighetskravet i svenska för utbildningar som ges på engelska, kan begreppsapparaten bli komplicerad.⁴

Enligt UHR är det nödvändigt att skapa ordning i hur begreppen används. Ytterligare ett skäl för detta är att det behöver kunna föras statistik över hur många bedömningar av reell kompetens som högskolorna gör – mot sökt utbildning eller mot behörighet generellt.

Grundläggande behörighet – nordiska sökande

Tillträdeutredningen har inte föreslagit någon förändring av högskoleförordningen gällande kraven för grundläggande behörighet för sökande från de nordiska länderna. UHR föreslår att förordningstexten ses över. Anledningen är att

⁴ För erfarenheter från Malmö högskola se *Problem vid registrering i system och därmed problem vid uppföljning och statistik (beslut efter validering/bedömning av reell kompetens)*, Mia Andersson och Linda Puhls, Malmö högskola, 170118.

nuvarande skrivningar leder till att nordiska sökande inte omfattas av samma krav på kunskaper i svenska, engelska och matematik som ställs på övriga sökande. Det innebär exempelvis att det ställs högre krav på sökande med svensk yrkesexamen än sökande med exempelvis motsvarande finsk gymnasial yrkesutbildning. Det leder också till att sökande antas till utbildning utan kunskaper som anses nödvändiga för att tillgodogöra sig utbildningen.

Av förslaget till förordningstext framgår av 7 kap. 6 § HP att:

”Även en sökande som är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till högre utbildning ska anses ha grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare.”

Den nordiska överenskommelsen om tillträde till högre utbildning stipulerar enligt Artikel 1 att:

”Parterna förpliktar sig ömsesidigt att ge utbildningssökande som är bosatta i ett annat nordiskt land tillträde till sina offentliga högre utbildningar på samma eller likvärdiga villkor som sökande från det egna landet. En utbildningssökande, som är behörig till högre utbildning i det nordiska land, där han/hon er bosatt, är också behörig till högre utbildning i de andra nordiska länderna.”

Vidare anges enligt Artikel 3 angående särskilda förkunskaper att:

”Om det ställs krav på särskilda kvalifikationer eller ämnesmässiga kunskaper för att bli antagen till viss högre utbildning skall utbildningssökande från de nordiska länderna uppfylla dessa krav på likvärdiga villkor som landets egna sökande.”

För sökande med utländsk gymnasieutbildning utgörs den grundläggande behörigheten i nuläget av ett ”paket” som består av en tillträdesgivande gymnasiekvalifikation samt kunskaper i Svenska 3, Engelska 6 och Matematik 1. Detta innebär att de allra flesta sökande måste komplettera sin utländska gymnasieutbildning med svenska och engelska medan kunskaper motsvarande Matematik 1 ingår i många, men inte alla, gymnasieutbildningar. Gymnasieutbildning från vissa länder kan även uppfylla kraven motsvarande Engelska 6.

Det finns i många länder, inklusive i de nordiska länderna, gymnasial yrkesutbildning som är behörighetsgivande till universitet och högskolor, men som endast innehåller yrkesämnen eller yrkesämnen i kombination med ett mycket begränsat inslag av t.ex. språk och matematik. Som exempel kan nämnas Grundexamen från Finland. Detta är en yrkesförberedande examen vilken ger behörighet till universitet och yrkeshögskolor i Finland. Omfattningen av ämnena svenska, engelska, matematik är ungefär att jämföra med vad som ingår i de obligatoriska gymnasiegemensamma ämnena i en svensk yrkesexamen. För den som ansöker till en svenskspråkig universitetsutbildning i Finland kan dock universitetet ställa krav på kunskaper i svenska på viss nivå. Kravet på kunskaper i svenska är i detta fall ett specifikt krav för utbildningen och ingår inte i ett ”paket” för grundläggande behörighet som i Sverige.

Den som har en svensk yrkesexamen måste komplettera med Svenska 2 och 3 samt Engelska 6 för att anses behörig till högskoleutbildning i Sverige. Enligt utredningens tolkning av den nordiska överenskommelsen skulle däremot en sökande med finsk grundexamen inte behöva uppfylla samma krav i svenska, engelska och matematik utan anses grundläggande behörig eftersom Grundexamen i sig är behörighetsgivande. Sökande med svensk gymnasieutbildning som måste komplettera med svenska och engelska och sökande med nordisk gymnasieutbildning som inte omfattas av motsvarande krav uppfyller därmed inte kraven på likvärdiga villkor.

I dag ser vi också en stor mobilitet, vilket innebär att sökande med utländsk gymnasieutbildning kan ha fullgjort sin utbildning inom flera utbildningssystem. Det förekommer också att det i ett land erbjuds utbildning inom ramen för ett annat utbildningssystem än det nationella. Följaktligen har vi sökande från de nordiska länderna som har sin gymnasieexamen från exempelvis tysk eller fransk skola men genomförd i ett av de nordiska länderna. I dessa fall kan ett scenario uppstå som innebär att det gäller olika krav i svenska, engelska och matematik beroende på om den sökande genomfört gymnasieutbildning i exempelvis Tyskland eller samma utbildning i ett nordiskt land.

Mot bakgrund av det som anförts måste det vara möjligt att ställa krav i svenska, engelska och matematik även för sökande från de nordiska länderna.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ulf Melin efter föredragning av biträdande stabschef Magnus Hjort. I beredningen av ärendet har även handläggare Lotten Delin, processledare Gunilla Hammarström, chefsjurist Drazenko Jozic, utredare Frida Lundberg och systemförvaltare Anders Mobjörk deltagit.



Ulf Melin



Magnus Hjort