Tillträde för nybörjare

– ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning

Betänkande av Tillträdesutredningen

Stockholm 2017

SOU 2017:20

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Bilden på omslaget föreställer statyn House of Knowledge, som är placerad vid
Högskolan i Borås (skulptör: Jaume Plensa). Foto: Jeanette Björn.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24579-8
ISSN 0375-250X

Till ministern för högre utbildning och forskning Helene Hellmark Knutsson

Genom beslut den 17 mars 2016 bemyndigade regeringen ministern för högre utbildning och forskning att utse en särskild utredare med uppdrag att se över hela systemet för tillträde till sådan högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare samt lämna förslag till ett öppnare och enklare system (dir. 2016:24). Som särskild utredare förordnades universitetsdirektör Jörgen Tholin. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 april 2016 departementssekreterare Åsa Rurling, biträdande avdelningschef Åsa Nandorf samt studerande Linnea Gullholmer. Åsa Rurling har varit huvudsekreterare och anställd på 100 procent, Åsa Nandorf har varit sekreterare och anställd på 50 procent, Linnea Gullholmer har varit biträdande sekreterare och anställd på 40 procent (100 procent perioden 7 juni 2016–31 juli 2016). Som sekreterare anställdes från och med den 17 oktober 2016 kansliråd Roger Karlsson på 100 procent.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 5 maj 2016 studerande Daniel Brandt (Sveriges förenade studentkårer), utredare Erica Finnerman (Universitets- och högskolerådet), departementssekreterare Nina Gustafsson Åberg (Arbetsmarknadsdepartementet), kansliråd Christina Hammarstedt (Kulturdepartementet), processledare Gunilla Hammarström (Universitets- och högskolerådet), departementsekreterare Stefan Holmgren (Utbildningsdepartementet), rektor Sigbritt Karlsson (Sveriges universitets- och högskoleförbund), universitetsdirektör Joakim Malmström (Sveriges universitets- och högskoleförbund), departementssekreterare Per Anders Nilsson Strandberg (Utbildningsdepartementet), undervisningsråd Ylva Rosing (Statens skolverk), departementssekreterare Jan

Schierbeck (Utbildningsdepartementet), kansliråd Per Sonnerby (Finansdepartementet), verksjurist Marie Stern Wärn (Universitetskanslersämbetet) och rättssakkunnig Ulf Walther (Utbildningsdepartementet). Christina Hammarstedt entledigades från och med den 1 november 2016. I hennes ställe förordnades från och med samma dag departementssekreterare Erik Adell Hellström (Kulturdepartementet) som expert. Ylva Rosing entledigades från och med den 9 februari 2017.

Utredningen (U 2016:01) har tagit namnet Tillträdesutredningen. Härmed överlämnas Tillträdesutredningens betänkande Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 15 mars 2017

Jörgen Tholin

/Åsa Rurling
Åsa Nandorf
Roger Karlsson
Linnea Gullholmer

Innehåll

Sammanfattning **13**

Summary **25**

1 Författningsförslag **37**

1.1 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100) 37

1.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100) 39

1.3 Förslag till förordning om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning 64

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet 66

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:763) om högskoleintroducerande utbildning 69

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan 70

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning 73

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen 76

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen 77

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen 79

2 Inledning 83

2.1 Uppdraget att föreslå ett öppnare och enklare tillträdessystem 83
2.1.1 Utredningens egna utgångspunkter och avgränsningar 85

2.2 Några utmaningar och tendenser 86

2.3 Utredningens arbetssätt 88

2.4 Betänkandets disposition 92

3 Tillträdet till högskolan i sitt sammanhang 95

3.1 Den högre utbildningen i Sverige 95
3.1.1 Utbildnings- och examensstruktur 95
3.1.2 Resurstilldelning, dimensionering och utbildningsutbud 96
3.1.3 Kvalitet i den högre utbildningen 98

3.2 Gymnasieskolan 100
3.2.1 Den nuvarande gymnasieskolan 100
3.2.2 Gymnasieutredningen – direktiv och förslag 102

3.3 Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå 104

3.4 Folkhögskolan 106

3.5 Gymnasieelevers syn på skolan och fortsatta studier 108
3.5.1 Attityder till gymnasieskolan 108
3.5.2 Intresset för fortsatta studier 110

3.6 Det livslånga lärandet 111

3.7 Reflektioner ... 113

4 Det nuvarande tillträdessystemet ... 115

4.1 Framväxten av det nuvarande systemet ... 115

4.2 Behörighet och urval ... 121

4.3 Grundläggande och särskild behörighet ... 122
4.3.1 Grundläggande behörighet ... 122
4.3.2 Särskild behörighet ... 125
4.3.3 Behörig genom så kallad reell kompetens ... 129
4.3.4 Behörighetsgivande förutbildning ... 131
4.3.5 Undantag från behörighetsvillkor ... 132

4.4 Urvalet till högskolan ... 133
4.4.1 Fördelning av platser mellan olika urvalsgrunder ... 134
4.4.2 Betygsurvalet ... 134

4.5 Högskoleprovet ... 150
4.5.1 Högskoleprovets roll ... 150
4.5.2 Provdeltagarna ... 152
4.5.3 Högskoleprovets innehåll ... 154
4.5.4 Möjlighet att vikta provets delar ... 155
4.5.5 Digitalisering av högskoleprovet ... 158

4.6 Hur olika grupper presterar i skolan respektive på högskoleprovet ... 158
4.6.1 Betyg ... 159
4.6.2 Högskoleprovet ... 159

4.7 Av högskolan beslutade urvalsgrunder ... 160
4.7.1 Kartläggning av lärosätenas användning och erfarenheter av lokalt beslutade urvalsgrunder ... 161

4.8 Sökande med utländska meriter ... 164
4.8.1 Bedömning av utländsk utbildning på UHR ... 166

4.9 Vid i övrigt likvärdiga meriter ... 166

4.10 Särskilda tillträdesbestämmelser för vissa utbildningar ... 168
4.10.1 Konstnärlig utbildning ... 168
4.10.2 Utbildning som leder till yrkeslärarexamen ... 168

4.10.3 Utbildning som leder till officersexamen 169
4.10.4 Försöksverksamhet med lämplighetsbedömning 170

4.11 Riksdag, regering, UHR och lärosätena 171

4.12 Synpunkter på vad som fungerar bra respektive mindre bra i dagens bestämmelser 172

4.13 Reflektioner 173

5 Antagningsprocessen och tillämpning av bestämmelserna 177

5.1 Samordnad antagning och nationella antagningsomgångar 177

5.2 Processen för en samordnad antagningsomgång 178

5.3 Antagningens ramverk 179

5.4 Överenskommelser mellan lärosätena och UHR 182
5.4.1 Licenstjänst och antagningssystemet NyA 182
5.4.2 UHR:s antagningstjänst 183
5.4.3 Antagningsverksamhet på lärosätena 184

5.5 Tillämpning av bestämmelserna 185
5.5.1 Bedömningshandboken – manual för handläggningsarbetet 186
5.5.2 Tillämpningsbeslut – norm för samtliga lärosäten 188
5.5.3 Lokal tillämpning – beslut som gäller det egna lärosätet 192

5.6 Överklagande och tillsyn 196

5.7 Reflektioner 197

6 Sökande till högskolan 199

6.1 Identifierade utbildningar och sökande 199

6.2 Om statistiken 200
6.2.1 Några siffror om antagningen till höstterminen 2015 201

6.3 Sökande och antagna till program på grundnivå 202
6.3.1 Sökande till program på grundnivå 202
6.3.2 Antagna till program på grundnivå 210
6.4 Sökande och antagna utan tidigare högskoleutbildning 212
6.5 Konkurrenssituation och lägst meritvärde för antagning .. 214
6.6 Reflektioner 216

7 Kunskap om tillträdet till högskolan 219

7.1 Tillgängligt underlag 219
7.2 Studenters förkunskaper 220
7.2.1 Internationella kunskapsundersökningar 223
7.3 Övergripande om urvalet 225
7.4 Vad vet vi om betygen som urvalsinstrument? 228
7.4.1 Övergången från relativa till målrelaterade betyg 228
7.4.2 Betygens förmåga att förutsäga studieframgång 229
7.4.3 Finns betygsinflation? 232
7.4.4 Skolverkets uppföljning av betyg och studieresultat i gymnasieskolan 233
7.5 Vad vet vi om högskoleprovet som urvalsinstrument? 236
7.6 Vad vet vi om ”andra särskilda prov” som urvalsinstrument? 242
7.7 Reflektioner 243

8 Internationell utblick 245

8.1 Några gemensamma drag och skillnader 245
8.2 Behörighet till högre utbildning i andra länder 247
8.3 Urvalet 249
8.4 Betygens roll i tillträdet i några länder 252

8.5 Åtgärder för breddad rekrytering i samband med tillträde ... 256

8.6 Reflektioner ... 259

9 Ett nytt system – bedömning av vad som behöver göras ... 261

9.1 Utgångspunkter för nya bestämmelser ... 261
9.1.1 Målkonflikter i systemet ... 264

9.2 Överväganden om vad som behöver göras ... 265

9.3 Tillträde och breddad rekrytering ... 269

10 Utredningens förslag och överväganden ... 273

10.1 Sammanfattning av förslaget ... 273
10.1.1 Vägarna in i högskolan ... 275

10.2 Behörighet till högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare ... 276
10.2.1 Grundläggande behörighet ... 276
10.2.2 Särskild behörighet ... 294
10.2.3 Undantag från behörighetsvillkor ... 302
10.2.4 Behörighetskrav för utbildning som leder till yrkeslärarexamen ... 303
10.2.5 Konsekvenser för bestämmelserna om behörighet om ämnesbetyg införs i gymnasieskolan ... 303

10.3 Urval till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå som vänder sig till nybörjare ... 304
10.3.1 Fördelning av platser mellan olika urvalsgrunder ... 305
10.3.2 Betyg som urvalsgrund ... 308
10.3.3 Högskoleprovet ... 321
10.3.4 Lokalt beslutade urvalsgrunder ... 327
10.3.5 Vid i övrigt likvärdiga meriter ... 329
10.3.6 Urval för sökande med utländska meriter ... 330
10.3.7 Ändring och upphävande av övergångsbestämmelser ... 332

10.3.8 Konsekvenser för bestämmelserna om urval om ämnesbetyg införs i gymnasieskolan 334

10.4 Ändringar i förordningar utöver högskoleförordningen.... 335

10.5 Riksdag – regering – myndighet..... 335

10.6 Uppföljning och utvärdering..... 338

11 Genomförande av förslaget 339

11.1 Förberedelser inför införandet av de nya tillträdesbestämmelserna 339
11.1.1 Förberedelser för UHR 340
11.1.2 Förberedelser för statliga universitet och högskolor 341

11.2 Tidsplan för genomförandet 342

12 Konsekvenser av förslaget 345

12.1 Problemet och vad som ska uppnås..... 345

12.2 Förslag till ett öppnare och enklare tillträdessystem..... 346
12.2.1 Sammanfattning av förslaget..... 346
12.2.2 Alternativa förslag 348
12.2.3 Vilka som berörs av förslaget..... 348

12.3 Övergripande konsekvenser av förslaget..... 349

12.4 Konsekvenser enligt direktiven..... 353
12.4.1 Konsekvenser för olika grupper av sökande 353
12.4.2 Konsekvenser enligt principen om icke-diskriminering..... 357
12.4.3 Konsekvenser för statliga universitet och högskolor 357
12.4.4 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet (UHR)..... 359
12.4.5 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter 361
12.4.6 Konsekvenser för gymnasieskolan 362
12.4.7 Konsekvenser för den kommunala vuxenutbildningen..... 364
12.4.8 Konsekvenser för folkhögskolan..... 364

12.5 Konsekvenser för företag ... 364
12.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 364
12.7 Konsekvenser för den personliga integriteten ... 365
12.8 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ... 366
12.9 Förslagens överensstämmelse med EU-rätten ... 367
12.10 Ekonomiska konsekvenser ... 368
12.10.1 Kostnader för staten ... 368
12.10.2 Finansiering av förslagen ... 371
12.11 Vissa andra konsekvenser ... 372

Referenser ... 375

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:24 ... 385
Bilaga 2 Enkätfrågor till lärosäten ... 399
Bilaga 3 Internationell utblick inom tillträdesområdet ... 407
Bilaga 4 Kartläggning av lokalt beslutade urvalsgrunder ... 455

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av hela systemet för tillträde till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Utredningen ska lämna förslag till ett öppnare och enklare system.

Av direktiven till utredningen framgår bland annat att huvudvägen in i högskolan även fortsättningsvis ska vara gymnasieskolan, att det ska finnas flera vägar in i högskolan och att systemet ska möjliggöra ett livslångt lärande. Tillträdesbestämmelserna ska inte utestänga någon som har förutsättningar att klara högskolestudier, de ska säkerställa att endast de som har nödvändiga kunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen ska anses behöriga och de som har bäst förutsättningar att klara studierna ska antas när urval behöver göras. Bestämmelserna ska också sända önskvärda signaler till gymnasieeleverna. Tillträdessystemet ska vara hållbart över tid.

Utöver dessa utgångspunkter har utredningen beslutat om några ytterligare utgångspunkter för sitt arbete: tillträdesbestämmelserna ska vara till för att lösa tillträdet till högskolan och de ska så långt som möjligt vara förankrade i forskningen. Ett av problemen med de nuvarande tillträdesbestämmelserna är att det finns bestämmelser som enbart är till för att styra beteenden hos elever i gymnasieskolan och som inte bidrar till tillträdet. Att förslagen är förankrade i forskningen, där sådan finns att tillgå, är en kvalitetsfråga. Utöver detta har det varit viktigt för utredningen att göra internationella utblickar för att vidga perspektivet i diskussionerna om utformningen av ett nytt system.

Ytterligare en förutsättning för utredningen har varit att tillträdesbestämmelserna inte ska medföra att antagningen av studenter

blir obefogat komplicerad och alltför administrativt tung för ansvariga myndigheter.

Bakgrund

Behörighet och urval utgör tillträdessystemets två delar. Behörigheten, grundläggande för all högskoleutbildning och särskild för den specifika utbildningen, anger de krav på förkunskaper som ställs. Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska ett urval göras. Behörighet och urval fyller sålunda olika funktioner i systemet, men blandas ofta ihop. Hur tillträdesbestämmelserna utformas, framför allt urvalssystemet, har ett starkt signalvärde och påverkar elever i gymnasieskolan och deras val där. På motsvarande sätt påverkar gymnasieskolan tillträdet till högskolan. Tillträdesbestämmelserna gäller för all utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare, det vill säga oavsett om det är kurser eller program.

De nuvarande tillträdesbestämmelserna infördes i huvudsak till antagningen till höstterminen 2010. Förutom att den grundläggande behörigheten skärptes och de särskilda behörighetskraven organiserades på ett annat sätt, infördes så kallade meritpoäng. Meritpoäng skulle ges som ett tillägg till meritvärdet i urvalet för vissa kurser i matematik och språk som eleven hade valt i gymnasieskolan. Meritpoäng gavs också för vissa kurser som var särskilt betydelsefulla för den sökta utbildningen. De nya tillträdesbestämmelserna syftade också till att göra det svårare för sökande som i efterhand hade kompletterat sina betyg inom den kommunala vuxenutbildningen för att höja sitt meritvärde. Bestämmelserna har sedan de infördes förändrats vid ett flertal tillfällen. Skälen för dessa förändringar har varit dels att gymnasieskolan har förändrats, dels att bestämmelser om meritpoäng allt eftersom har införts för alla olika grupper av sökande med betyg. Tillträdesbestämmelserna har kritiserats för att vara komplexa och oöverskådliga på grund av alla ändringar och beslut som har inneburit kompensationer av olika slag för olika grupper av sökande. Från forskarhåll har det också ifrågasatts om det är de sökande med bäst förutsättningar att genomgå utbildningen som antas då urval behöver göras.

Tillträdesbestämmelserna behöver kunna ta hänsyn till meriter hos olika grupper av sökande. Meriterna varierar beroende på när

betyg har utfärdats och om betygen är från den svenska gymnasieskolan eller från något annat land. Sökande med andra meriter än från gymnasieutbildning eller motsvarande ska också omfattas av bestämmelserna. De flesta som tidigare har uppfyllt kraven för grundläggande behörighet ska fortfarande anses ha sådan behörighet. Studenterna har därför olika förkunskaper med sig in i högskolan eftersom kraven på grundläggande behörighet har varierat över tid. Samtidigt är det angeläget för det livslånga lärandet att tidigare beslut om grundläggande behörighet gäller framåt.

Sverige har ett enhetligt nationellt samordnat antagningssystem, vilket innebär att universitet och högskolor bland annat gemensamt bereder hur bestämmelserna i högskoleförordningen (1993:100) och Universitets- och högskolerådets (UHR) föreskrifter ska tillämpas. Att antagningen kan genomföras på ett smidigt sätt är viktigt inte minst på grund av den volym av sökande som lärosätena har att hantera. I antagningen till en hösttermin hanteras drygt 360 000 sökande till utbildning på grundnivå i det gemensamma systemet. Till det kommer sökande till utbildningar på avancerad nivå. Sammanlagt genomförs sju samordnade antagningsomgångar per år.

Det bedrivs lite forskning om tillträdet i Sverige, vilket utredningen anser märkligt eftersom tillträdesbestämmelserna påverkar så många människor och är en viktig del av lärosätenas ekonomi. Den forskning som finns, nationellt och internationellt, visar bland annat att betygen som urvalsinstrument har den bästa förmågan att kunna förutsäga studieframgång. Men sammantaget förklarar urvalsinstrumenten bara en liten del av studieframgången.

Den internationella utblick som utredningen har gjort visar att behörighetskraven i andra länder vanligtvis motsvarar en gymnasieexamen/studentexamen eller resultat från inträdesprov. Det tycks också vara relativt vanligt att man har särskilda kvoter eller vägar in för till exempel äldre studenter och minoriteter i syfte att bredda rekryteringen. När det gäller urvalet tycks det vara vanligt att lärosätena i andra länder har en större frihet än de svenska lärosätena att utforma sina urvalsgrunder. Ofta används olika typer av antagningsprov och olika slags meriter vägs också samman.

Utredningens bedömning av vad som behöver göras

Utredningen har i sina överväganden kommit fram till att förändringar i tillträdesbestämmelserna bör kunna göras inom de befintliga ramarna för vårt nuvarande system. Utredningen anser att den viktigaste åtgärden är att rensa systemet från sådant som gör dagens system komplicerat och oöverblickbart. Att göra systemet enklare och mer överblickbart är ett mål. Därför har också en högre grad av enkelhet varit en styrande princip då olika avvägningar har behövt göras. Sådant som inte direkt fyller någon funktion för tillträdet till högskoleutbildning bör tas bort. Bestämmelserna måste utformas så att de kan hantera olika grupper av sökande med olika slags meriter. Det behövs även tydligare och enklare vägar in i högskolan för personer som inte har en traditionell studiebakgrund. För att undvika att vi får ett system som behöver lappas och lagas för att kunna hantera olika grupper av sökande och meriter, förändringar i vår omvärld m.m., behöver vi ett system som inte är alltför statiskt utan kan hantera förändrade förutsättningar och nya grupper framöver. Det ökar möjligheterna att göra systemet mer hållbart över tid. Vägledande principer för förslaget har således varit enkelhet, att tillträdet ska värnas, att flera vägar in ger fler chanser och att det ska finnas incitament för att tillträdet blir en strategisk lärosätesfråga.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att de nya tillträdesbestämmelser i huvudsak träder i kraft den 1 januari 2022 och gäller för utbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022.

Utredningen anser att det är viktigt att tillträdesbestämmelserna utvärderas och följs upp. UHR bör få i uppdrag att utvärdera de nya tillträdesbestämmelserna i samband med att de införs och under en period framåt. I en sådan utvärdering bör det ingå att utvärdera effekter, bland annat för universitet och högskolor, gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och de sökande. Myndigheten bör också ha i uppdrag att kontinuerligt följa upp olika delar av bestämmelserna.

Grundläggande behörighet

Den grundläggande behörigheten definieras i dag genom att det i högskoleförordningen (1993:100) anges hur behörigheten kan uppnås och inte vad den består i, det vill säga vad som är minsta gemensamma nämnare för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. Utredningen föreslår att den grundläggande behörigheten i stället ska uttryckas i kompetenser. Det skulle tydliggöra vad som krävs av personer som inte kommer vägen från gymnasieskolan Det behöver också vara tydligt på vilka olika sätt de aktuella kompetenserna kan uppnås och även det bör regleras i högskoleförordningen. Särskilt viktiga är kompetenser inom det svenska och det engelska språket, vetenskapligt förhållningssätt, förmåga att kunna belysa frågor ur flera perspektiv, problemlösningsförmåga, förmåga att kunna dra slutsatser och argumentera för dessa samt övrig kompetens som är nödvändig för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. Utredningen föreslår att UHR ska få meddela närmare föreskrifter om de nödvändiga kompetenserna.

En sökande som har en avlagd högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska anses uppfylla dessa krav på kompetenser. Detsamma gäller en sökande som har en avlagd yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, och har godkänt betyg i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen. Även de som har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar nämnda utbildningskrav ska anses uppfylla kraven på nödvändiga kompetenser. Grundläggande behörighet ska fortsatt även den anses ha som är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till högre utbildning.

Det är angeläget att på ett effektivt sätt kunna ta till vara kompetensen hos personer med arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller utbildning och på så sätt underlätta det livslånga lärandet. Det behövs därför en bestämmelse som på ett annat sätt än genom dagens bedömning av reell kompetens gör det möjligt att uppfylla kraven för grundläggande behörighet. Utredningen föreslår därför att ett nationellt behörighetsprov införs för dem som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom gymnasial utbildning eller motsvarande. I behörighetsprovet prövas en persons kompetens inom de

områden som anges ovan. För att få skriva behörighetsprovet föreslår utredningen en åldersgräns på 24 år. Motivet till en åldersgräns på 24 år är att en person då har haft en teoretisk möjlighet att genomgå en treårig gymnasieutbildning i gymnasieskolan eller inom den kommunala vuxenutbildningen. Provet bör utformas så att det också kan ge ett meritvärde så att målgruppen för provet även har möjlighet att delta i ett urval med en sådan merit och inte endast hänvisas till högskoleprovet. Behörighetsprovet ska först prövas på försök innan slutligt beslut fattas. Försöksverksamheten föreslås pågå under perioden från hösten 2017 till och med 2024.

Det kommer att finnas personer som av någon anledning väljer att inte göra behörighetsprovet eller inte uppfyller ålderskravet på 24 år för att få skriva provet. För dem ska möjligheten att bli bedömd för grundläggande behörig på reell kompetens finnas kvar. För grundläggande behörighet genom reell kompetens ska det krävas att den sökande genom utbildning, praktisk erfarenhet eller annan omständighet har fått nödvändig kompetens. Om en bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet har gjorts genom en validering, bör det också kunna ge ett meritvärde i form av ett omdöme.

Grundläggande behörighet ska också den anses ha som har uppfyllt kraven för grundläggande behörighet enligt äldre bestämmelser.

Särskild behörighet

De krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven ska också kunna vara av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Utredningen föreslår att systemet med områdesbehörigheter avskaffas eftersom det har visat sig att systemet inte fungerar optimalt och att systemet inte är ändamålsenligt.

Utredningen föreslår att UHR fastställer vilka särskilda behörighetskrav i form av kunskaper från kurser från gymnasieskolan som ska gälla för utbildning som påbörjas på grundnivå, vänder sig till nybörjare och som leder till en yrkesexamen. UHR fastställer också de särskilda behörighetskraven för utbildning som leder till en konstnärlig examen. I stället för krav på kunskaper från kurser

från gymnasieskolan ska ett lärosäte få uppställa krav på godkänt resultat på ett konstnärligt prov för sådana program.

Utredningen föreslår vidare att universitet och högskolor fastställer kraven för utbildning som leder till en generell examen och för fristående kurser. Om lärosätena får större frihet att fastställa de särskilda behörighetskraven kan de tydligare utgå från de specifika behov av förkunskaper som är nödvändiga för en viss utbildning. För att dessa krav inte ska bli alltför varierande och för att gymnasieskolan och vuxenutbildning ska veta vilka kurser som behöver erbjudas, ska det finnas ett antal identifierade möjliga kurser för lärosätena att välja bland då de ska sätta samman sina behörighetskrav. Dessa kurser bör motsvaras av dem som i dag ingår i områdesbehörigheterna och fastställas av UHR. Om lärosätena vill ställa andra krav än vad UHR har fastställt ska universitet och högskolor ansöka om tillstånd om att få använda andra krav hos myndigheten. Sådana krav kan vara kunskaper från kurser eller andra villkor som är nödvändiga för utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Den särskilda behörigheten ska också kunna uppnås genom reell kompetens.

Det bör liksom i dag inte gå att ställa högre betygskrav än E som särskilt behörighetskrav. Utredningen bedömer att det skulle vara en felaktig signal att skicka till gymnasieskolan att det betyg som är godkänt där inte räcker för att bli behörig till en högskoleutbildning. Behörighetskrav som innebär högre betyg än E/godkänt skulle kunna få oönskade effekter för betygssättningen i gymnasieskolan. Det skulle kunna sätta press på lärare att sätta ett högre betyg än vad en elevs kunskaper motsvarar.

Urvalsgrunder och fördelning av platser mellan olika urvalsgrunder

Betyg och högskoleprov föreslås finnas kvar som generella urvalsinstrument och lokalt beslutade urvalsgrunder som en möjlighet att använda för lärosätena. Utifrån det faktum att det inte behöver göras något urval eller att det är liten konkurrens om platserna till en majoritet av utbildningarna på grundnivå, bedömer utredningen att det inte finns behov av ytterligare generella urvalsgrunder. Det måste vara varje lärosäte som bedömer behovet av urvalsgrunder utöver betyg

och högskoleprovsresultat till sina olika utbildningar. Utredningens förslag innebär att de flesta sökande till högskolan har möjlighet att konkurrera i minst två urvalsgrupper när urval behöver göras.

När ett urval bland de behöriga sökande behöver göras, ska flest platser fördelas på grundval av betyg. Minst 15 procent av platserna ska fördelas på grundval av resultat på högskoleprovet. Lärosätena ska också kunna välja att fördela platser på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder. Om ett lärosäte skulle vilja fördela maximal andel platser på lokalt beslutade urvalsgrunder och minsta möjliga andel platser på högskoleprovsresultat, skulle fördelningen med den föreslagna principen för platsfördelning bli 43 procent på betyg, 42 procent på lokalt beslutade urvalsgrunder och 15 procent på högskoleprovsresultat. Lärosätena bör fortfarande få göra en annan platsfördelning efter tillstånd från UHR och även i fortsättningen själva få besluta om en annan platsfördelning för utbildningar som leder till en konstnärlig examen.

Urval på grundval av betyg

En viktig utgångspunkt för bestämmelserna om betygsurvalet är att de ska vara enkla och överblickbara. Urvalet behöver kunna hantera alla grupper av sökande med betyg utan att olika kompensatoriska bestämmelser behövs. Det ökar möjligheten att bestämmelserna blir mer hållbara över tid.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det ovanstående att det ska finnas två grupper inom betygsurvalet: en grupp för sökande med svenska och utländska gymnasiebetyg eller motsvarande och en grupp för omdöme från folkhögskola, det föreslagna behörighetsprovet respektive en valideringsprocess. Platser mellan de två betygsgrupperna fördelas utifrån antalet behöriga sökande.

Den nuvarande betygsgruppen för sökande med betyg som i efterhand har kompletterats för behörighet eller för att höja meritvärdet tas bort. De som har kompletterat sina betyg för att uppnå kraven på behörighet, föreslås i stället konkurrera i betygsgruppen tillsammans med sökande med betyg direkt från gymnasieskolan eller motsvarande utbildning och sökande med utländska betyg. Underkända betyg i kurser som inte krävs för behörighet och som i efterhand har kompletterats ska få tillgodoräknas som ett E i merit-

värderingen. Intyg efter behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor och dokumenterat studieresultat från folkhögskola ska ges ett meritvärde som motsvarar betyget E. Utredningen föreslår att övriga former av kompletteringar inte ska få användas i urvalet.

Utredningen föreslår att systemet med meritpoäng avskaffas från och med antagningen till höstterminen 2022. Den främsta anledningen till detta är att utredningen inte anser att det är tillträdet till högskolan som ska åtgärda sådant som bör åtgärdas på en annan utbildningsnivå, i det här fallet att få elever i gymnasieskolan att läsa mer avancerade kurser i matematik och språk. Om dessa kurser bedöms vara helt nödvändiga för att en student ska kunna tillgodogöra sig en utbildning, bör de i stället vara särskilda behörighetskrav. Det gäller framför allt de högre kurserna i matematik och i engelska. När det gäller ämnet moderna språk, anser utredningen att det bör utredas vidare vilka åtgärder som kan behövas för att få fler elever i gymnasieskolan att läsa moderna språk.

Urval på grundval av resultat på högskoleprovet

Utredningens förslag innebär att högskoleprovet är kvar som ett generellt urvalsinstrument, men med en något begränsad roll jämfört med i dag. Det är en viktig signal till gymnasieelever att studierna i gymnasieskolan ska prioriteras så länge man är elev där och att man därefter kan genomföra högskoleprovet, som en andra chans. Samtidigt är det viktigt att det finns ytterligare urvalsgrunder även för dem som kommer direkt från gymnasieskolan eftersom det kan fungera just som en andra chans och minska stressen i gymnasieskolan.

Utredningen föreslår att det införs en nedre åldersgräns på 19 år för att få genomföra högskoleprovet. Det innebär i praktiken att högskoleprovet får genomföras först under sista terminen i gymnasieskolan. Det behöver dock finnas möjlighet att göra undantag från denna åldersgräns, till exempel om eleven tar sin gymnasieexamen innan denne fyllt 19 år.

I syfte att förbättra högskoleprovets prognosförmåga, föreslår utredningen att resultatet från provets två delar – den verbala och den kvantitativa – ska kunna viktas på olika sätt beroende på utbildningens karaktär och inriktning. Genom en viktning kan lärosätena

också tydliggöra för de sökande vilka färdigheter som är särskilt betydelsefulla för den sökta utbildningen. Det har ett viktigt signalvärde. Även när det gäller högskoleprovet behöver lärosätena kunna utgå från de specifika utbildningarnas förutsättningar och behov på ett bättre sätt än i dag. Högskoleprovet är ett mindre bra urvalsinstrument för vissa utbildningar, men genom en viktning antas prognosförmågan förbättras något. UHR föreslås få föreskriva om vilka viktningar som ska kunna användas.

Giltighetstiden för ett högskoleprovsresultat kortas från fem till tre år. I dag kan en person skriva högskoleprovet obegränsat med gånger. Utredningen föreslår att en person ska få genomföra ytterligare två högskoleprov under ett provs giltighetstid, vilket innebär att en person kan göra högskoleprovet tre gånger under tre år.

Lokalt beslutade urvalsgrunder

Utredningen anser att det är angeläget att det finns lokalt beslutade urvalsgrunder. Universitet och högskolor ska därför kunna välja att fördela en viss andel av platserna på grundval av urvalsgrunder som de själva har fattat beslut om även i fortsättningen. Lokalt beslutade urvalsgrunder används i dag i begränsad omfattning. De motiv som lärosäten som använder urvalsgrunden anger är framför allt att det gör det möjligt att kunna anpassa urvalsgrunder till olika utbildningars behov och förutättningar och att olika urvalsinstrument även kan användas i syfte att attrahera sökande med vissa kunskaper och erfarenheter.

En av högskolan beslutad urvalsgrund ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen. Betyg och högskoleprovsresultat ska kunna användas inom ramen för denna grund, men på ett annat sätt än vad som görs inom betygs- och provurvalet. Även en sammanvägning av olika meriter ska kunna göras, till exempel av vissa betyg och resultat från en intervju.

Urval för sökande med utländska meriter

I utredningens uppdrag har det ingått att särskilt analysera behovet av urvalsgrunder för gruppen sökande med utländska meriter. Utredningen anser inte att det bör införas några generella urvalsgrunder

särskilt för den här gruppen av sökande. Det bör inte heller göras något generellt undantag från kravet på svenska för personer med annat modersmål än svenska. Det är varje lärosäte som måste fatta sådana beslut utifrån den specifika utbildningens krav.

Utredningen anser att förslagen om att behörighetsprovet och en valideringsprocess ska kunna ge ett meritvärde, kan gagna bland annat den här gruppen av sökande. Inte minst för personer som har bristfällig eller ingen dokumentation, kan ett omdöme från en valideringsprocess innebära att de kan konkurrera om platser utan att endast vara hänvisade till högskoleprovet. Utredningen anser också att det är viktigt att personer som ingår i en etableringsinsats och som önskar gå vidare till högskoleutbildning, blir så förberedda som möjligt för det under etableringsinsatsen.

Summary

The inquiry's mission and points of departure

The inquiry's mission is to conduct a review of the entire admissions system for higher education courses and study programmes that begin at first-cycle level and are intended for new entrants. The inquiry is to provide proposals for a system that is more transparent and simpler.

The inquiry's points of departure state that upper-secondary school is to remain the main route into higher education, that there should be more routes into higher education and that the system should make lifelong learning possible. The admissions regulations must not exclude anyone who has the potential to complete higher education, they must ensure that only candidates who have the necessary knowledge for a study programme are considered eligible, and those who are best equipped to complete the course or study programme shall be admitted when a selection is needed. The regulations must also send out the right signals to upper-secondary school pupils. The admissions system has to be sustainable over time. In addition to these points of departure, the inquiry has decided on some additional points of departure for its work: the purpose of the admissions regulations is to settle matters concerning higher education admissions and they are to be grounded as far as possible in research. One of the problems with the current admissions regulations is that they contain provisions which exist solely to control the behaviour of upper-secondary school pupils and do not contribute to the admissions process. The stipulation that the proposals be grounded in research, where such is available, is a matter of quality. In addition to this, it has been important for the inquiry to examine what happens internationally in order to broaden its perspective in discussions concerning the design of a new system.

Another prerequisite for the inquiry was that the regulations must not make the admission of students an unduly complicated process and an excessive administrative burden for the authorities responsible.

Background

The two parts of the admissions system are entry requirements and selection. The entry requirements – "general" for all higher education and "specific" for individual programmes – stipulate the prior knowledge required. If it is not possible to admit all eligible applicants to a study programme, a selection is to be made. Entry requirements and selection thus have different functions in the system, but the two are often confused. The design of the admissions regulations, especially the selection system, sends out a strong signal and influences pupils in upper-secondary schools and the choices they make there. Similarly, upper-secondary school have an impact on admission to higher education institutions.

The current admissions regulations were introduced for admissions to the autumn semester of 2010. In addition to a tightening of general entry requirements and a reorganisation of the special entry requirements, credit increments were introduced. Credit increments were to be awarded for certain courses in mathematics and languages that the pupils had chosen in upper-secondary school as a supplement to the merit rating when making the selection. Credit increments were also awarded for certain courses that were of particular relevance to the course or study programme being applied for. The new admissions regulations also aimed to make it more difficult for applicants who had later supplemented their grades in municipal adult education in order to increase their merit rating. Since their introduction, the regulations have been amended on a number of occasions. The reasons for these amendments were that the upper-secondary school has changed and that the regulations concerning credit increments have gradually been introduced for all different groups of applicants who have grades. The admissions regulations have been criticised for being complex and confusing because of all the amendments and decisions that have involved various types of compensation for different groups of applicants.

Researchers have also questioned whether the applicants with the best chances of completing the course or study programme are being admitted when a selection needs to be made.

The admissions regulations need to take into account the qualifications of various groups of applicants. These qualifications vary depending on when the grades have been awarded and whether the grades are from a Swedish upper-secondary school or from another country. The majority of people who have previously fulfilled the general entry requirements must still be considered to have the same eligibility. Students therefore bring different prior knowledge with them to university as the general entry requirements have varied over time. At the same time, it is important to lifelong learning that previous decisions concerning general entry requirements remain valid.

Sweden has a uniform, nationally coordinated admissions system, which means that higher education institutions collectively decide how the provisions of the Swedish Higher Education Ordinance (1993:100) and the Swedish Council for Higher Education's regulations are to be applied. It is important that admissions can be dealt with in a smooth manner, not least because of the high volume of applicants that higher education institutions have to process. Over 360,000 applicants to first-cycle courses and study programmes are processed in the shared system over the course of an autumn semester admissions' round. In addition to this, there are applicants to second-cycle course and study programmes. There are a total of seven coordinated admissions rounds per year.

Very little research is conducted into admissions in Sweden. This is something the inquiry finds remarkable as the admissions regulations affect so many people and are an important part of the higher education institutions' finances. Existing research, both domestic and international, reveals that, as an instrument of selection, grades are the most reliable means of predicting educational outcomes. But as a whole, the instruments of selection shed light on only a small part of educational outcomes.

The international perspective the inquiry gained has revealed that the entry requirements in other countries normally correspond to an upper-secondary qualification/school-leaving examination or the results of an entrance examination. It also thought to be relatively normal to have specific quotas or entry routes for older

students and minorities, for example, with the aim of widening recruitment. With regard to selection, it seems to be more common for higher education institutions in other countries to have greater freedom to formulate their own selection criteria than Swedish institutions. Various types of entrance examination are often used, and various types of qualification are also taken into account.

The inquiry's assessment of what needs to be done

In its considerations, the inquiry has come to the conclusion that it should be possible to make amendments to the admissions regulations within the existing framework of our current system. The inquiry believes the most important course of action to be to clear the system of elements which make today's system complicated and confusing. One of its goals is to make the system simpler and more comprehensible. For this reason, a greater degree of simplicity has been a guiding principle when various aspects have needed to be taken into consideration. Elements that do not have a function directly linked to admissions to higher education should be removed. The regulations must be formulated in such a way that they are able to handle various groups of applicants with different types of qualification. There is also a need for clearer and simpler routes into higher education for people who do not have a traditional educational background. To avoid ending up with a system that needs to be patched and fixed in order to handle various groups of applicants and qualifications, changes in the world around us, etc., we need a system that is not overly static; a system that is able to cope with altered conditions and new groups in the future. This will increase the chances of making the system more sustainable over time. The guiding principles for the proposal have thus been simplicity, that admissions are to be safeguarded, that more entry routes provide more opportunities and that higher education institutions are to be incentivised to make admissions a strategic matter.

The inquiry's proposals

The inquiry proposes that the new admissions regulations come into force in essence on 1 January 2022 and apply to courses and study programmes commencing after 31 July 2022.

The inquiry considers it important that the admissions regulations are evaluated and followed up. The Swedish Council for Higher Education should be tasked with evaluating the new admissions regulations when they are introduced and for some time thereafter. Such an evaluation should take into account the impact on universities and university colleges, upper-secondary schools, municipal adult education and applicants, among others. The Council should also get the mission to continuously following up various parts of the regulations.

General entry requirements

General entry requirements are currently defined through the Higher Education Ordinance (1993:100) stating how they can be achieved but not what they consist of, i.e. what is the lowest common denominator for the ability to benefit from a university education. The inquiry proposes that, instead, the general entry requirements be expressed in terms of competence. This would clearly set out what is required of applicants who are not taking the entry route from upper-secondary school. The various ways in which the relevant competence can be achieved also needs to be made clear and this should also be regulated in the Higher Education Ordinance. Of particular importance are competence in Swedish and English, academic approach, the capacity to highlight issues from several different perspectives, problem-solving ability, the ability to draw conclusions and make a case for these, and other competence that is necessary in order to benefit from higher education. The inquiry proposes that the Swedish Council for Higher Education issue more detailed regulations concerning the necessary competence.

An applicant with a university entrance qualification from upper-secondary school or municipal adult education (upper-secondary level) shall be considered to have met these competence requirements. The same applies to an applicant who has an upper-secondary vocational diploma from upper-secondary school or municipal adult

education (upper-secondary level) and has passed the courses in Swedish or Swedish as a second language and English required for a university entrance qualification. Applicants with a Swedish or foreign education that is equivalent to the specified educational requirements will also be considered to have met the necessary competence requirements. The general entry requirements shall also be considered to be fulfilled by any resident of Denmark, Finland, Iceland or Norway who is eligible for admission to higher education there.

It is vital that we are able to effectively utilise the expertise of people with professional experience, other experience or education and thus facilitate lifelong learning. It is therefore necessary to have a regulation that makes it possible to meet the general entry requirements in ways other than through the current system of assessment of prior learning. The inquiry therefore proposes that a national entrance examination be introduced for those who do not meet the general entry requirements through upper-secondary education or equivalent. This entrance examination will test the individual's expertise in the aforementioned areas. The inquiry proposes that the minimum age for taking the test be set to 24. The justification for a minimum age of 24 is that someone thus has a possibility of undergoing a three-year upper-secondary education, whether at upper-secondary school or within municipal adult education. The examination should be formulated in such a way that it can also give a merit rating so that those who are in the target group for the examination also have the opportunity to participate in a selection process with this qualification instead of simply being referred to the SweSAT. The entrance examination shall first be tested on a trial basis before a final decision is made. It is proposed that the trial take place in the period from autumn 2017 to 2024.

There will be people who, for one reason or another, choose not to take the entrance examination or who do not fulfil the minimum age requirement of 24 for taking the examination. These people will still have the opportunity to be assessed in relation to the general entry requirements based on their prior learning. In order to meet the general entry requirements on the basis of prior learning, the applicant will be required to have acquired the necessary expertise via education, practical experience or other circumstances.

Anyone who has previously been considered to meet the general entry requirements in accordance with older regulations shall still be considered to meet these requirements.

Specific entry requirements

The specific entry requirements that are set must be essential to the ability to benefit from the course or study programme. These requirements could also be of significance to the professional field for which the course or study programme prepares students. The inquiry proposes that the system of field-specific entry requirements be abolished as it has proved unsuitable and not to function optimally.

The inquiry proposes that the Swedish Council for Higher Education establish which specific entry requirements are to apply in terms of knowledge from courses from upper-secondary school for study programmes that begin at first-cycle leveland lead to a professional qualification. The Swedish Council for Higher Education also establishes the specific requirements for study programmes that lead to a qualification in the fine, applied and performing arts. Instead of requirements for knowledge obtained from courses from upper-secondary school, a higher education institution shall be able to stipulate for such programmes that a pass be achieved in an artistic entrance examination.

The inquiry also proposes that universities and university colleges establish the requirements for study programmes that lead to a general qualification and for freestanding courses. If higher education institutions are afforded greater freedom to establish the specific entry requirements, these can be more clearly based on the specific prior knowledge necessary for a certain course or study programme. To prevent these requirements being overly varied and so that upper-secondary schools and adult education institutions are aware of which courses need to be offered, there must be a number of identified potential courses from among which the higher education institutions are able to choose when they draw up their entry requirements. These courses should correspond to those that are currently included in the field-specific entry requirements and established by the Swedish Council for Higher Education. If higher education

institutions wish to set requirements other than those established by the Swedish Council for Higher Education, they shall apply to the Swedish Council for Higher Education for permission to use other requirements. Such requirements may be knowledge obtained from courses or other conditions that are either necessary for the course or study programme or are of significance to the professional field for which the course or study programme prepares students. It should also be possible to fulfil the specific entry requirements through prior learning.

As is the case today, it should not be possible to set a grade requirement higher than an E (pass) as a specific entry requirement. The inquiry's assessment is that it would be the wrong signal to send to upper-secondary school that grades considered a pass do not count towards entry into higher education. The requirement for a grade higher than E could result in pressure on teachers to award a grade that is higher than that merited by the pupil's knowledge.

Selection criteria and the allocation of places between different selection criteria

It is proposed that grades and the SweSAT remain as general instruments of selection and that locally determined selection criteria be an option for higher education institutions. Based on the fact that for the majority of first-cycle courses and study programmes selection is not necessary or there is little competition for places, the inquiry's assessment is that there is no need for additional general selection criteria. It must be up to each individual higher education institution to assess whether selection criteria are required in addition to grades and results of the SweSAT for their various courses and study programmes. The inquiry's proposal means that most applicants to higher education have the opportunity to compete in at least two selection groups when selection is necessary.

When it is necessary to make a selection from among the eligible applicants, the majority of places shall be allocated on the basis of grades. At least 15 per cent of the places shall be allocated on the basis of the results of the SweSAT. Higher education institutions will also be able to choose to allocate places on the basis of locally determined selection criteria. Should a higher education institution wish to allocate a maximum proportion of places on the basis of

locally determined selection criteria and the lowest possible proportion of places on the basis of the SweSAT the distribution with the proposed principle for allocation of places would be 43 per cent on grades, 42 per cent on locally determined selection criteria and 15 per cent on results of the SweSAT. Higher education institutions should still be able to allocate places in a different manner after having obtained permission from the Swedish Council for Higher Education and will continue to be permitted to decide to allocate places differently for programmes which lead to a qualification in the fine, applied and performing arts.

Selection on the basis of grades

One important point of departure for the provisions concerning selection on the basis of grades is that they are to be simple and comprehensible. The selection process must be able to handle all groups of applicants who have grades without needing various compensatory provisions. This increases the likelihood of the regulations being more sustainable over time.

In light of the above, the inquiry proposes that there be two groups within the grade-based selection process: one group containing applicants who have Swedish and foreign final school grades or equivalent and one group containing those who have assessments from folk high school, the proposed entrance examination or a validation process. Places are allocated between the two groups on the basis of the number of eligible applicants.

The current grade group for applicants who have grades that have been supplemented at a later stage in order to meet entry requirements or to raise their merit rating is removed. It is proposed that anyone who has supplemented their grades in order to meet the entry requirements instead compete in the grade group together with applicants who have grades straight from upper-secondary school or equivalent and applicants who have foreign grades. Certificates from access programmes at universities and university colleges and documented credits awarded from folk high schools will be given a merit rating equivalent to an E grade. The inquiry proposes that it not be permitted to use other forms of supplementation in the selection process.

The inquiry proposes that the system of credit increments be abolished as of admissions to the autumn semester of 2022. The inquiry does not believe that higher education admissions should be used to solve what should be solved at another educational level, in this case, inducing upper-secondary school pupils to study more advanced courses in mathematics and languages. If these courses are deemed entirely necessary in order for a student to benefit from a course or study programme, they should instead constitute specific entry requirements. This applies particularly to the higher level courses in mathematics and English. With regard to the subject of modern languages, the inquiry believes that there should be further investigation into what action may be needed in order to get more upper-secondary school pupils to study modern languages.

It is important that those who have had their competence validated for the general entry requirements also be able to receive a merit rating from such a validation process. For example, these may be people who have come to Sweden and who have insufficient or no documentation of their qualifications. The reason for proposing that these applicants and applicants with assessments from the entrance examination compete for places in the same group as applicants with student assessments from folk high schools is that these assessments will not be comparable with grades.

Selection on the basis of the SweSAT

The inquiry's proposal involves the SweSAT remaining as a general instrument of selection, but with a somewhat more limited role than at present. It is an important to send a signal to upper-secondary school pupils that their studies in upper-secondary school are to be prioritised as long as they remain pupils there and that the SweSAT can be taken subsequently, as a second chance. At the same time, it is important that there are additional selection criteria, even for those coming straight from upper-secondary school, as these can function as a second chance.

The investigation proposes the introduction of a minimum age of 19 for taking the SweSAT. In practice, this means that the test may not be taken until the final semester of upper-secondary school. However, it needs to be possible to make exceptions to this

age limit, for example for pupils gaining their upper-secondary qualification before the age of 19.

With the aim of improving the prognostic capability of the SweSAT, the inquiry proposes that it be possible to give different weighting to the results of the two parts of the test – the verbal and the quantitative – depending on the character and specialisation of the course or study programme. By applying this different weighting, higher education institutions can also make it clear to applicants what skills are of particular importance to the course or study programme they are applying for. This has an important value as a signal. It is also pertinent with regard to the SweSAT that higher education institutions have the ability to base their decisions on the prerequisites and needs of the specific course or study programme in a way that is better than that currently in use. The test is less effective as an instrument of selection for certain courses and study programmes, but it is assumed that applying a weighting improves its prognostic capability. It is proposed that the Swedish Council for Higher Education stipulate what types of weighting it is possible to apply.

The period of validity of SweSAT results is shortened from five to three years. It is currently possible for an individual to take the test an unlimited number of times. The inquiry proposes that a person be allowed to take the SweSAT an additional two times during the test's validity period, which means that a person can take the test three times over a three-year period.

Locally determined selection criteria

The inquiry considers it important that there are locally determined selection criteria. Universities and university colleges will therefore be able to continue to choose to allocate a certain number of places based on the selection criteria that they themselves have determined. Locally determined selection criteria are currently used to a limited extent. The justifications given by those higher education institutions that use selection criteria are primarily that this makes it easier to adapt selection criteria to the needs and prerequisites of different courses and study programmes and that various instruments of selection can also be used with the aim of attracting applicants who have specific knowledge and experience.

A selection criterion determined by a higher education institution shall consist of a set of objective circumstances that are of significance to the course or study programme. It shall be possible for grades and results from the SweSAT to be used within the scope of this criterion, but in a manner that is different to that used in the grade and test-based selection process. An appraisal of different qualifications shall also be possible, for example of certain grades and results from an interview.

Selection process for applicants with foreign qualifications

The inquiry's remit has included specifically analysing the need for selection criteria for applicants with foreign qualifications. The inquiry does not believe that any general selection criteria should be introduced specifically for this group of applicants. Nor should a general exemption be made from the Swedish language requirement imposed on individuals with a mother tongue other than Swedish. It is up to each individual higher education institution to make such decisions on the basis of the requirements of the specific course or study programme.

The inquiry is of the opinion that the proposals regarding the possibility of a merit rating being provided by the entrance examination and a validation process could benefit this group of applicants, among others. An assessment from a validation process may mean that applicants, especially those who have insufficient or no documentation, are able compete for places without simply being referred to the SweSAT. The inquiry also believes it to be important that people who are taking part in an establishment initiative and wish to continue on to higher education be prepared for this to the greatest possible extent during the establishment initiative.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100)[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
20 §[2]	
För alla högskolor i Sverige ska det finnas ett gemensamt högskoleprov.	
Universitets- och högskolerådet ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet. Ett sådant provresultat är giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller *fem* år efter provtillfället.	Universitets- och högskolerådet ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet. Ett sådant provresultat är giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller *tre* år efter provtillfället.
De högskolor som ska använda provet som urvalsgrund ska genomföra provet. Detta får ske i samverkan mellan högskolorna. Provet får även genomföras av Universitets- och högskolerådet.	

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

[1] Förordningen omtryckt 1998:1003.
[2] Senaste lydelse 2014:1012.

2. Resultat på ett högskoleprov som har genomgåtts före den 1 januari 2019 är fortfarande giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller fem år efter provtillfället.

1.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100)[1].

dels att 7 kap. 9 § ska upphöra att gälla,

dels att punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2006:1054) om ändring i den förordningen ska upphöra att gälla,

dels att punkt 3 och 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2011:1020) om ändring i den förordningen ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 7 kap. 10 a § ska betecknas 7 kap. 9 §,

dels att 7 kap. 5, 6, 8, nya 9, 9 a–13, 18–21, 23–26, 31, 32 och 32 a §§ och bilaga 3 till förordningen ska ha följande lydelse,

dels att punkt 5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2006:1054) om ändring i den förordningen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 7 kap. 5 a, 5 b, 10 a, 12 a, 20 a, 21 a och 26 a §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före rubriken ”Särskild behörighet” ska införas en ny paragraf, 7 kap. 7 §, närmast före rubriken ”Urval – platsfördelning” en ny paragraf, 7 kap. 12 b §, närmast före rubriken ”Urval – högskoleprovet” en ny paragraf, 7 kap. 19 a §, och närmast före rubriken ”Anstånd med studier och studieuppehåll för utbildning på grundnivå eller avancerad nivå” en ny paragraf, 7 kap. 32 b §, av följande lydelse.

---

[1] Förordningen omtryckt 1998:1003.
Senaste lydelse av
7 kap. 9 § 2007:666
punkt 4 2012:529
punkt 3 2013:1008
punkt 4 2012:712.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 kap.
	5 §[2]
Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare har den som	Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare har den som *har*
1. avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå,	*1. nödvändiga kompetenser inom det svenska och engelska språket,*
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,	*2. vetenskapligt förhållningssätt,*
3. har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar kraven i 1 eller 2,	*3. förmåga att kunna belysa frågor ur flera perspektiv,*
4. är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till högre utbildning, eller	*4. problemlösningsförmåga,*
5. genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.	*5. förmåga att kunna dra slutsatser och argumentera för dessa, och*
Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om kraven i första stycket 3.	*6. övrig kompetens som är nödvändig för att kunna tillgodogöra sig sådan utbildning.*
	Hur en sökande kan visa att han eller hon har nödvändiga

[2] Senaste lydelse 2012:712.

kompetenser enligt första stycket 1–6 anges i 5 a och 5 b §§.

Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om de kompetenser som är nödvändiga enligt första stycket 1–6 för att studenter ska kunna tillgodogöra sig utbildning som påbörjas på grundnivå.

5 a §

En sökande ska anses ha sådana nödvändiga kompetenser som anges i 5 § om sökanden

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

2. har 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, inklusive krav på kunskaper i svenska eller svenska som andraspråk, eller

4. har ett godkänt resultat på ett sådant behörighetsprov som avses i förordningen (0000:0000) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning.

Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om kraven i första stycket 3.

5 b §

En sökande har grundläggande behörighet enligt 5 § om sökanden genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet kan visa sådana nödvändiga kompetenser som anges i samma paragraf.

6 §[3]

Den som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska ska ha de kunskaper i svenska som behövs.

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.

En sökande som avses i första stycket och som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska ska *dock* ha de kunskaper i svenska som behövs *för att anses ha grundläggande behörighet.*

Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om kravet i *första* stycket. Den som har finska som modersmål och har haft svenska som ämne i finskt gymnasium eller motsvarande finsk skolform under tre år *eller mer* ska dock anses

Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om kravet i *andra* stycket. Den som har finska som modersmål och har haft svenska som ämne i finskt gymnasium eller motsvarande finsk skolform under *minst* tre år ska dock anses ha

[3] Senaste lydelse 2012:712.

ha de kunskaper i svenska som behövs.	de kunskaper i svenska som behövs.
	7 §[4]
	Även en sökande som enligt äldre bestämmelser har uppfyllt kraven för grundläggande behörighet till grundläggande högskoleutbildning eller utbildning som påbörjas på grundnivå ska anses ha grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare. Detta gäller dock inte äldre bestämmelser om sådan grundläggande behörighet som avses i 7 kap. 7 § i dess lydelse före den 1 januari 2008.
8 §[5]	
De krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse	De krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen *eller vara av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för*. Kraven får avse
1. kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper, *och*	1. kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper,
2. andra villkor som *betingas av* utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.	*2. godkänt resultat på ett konstnärligt prov för en utbildning som leder till en konstnärlig examen, och*
	3. andra villkor som *är nödvändiga för* utbildningen eller är

[4] Tidigare 7 § upphävd genom 2007:644.
[5] Senaste lydelse 2011:1020.

av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Särskild behörighet har också den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

9 §[6]

Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om *vilken områdesbehörighet* som ska gälla för ett utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en sådan yrkesexamen som anges i bilaga 2 till denna förordning (examensordningen).

Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om *vilka krav på särskild behörighet enligt 8 § första stycket 1* som ska gälla för ett utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en sådan yrkesexamen *eller konstnärlig examen* som anges i bilaga 2 till denna förordning (examensordningen).

9 a §[7]

Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska finnas.

I stället för krav enligt 9 § får en högskola uppställa krav på godkänt resultat på ett konstnärligt prov enligt 8 § första stycket 2 för särskild behörighet till utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en sådan konstnärlig examen som anges i bilaga 2 till denna förordning.

10 §[8]

Högskolan får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, bestämma vilka *områdesbehörigheter* som *skall* gälla för andra utbild-

Högskolan får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, bestämma vilka *krav enligt 8 § första stycket 1* som *ska* gälla för andra

[6] Senaste lydelse av tidigare 7 kap. 10 a § 2012:712.
[7] Senaste lydelse 2012:712.
[8] Senaste lydelse 2007:666.

ningar än de som avses i *10 a §*.	utbildningar än de som avses i *9 §*.
	10 a § *Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om vilka kurser i gymnasieskolan som krav enligt 10 § får avse.*
11 §[9]	
Om det finns särskilda skäl, får Universitets- och högskolerådet medge att högskolan för tillträde till en viss utbildning ställer upp andra krav enligt 8 § första stycket än de som följer av *den områdesbehörighet som behövs för den utbildningen.*	Om det finns särskilda skäl, får Universitets- och högskolerådet medge att högskolan för tillträde till en viss utbildning ställer upp andra krav *på särskild behörighet* enligt 8 § första stycket *1 och 3* än de som följer av *9, 10 och 10 a §§.*
12 §[10]	
Vid urval ska hänsyn tas till de sökandes meriter.	
Urvalsgrunder är	
1. betyg,	1. betyg *enligt 18–19 a §§*,
2. resultat från högskoleprovet *som avses i* 20 §, och	2. resultat från högskoleprovet *enligt* 20–*22 §§*, och
3. urvalsgrunder som *avses i* 23 §.	3. urvalsgrunder som *har bestämts av högskolan enligt* 23 §.
Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras genom prov eller intervjuer eller genom lottning. Urval genom prov eller intervjuer får dock inte göras efter det att lottning har använts.	

[9] Senaste lydelse 2012:712.
[10] Senaste lydelse 2010:700.

12 a §

Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras genom

– resultat från högskoleprovet enligt 20–22 §§,

– annat prov än högskoleprovet,

– intervjuer, eller

– lottning.

Efter det att lottning har använts får urval dock inte göras enligt övriga strecksatser i första stycket.

12 b §

Vid urval får hänsyn dock inte tas till att en sökande har genomgått ett sådant behörighetsprov som avses i förordningen (0000:0000) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning om det i antagningsärendet framgår att den sökande har grundläggande behörighet enligt 5 a § första stycket 1–3, 6 eller 7 § eller har bedömts grundläggande behörig enligt 5 b §.

13 §[11]

Vid urval till en utbildning ska platserna fördelas *med*

1. *minst en tredjedel* på grundval av betyg,

Vid urval till en utbildning ska platser fördelas *på grundval av olika urvalsgrunder. Av platserna ska*

1. *flest fördelas* på grundval av betyg, *och*

[11] Senaste lydelse 2012:712.

2. minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet, *och*	2. minst *15 procent fördelas* på grundval av resultat från högskoleprovet.
3. högst en tredjedel på grundval av de av högskolan enligt 23 § bestämda urvalsgrunderna.	
	Utöver fördelning på grundval av betyg och resultat från högskoleprovet får även platser fördelas på grundval av urvalsgrunder som har bestämts av högskolan. De urvalsgrunder som har bestämts av högskolan ska vid platsfördelning enligt första stycket anses som en gemensam urvalsgrund.
Vissa närmare bestämmelser om platsfördelning på grundval av betyg finns i bilaga 3 till denna förordning. För övriga sökande med betyg som inte omfattas av bilagan får Universitets- och högskolerådet meddela föreskrifter om i vilken av de grupper som anges i bilaga 3 punkten 1 som platsfördelning ska ske.	Vissa närmare bestämmelser om platsfördelning på grundval av betyg *enligt 12 § andra stycket 1* finns i bilaga 3 till denna förordning. För övriga sökande med betyg som inte omfattas av bilagan får Universitets- och högskolerådet meddela föreskrifter om i vilken av de grupper som anges i bilaga 3 punkten 1 som platsfördelning ska ske.
	18 §[12]
Vissa bestämmelser om hur betyg ska värderas finns i bilaga 3.	Vissa bestämmelser om hur betyg *i urvalsgrunden betyg enligt 12 § andra stycket 1* ska värderas finns i bilaga 3.
I varje områdesbehörighet ska det utöver sådana behörighetskurser som avses i 9 § ingå meritkurser. Meritkurser är sådana kurser från gymnasial utbildning som	

[12] Senaste lydelse 2013:1008. Ändringen innebär bl.a. att andra och tredje styckena tas bort.

är särskilt meriterande vid urval och som inte utgör krav på grundläggande eller särskild behörighet.	
Meritkurser är	
1. fördjupning i ämnet moderna språk,	
2. fördjupning i ämnet svenskt teckenspråk för hörande,	
3. fördjupning i ämnet engelska, och	
4. fördjupning i ämnet matematik.	
Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter *i övrigt* om meritvärdering av betyg.	Universitets- och högskolerådet får meddela *ytterligare* föreskrifter om meritvärdering av betyg *i urvalsgrunden betyg*.
19 §[13]	
Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om vad betyg utfärdade enligt äldre bestämmelser och betyg från utländsk utbildning ska anses motsvara i förhållande till de krav som anges i *5 §* första stycket 1 och 2.	Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om vad betyg utfärdade enligt äldre bestämmelser och betyg från utländsk utbildning ska anses motsvara *i urvalsgrunden betyg* i förhållande till de krav som anges i *5 a §* första stycket 1 och 2.
	19 a §
	En högskola som prövar en sökandes kompetenser enligt 5 b § efter en av högskolan genomförd validering får ge den sökande ett omdöme som kan användas i urvalsgrunden betyg. Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkän-

[13] Senaste lydelse 2012:712.

nande av kunskaper och kompetens som den sökande besitter oberoende av hur de förvärvats.

Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om omdöme enligt första stycket.

20 §[14]

För alla högskolor i Sverige ska det finnas ett gemensamt högskoleprov.

Universitets- och högskolerådet ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet. *Ett sådant provresultat är giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller tre år efter provtillfället.*

Universitets- och högskolerådet ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet.

De högskolor som ska använda provet som urvalsgrund ska genomföra provet. Detta får ske i samverkan mellan högskolorna. Provet får även genomföras av Universitets- och högskolerådet.

20 a §

Ett resultat på högskoleprovet är giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller tre år efter provtillfället.

Den som har resultat från ett högskoleprov får bara delta i ytterligare två högskoleprov under den period som resultatet är giltigt.

21 §[15]

Den som vill delta i högskoleprovet ska betala en avgift på 450 kronor i samband med anmälan till provet.

Den som vill delta i högskoleprovet ska

1. ha fyllt eller fylla 19 år senast under det kalenderår då provet

[14] Senaste lydelse 0000:0000.
[15] Senaste lydelse 2016:846.

genomförs, och

2. betala en avgift på 450 kronor i samband med anmälan till provet.

Om det finns särskilda skäl får provet även genomgås av den som är yngre än det som anges i första stycket 1. Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om vad som avses med särskilda skäl.

Den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprov ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om avstängning fattas av Universitets- och högskolerådet.

21 a §

Resultat på högskoleprovets olika delar får ges samma eller olika vikt vid urval.

Om en sökande har fler än ett giltigt provresultat, ska vid urval resultat från det prov som den sökande som helhet har bäst resultat på användas.

Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om vilka vikter enligt första stycket som resultat på provets olika delar får ges vid tillämpning av urvalsgrunden resultat från högskoleprovet eller vid urval vid likvärdiga meriter enligt 12 a §. Alla delar av provet som ger ett resultat måste dock ges en vikt.

23 §[16]

En högskola får, i den utsträckning som *anges i* 13 §, bestämma urvalsgrunder *bestående* av	En högskola får, i den utsträckning som *följer av* 13 §, bestämma *andra* urvalsgrunder *än betyg och resultat från högskoleprovet enligt 12 § andra stycket 1 och 2. En av högskolan bestämd urvalsgrund ska bestå* av sakliga omständigheter *som är av betydelse för utbildningen*.
1. andra särskilda prov än högskoleprovet,	
2. kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen, och	
3. andra för utbildningen sakliga omständigheter.	

24 §[17]

Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till andra än nybörjare har den som uppfyller kraven på grundläggande behörighet enligt 5 *och 6* §§.	Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till andra än nybörjare har den som uppfyller kraven på grundläggande behörighet enligt 5–*7* §§.

25 §[18]

De krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse	De krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen *eller vara av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för*. Kraven får avse

1. kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper,

2. kunskaper från en eller flera högskolekurser, och

[16] Senaste lydelse 2006:1053.
[17] Senaste lydelse 2007:644.
[18] Senaste lydelse 2011:1020.

3. andra villkor som *betingas av* utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.	3. andra villkor som *är nödvändiga för* utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Högskolan får bestämma vilka krav enligt första stycket som ska ställas.

Särskild behörighet har också den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

26 §[19]

Vid urval *skall* hänsyn tas till de sökandes meriter.	Vid urval *ska* hänsyn tas till de sökandes meriter.
Urvalsgrunder är	
1. betyg,	
2. resultat från högskoleprovet *som avses i* 20 §,	2. resultat från högskoleprovet *enligt* 20–*22 §§*,
3. tidigare utbildning, och	
4. urvalsgrunder som *avses i* 23 §.	4. urvalsgrunder som *har bestämts av högskolan enligt* 23 §.
Högskolan får bestämma vilka urvalsgrunder enligt andra stycket som *skall* användas och vilken platsfördelning som *skall* göras.	Högskolan får bestämma vilka urvalsgrunder enligt andra stycket som *ska* användas och vilken platsfördelning som *ska* göras.
Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras enligt vad som anges i *12 § tredje stycket*.	Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras enligt vad som anges i *12 a* §.
	26 a §
	Vid urval får hänsyn dock inte tas till att en sökande har genomgått ett sådant behörighetsprov som

[19] Senaste lydelse 2006:1053.

	avses i förordningen (0000:0000) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning om det i antagningsärendet framgår att den sökande har grundläggande behörighet enligt 5 a § första stycket 1–3, 6 eller 7 § eller har bedömts grundläggande behörig enligt 5 b §.

31 §[20]

De krav på särskild behörighet som ställs *skall* vara helt nödvändiga för att studenten *skall* kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse	De krav på särskild behörighet som ställs *ska* vara helt nödvändiga för att studenten *ska* kunna tillgodogöra sig utbildningen *eller vara av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för*. Kraven får avse
1. kunskaper från en eller flera högskolekurser, och	
2. andra villkor som *betingas av* utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.	2. andra villkor som *är nödvändiga för* utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.
Högskolan får bestämma vilka krav enligt första stycket som *skall* ställas.	Högskolan får bestämma vilka krav enligt första stycket som *ska* ställas.

Särskild behörighet har också den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

32 §[21]

Urval *skall* göras enligt vad som anges i 26 *och* 27 §§.	Urval *ska* göras enligt vad som anges i 26–27 §§.

[20] Senaste lydelse 2006:1053.
[21] Senaste lydelse 2006:1053.

32 a §[22]

Vid separat antagning enligt 4 a § ska i fråga om urval andra och tredje styckena tillämpas i stället för bestämmelserna om urval i 12–23, 26, 27 och 32 §§.

Vid separat antagning enligt 4 a § ska i fråga om urval andra och tredje styckena tillämpas i stället för bestämmelserna om urval i 12–23, *26–27* och 32 §§.

Vid urval ska högskolan ta hänsyn till de sökandes meriter.

Högskolan får meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras. Urvalsgrunderna ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen. Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras genom prov eller intervjuer eller genom lottning. Urval genom prov eller intervjuer får dock inte göras efter det att lottning har använts.

32 b §

Vid urval får hänsyn dock inte tas till att en sökande har genomgått ett sådant behörighetsprov som avses i förordningen (0000:0000) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning om det i antagningsärendet framgår att den sökande har grundläggande behörighet enligt 5 a § första stycket 1–3, 6 eller 7 § eller har bedömts grundläggande behörig enligt 5 b §.

5. 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

5.[23] 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

[22] Senaste lydelse 2014:37.
[23] Senaste lydelse 2014:1012. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

den 1 juli 2001 eller senare.	den 1 juli 2001 eller senare.
Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om hur äldre betyg får tillgodoräknas som meritpoäng eller meritvärderas på annat sätt.	

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019 i fråga om 7 kap. 9 och 10 a §§ och i övrigt den 1 januari 2022.

2. Förordningen, utom 7 kap. 20–21 §§, tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.

3. De äldre bestämmelserna, utom 7 kap. 20 och 21 §§, ska tillämpas vid antagning till utbildning som börjar före den 1 augusti 2022.

4. Trots det som anges i 7 kap. 20 a § första stycket är resultat på ett högskoleprov som har genomgåtts före den 1 januari 2019 fortfarande giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller fem år efter provtillfället.

5. Bestämmelserna i 7 kap. 20 a § andra stycket gäller inte resultat på högskoleprov som har genomgåtts före den 1 januari 2022.

Bilaga 3[24]

Nuvarande lydelse

PLATSFÖRDELNING PÅ GRUNDVAL AV BETYG OCH MERITVÄRDERING AV BETYG

I denna bilaga finns det enligt 7 kap. 13 § andra stycket och 18 § första stycket vissa bestämmelser om hur platser ska fördelas vid urval på grundval av betyg och hur betyg ska värderas.

Med betyg från gymnasieskolan avses i fråga om platsfördelning på grundval av betyg i denna bilaga även betyg från Europaskolan (European baccalaureate) och utbildning som leder fram till International Baccalaureate.

[24] Senaste lydelse 2014:125.

Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter *i övrigt* om meritvärdering av betyg från Europaskolan (European baccalaureate) och utbildning som leder fram till International Baccalaureate *samt om hur sådana betyg ska ge meritpoäng*.

Platsfördelning på grundval av betyg

1. Vid urval på grundval av betyg enligt 7 kap. 13 § första stycket 1 ska platserna fördelas i förhållande till antalet behöriga sökande i en betygsgrupp *som indelas i I och II respektive* i en *folkhögskolegrupp* enligt följande.

Betygsgrupp:

I. sökande med

– betyg från gymnasieskolan,

– betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, *om minst två tredjedelar av gymnasiepoängen avser sådan utbildning, och*

– betyg från gymnasieskolans yrkesprogram som lett till en yrkesexamen i kombination med sådana betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som ger grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå,

II. sökande med

– betyg från gymnasieskolan i kombination med betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå *eller i kombination med betyg förvärvade genom prövning i gymnasieskolan av den som inte är elev där eller, i fråga om betyg från gymnasieskolans yrkesprogram som lett till en yrkesexamen, i kombination med sådana betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som leder till mer än grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå, om betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller betyg förvärvade genom prövning i gymnasieskolan tillsammans eller var för sig utgör mindre än två tredjedelar av gymnasiepoängen,* och

– betyg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i kombination med intyg enligt förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor eller i kombination med dokumenterat studieresultat från folkhögskola.

Folkhögskolegrupp:

sökande med studieomdöme från folkhögskola.

2. Sedan platserna har fördelats i respektive grupp ska platserna i betygsgruppen fördelas i förhållande till antalet behöriga sökande i I respektive II. Därefter ska antalet platser i II reduceras med en tredjedel. Denna andel ska tillföras I.

2 a. Vid urval till utbildning som påbörjas efter den 31 maj 2014 och före den 1 juni 2017 ska sökande med gymnasieexamen dessutom indelas i en särskild gymnasieexamensgrupp. Sökande med gymnasieexamen ska inte ingå i underlaget för beräkning av platsfördelning till I. Vid platsfördelning ska den särskilda gymnasieexamensgruppen och de övriga betygsgrupperna tilldelas platser enligt den princip om platstilldelning som framgår av 1.

Den andel platser som enligt 2 annars skulle tillföras I ska i stället fördelas mellan I och den särskilda gymnasieexamensgruppen i förhållande till antalet behöriga sökande i de två grupperna.

Meritvärdering av betyg

3. Meritvärdering ska göras i två steg. Först meritvärderas de betyg som den sökande åberopar för behörighet och de betyg för meritkurser som enligt 7 ska meritvärderas enligt 4 och 5. Därefter ska poäng för meritkurser läggas till.

Sökande med gymnasieexamen från gymnasieskolan

Siffervärde

4. Betygen i de kurser som ingår i ett program från gymnasieskolan ska ges följande siffervärden:

F	0
E	10,0
D	12,5
C	15,0
B	17,5
A	20,0

Betygsvärde

5. Siffervärdet för varje betyg i en kurs ska multipliceras med det antal gymnasiepoäng som det betyget omfattar, varvid ett betygsvärde fås.

Vid uträkning av ett betygsvärde ska *betyg* i en kurs ersättas av ett betyg som den *sökande* har i samma eller motsvarande kurs, om sistnämnda betyg är högre och omfattar samma antal gymnasiepoäng.

Sammanlagt betygsvärde och jämförelsetal

6. Det sammanlagda betygsvärdet för alla betyg i de kurser som ingår i ett fullständigt program från gymnasieskolan ska divideras med 2 400, varvid ett jämförelsetal fås.

Jämförelsetalet ska anges med två decimaler.

Betyg i kurser som ger behörighet eller i meritkurser

7. Betyg i kurser som inte ingår i ett fullständigt program från gymnasieskolan ska meritvärderas enligt 4 och 5 om kurserna

1. krävs för grundläggande behörighet till *högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå,*

2. är behörighetskurser som avses i 7 kap. 9 §, eller

3. är meritkurser som avses i 7 kap. 18 § och ger meritpoäng enligt 8.

Det sammanlagda betygsvärdet ska, för att få jämförelsetalet i stället för det som anges i *6*, divideras med det samlade antal gymnasiepoäng som har meritvärderats.

Meritpoäng

8. Sedan jämförelsetalet har räknats ut ska betyg i sådana meritkurser som anges i 7 kap. 18 § tillgodoräknas som meritpoäng.

Högst två och en halv (2,5) meritpoäng får adderas till jämförelsetalet, varav högst en och en halv (1,5) meritpoäng får avse ämnet moderna språk och ämnet svenskt teckenspråk för hörande, högst en (1,0) meritpoäng får avse ämnet engelska och högst en och en halv (1,5) meritpoäng får avse ämnet matematik.

Betyg i meritkurser ger meritpoäng enligt följande:

a) lägst betyget E i kurs 3 i ämnet moderna språk eller i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ger en halv (0,5) meritpoäng,

b) lägst betyget E i kurs 4 i ämnet moderna språk eller i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ger en (1,0) meritpoäng,

c) lägst betyget E i kurs 5 i ämnet moderna språk eller i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ger en halv (0,5) meritpoäng,

d) lägst betyget E i kurs 2 i ämnet moderna språk i ytterligare ett språk eller i kurs 2 i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande har fått meritpoäng för kurs i ämnet moderna språk enligt b,

e) lägst betyget E i kurs 2 i ämnet moderna språk ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande har fått meritpoäng för kurs i ämnet svenskt teckenspråk för hörande enligt b,

f) lägst betyget E i kursen engelska 7 ger en (1,0) meritpoäng,

g) lägst betyget E i en kurs i ämnet matematik på kursnivån över den kursnivå som krävs för särskild behörighet enligt 7 kap. 8–11 §§ eller, om sådant krav inte har ställts, kursnivån över vad som enligt 7 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 krävs för grundläggande behörighet ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande inte redan har fått meritpoäng enligt g,

h) lägst betyget E i en kurs i ämnet matematik på kursnivån över vad som anges i g ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande inte redan har fått meritpoäng enligt h,

i) lägst betyget E i en kurs i ämnet matematik på kursnivån över vad som anges i h ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande inte redan har fått meritpoäng enligt i,

j) lägst betyget E i kursen matematik 5 ger utöver det som anges i g, h, eller i en halv (0,5) meritpoäng,

k) lägst betyget E i kursen matematik – specialisering på lägst den kursnivå som krävs för särskild behörighet enligt 7 kap. 8–11 §§ eller, om sådant krav inte har ställts, är närmast över kursnivån som enligt 7 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 krävs för grundläggande behörighet ger en halv (0,5) meritpoäng.

Sökande med gymnasieexamen från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

9. Det som anges i *4, 5, 7* och *8* gäller också sökande med examen från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

För att få ett jämförelsetal ska det sammanlagda betygsvärdet divideras med det antal gymnasiepoäng som ingår i examen, dock med lägst 2 300.

Föreslagen lydelse

PLATSFÖRDELNING PÅ GRUNDVAL AV BETYG OCH MERITVÄRDERING AV BETYG

I denna bilaga finns det enligt 7 kap. 13 § andra stycket och 18 § första stycket vissa bestämmelser om hur platser ska fördelas vid urval på grundval av betyg och hur betyg *i denna urvalsgrund* ska värderas.

Med betyg från gymnasieskolan avses i fråga om platsfördelning på grundval av betyg i denna bilaga även betyg från Europaskolan (European baccalaureate) och utbildning som leder fram till International Baccalaureate.

Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om meritvärdering av betyg från Europaskolan (European baccalaureate) och utbildning som leder fram till International Baccalaureate.

Platsfördelning på grundval av betyg

1. Vid urval på grundval av betyg enligt 7 kap. 13 § första stycket 1 ska platserna fördelas i förhållande till antalet behöriga sökande i en betygsgrupp *och* i en *omdömesgrupp* enligt följande.

Betygsgrupp:
sökande med
– betyg från gymnasieskolan,
– betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå,
– betyg från gymnasieskolan i kombination med betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, och

– betyg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i kombination med intyg enligt förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor eller i kombination med dokumenterat studieresultat från folkhögskola.

Omdömesgrupp:

sökande med

– studieomdöme från *en* folkhögskola,

– omdöme från ett sådant behörighetsprov som avses i förordningen (0000:0000) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning, och

– omdöme från en högskola enligt 7 kap. 19 a §.

Meritvärdering av betyg

Sökande med gymnasieexamen från gymnasieskolan

Siffervärde

2. Betygen i de kurser som ingår i ett program från gymnasieskolan ska ges följande siffervärden:

F	0
E	10,0
D	12,5
C	15,0
B	17,5
A	20,0

Betygsvärde

3. Siffervärdet för varje betyg i en kurs ska multipliceras med det antal gymnasiepoäng som det betyget omfattar, varvid ett betygsvärde fås.

Vid uträkning av ett betygsvärde ska *värdet för betyget F* i en kurs *som krävs för grundläggande eller särskild behörighet till den sökta utbildningen* ersättas av *värdet för* ett betyg som den *sökanden* har i samma eller motsvarande kurs, om sistnämnda betyg är högre och omfattar samma antal gymnasiepoäng.

Vid uträkning av ett betygsvärde ska värdet för betyget F i en annan kurs än som avses i andra stycket ersättas av värdet för betyget E om den sökanden har betyget E eller högre i samma eller motsvarande kurs och den kursen omfattar samma antal gymnasiepoäng.

Sammanlagt betygsvärde och jämförelsetal

4. Det sammanlagda betygsvärdet för alla betyg i de kurser som ingår i ett fullständigt program från gymnasieskolan ska divideras med 2 400, varvid ett jämförelsetal fås.

Jämförelsetalet ska anges med två decimaler.

Betyg i kurser som inte ingår i ett program och som ger behörighet

5. Betyg i kurser som inte ingår i ett fullständigt program från gymnasieskolan ska meritvärderas enligt *2* och *3* om kurserna krävs för grundläggande *eller särskild* behörighet till den sökta utbildningen.

Det sammanlagda betygsvärdet ska, för att få jämförelsetalet i stället för det som anges i *4*, divideras med det samlade antal gymnasiepoäng som har meritvärderats.

6. Intyg enligt förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor och dokumenterat studieresultat från folkhögskola som ingår i betygsgruppen enligt 1 ska ges siffervärdet 10,0 för varje motsvarande kurs i gymnasieskolan som krävs för särskild behörighet till den sökta utbildningen som intyget eller studieresultatet avser.

Siffervärdet i första stycket ska multipliceras med det antal gymnasiepoäng som den motsvarande kursen i gymnasieskolan omfattar, varvid ett betygsvärde fås.

Det sammanlagda betygsvärdet ska, för att få jämförelsetalet i stället för det som anges i 4, divideras med det samlade antal gymnasiepoäng som har meritvärderats.

Sökande med gymnasieexamen från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

7. Det som anges i *2*, *3, 5* och *6* gäller också sökande med examen från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

För att få ett jämförelsetal ska det sammanlagda betygsvärdet divideras med det antal gymnasiepoäng som ingår i examen, dock med lägst 2 300.

1.3 Förslag till förordning om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) som påbörjas på grundnivå.

2 § Med högskola avses i denna förordning både universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

Behörighetsprovets syfte

3 § Behörighetsprovet är avsett för att den som inte har grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå enligt 7 kap. 5 a § första stycket 1–3, 6 och 7 §§ högskoleförordningen (1993:100) eller har bedömts grundläggande behörig enligt 7 kap. 5 b § samma förordning ska kunna visa att han eller hon har nödvändiga kompetenser för grundläggande behörighet enligt 7 kap. 5 § högskoleförordningen.

Resultat på ett behörighetsprov är avsett att användas vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.

Behörighetsprov

4 § Ett behörighetsprov är gemensamt för alla högskolor.

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

Resultat på ett behörighetsprov ska anges i omdöme.

6 § Ett behörighetsprov får genomgås av den som har

1. fyllt eller fyller 24 år senast under det kalenderår då provet genomförs, och
2. betalt en avgift på 450 kronor i samband med anmälan till provet.

7 § Den som har fått ett godkänt resultat på ett behörighetsprov får inte genomgå ett nytt prov.

8 § Bestämmelser om att den som har ett godkänt resultat på ett behörighetsprov ska anses ha grundläggande behörighet finns i 7 kap. 5 och 5 a §§ högskoleförordningen (1993:100).

9 § Att omdöme från behörighetsprov ingår i urvalsgrunden betyg följer av bilaga 3 till högskoleförordningen (1993:100).

Bestämmelser om att det i vissa fall vid urval inte får tas hänsyn till att den sökande har genomgått ett behörighetsprov finns i 7 kap. 12 b, 26 a och 32 b §§ samma förordning.

10 § Universitets- och högskolerådet får meddela ytterligare föreskrifter om behörighetsprovet.

Överklagande

11 § Universitets- och högskolerådets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Förordningen upphör att gälla vid utgången av 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

Härigenom föreskrivs i fråga om i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet[1]

dels att 5 kap. 2 a och 2 b §§ ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 5 kap. 2 c och 2 d §§ ska betecknas 5 kap. 2 a och 2 b §§,

dels att 5 kap. 2 § och de nya 5 kap. 2 a och 2 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 2 c och 2 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 kap.
	2 §[2]
För utbildningen på grundnivå eller avancerad nivå vid Lantbruksuniversitetet gäller i övrigt 6 kap. 1–3, 6–9, 10 § första och tredje styckena, 11, 11 b–24 §§ samt 7 kap. 1–*8, 11*–28 och 30–33 §§ högskoleförordningen (1993:100).	För utbildningen på grundnivå eller avancerad nivå vid Lantbruksuniversitetet gäller i övrigt 6 kap. 1–3, 6–9, 10 § första och tredje styckena, 11, 11 b–24 §§ samt 7 kap. 1–*7, 8 § första stycket 1 och 3 och andra stycket*, *12*–28 och 30–33 §§ högskoleförordningen (1993:100)
	2 a §[3]
Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om *vilken områdesbehörighet* som ska	Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om *vilka krav på särskild behörighet*

[1] Förordningen omtryckt 1998:1020.
Senaste lydelse av
5 kap. 2 a § 2007:719.
5 kap. 2 b § 2012:740.
[2] Senaste lydelse 2010:1115.
[3] Senaste lydelse av tidigare 5 kap. 2 c § 2012:740.

gälla för ett utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en sådan yrkesexamen som anges i bilagan till denna förordning.	*enligt 8 § första stycket 1 högskoleförordningen (1993:100)* som ska gälla för ett utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en sådan yrkesexamen som anges i bilagan till denna förordning.
	2 b §[4]
Lantbruksuniversitetet får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, bestämma vilka *områdesbehörigheter* som ska gälla för andra utbildningar än de som avses i *2 c* §.	Lantbruksuniversitetet får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, bestämma vilka *krav enligt 8 § första stycket 1 högskoleförordningen (1993:100)* som ska gälla för andra utbildningar än de som avses i *2 a* §.
	2 c § *Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om vilka kurser i gymnasieskolan som krav enligt första stycket får avse.*
	2 d § *Om det finns särskilda skäl, får Universitets- och högskolerådet medge att Lantbruksuniversitetet för tillträde till en viss utbildning ställer upp andra krav på särskild behörighet enligt 8 § första stycket 1 och 3 högskoleförordningen (1993:100) än de som följer av 2 a–2 c §§.*

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019 i fråga om 5 kap. 2 a och 2 c §§ och i övrigt den 1 januari 2022.

[4] Senaste lydelse av tidigare 5 kap. 2 d § 2007:719.

2. Förordningen, utom bestämmelsen i 5 kap. 2 § i fråga om hänvisningen till 7 kap. 20–21 §§ högskoleförordningen (1993:100), tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.

3. De äldre bestämmelserna, utom bestämmelsen i 5 kap. 2 § i fråga om hänvisningen till 7 kap. 20 och 21 §§ högskoleförordningen (1993:100), ska tillämpas vid antagning till utbildning som börjar före den 1 augusti 2022.

4. Trots det som anges i 7 kap. 20 a § första stycket högskoleförordningen (1993:100) är resultat på ett högskoleprov som har genomgåtts före den 1 januari 2019 fortfarande giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller fem år efter provtillfället.

5. Bestämmelserna i 7 kap. 20 a § andra stycket högskoleförordningen (1993:100) gäller inte resultat på högskoleprov som har genomgåtts före den 1 januari 2022.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:763) om högskoleintroducerande utbildning

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2002:763) om högskoleintroducerande utbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §[1]	
Sökande *skall* trots vad som anges i 7 kap. 12–*19, 22 och* 23 §§ högskoleförordningen (1993:100) antas till högskoleintroducerande utbildning, om han eller hon med godkänt resultat har gått igenom sådan behörighetsgivande utbildning på gymnasial nivå som avses i 3 §.	Sökande *ska* trots vad som anges i 7 kap. 12–23 §§ högskoleförordningen (1993:100) antas till högskoleintroducerande utbildning, om han eller hon med godkänt resultat har gått igenom sådan behörighetsgivande utbildning på gymnasial nivå som avses i 3 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

[1] Senaste lydelse 2007:436.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

dels att 4 kap. 3, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 a §, av följande lydelse,

dels att det närmast före rubriken ”Disciplinära åtgärder” ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
3 §[1]	
För att kunna bli antagen till en utbildning som leder till officersexamen som anges i bilagan till denna förordning krävs, utöver vad som gäller för grundläggande behörighet enligt 7 kap. 5, *6* och 24 §§ högskoleförordningen (1993:100), att sökanden	För att kunna bli antagen till en utbildning som leder till officersexamen som anges i bilagan till denna förordning krävs, utöver vad som gäller för grundläggande behörighet enligt 7 kap. 5–*7* och 24 §§ högskoleförordningen (1993:100), att sökanden

1. är svensk medborgare,

2. har fullgjort militär grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller motsvarande militär utbildning,

3. har genomgått säkerhetsprövning och uppfyller kraven enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633), och

4. har av Försvarshögskolan bedömts lämplig för utbildningen.

Försvarshögskolan får meddela närmare föreskrifter om det krav som anges i första stycket 4.

[1] Senaste lydelse 2014:1535.

5 §[2]

För tillträde till utbildning som avses i 3 § gäller i övrigt 7 kap. 1–*8*, 12, 13, *17, 18 § första och tredje stycket och 19*–23 §§ högskoleförordningen (1993:100) samt bilaga 3 till den förordningen *med undantag av punkterna 3 och 8*.	För tillträde till utbildning som avses i 3 § gäller i övrigt 7 kap. 1–*7, 8 § första stycket 1 och 3 och andra stycket*, 12–13 *och 17–23* §§ högskoleförordningen (1993:100) samt bilaga 3 till den förordningen.

Försvarshögskolan får besluta om undantag från 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen (1993:100).

6 §[3]

För tillträde till övrig utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid Försvarshögskolan gäller 7 kap. 1–*9 a*, *11*–13, 15–28 och 30–33 §§ högskoleförordningen (1993:100).	För tillträde till övrig utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid Försvarshögskolan gäller 7 kap. 1–*7*, *8 § första stycket 1 och 3 och andra stycket, 12*–13, 15–28 och 30–33 §§ högskoleförordningen (1993:100).
Försvarshögskolan får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, bestämma vilka *områdesbehörigheter* som ska gälla för utbildningen.	Försvarshögskolan får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, bestämma vilka *krav enligt 8 § första stycket 1 högskoleförordningen* som ska gälla för utbildningen.
	6 a §
	Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om vilka kurser i gymnasieskolan som krav enligt 6 § andra stycket får avse.
	6 b §
	Om det finns särskilda skäl, får Universitets- och högskolerådet

[2] Senaste lydelse 2010:1751.
[3] Senaste lydelse 2010:1751.

medge att Försvarshögskolan för tillträde till en viss utbildning som avses i 6 § ställer upp andra krav på särskild behörighet enligt 8 § första stycket 1 och 3 högskoleförordningen (1993:100) än de som följer av 6 § andra stycket och 6 a §.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019 i fråga om 4 kap. 6 a § och i övrigt den 1 januari 2022.

2. Förordningen, utom bestämmelserna i 4 kap. 5 och 6 §§ i fråga om hänvisningarna till 7 kap. 20–21 §§ högskoleförordningen (1993:100), tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.

3. De äldre bestämmelserna, utom bestämmelserna i 4 kap. 5 och 6 §§ i fråga om hänvisningarna till 7 kap. 20 och 21 §§ högskoleförordningen (1993:100), ska tillämpas vid antagning till utbildning som börjar före den 1 augusti 2022.

4. Trots det som anges i 7 kap. 20 a § första stycket högskoleförordningen (1993:100) är resultat på ett högskoleprov som har genomgåtts före den 1 januari 2019 fortfarande giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller fem år efter provtillfället.

5. Bestämmelserna i 7 kap. 20 a § andra stycket högskoleförordningen (1993:100) gäller inte resultat på högskoleprov som har genomgåtts före den 1 januari 2022.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning

Härigenom föreskrivs att 4 och 6 §§ förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §[1]
För behörighet till utbildning gäller 5 § i stället för bestämmelserna om grundläggande och särskild behörighet i 7 kap. 5, *6, 8*–11, 24, 25 och 28–31 §§ högskoleförordningen (1993:100), 5 kap. 2 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet i fråga om hänvisningen till bestämmelserna om behörighet i högskoleförordningen, 5 kap. 2 a–2 d §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet *och* 4 kap. 3–*6* §§ förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan i fråga om hänvisningarna till bestämmelserna om behörighet i högskoleförordningen. För att kunna bli antagen till en utbildning som leder till officersexamen ska den sökande dock, utöver vad som anges i 5 § i denna förordning, uppfylla de krav som ställs i 4 kap. 3 § första stycket 1–4 för-	För behörighet till utbildning gäller 5 § i stället för bestämmelserna om grundläggande och särskild behörighet i 7 kap. 5–11, 24, 25 och 28–31 §§ högskoleförordningen (1993:100), 5 kap. 2 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet i fråga om hänvisningen till bestämmelserna om behörighet i högskoleförordningen, 5 kap. 2 a–2 d §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet, 4 kap. 3 *och 5 §§ och 6 § första stycket* förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan i fråga om hänvisningarna till bestämmelserna om behörighet i högskoleförordningen *och 4 kap. 4 §, 6 § andra stycket, 6 a och 6 b §§ förordningen för Försvarshögskolan*. För att kunna bli antagen till en utbildning som leder till officersexamen ska den sökande

[1] Senaste lydelse 2014:1533.

ordningen för Försvarshögskolan.	dock, utöver vad som anges i 5 § i denna förordning, uppfylla de krav som ställs i 4 kap. 3 § första stycket 1–4 förordningen för Försvarshögskolan.

Bestämmelserna om undantag från något eller några behörighetsvillkor i 7 kap. 3 § högskoleförordningen gäller även behörighetsvillkor i denna förordning.

6 §[2]

Vid urval ska hänsyn tas till de sökandes meriter. I stället för bestämmelserna om urval i 7 kap. 12 § andra stycket, *13–19*, 23, 26, 27 och 32 §§ högskoleförordningen (1993:100), 5 kap. 2 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet i fråga om hänvisningen till bestämmelserna om urval i högskoleförordningen och 4 kap. 5 och 6 §§ förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan i fråga om hänvisningarna till bestämmelserna om urval i högskoleförordningen ska följande urvalsgrunder användas:	Vid urval ska hänsyn tas till de sökandes meriter. I stället för bestämmelserna om urval i 7 kap. 12 § andra stycket, *12 b–19 a*, 23, *26–27* och 32 §§ högskoleförordningen (1993:100), 5 kap. 2 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet i fråga om hänvisningen till bestämmelserna om urval i högskoleförordningen och 4 kap. 5 och 6 §§ förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan i fråga om hänvisningarna till bestämmelserna om urval i högskoleförordningen ska följande urvalsgrunder användas:
1. betyg,	
2. resultat från högskoleprovet *som avses i* 7 kap. 20 § högskoleförordningen,	2. resultat från högskoleprovet *enligt* 7 kap. 20–*22* § högskoleförordningen,

3. tidigare utbildning,
4. andra särskilda prov än högskoleprovet,
5. kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen, och
6. andra för utbildningen sakliga omständigheter.

[2] Senaste lydelse 2010:1841.

Högskolan får, med den inskränkning som kan följa av 5 kap. 2 e § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet, meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder enligt första stycket som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras.

Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras enligt 7 kap. *12 § tredje stycket* högskoleförordningen.

Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras enligt 7 kap. *12 a §* högskoleförordningen.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Förordningen tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.

3. De äldre bestämmelserna ska tillämpas vid antagning till utbildning som börjar före den 1 augusti 2022.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen

dels att 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Vid urval ska hänsyn tas till den sökandes meriter och förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. I stället för bestämmelserna om urval i 7 kap. 12 § andra *och tredje styckena*, 13–19, 23, 26 och 27 §§ högskoleförordningen (1993:100) får universitetet eller högskolan föreskriva vilka urvalsgrunder som ska användas.	Vid urval ska hänsyn tas till den sökandes meriter och förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. I stället för bestämmelserna om urval i 7 kap. 12 § andra *stycket, 12 a*, 13–19, 23, 26 och 27 §§ högskoleförordningen (1993:100) får universitetet eller högskolan föreskriva vilka urvalsgrunder som ska användas.
	6 §
	I 7 kap. 12 b och 26 a §§ högskoleförordningen (1993:100) finns bestämmelser om att det i vissa fall vid urval inte får tas hänsyn till att en sökande har genomgått ett sådant behörighetsprov som avses i förordningen (0000:0000) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Förordningen tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen

dels att 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före rubriken ”Ämneslärarexamen” ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 §
Vid urval ska hänsyn tas till den sökandes meriter och förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. I stället för bestämmelserna om urval i 7 kap. 12 § andra *och tredje styckena*, 13–19, 23, 26 och 27 §§ högskoleförordningen (1993:100) får högskolan meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder som ska användas.	Vid urval ska hänsyn tas till den sökandes meriter och förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. I stället för bestämmelserna om urval i 7 kap. 12 § andra *stycket*, *12 a*, 13–19, 23, 26 och 27 §§ högskoleförordningen (1993:100) får högskolan meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder som ska användas.
	8 a §
	I 7 kap. 12 b och 26 a §§ högskoleförordningen (1993:100) finns bestämmelser om att det i vissa fall vid urval inte får tas hänsyn till att en sökande har genomgått ett sådant behörighetsprov som avses i förordningen (0000:0000) om försöksverksamhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Förordningen tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen

Härigenom föreskrivs att 8, 11 och 12 §§ förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §[2]	
För behörighet till utbildning enligt denna förordning gäller 9–11 §§ i stället för bestämmelserna om grundläggande och särskild behörighet i 7 kap. 5, *8*–11, 25 och 28–31 a §§ högskoleförordningen (1993:100) *samt 7 kap. 24 § högskoleförordningen i fråga om hänvisningen till 5 § samma kapitel*.	För behörighet till utbildning enligt denna förordning gäller 9–11 §§ i stället för bestämmelserna om grundläggande och särskild behörighet i 7 kap. 5–11, *24*, 25 och 28–31 a §§ högskoleförordningen (1993:100).

Bestämmelserna om undantag från något eller några behörighetsvillkor i 7 kap. 3 § högskoleförordningen gäller även behörighetsvillkor som uppställs i denna förordning.

Första och andra styckena och 9–11 §§ gäller inte behörighet till utbildning som avses i förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.

---

[1] Senaste lydelse av förordningens rubrik 2013:831.
[2] Senaste lydelse 2013:831.

11 §[3]

Utöver det som följer av 9 eller 10 § gäller att den sökande ska ha gått igenom högskoleutbildning eller på något annat sätt ha förvärvat motsvarande kunskaper i sådan omfattning att en examen, som kan vara behörighetsgivande för legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), kan uppnås inom ramen för en utbildning enligt denna förordning.

Den som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska ska dessutom ha de kunskaper i svenska som behövs.

Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om kravet i andra stycket. Den som har finska som modersmål och har haft svenska som ämne i finskt gymnasium eller motsvarande finsk skolform under tre år eller mer ska dock anses ha de kunskaper i svenska som behövs.

12 §[4]

Vid urval ska hänsyn tas till de sökandes meriter. I stället för vad som anges om urval i 7 kap. 12 § andra stycket, *13–19*, 23, 26, 27 och 32 §§ högskoleförordningen (1993:100) är urvalsgrunderna

1. andra särskilda prov än sådant högskoleprov som avses i 7 kap. 20 § högskoleförordningen,

Vid urval ska hänsyn tas till de sökandes meriter. I stället för vad som anges om urval i 7 kap. 12 § andra stycket, *12 a–19 a*, 23, 26–27 och 32 §§ högskoleförordningen (1993:100) är urvalsgrunderna

1. andra särskilda prov än sådant högskoleprov som avses i 7 kap. 20 § högskoleförordningen *eller än sådant behörighetsprov som avses i förordningen (0000:0000) om försöksverk-*

[3] Senaste lydelse 2013:831.
[4] Senaste lydelse 2013:831.

	samhet med behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning,

2. tidigare utbildning, och
3. arbetslivserfarenhet.

Högskolan får meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder enligt första stycket som ska användas.

Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras *enligt vad som anges i 7 kap. 12 § tredje stycket högskoleförordningen.*	Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras *genom prov eller intervjuer eller genom lottning. Urval genom prov eller intervjuer får dock inte göras efter det att lottning har använts.*

Första–tredje styckena gäller inte urval till utbildning som avses i förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.
2. Förordningen tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.
3. De äldre bestämmelserna ska tillämpas vid antagning till utbildning som börjar före den 1 augusti 2022.

2 Inledning

2.1 Uppdraget att föreslå ett öppnare och enklare tillträdessystem

Kort efter att regeringen hade beslutat att utse mig till särskild utredare, skrev rektorn vid ett av våra lärosäten på sin blogg att vi inte skulle vänta oss några underverk från utredningen. Det besvarade en före detta representant för Sveriges förenade studentkårer snabbt med ”jag förväntar mig underverk”. Förväntningarna på ett nytt tillträdessystem är många och i vissa fall väldigt höga. Det har kanske inte blivit något underverk, men väl vad jag hoppas ett öppnare och enklare system än dagens. Det har nämligen varit relativt lätt att lämna förslag som gör systemet enklare än dagens, men att föreslå det perfekta systemet är desto svårare. De nuvarande tillträdesbestämmelserna har i princip kritiserats sedan de infördes, efter hand som de allt mer har kommit att bli ett lappverk av förändringar som i sin helhet är svåra att genomskåda. Samtidigt är jag medveten om att oavsett vilket förslag som lämnas, så kommer inte alla att bli nöjda.

Att få uppdraget att utreda vårt tillträdessystem gjorde mig både glad och hedrad. Men jag insåg också snabbt att det är ett stort och svårt uppdrag som man behöver närma sig med stor ödmjukhet. Det har också varit min utgångspunkt i arbetet och hur jag har tagit mig an det. Speciellt ödmjuk blir man när man tänker på att frågor om vem som kommer in och vem som inte kommer in på en högskoleutbildning kan vara livsavgörande för de sökande. Hundratusentals människor kommer i nära kontakt med tillträdesbestämmelserna varje år. Tillträdet till högskoleutbildning är också en fråga som både är ideologisk och teknisk till sin natur. Under utredningens gång har det blivit ännu tydligare att allt hänger ihop i ett sammanhållet system. Om man ändrar något i en del, får det konsekvenser i en

annan. Därför är det så viktigt att man inte börjar lappa och laga i systemet.

En förhoppning med det förslag som jag nu lämnar är att det ska leda till fler strategiska diskussioner vid lärosätena. Nästan alla lärosäten som vi i utredningen har haft kontakt med anger att tillträdet är en strategiskt prioriterad fråga, men min uppfattning är att den inte diskuteras särskilt mycket på ledningsnivå. En annan förhoppning är att mer forskning på området kommer att bedrivas framöver. För att vara ett område som rör så många människor och som är så avgörande för lärosätenas utveckling, läggs väldigt lite forskningsresurser ner på tillträdesbestämmelserna. I dag bedrivs i princip inga större forskningsprojekt inom ämnet och den forskning som finns har några år på nacken.

Uppdraget har varit omfattande, på samma gång övergripande och detaljerat. Det övergripande uppdraget har varit att lämna förslag till ett öppnare och enklare tillträdessystem än dagens. Ett antal olika specifika frågor som har inneburit att analysera, ta ställning till och lämna förslag till lösningar finns också i direktivet. Utöver det finns ett antal utgångspunkter som har varit styrande för vårt arbete (direktiven finns som bilaga 1). Bland utgångspunkterna ingår att

- bestämmelserna inte ska utestänga någon som har förutsättningar att klara högskolestudier,
- bestämmelserna ska säkerställa att endast de som har nödvändiga kunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen anses behöriga,
- de som har bäst förutsättningar att klara studierna ska antas när urval behöver göras,
- huvudvägen in även fortsättningsvis ska vara gymnasieskolan,
- det ska finnas flera vägar in i högskolan,
- systemet ska möjliggöra ett livslångt lärande,
- bestämmelserna ska sända önskvärda signaler till gymnasieeleverna och inte påverka studierna i gymnasieskolan negativt, och
- systemet ska vara hållbart över tid.

2.1.1 Utredningens egna utgångspunkter och avgränsningar

Tidigt under arbetet bestämde jag mig för ytterligare några utgångspunkter för utredningen: tillträdesbestämmelserna ska vara till för att lösa tillträdet till högskolan och de ska så långt som möjligt vara förankrade i forskningen. Ett av de stora problemen med de nuvarande tillträdesbestämmelserna är att det finns bestämmelser som egentligen är till för att styra beteenden hos elever i gymnasieskolan utan att tillföra något till tillträdet till högskolan. Min utgångspunkt är att problem inom gymnasieskolan ska lösas med åtgärder där.

Att förslagen är förankrade i forskningen, där sådan finns att tillgå, ser jag som en kvalitetsfråga. Det har också varit viktigt för utredningen att göra internationella utblickar för att vidga perspektivet i våra diskussioner om utformningen av ett nytt system.

Ytterligare en viktig förutsättning är att tillträdesbestämmelserna inte ska göra så att antagningen av studenter blir krånglig eller alltför administrativt tung.

En viktig utgångspunkt i vårt arbete har varit att göra tillträdessystemet så enkelt som möjligt. I frågor där olika avväganden har behövt göras, har vi landat i enkelhet i stället för bestämmelser som skulle bidra till systemets komplexitet. Vår bedömning är att ett enkelt och transparent system bidrar till att göra det hållbart och till att bredda rekryteringen till högskolan.

Jag har även enligt direktiven haft möjlighet att analysera antagningsprocessen och komma med förslag till eventuella åtgärder. På grund av tids- och övriga resursramar har jag valt att inte göra det. Antagningsprocessen är också en process som ägs av universiteten och högskolorna. Däremot har frågor kring själva antagningsprocessen emellanåt lyfts i samband med utredningens möten.

Jag har inte heller gjort någon översyn av tillträdet till utbildningar som i dag har särskilda tillträdesbestämmelser genom egna förordningar, det vill säga yrkeslärarutbildningen och officersutbildningen. Däremot kommer ändringar att behöva göras även i vissa angränsande förordningar som en följd av mina förslag.

Utredningen har slutligen inte lagt ut några forskningsuppdrag eftersom det inte har funnits resurser till detta.

I betänkandet använder vi begreppen universitet och högskolor, högskolor eller lärosäten synonymt. Begreppen omfattar de statliga universiteten och högskolorna om inget annat anges.

2.2 Några utmaningar och tendenser

Det sker ständigt saker i vår omvärld som påverkar de frågor som utredningen har att hantera. Det gäller till exempel minskade eller ökade årskullar, ändrad kapacitet i högskolan och förändringar i gymnasieskolan. Även läget på arbetsmarknaden påverkar på så sätt att finns det gott om jobb så minskar också intresset att söka till högskolan. Under det senaste året har vi sett stora flyktingströmmar till Europa, som påverkar det svenska utbildningssystemet. En viktig del i etableringen av de människor som kommer hit är att de ska kunna utbilda sig och arbeta. Många initiativ har tagits och insatser har genomförts, både på nationell och på lokal nivå.

Högskolan byggs för närvarande ut genom att regeringen tillskjuter extra medel till utbildning på grundnivå och avancerad nivå under en fyraårsperiod. Samtidigt dämpas den nuvarande utbyggnaden av att en annan tillfällig utbyggnad upphör. Fram till 2019 beräknas den teoretiska utbildningskapaciteten ha ökat med cirka 5 500 helårsstudenter jämfört med 2015. Utbyggnaden bedöms dock få effekter först under innevarande år. Under 2015 minskade det totala antalet nybörjare i högskolan, det vill säga tvärtemot regeringens intentioner med den påbörjade utbyggnaden. Men antalet nybörjare ökar på flertalet av de program som regeringen har pekat ut som viktiga, framför allt på lärar- och förskollärarutbildningarna. [1] Sedan den nuvarande utbildnings- och examensordningen infördes läsåret 2007/08 har högskolan blivit alltmer programinriktad. Andelen helårsstudenter på fristående kurser har under en tioårsperiod fram till och med läsåret 2014/15 minskat från en tredjedel till en fjärdedel av det totala antalet helårsstudenter.[2]

Övergången till högskoleutbildning skiljer sig mellan olika grupper. Bland dem som första gången påbörjar en högskoleutbildning finns skillnader som beror på kön, vilket gymnasieprogram man har

[1] Universitet och högskolor – Årsrapport 2016, UKÄ.
[2] Ibid.

gått, föräldrarnas utbildningsbakgrund och var i landet man bor. Att bredda rekryteringen är sålunda fortfarande en angelägen uppgift för lärosätena.[3]

Antalet sökande till högskolan har minskat de senaste två åren. Det beror delvis på att antalet 19-åringar som söker till högskolan har minskat under den här perioden. Detta i sin tur beror inte bara på att antalet 19-åringar är färre än tidigare, utan också på att en mindre andel av dem faktiskt söker till högskolan. Samtidigt är intresset för högskolestudier fortsatt stort, men varierar kraftigt mellan olika utbildningar. Till ungefär 70 procent av utbildningarna på grundnivå behöver inget urval göras, medan ungefär 70 procent av de sökande söker till en utbildning där det råder konkurrens om platserna. Skillnaderna är stora mellan kurser och program, där det råder betydligt högre konkurrens om platserna på program än på kurser.[4]

Under perioden 2008–2014 minskade antalet antagna för att öka något under 2015 och 2016. Antalet sökande minskade dock mer under 2016, vilket innebär att konkurrensen om platser minskade något.[5]

Från den 1 januari 2017 har rätten att läsa in både grundläggande och särskild behörighet till högskolan stärkts inom den kommunala vuxenutbildningen. Vuxna som sedan tidigare inte uppnår kraven för grundläggande och särskild behörighet ska ha rätt att läsa in behörighetsgivande kurser. I propositionen *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux* (prop. 2016/17:5) lyfter regeringen bland annat att det är en viktig åtgärd för dem som har en genomgången gymnasieutbildning men inte uppfyller behörighetskraven och för utrikes födda. Regeringen menar i propositionen att som individ vara garanterad tillgång till behörighetsgivande utbildning borgar för ökade möjligheter till framtida byte av karriär och yrkesinriktning.[6] Även validering och utveckling av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens är prioriterade områden av den nuvarande regeringen och är delar i att stärka det livslånga lärandet.

Vi har delvis arbetat parallellt med Gymnasieutredningen. De rapporterade sitt arbete för knappt fem månader sedan och deras

[3] Ibid.
[4] Antagning till högre utbildning höstterminen 2016, UHR.
[5] Ibid.
[6] Prop. 2016/17:5 Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux, s. 11.

betänkande har sedan dess varit på remiss. Några av deras förslag, framför allt det om ämnesbetyg, påverkar tillträdet till högskolan. Att gymnasieskolan i sin helhet, betygssystemet eller endast betygsskalan förändras är sådant som kan få stora effekter på tillträdesbestämmelserna. Olika kullar av tidigare gymnasieelever ska hanteras på lämpligt sätt i urvalet till högskoleutbildning och kunna jämföras på ett likvärdigt sätt. Större förändringar som har genomförts i gymnasieskolan påverkar vilka som kommer in på högskolan. Av erfarenhet vet vi att första årkullen sökande till högskolan efter att ett nytt betygsystem har införts, kan ha svårare att konkurrera om platserna på de mest eftersökta utbildningarna jämfört med andra sökande. Inte minst förändringarna inom gymnasieskolan påverkar tillträdessystemets hållbarhet över tid.

2.3 Utredningens arbetssätt

Eftersom möjligheten att kunna antas till högskolan berör många människor och frågan har många intressenter och därmed synpunkter på hur det ska göras på bästa sätt, har jag varit angelägen om att bedriva ett öppet utredningsarbete. Med det menar jag att jag dels har lyssnat in berörda myndigheter, organisationer och gruppers synpunkter och åsikter, dels har informerat om utredningens pågående arbete i olika former. Kontinuerlig förankring av tankar, idéer och preliminära förslag har varit viktigt.

Jag har under utredningsarbetet försökt bedriva ett slags bildningsarbete kring tillträdesfrågorna. Detta eftersom det finns många föreställningar och skrönor, anekdoter och missuppfattningar kring dessa frågor. En sådan skröna är den om antagningen till tandläkarutbildningen vid Göteborgs universitet i början av 1990-talet. Det som sägs är att det var de sökande med sämst högskoleprovsresultat som antogs, i stället för de med bäst resultat, och att de inte presterade sämre än någon annan. Det stämmer inte. Urvalet skulle, förutom betyg och högskoleprovet, grunda sig på en bedömning av de sökande genom prov och intervju. Av misstag blev först ingen antagen genom högskoleprovet i kombination med prov och intervju utan i stället antogs sökande enbart på grundval av resultatet från det prov- och intervjubaserade urvalet. När misstaget upptäcktes antogs även de som borde ha antagits från början.

Det finns en stor okunskap om hur de olika delarna i systemet hänger ihop, deras olika funktioner och så vidare. Inte minst verkar det vara svårt för många att skilja mellan behörighet och urval.

Utredningen har haft en kommunikatör, Kristina Appelqvist, knuten till sig för att på bästa sätt kunna nå ut till berörda och få in synpunkter och kunskap om tillträdet under vårt arbete. Det har varit viktigt för oss att få in kloka och initierade inspel från kunniga personer. Därför har utredningen kontinuerligt stämt av frågor, stora som små, och också testat olika tankar och idéer i ett tidigt skede. För att sprida mer kunskap om tillträdesfrågorna och utredningens arbete och för att snabbt kunna få inspel på frågorna, har vi arbetat med sociala medier. Utredningens viktigaste verktyg i detta arbete har varit vår webbplats och vår Facebooksida. På webbplatsen har utredningen informerat om våra olika aktiviteter och lagt ut länkar till utländska artiklar om tillträde. På Facebooksidan har jag bland annat berättat om arbetet eller ställt frågor i kortare filmer för att på så sätt få in synpunkter och kommentarer. Jag har också lagt ut aktuella internationella tillträdesnyheter på mitt privata Twitterkonto, som man har kunnat nå via utredningens webbplats.

Utredningens främsta arbetssätt har varit möten och utredningen har vid olika tillfällen träffat

- utredningens expertgrupp
- en referensgrupp från högskolesektorn[7]
- företrädare för universitet och högskolor som är medlemmar i Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
- Universitets- och högskolerådet (UHR)
- Universitetskanslersämbetet (UKÄ)
- Statens skolverk (Skolverket)
- Sveriges förenade studentkårer (SFS)
- Arbetsförmedlingen

[7] Referensgruppen har bestått av Marita Hilliges, Högskolan Dalarna; Anders Fällström, Umeå universitet; Johan Scott, Stockholms konstnärliga högskola; Malin Sigvardson, Södertörns högskola; Tarmo Haavisto, Lunds universitet; Margareta Aspan, Stockholms universitet och Mia Andersson, Malmö högskola. Utredningen träffade referensgruppen vid två tillfällen under sin informations- och kunskapsinhämtning.

– Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
– Sveriges universitetslärare och forskare (Sulf)
– Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
– Landsorganisationen Sverige (LO)
– Svenskt Näringsliv
– Sveriges kommuner och landsting (SKL)
– UHR:s tillträdesråd
– SUHF och dess expertgrupp för studieadministrativa frågor
– studieadministrativa chefer vid universitet och högskolor,
– forskare vid Göteborgs universitet och Umeå universitet
– företrädare för de tekniska utbildningarna,
– företrädare för de konstnärliga utbildningarna, och
– företrädare för nätverket Include.

Utredningen har också träffat enskilda personer med stor kunskap inom olika områden som har varit relevanta för utredningens arbete. Utredningen har hållit hearings med de universitet och högskolor som är medlemmar i SUHF.

Utredningen har besökt tre gymnasieskolor – Borgarskolan i Gävle samt Nacka gymnasium och Young Business Creatives i Nacka kommun utanför Stockholm. Vid dessa besök har vi träffat elever från framför allt högskoleförberedande program, men också från några yrkesprogram, skolornas ledningar och studie- och yrkesvägledare.

Utöver alla dessa möten har utredningen haft möten med Gymnasieutredningen och Valideringsdelegationen.

Det är många som har visat ett stort intresse för utredningens arbete och som också har ställt upp med tid för att diskutera frågan, komma med idéer och förslag och ge återkoppling på olika resonemang och förslag från utredningens sida. Jag vill här rikta ett stort tack till var och en av er.

Underlag

Från UHR har vi fått statistik från antagningssystemet, som bland annat omfattar uppgifter om sökande och antagna, konkurrensförhållanden för olika utbildningar, meritvärden, behörighetsgrund och vilka som skriver högskoleprovet. Betänkandets förslag omfattar statliga universitet och högskolor. I den statistik som utredningen har fått ingår även vissa enskilda utbildningsanordnare eftersom de använder sig av samma antagningssystem, NyA, som de statliga universiteten och högskolorna.

UHR har i sitt regleringsbrev för 2016 haft fyra olika uppdrag som har bidragit med underlag till utredningen: uppföljning av områdesbehörigheterna, kartläggning av lärosätenas användning av högskoleprovet, genomlysning av vad som händer i antagningen om högskoleprovet viktas och en uppföljning av betygsgrupperna BI och BII.

Ansvariga för högskoleprovet vid Umeå universitet har bidragit med olika underlag och uppgifter som rör högskoleprovet.

Från Skolverket har vi fått uppgifter som omfattar betyg och kurser som elever läser.

Utredningen har beställt uppgifter från Statistiska centralbyrån, SCB, om hur de så kallade 25:4:orna och hur de som har bedömts grundläggande behöriga genom SUHF:s rekommendation, det vill säga de som har arbetat minst 3 år efter 19 års ålder och med godkänt betyg i kurser i svenska, engelska, matematik och samhällskunskap, har presterat i högskolan.

Vi har slutligen läst en mängd underlag och material i form av rapporter, analyser, statistiska meddelanden, betänkanden, propositioner och liknande som finns inom detta och närliggande områden.

Enkät till universitet och högskolor

Eftersom utredningen under våren 2016, då vi främst arbetade med informations- och kunskapsinhämtning, inte hade möjlighet att träffa alla lärosäten för att höra deras synpunkter, har en enkät gått ut till alla statliga universitet och högskolor samt till Chalmers tekniska högskola, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och Handels-

högskolan i Stockholm. Enkäten skickades till 34 lärosäten och 32 av dem (94 procent) besvarade den. Enkäten finns som bilaga 2.

Internationell utblick

Forsknings- och innovationskontoret vid Göteborgs universitet har haft i uppdrag att ta fram en rapport om hur tillträdessystemet i fem olika länder fungerar. Dessa länder är Irland, Kanada, Lettland, Nya Zeeland och Österrike. Rapporten finns som bilaga 3. Utredningen har också genomfört en studieresa till Danmark och Litauen och besökt deras motsvarigheter till Utbildningsdepartementet. Utredningen har även tagit del av en stor mängd artiklar inom tillträdesområdet, och varit i kontakt med en tillträdesutredning i Australien.

Konferenser och seminarier

Utredningen höll den 7 juli 2016 ett seminarium i Almedalen: Vem får plats i högskolan? Utredaren har dessutom deltagit i Svenskt Näringslivs seminarium Låt den rätte komma in – ett seminarium om framtidens antagningssystem den 13 juni 2016, och i SUHF och UHR:s konferens den 15 december 2016: Tillträde till högskolan – hur vill vi att det framtida systemet ska se ut?

2.4 Betänkandets disposition

Det här betänkandet har flera syften. Först och främst är det en redovisning av uppdraget till min uppdragsgivare – ministern för högre utbildning och forskning. Förhoppningen är att det så småningom ska vara ett användbart beredning- och beslutsunderlag. Men betänkandet ska också kunna fungera som ett underlag för att sprida kunskap och bidra till en diskussion om tillträdesfrågorna. Det gäller både inom och utanför högskolesektorn.

I kapitel 1 lämnas författningsförslag till högskoleförordningen och följdändringar i andra förordningar. I kapitel 3 sätts tillträdesfrågorna i ett lite vidare perspektiv och där beskrivs bland annat resurstilldelningssystemet, utbildningsutbudet och olika utbildnings-

former som påverkar och påverkas av tillträdesbestämmelserna. I kapitel 4 finns en beskrivning av dagens tillträdesbestämmelser, inklusive uppföljningar och utvärderingar av vissa delar av bestämmelserna och i kapitel 5 en beskrivning av hur antagningen går till i praktiken och hur tillämpningen ser ut. I kapitel 6 beskrivs volymerna av sökande och antagna för att ge en bild av vad det är bestämmelserna och antagningsprocessen har att hantera. Kapitel 7 innehåller en översikt om vad vi vet om tillträdessystemet och dess olika delar från forskning och olika utvärderingar och uppföljningar och i kapitel 8 finns en internationell utblick. I kapitel 9 resonerar jag kring tillträdessystemet, dess syfte och vilka krav man bör kunna ställa på tillträdessystemet. Av kapitlet framgår också utgångspunkterna för uppdraget, hur utredningen har definierat dem och vad jag ser behöver göras för att uppnå målet om ett öppnare och enklare system. Kapitel 10 behandlar förslaget till ett nytt tillträdessystem, motiven bakom och olika överväganden som utredningen har gjort. Förslaget presenteras i ett kapitel eftersom det är ett sammanhållet system. I kapitel 11 finns en beskrivning av de förberedelser som behöver göras på olika håll inför att tillträdesbestämmelserna börjar gälla och ett förslag till tidsplan. Kapitel 12 innehåller en beskrivning och analys av identifierade konsekvenser av förslagen. Därefter följer referenser och bilagor.

3 Tillträdet till högskolan i sitt sammanhang

Tillträdessystemet kan inte ses isolerat utan måste sättas in i sitt sammanhang. Tillträdet och frågor som till exempel resurstilldelning, dimensionering, utbildningsutbud och gymnasieskolans utformning hänger nära samman och påverkar på olika sätt varandra. I det här kapitlet redogör vi översiktligt för några sådana områden.

3.1 Den högre utbildningen i Sverige

3.1.1 Utbildnings- och examensstruktur

Högskoleutbildning organiseras i en utbildnings- och examensstruktur som infördes 2007, den så kallade Bolognareformen. Den innebär övergripande att alla examina, yrkes-, generella och konstnärliga examina, placeras in på någon av nivåerna grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Utbildning på respektive nivå bygger på den närmast föregående nivån. Grundstrukturen till dagens system infördes dock redan 1993, då generella examina och yrkesexamina infördes och kurser blev basen i all utbildning i stället för det tidigare reglerade linjesystemet. Den examensordning som infördes 1993 innebär att det till varje examen finns en examensbeskrivning, där de mål som en student ska uppnå efter genomgången utbildning anges. Högskoleutbildning i Sverige har olika övergripande mål: att förbereda för yrkesverksamhet, att förbereda för forskarutbildning, att ge fortbildning och vidareutbildning och att bilda studenten som individ. Dessa mål har legat fast över tid även om formuleringarna i högskolelagen har sett olika ut. Sedan reformen 2007 har yrkesförberedelsen i

målen tydliggjorts.[1] I examensbeskrivningen anges målen för respektive examen under de tre rubrikerna kunskap och förståelse, färdighet och förmåga samt värderingsförmåga och förhållningssätt. Utöver dessa mål finns även lokala mål som ska anges i kursplaner.

Utvecklingen sedan 2007 har varit att utbildningsutbudet har blivit allt mer programinriktat, i den bemärkelsen att antalet helårsstudenter på program har ökat, medan antalet helårsstudenter inom de fristående kurserna har varit oförändrat under samma period.[2]

3.1.2 Resurstilldelning, dimensionering och utbildningsutbud

Lärosätenas tilldelning av resurser är en viktig förutsättning för den verksamhet som bedrivs. Även den nuvarande modellen för resurstilldelning infördes 1993. Modellen innebär att riksdagen fattar beslut om det totala anslaget till forskning och utbildning inom högskolesektorn. Regeringen ger därefter de statliga lärosätena ett utbildningsuppdrag i respektive lärosätes regleringsbrev. Detta uppdrag omfattar utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ges i form av ett anslag upp till ett visst belopp, det så kallade takbeloppet, som är den maximala ersättningen ett lärosäte kan få för utbildning. Olika utbildningsområden har olika prislappar. Universitet och högskolor tilldelas inte ett visst antal platser, utan det är antalet registrerade studenter (helårsstudenter) och antalet avklarade poäng (helårsprestationer) på de kurser som lärosätet ger som ligger till grund för beräkningen av hur stor del av takbeloppet som faktiskt har använts. Eftersom studenternas efterfrågan varierar över tid kan ett lärosäte vissa år utbilda fler än vad man får ersättning för, medan man ett annat år kan utbilda färre än vad takbeloppet medger.[3] Lärosätena beslutar om den interna resursfördelningen, om utbildningsutbud och om dimensionering.

Även om beslut om utbildningsutbud och dimensionering beslutas av lärosätena, styr staten delvis genom mål och uppdrag i lärosätenas regleringsbrev. Det finns dels ett gemensamt regleringsbrev för universitet och högskolor, dels ett regleringsbrev för respektive lärosäte. Av det gemensamma regleringsbrevet[4] framgår bland annat

[1] SOU 2015:70 Högre utbildning under tjugo år, s. 14.
[2] Ibid., s. 107.
[3] Universitet och högskolor – Årsrapport 2016, Universitetskanslersämbetet, 2016.
[4] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor.

att utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Den politiska styrningen av dimensioneringen kommer ur ett behov av att garantera att vissa samhällsviktiga utbildningar, som till exempel läkarutbildning, sjuksköterskeutbildning och lärarutbildning, ges i en viss omfattning.[5] I lärosätens regleringsbrev, både det gemensamma och de specifika, anges vissa mål med utbildningsutbudet och vad lärosätena ska redovisa i sina årsredovisningar. Av redovisningarna ska det bland annat framgå vilka bedömningar, prioriteringar och behovsanalyser som ligger till grund för beslut om utbildningsutbudet. Lärosätets avvägningar när det gäller fördelningen mellan program och kurser på olika nivåer och med olika förkunskapskrav och fördelningen mellan campus och distansutbildning ska framgå. En redovisning ska också lämnas över hur lärosätet möter det omgivande samhällets behov av utbildning.[6]

Universitet och högskolor ska redovisa uppgifter om sina studenter. Uppgifterna ska omfatta antalet programnybörjare, antalet helårsstudenter och antalet examinerade under de senaste tre åren på vissa utbildningar som leder till en yrkesexamen, bland annat barnmorskeexamen, civilingenjörsexamen, förskollärarexamen, högskoleingenjörsexamen, läkarexamen och sjuksköterskeexamen. Universitet och högskolor som har tillstånd att utfärda lärar- eller förskollärarexamina ska också planera för dimensioneringen av dessa utbildningar så att de svarar mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens nationella och regionala behov.[7] Regeringen har även under de senaste åren tillfört resurser till speciellt utpekade utbildningar, till exempel sjuksköterske- och lärarutbildning.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) redovisar i rapporten *Dimensionering av högre utbildning*[8] ett uppdrag att följa upp hur lärosätena arbetar med dimensioneringen av sina utbildningar. UKÄ konstaterar bland annat att det tar tid att utveckla utbildnings- och forskningsmiljöer vilket gör att det krävs en långsiktighet i planeringen. Även om de arbetsmarknadsprognoser som finns inte anses vara tillräckligt tillförlitliga så tycks utbildningsutbudet vara relativt väl anpassat efter arbetsmarknadens behov. I vissa fall finns det dock en skillnad mellan studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

[5] SOU 2015:70 Högre utbildning under tjugo år, s. 51–52.
[6] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor.
[7] Ibid.
[8] Dimensionering av högre utbildning, Universitetskanslersämbetet, rapport 2015:7.

Utbildningsutbudet har under de senaste 20 åren förändrats på så sätt att volymen programutbildning har ökat, medan fristående kurser har minskat. Ökningen av program har skett genom att det är program som leder till en generell examen som har ökat. Utredningen om högskolans utbildningsutbud drar i sitt betänkande *Högre utbildning under tjugo år* (SOU 2015:70) slutsatsen att utbildningsutbudet för fortbildning och vidareutbildning har minskat under senare år. Utredningen konstaterar dock att det är svårt att avgränsa vad som utgör fortbildning och vidareutbildning i utbildningsutbudet, men menar att det i första hand handlar om fristående kurser.[9]

En bedömning som Utredningen om högskolans utbildningsutbud gör är att utbildningsutbudet i högskolan är väl balanserat och att det dimensioneringssystem som finns i huvudsak fungerar väl. Framför allt är studenternas efterfrågan väl tillgodosedd. I betänkandet pekar utredningen dock på att det finns vissa utbildningar då studenternas efterfrågan inte tillgodoses, till exempel läkarutbildningen, psykologutbildningen och veterinärutbildningen. Utredningen om högskolans utbildningsutbud bedömer också att arbetsmarknadens behov tillgodoses, men att det där finns några viktiga undantag. Dessa undantag är vård- och lärarutbildningar.[10]

3.1.3 Kvalitet i den högre utbildningen

Av högskolelagens (1992:1434) inledande kapitel framgår att universitets och högskolors verksamhet ska anpassas så att en hög kvalitet kan nås i utbildningen och forskningen. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenter.

Den nuvarande ordningen, med ett tydligt ansvar för det interna kvalitetsarbetet hos lärosätena och en särskild myndighet med ansvar för det nationella externa kvalitetssäkringssystemet, infördes i samband med 1993 års högskolereform. Ordningen har bestått, även om fokus för de granskningar som görs har växlat mellan utvärdering av lärosätenas kvalitetsarbete och utvärdering av enskilda utbildningar.

[9] SOU 2015:70 Högre utbildning under tjugo år, s. 229.
[10] Ibid., s. 241–247.

Under åren 2001–2010 utvärderade dåvarande Högskoleverket utbildningar och bedömde också lärosätenas kvalitetsarbete. Dessutom genomförde myndigheten olika tematiska utvärderingar. Under perioden 2011–2014 låg fokus på utvärdering av utbildningarnas resultat. Utvärderingarna utgjorde under den här perioden också underlag för en mindre del av resurstilldelningen till lärosätena. Nu, 2017, införs ett nytt system som syftar till både kvalitetsutveckling och kontroll. I granskningarna som UKÄ kommer att genomföra ingår granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete, utbildningsutvärderingar och tematiska utvärderingar. I utbildningsutvärderingarna kommer fokus bland annat att ligga på hur utbildningarna säkerställer att studenterna ges goda förutsättningar att nå målen i examensordningarna och hur lärosätena genom sitt interna kvalitetsarbete säkerställer att målen nås.[11]

En diskussion som ofta förs är hur en alltmer heterogen studentgrupp påverkar undervisningen och dess kvalitet. Samtidigt som det brukar föras fram att studenterna har olika förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och att det därför ställer andra högre krav i dag på lärarna och den pedagogik som används, så anser också många lärosäten att en mångfald bland studenterna medför nya perspektiv och bredare erfarenheter.[12]

UKÄ genomförde 2014 en analys av sambanden mellan studenternas bakgrund och utfallet av kvalitetsutvärderingarna.[13] Myndigheten analyserade utfallet av de nationella kvalitetsutvärderingar som det tidigare Högskoleverket och sedan myndigheten själv genomförde under perioden 2011–2014. De bakgrundsvariabler som undersöktes var kön, gymnasiebetyg, föräldrarnas utbildningsnivå och svensk/utländsk bakgrund. UKÄ studerade utfallet även utifrån andelen inresande studenter på utbildningen. Sammanfattningsvis visade analysen att studenternas bakgrund generellt inte hade entydiga samband med utfallet av de nationella utvärderingar som genomfördes under den aktuella perioden. Det fanns samband på aggregerad nivå, men de var överlag relativt små och förhållandevis komplexa eftersom de ofta berodde på enskilda utbildningar. UKÄ menar i sin analys att i de fall det fanns samband indikerade de att studenter som

[11] www.uka.se
[12] Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? Universitets- och högskolerådet, 2016.
[13] Förutsättningar för hög kvalitet: En analys av sambanden mellan studenternas bakgrund och utfallet av kvalitetsutvärderingarna, Universitetskanslersämbetet, rapport 2014:14.

har tagit ut en examen från utbildningar som har fått omdömet *bristande kvalitet*, kan ha haft sämre studieförutsättningar när det gäller gymnasiebetyg och föräldrarnas utbildningsbakgrund jämfört med dem som tagit en examen från en utbildning som fått omdömet *hög kvalitet*. De studenterna kan i sin tur ha haft sämre studieförutsättningar än dem som examinerats från en utbildning som har fått omdömet *mycket hög kvalitet*. UKÄ menar att det är viktigt att notera att effekterna av bakgrundsvariablerna generellt var relativt små. Utifrån tillgänglig data har det inte heller varit möjligt att avgöra om studenternas bakgrund leder till olika resultat och utfall i kvalitetsutvärderingarna eller om studenter med en viss bakgrund påbörjar studier vid och examineras från utbildningar med ett visst resultat.

UKÄ menar i rapporten att det delvis finns motstridiga styrsignaler och målkonflikter och att det reser vissa frågor. Bland annat hur lärosätena arbetar med hög kvalitet, effektiv resursanvändning, en bredare och mer internationell rekrytering samt hög genomströmning. En annan fråga är på vilket sätt lärosätena tar sitt ansvar för att stödja studenter med olika förutsättningar genom utbildningen.

3.2 Gymnasieskolan

3.2.1 Den nuvarande gymnasieskolan

Reformer och förändringar inom gymnasieskolan påverkar i allra högsta grad bestämmelserna om tillträde till högskolan. Genom åren har till exempel bestämmelserna om grundläggande behörighet förändrats som en följd av förändringar i gymnasieskolan. Detsamma gäller bestämmelserna om meritpoäng, som förändrades i samband med den senaste gymnasiereformen. Även nya betygssystem eller justering av betygsskalor har inneburit konsekvenser för tillträdet. På motsvarande sätt påverkar tillträdesbestämmelserna beteenden i gymnasieskolan och bland gymnasieelever, till exempel när det gäller vilka kurser som ges och vilka kurser som eleverna väljer. I forskningen nationellt och internationellt har det också blivit vanligare att fokusera på vilka signaler urvalssystemet sänder.[14] Gymnasieelever

[14] Högskoleverkets tillträdesråds synpunkter på fortsatt arbete med tillträdesfrågorna, 2012.

hittar efter ett tag också strategier för att maximera sina chanser att komma in, det gäller inte minst dem från studievana hem.

Den senaste stora förändringen av gymnasieskolan genomfördes 2011, Gy 2011. Gymnasieskolan består numera av 18 nationella program, varav 6 stycken är högskoleförberedande program och 12 yrkesprogram. Utbildningen avslutas med en gymnasieexamen. Regeringens intentioner med reformen var bland annat att eleverna ska bli väl förberedda för antingen yrkesverksamhet direkt efter gymnasieskolan eller för fortsatta studier på högskolan.

De tidigare kärnämnena har ersatts av gymnasiegemensamma ämnen som varierar i omfattning mellan de olika programmen. Varje program innehåller ett antal gemensamma ämnen, programfördjupning och individuellt val. Estetiska kurser och kurser i idrott och hälsa ska alltid erbjudas på samtliga program. Inom det individuella valet på yrkesprogrammen ska skolan erbjuda kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet. Dessutom ska de nationella programmen innehålla ett gymnasiearbete som sammanfattar utbildningen på programmet. Gymnasiearbetet måste vara godkänt för att eleven ska få examen.

För en examen från gymnasieskolan krävs att eleven har 2 500 poäng, varav 2 250 är godkända. För högskoleförberedande examen krävs att eleven ska vara godkänd i svenska eller svenska som andraspråk 1, 2 och 3, engelska 5 och 6 och matematik 1 samt ha ett godkänt gymnasiearbete. För yrkesexamen krävs att eleven har godkänt i svenska eller svenska som andraspråk 1, engelska 5 och matematik 1. Ett krav är också att eleven har godkänt i 400 poäng av de programgemensamma ämnena och ett godkänt gymnasiearbete. Även den som gått en lärlingsutbildning eller en skolförlagd yrkesutbildning kan uppnå en yrkesexamen. Högskoleförberedande examen ger grundläggande högskolebehörighet. En yrkesexamen samt godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, 2 och 3 samt engelska 6 ger också grundläggande högskolebehörighet. Alla elever på yrkesprogram har rätt att i efterhand läsa in de kurser som krävs för grundläggande högskolebehörighet.[15]

I den tidigare gymnasieskolan hade antalet specialutformade program ökat kraftigt och det fanns ett stort utbud av lokala inriktningar och kurser, vilket gjorde det svårt för elever, föräldrar och olika

[15] Gymnasieskola 2011, Skolverket.

avnämare att förstå vad olika utbildningar ledde till. Möjligheten till specialutformade program togs därför bort. Gymnasial utbildning är numera nationellt kvalitetssäkrad av Skolverket och yrkesprogrammen även med hjälp av de nationella programråden.[16]

I samband med Gy 2011 ändrades också betygsskalan i gymnasieskolan. I stället för den fyrgradiga skalan IG, G, VG och MVG, infördes en sexgradig skala, F–A, där F innebär underkänt betyg och E–A godkända betyg, med A som högsta betyg. Betyg sätts på varje avslutad kurs och på gymnasiearbetet (för vilket endast F och E används). För betygsstegen E, C och A finns definierade kunskapskrav. De anger vilka kunskaper som ska vara uppfyllda för att en elev ska nå de olika betygsstegen. För vart och ett av dessa betygssteg gäller att kunskapskravet i sin helhet ska vara uppfyllt. För betygsstegen D och B finns inga definierade kunskapskrav utan kunskapskravet för betyget D är att kunskapskravet för E ska vara uppfyllt i sin helhet och för C till övervägande del. Kravet för betyget B är att kravet för C ska vara uppfyllt i sin helhet och till övervägande delen för A. Enligt läroplanen för gymnasieskolan ska läraren vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper. Av Statens skolverks (Skolverket) allmänna råd för betygssättning och bedömning framgår att det betyg som sätts ska spegla den kvalitet som eleven har på sitt kunnande vid avslutad kurs. Det är viktigt att läraren vid betygssättningen inte lägger ihop resultaten på alla prov och uppgifter för att få fram en medelprestation. Enligt de allmänna råden ska läraren också analysera likvärdigheten i den egna betygssättningen.[17]

3.2.2 Gymnasieutredningen – direktiv och förslag

Regeringen beslutade den 19 mars 2015 att tillsätta en särskild utredare med det övergripande uppdraget att analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Utredaren skulle vidare utreda och lämna

[16] Ibid.
[17] Skolverkets allmänna råd för bedömning och betygssättning i gymnasieskolan, 2012.

förslag som innebär att de nationella programmen i gymnasieskolan vidareutvecklas och ger en bred gemensam kunskapsbas.[18]

I gymnasieskola 2011 ger yrkesprogrammen inte grundläggande behörighet till högskolan om inte eleven själv aktivt väljer till de ytterligare kurser i svenska och engelska som krävs för all högskoleutbildning. Enligt Skolverket kan denna förändring av yrkesprogrammens innehåll ha bidragit till minskningen av antalet elever på dessa program. I utredarens uppdrag har det ingått att utreda hur alla nationella program i gymnasieskolan ska kunna ge grundläggande behörighet till högskolan på ett sådant sätt att elevens rättighet att i praktiken läsa de kurser som leder till grundläggande behörighet stärks.

Utredningen fick också ett tilläggsdirektiv att utreda för- och nackdelar med ämnesbetyg i stället för dagens system med kursbetyg samt möjligheterna att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.[19]

Gymnasieutredningen lämnade den 31 oktober 2016 sitt slutbetänkande *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (SOU 2016:77). Övergripande utgör Gymnasieutredningens förslag åtgärder som syftar till att främja och stödja målet att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

Ett av Gymnasieutredningens förslag som rör tillträdet till högskolan, innebär att alla yrkesprogram ska ha ett grundupplägg som innebär att de ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Eleverna ska dock kunna välja bort de kurser som leder till grundläggande behörighet genom aktiva val. Det här ska gälla alla elever på alla studievägar inom yrkesprogrammen. Gymnasieutredningen menar att det med stor sannolikhet minskar ungas och deras föräldrars osäkerhet om man kan uppnå grundläggande behörighet inom yrkesprogrammen eller inte. Tydlighet har varit en viktig utgångspunkt för utredningen. Gymnasieutredningen föreslår också att elever ska ha rätt till utökat program för att läsa antingen kurser som leder till särskild behörighet eller yrkeskurser.[20]

[18] Dir. 2015:31.
[19] Dir. 2015:141.
[20] SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 710–716.

När det gäller förslag kring ämnesbetyg i stället för kursbetyg, föreslår Gymnasieutredningen att en ny utredning bör få i uppdrag att ta fram författningsförslag för ett system med ämnesbetyg. Gymnasieutredningen lämnar några alternativa förslag till modell för ämnesbetyg och förespråkar också en modell som innebär att ämnesbetyg införs i en ämnesutformad gymnasieskola, och inte i en kursutformad som dagens gymnasieskola. Utredningen menar också att ett utvecklingsarbete mot ämnesbetyg måste vara långsiktigt och måste ha minst ett treårigt perspektiv. Enligt Gymnasieutredningen är det rimligt med ett eventuellt införande av ämnesbetyg tidigast till läsåret 2020/21. I den utredning som föreslås bör det också enligt Gymnasieutredningen ingå att analysera konsekvenserna för tillträdet till högskolan om ämnesbetyg införs.[21]

3.3 Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

Det är inte bara gymnasieskolan som påverkas av tillträdesreglerna, utan det gör också den kommunala vuxenutbildningen. Den omfattar olika delar: svenska för invandrare (sfi); kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå (grundskolenivå); kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild vuxenutbildning (särvux). Det övergripande målet för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. Vuxna ska stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet genom att få möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens. Även den personliga utvecklingen ska främjas. Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som gymnasieutbildning ska ge.[22]

Varje kommun ska enligt skollagen (2010:800) erbjuda vuxenutbildning på gymnasial nivå. Kommunen ska även sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov hos vuxna i kommunen.[23] Utbildningen bedrivs i form av kurser och även i form av ett gymnasiearbete. Det är samma ämnesplaner och kunskapskrav inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som inom gymnasieskolan, med undantag för specialidrott.

[21] Ibid., s. 775–777.
[22] Prop. 2016/17:5 Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.
[23] 20 kap. 16 § skollagen.

En vuxen person är behörig att delta i kommunal vuxenutbildning från och med det andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. För att få delta ska den sökande sakna de kunskaper som utbildningen syftar till att ge, ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och uppfylla de särskilda förkunskapskrav som gäller.[24]

En examen från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå kvalificerar på samma sätt som motsvarande examen i gymnasieskolan till fortsatta studier. En elev som redan har en yrkesexamen kan få en ny utfärdad om innehållet är ett annat än i den tidigare. En yrkesexamen kan även utfärdas för den som redan har en högskoleförberedande examen. Däremot kan inte en högskoleförberedande examen utfärdas om man har en gymnasieexamen sedan tidigare.

År 2015 fanns det totalt cirka 215 000 individer som studerade i den kommunala vuxenutbildningen. Varje studerande läste i genomsnitt 3,5 kurser under året. Totalt fanns det cirka 757 000 kursdeltagare under året.[25]

Från och med den 1 januari 2017 har alla som behöver läsa in grundläggande behörighet till högskoleutbildning inom kommunal vuxenutbildning rätt att göra det. Alla som uppfyller kraven på grundläggande behörighet har dessutom rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå för att också uppnå särskild behörighet. Man har rätt att läsa in fler särskilda behörigheter än en, men endast en i taget. Syftet är bland annat att ge möjlighet att genom utbildning byta yrkeskarriär, att avsluta utbildning på gymnasial nivå.[26]

Från och med den 1 januari 2007 är det inte möjligt att läsa om kurser inom den kommunala vuxenutbildningen som man redan har ett godkänt betyg i från gymnasieskolan. För att höja betyg hänvisas man i stället till att göra en prövning i kursen, vilket innebär att en person först läser in kursen utanför komvux och att personens kunskaper sedan prövas mot kunskapskraven i hela kursen. Enligt Skolverkets allmänna råd om prövning ska den vara allsidig och bestå av olika moment. Huvudmännen kan ta ut en administrativ avgift av den prövande på högst 500 kronor.[27]

[24] 20 kap. 20 § skollagen.
[25] Uppgifterna är hämtade från Skolverkets webbplats, www.skolverket.se.
[26] 20 kap. 19–19a §§ skollagen.
[27] Skolverkets allmänna råd om prövning, 2016.

3.4 Folkhögskolan

Även folkhögskolan utgör en väg till högskolan. Folkhögskolan har en helt annan karaktär än den gymnasiala utbildning som ges i gymnasieskolan och inom den kommunala vuxenutbildningen. Folkhögskolor ägs och drivs av folkrörelser, organisationer, regioner, landsting eller kommuner. Folkhögskolorna har olika typer av kurser, med olika inriktningar och ämnesområden.

Folkhögskolan är en egen utbildningsform som styrs av vissa gemensamma regler. Inom allmän kurs, som är den utbildning som kan ge grundläggande behörighet till högskolan, erbjuds deltagare studier på grundskolenivå eller gymnasial nivå. Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen finns en nedre åldersgräns på 18 år hos deltagare för att det ska utgå statsbidrag.

Folkhögskolan har en särskild modell för att intyga behörighet till högre studier. Den kombinerar studier på allmän kurs med ett intygande av kunskaper i vissa ämnen som motsvarar gymnasieskolans kursplaner. UHR anger i sina föreskrifter hur de folkhögskolestuderandes grundläggande behörighet till högskolestudier ska vara utformad. Den motsvarar gymnasieskolans högskoleförberedande examen. Grundläggande behörighet som intygas på folkhögskola innefattar dels ett omfattningskrav som gäller fullgjorda läsår på folkhögskola som sammanlagt ska motsvara tre år på gymnasienivå, dels ett innehållskrav som gäller kunskaper som motsvarar tio specificerade kurser. Grundläggande behörighet till högskolestudier har den som vid folkhögskola fullgjort en treårig utbildning, en tvåårig utbildning som bygger på minst ett års studier i gymnasieskolan, en tvåårig utbildning som bygger på grundskolan och minst ett års yrkesverksamhet, eller en ettårig utbildning på som bygger på minst två års studier i gymnasieskolan. Dessutom krävs att den som har gått igenom en sådan utbildning har kunskaper motsvarande lägst godkänd nivå i följande 10 gymnasiala kurser: svenska 1, 2 och 3 eller svenska som andraspråk 1, 2 och 3, engelska 5 och 6, matematik 1 a, b eller c, samhällskunskap 1a1, naturkunskap 1a1, religionskunskap 1 och historia 1a1.[28]

[28] Universitets- och högskolerådets föreskrifter om grundläggande behörighet och urval. UHRFS 2013:1.

Folkhögskolorna bestämmer själva över innehållet, upplägget och utformningen i allmän kurs. De gymnasiegemensamma kurserna som ingår i innehållskravet motsvarar drygt halva kurstiden i en tvåårig kurs. Folkhögskolan intygar kunskaper som motsvarar gymnasieskolans kursinnehåll. Motsvarandebedömningen innebär att det finns utrymme att anpassa organisation, innehåll och arbetsformer efter deltagarna och folkhögskolans särart.

Studieomdöme är folkhögskolornas egen form för bedömning av den studerandes förmåga till vidare studier. Studieomdömet skiljer sig från de betyg som sätts i andra skolformer genom att det bygger på en helhetsbedömning av olika faktorer som tillsammans speglar studieförmågan. Omdöme ges inte i enskilda ämnen, utan bedömningen görs gemensamt av den pedagogiska personalen och grundar sig på hela den genomgångna folkhögskolekursen. Studieomdömet avser den studerandes förmåga att tillgodogöra sig studier på närmast högre nivå. Det har sin främsta betydelse vid ansökan till utbildning inom högskolan och yrkeshögskolan.

Följande beteckningar används (både den verbala termen och siffervärdet ska anges):

- Utmärkt studieförmåga (4)
- Mycket god – Utmärkt studieförmåga (3,5)
- Mycket god studieförmåga (3)
- God – Mycket god studieförmåga (2,5)
- God studieförmåga (2)
- Mindre god – God studieförmåga (1,5)
- Mindre god studieförmåga (1)

Bedömningskriterier finns kopplade till de olika beteckningarna.

I begreppet ”studieförmåga” vägs följande faktorer in:

- kunskaper och färdigheter och utveckling av dessa,
- förmåga till analys, bearbetning och överblick,
- ambition, uthållighet och förmåga att organisera studier, och
- social förmåga.[29]

3.5 Gymnasieelevers syn på skolan och fortsatta studier

3.5.1 Attityder till gymnasieskolan

Gymnasieutredningen redogör i sitt betänkande för några undersökningar som har studerat elevers attityder till sitt gymnasieval och till studierna i gymnasieskolan. De pekar på resultat som visar på att elever i första hand väljer gymnasieprogram utifrån det egna intresset. Av en av undersökningarna framgår det att möjligheten att uppnå behörighet till en viss högskoleutbildning kommer i fjärde hand.

Vilket program i gymnasieskolan elever väljer har ett samband med olika bakgrundsfaktorer, till exempel föräldrarnas utbildningsbakgrund. En majoritet av eleverna som väljer ett högskoleförberedande program har föräldrar med högskoleutbildning. Generellt har andelen elever i gymnasieskolan som har föräldrar med en eftergymnasial utbildning ökat. Även kön spelar stor roll för gymnasievalet och de könsstereotypa valen kvarstår. Elever med utländsk bakgrund väljer oftare högskoleförberedande program och där tycks också föräldrarnas önskemål väga tyngre.[30]

Skolverket följer regelbundet upp elevers och ungas attityder till skolan. Bland annat finns frågor om stress och engagemang bland eleverna med i dessa uppföljningar. Flickor engagerar sig generellt mer i skolarbetet än vad pojkar gör. Den skillnaden blir mer tydlig i gymnasieskolan än vad den är i yngre åldrar. Flickor känner sig i högre utsträckning än pojkar stressade över skolan. Sex av tio flickor i gymnasieskolan känner sig ofta eller alltid stressade. Motsvarande

[29] Anvisningar för folkhögskolornas studieomdömen. Folkbildningsrådet, april 2013.
[30] SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 242–248.

andel bland pojkarna är tre av tio. Det framgår av uppföljningarna från både 2012 och 2015. Den främsta orsaken till stressen är läxor och hemuppgifter. Elever med utländsk bakgrund upplever något mer stress kopplat till betyg och förväntningar från föräldrar. Det är mer stress bland elever på de högskoleförberedande programmen än på yrkesprogrammen.[31]

Utredningen om ungdomars psykiska hälsa kartlade ungdomars stress. Olika orsaker till stressen som man fann då var bland annat den kursutformade gymnasieskolan med många korta kurser och en bristande samordning mellan ämnen och kurser. Det kan innebära en ojämn arbetsbelastning där läxor, prov och inlämningsuppgifter upplevs sammanfalla. En del elever upplevde också att studietakten i gymnasieskolan är betydligt högre än den i grundskolan och att det kan ställas högre krav på självständighet, vilket eleverna kan ha varit oförberedda på.[32]

Gymnasieutredningen har även låtit göra en kvalitativ intervjustudie om gymnasieelevers syn på betyg och stress[33]. Den visar bland annat att olika faktorer som är relaterade till betyg rankas högt som stressfaktorer. Kombinationen av betygsskalans tilllämpning och systemet med kursbetyg gör att eleverna känner press att konstant prestera bra. Varje prov och inlämning blir viktig för att inte sänka kursbetyget. Eleverna upplever också att varje betyg är avgörande i kurssystemet. En annan tydlig stressfaktor är ojämn arbetsbelastning. Elever på högskoleförberedande program uppfattar att betygen har en viktig betydelse för framtida val och främst för tillträdet till fortsatta studier.

Den bild Tillträdesutredningen har fått genom besök på några gymnasieskolor stämmer väl överens med det som visar sig i olika undersökningar.[34] Vid dessa besök har utredningen samtalat om bland annat stress, betyg och fortsatta studier med elever på skolorna. I samtalen fick utredningen en bild av att elever känner sig stressade av att betyg sätts hela tiden. Ytterligare en stressfaktor som nämndes var att elever är rädda för att göra fel val i gymnasieskolan och där-

[31] Attityder till skolan 2015, Skolverket.
[32] SOU 2006:77 Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder.
[33] SOU 2016:77, bilaga 10 Intervjustudie om gymnasieelevers syn på betyg och stress, Ramböll, 2016.
[34] Borgarskolan i Gävle samt Nacka gymnasium och Young Business Creatives i Nacka kommun utanför Stockholm.

igenom få sämre meriter att konkurrera med i urvalet till högskoleutbildning. Det kom också fram synpunkter på att betygssättningen ibland är otydlig och att lärare gör olika bedömningar av likartade prestationer. Även det upplevdes som stressande.

3.5.2 Intresset för fortsatta studier

Den största åldersgruppen sökande till en högskoleutbildning på grundnivå består av sökande som är 19–22 år. På senare år har den allra yngsta gruppen, det vill säga 19-åringarna, minskat bland de sökande. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning om gymnasieungdomars studieintresse 2015/16, var det cirka 60 procent av eleverna i årskurs 3 i gymnasieskolan som hade planer på att börja läsa på högskolan inom de närmaste tre åren.[35] Ungefär 65 procent av kvinnorna och 55 procent av männen planerar att påbörja en högskoleutbildning. Det är stor skillnad mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram – ungefär 80 procent av eleverna i årskurs 3 på ett högskoleförberedande program planerade att söka vidare till högskolan, medan motsvarande andel på yrkesprogrammen var 30 procent. SCB har också undersökt skillnaderna mellan könen på högskoleförberedande program när det gäller planer på att läsa vidare. Skillnaderna var då små. Den största andelen elever som planerar att läsa vidare finns på naturvetenskapsprogrammet – 90 procent och inga skillnader mellan könen. Bland de elever som planerar att studera vidare anger kvinnorna att de i första hand vill studera samhällsvetenskap och vård och omsorg. För männen är det i första hand teknik, ekonomi och data som de vill studera. En majoritet vill läsa en utbildning som leder till en examen.[36]

SCB har också tittat på hur många som verkligen börjar studera. I den enkät som gjordes läsåret 2003/04 angav även då 60 procent av eleverna i årskurs 3 att de hade planer på fortsatta studier i högskolan inom tre år. Det var till slut 42 procent av eleverna som började en högskoleutbildning inom tre år. Motsvarande andelar gällde bland de elever som avslutade gymnasieskolan 2012.[37]

[35] Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/16, SCB.
[36] Ibid.
[37] Ibid.

3.6 Det livslånga lärandet

Högskolan utbildar inte bara unga människor till ett första yrke utan har också en viktig roll i det livslånga lärandet. Att gå en utbildning ger även en möjlighet till att omskola sig eller att vidareutbilda sig för bättre karriärmöjligheter, men också för att bilda sig för ökat deltagande i samhällslivet och för personlig utveckling. Möjligheten till ett livslångt lärande är inte bara viktigt för individen utan också för samhället. Tillgången på rätt utbildad arbetskraft är avgörande för tillväxt, jobb och välfärd. Kompetensförsörjningen och matchningen mellan efterfrågan och tillgång på rätt utbildad arbetskraft är väsentlig.

Möjligheten att kunna ta del av olika typer av utbildning är en del i det livslånga lärandet, en annan att också att kunna få den tydliggjord och erkänd. Att kunna lära under hela livet förutsätter att det inte finns hinder för att kunna ta del av utbildning på olika nivåer.

Även inom EU lyfts det livslånga lärandet fram som väsentligt för tillväxt och kompetensförsörjning. EU har bland annat tagit fram en rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande.[38] I rekommendationen uppmanas EU:s regeringar att göra undervisning om och inlärning av nyckelkompetenserna till en del av sina strategier för livslångt lärande. I rekommendationen identifieras följande åtta nyckelkompetenser som är grundläggande för varje person i ett kunskapsbaserat samhälle:

1. Kommunikation på modersmålet
2. Kommunikation på ett främmande språk
3. Matematisk, vetenskaplig och teknisk kompetens
4. Digital kompetens
5. Lära att lära
6. Social och medborgerlig kompetens
7. Initiativförmåga och företagaranda
8. Kulturell medvetenhet och kulturella uttrycksformer

[38] Europaparlamentets och rådets rekommendation 2006/962/EG av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

Ytterligare en viktig del i det livslånga lärandet är möjligheten att kunna få sin kompetens validerad. Men validering är inte bara viktigt för individen utan också för samhället. Effektiva system för validering öppnar för vägar in eller vidare på arbetsmarknaden eller i utbildning. Särskilt viktigt är det för nyanlända, men också för redan yrkesverksamma som behöver byta yrke eller för personer med en lägre formell utbildning som vill kunna komma vidare till utbildning.

EU-rådet beslutade i december 2012 om en rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärarande.[39] Med icke-formellt lärande avses lärande som sker i till exempel personalutbildning och studiecirklar. Med informellt lärande avses sådant som sker i arbetet och på fritiden. Enligt rekommendationen bör EU:s medlemsstater senast 2018 ha inrättat system som ger tillgång till validering[40]. Systemen ska också göra det möjligt för individen att få en fullständig eller partiell kvalifikation[41] baserad på individens validerade lärande. Sverige har röstat för rekommendationen och behöver därför få ett system för validering på plats. Mot bland annat den bakgrunden tillsatte regeringen 2015 en valideringsdelegation som under perioden 2015–2019 ska följa, stödja och driva på en samordnad utveckling inom utbildning och arbetsmarknad.[42] Valideringsdelegationen har i mars 2017 överlämnat ett förslag till nationell strategi för validering till regeringen.[43]

Den nationella strategin syftar till att generella och långsiktigt hållbara strukturer för validering ska bli etablerade och integrerade delar av olika reguljära system, bland annat utbildning. När det gäller tillträde till högskoleutbildning lyfter Valideringsdelegationen frågan om meritvärde för dem som har bedömts behöriga genom reell kompetens. I dag hänvisas de till högskoleprovet, vilket ofta inte är något alternativ för en person som har varit kort tid i Sverige. Valideringsdelegationen menar att frågan om meritvärde behöver utredas

[39] EU-rådets rekommendation 2012/C 398/01.
[40] Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens en person besitter oberoende av hur de förvärvats (enligt Valideringsdelegationen, se nedan).
[41] Med kvalifikation avses ett formellt resultat av en bedömnings- och valideringsprocess som ges när ett behörigt organ fastställer att en person har uppnått resultat av lärande som motsvarar fastställda kriterier (enligt Valideringsdelegationen, se nedan).
[42] Dir. 2015:120.
[43] SOU 2017:18 En nationell strategi för validering. Delbetänkande från Valideringsdelegationen 2015–2019.

vidare om den inte tas om hand av Tillträdesutredningen. Delegationen lyfter också att det är angeläget att UHR bedriver ett aktivt arbete med att utveckla metodstöd för bedömning av reell kompetens och sprider goda exempel på praktiskt arbete med validering från olika lärosäten. I strategin lyfts även bedömning av utländsk eftergymnasial utbildning fram och att den bör göras tillgänglig för fler.[44]

3.7 Reflektioner

Under senare år har det blivit alltmer fokus på yrkesprogram i högskolan, och därmed tydligare utbildning mot särskilda yrken. Det är en utveckling som vi behöver fundera på eftersom högskolan också behöver utbilda mot framtida yrken. Det inkluderar sådant som vi i dag inte känner till. Det vill säga en viktig del är att utbilda i generiska, eller generella, yrkeskunskaper. Där spelar de generella programmen en stor roll.

En viktig del i det livslånga lärandet är möjligheten till fortbildning och vidareutbildning inom högskolan. I vårt system görs ingen skillnad i utbildningsutbudet på grundnivå om utbildningen i första hand syftar till fortbildning eller vidareutbildning. Inte heller görs det skillnad på olika grupper av sökande, även om utbildningar kan vända sig till nybörjare eller andra än nybörjare. Det innebär också att alla sökande konkurrerar om samma platser och samma tillträdesbestämmelser gäller för all utbildning på den nivån. De fristående kurserna, som inte har utökats i den grad som programmen har gjort, spelar en viktig roll för just det här syftet med högskoleutbildning.

Att helt och hållet dimensionera utbildningar efter studenternas efterfrågan eller arbetsmarknadens behov är svårt. Det finns olika ramar som styr och som också sätter gränser. Ett väldigt tydligt exempel på det är tillgången till VFU-platser, som i hög grad ligger utanför lärosätenas kontroll. Dimensioneringen har också en tydlig koppling till vad som sker på gymnasieskolan. Om det inte finns tillräckligt många som läser till exempel naturvetenskapsprogrammet där, så är blir det också problematiskt med rekryteringen till högskoleutbildning inom området.

[44] Ibid.

I samband med diskussioner om genomströmning och tilldelningen av resurser, framförs ofta att vårt resurstilldelningssystem innebär att lärosätena till varje pris vill ha igenom sina studenter för att inte förlora intäkter. I stället för att studenterna ska nå lärandemålen är det viktigare att studenterna godkänns så att lärosätet får ersättning för helårsprestationer. Men i praktiken fungerar det nog inte så. Hade det varit så hade genomströmning förmodligen varit en viktigare komponent i den interna resursfördelningen på lärosätena än vad den tycks vara i dag. I stället är det annat som ska stödja genomströmningen av studenter, det vill säga att de kan gå igenom utbildningen på ett framgångsrikt sätt. Dit hör såväl de förkunskaper som studenterna har med sig in som hur utbildningen organiseras och genomförs.

4 Det nuvarande tillträdessystemet

I det här kapitlet beskrivs de nuvarande tillträdesbestämmelserna och deras framväxt. Beskrivningen koncentreras framför allt till de bestämmelser som infördes i samband med den senaste reformen av tillträdessystemet, även om det görs en kort återblick längre tillbaka.

4.1 Framväxten av det nuvarande systemet

1977 års högskolereform

Genom 1977 års högskolereform expanderade högskolan kraftigt. Nya utbildningar införlivades i högskolan, nya lärosäten bildades och det fanns också ett behov av att bredda rekryteringen till högskolan. Tidigare fanns platsbegränsning endast till ett fåtal utbildningar och behörighet till högskolan byggde främst på gymnasieutbildning. Genom reformen 1977 infördes platsbegränsningar på de flesta utbildningslinjer och möjligheten att uppnå allmän behörighet till högskolestudier vidgades till att också omfatta ålder och arbetslivserfarenhet, efter att en försöksverksamhet hade genomförts sedan 1969. Begränsningen av antalet platser i kombination med fler sökande ställde krav på ett fungerande urvalssystem. Ett system med olika kvotgrupper användes. Sökande med olika behörighetsbakgrund fördes till de olika kvoterna och för varje grupp angavs vilka urvalsinstrument som skulle användas.[1]

[1] Tillträde till högre utbildning – en evighetsfråga, Högskoleverkets skriftserie 1997:13 S.

1993 års reform – större frihet för lärosätena

Tillträdet till högskolan var fram till 1993, året för ”frihetsreformen”, reglerat i detalj i högskoleförordningen (1977:263). I den högskoleförordning som gällde före 1993 fanns ett fyrtiotal paragrafer som omfattade tillträdet. År 1993 hade de minskat till 10 stycken och en bilaga. Kraven för allmän behörighet reglerades även fortsättningsvis i högskoleförordningen, medan det blev upp till respektive lärosäte att besluta om vilka särskilda behörighetskrav som skulle gälla och på vilket sätt urvalet skulle göras då inte alla behöriga sökande kunde tas emot. Det innebar att olika behörighetskrav och bestämmelser om urval kunde gälla för samma utbildning vid olika lärosäten. Det här ledde till att vi fick ett splittrat system. Efter regeringsskiftet 1994 genomförde den nya regeringen en tillträdesreform 1997.

1997 – tillträdet en angelägenhet för riksdag och regering

Genom 1997 års tillträdesreform slogs det fast att tillträdet till högskoleutbildning är en angelägenhet för riksdag och regering. En av anledningarna till att regering och riksdag ansåg att det var viktigt är att vi har ett nationellt sammanhängande utbildningssystem. När det gällde grundläggande högskoleutbildning som vände sig till nybörjare fastställde dåvarande Högskoleverket den särskilda behörigheten i form av så kallade standardbehörigheter. Tanken med standardbehörigheterna var att ett begränsat antal behörigheter skulle täcka stora utbildningsområden inom högskolan. I propositionen *Tillträde till högre utbildning m.m.* (prop. 1995/96:184) föreslog regeringen att de skulle vara färre än 16. De kom dock snabbt att bli många fler, 42 stycken året efter att de hade införts. Även reglering om vilka urvalsgrunder som skulle finnas och fördelningen av platser mellan dessa infördes. Den allmänna behörigheten kom nu att kallas grundläggande behörighet.

Den öppna högskolan 2001

Tillträdesbestämmelserna har genom åren utformats på olika sätt i syfte att bredda rekryteringen till högskolan. Införandet av arbetslivserfarenhet som grund för behörighet och högskoleprovet är exempel på det. Ett samlat grepp togs 2001 genom propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15). Den innehöll regeringens bedömningar och förslag till åtgärder på en rad områden för att bredda rekryteringen, så även på tillträdesområdet. I propositionen föreslog regeringen att det skulle vara möjligt att uppnå behörighet, både grundläggande och särskild, genom annan utbildning än gymnasieutbildning, genom arbetslivserfarenhet eller genom annan erfarenhet, så kallad reell kompetens. Regeringen föreslog också att lärosätenas styrelser skulle få möjlighet att besluta om urvalsgrunder till högst 10 procent av platserna på utbildning som vänder sig till nybörjare för att på så sätt möjliggöra en breddad rekrytering. Bestämmelser som omfattar de båda förslagen ovan infördes 2003 i högskoleförordningen (1993:100).

2004 års Tillträdesutredning

År 2004 överlämnade den dåvarande Tillträdesutredningen sitt betänkande *Tre vägar till den öppna högskolan* (SOU 2004:29). I utredningens uppdrag ingick att lämna förslag som skulle öka direktövergången från gymnasieskola till högskola, uppmuntra elevers prestationer i gymnasieskolan, minska konkurrenskompletteringen, det vill säga att i efterhand komplettera betyg för att höja meritvärdet, och bredda rekryteringen. Utredningens förslag innebar bland annat att skärpa kraven för grundläggande behörighet till att omfatta godkänt betyg i svenska och engelska och godkänt projektarbete, att införa områdesbehörigheter för den särskilda behörigheten, att betyg som i efterhand hade kompletterats för att höja meritvärdet inte skulle få användas i urvalet och att förändra meritvärderingen av betyg genom införande av meritpoäng för vissa kurser i gymnasieskolan.[2] De tillträdesbestämmelser som fanns vid tiden för utredningen hade fått en del ovälkomna konsekvenser. I den dåvarande gymnasieskolan fanns en större valfrihet både för skolorna och för

[2] SOU 2004:29 Tre vägar till den öppna högskolan.

eleverna, vilket bland annat innebar att det fanns specialutformade program med ett större individuellt val av kurser för eleverna. Det var relativt vanligt att elever valde att läsa lättare lokala kurser i gymnasieskolan i stället för mer avancerade kurser för att på så sätt få ett högre betyg. Elever valde också i stor utsträckning att läsa utökat program för att på så sätt påverka beräkningsgrunden av jämförelsetalet i positiv riktning vid urval till en högskoleutbildning. Många valde lätta kurser och kunde också välja vilka kurser som skulle ingå i slutbetyget. Det var relativt vanligt att elever valde att läsa upp betyg i efterhand inom den kommunala vuxenutbildningen och byta ut dessa betyg mot betyg som man redan hade, det vill säga att utbyteskomplettera. En annan strategi var att inte ta ut sitt slutbetyg utan i stället vara frånvarande så mycket att ett betyg inte kunde sättas i en eller flera kurser och i stället få ett samlat betygsdokument. Eleven kunde då slutföra sina studier inom den kommunala vuxenutbildningen och få ett slutbetyg därifrån. Då krävdes inte något betyg i idrott och hälsa eller i estetisk verksamhet. Det förekom en diskussion om den så kallade 20,0-problematiken, som innebar att ett antal personer med högsta betyg reservplacerades i urvalet till de då mest översökta utbildningarna. Tidigare hade dessa personer kunnat garanteras en plats efter att ha lottats bort i två antagningar, men nu var de så pass många att det inte var möjligt. En av orsakerna till att fler hade fått 20,0 var att man hade stora möjligheter att komplettera sina betyg.[3] Flera av de förslag som utredaren lämnade var just förslag för att komma till rätta med dessa ovälkomna strategier.

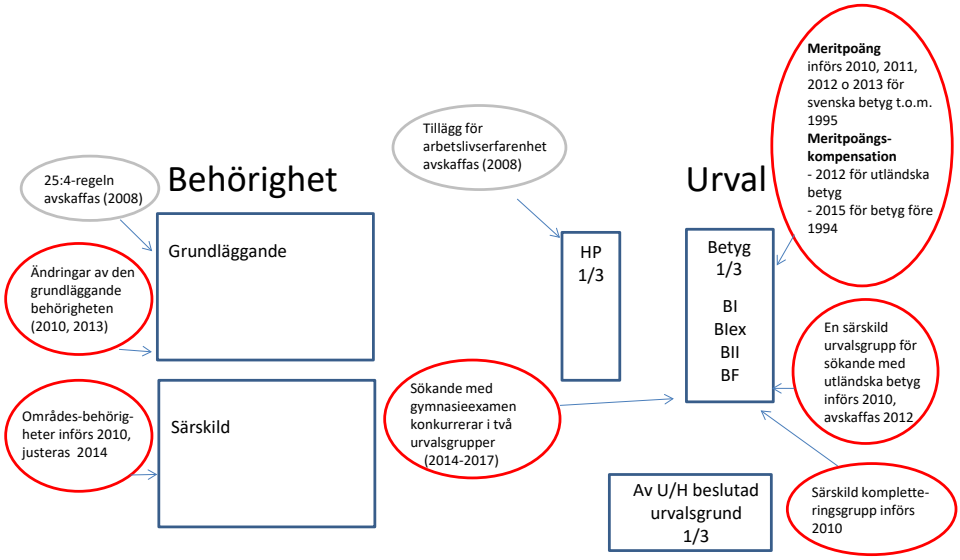
Nya tillträdesbestämmelser från och med höstterminen 2010

Nya tillträdesbestämmelser beslutades av den socialdemokratiska regeringen 2006 och modifierades av alliansregeringen 2007. De infördes i huvudsak i samband med antagningen till höstterminen 2010. Även 2008 genomfördes förändringar, då den så kallade 25:4-regeln, det vill säga att den som hade fyllt 25 år och hade minst fyra års arbetslivserfarenhet samt angivna kunskaper i svenska eller svenska som andraspråk och engelska var grundläggande behörig, avskaffades och tillägg av poäng för arbetslivserfarenhet i högskoleprovs-

[3] Ibid.

urvalet togs bort. De bestämmelser som infördes 2010 har förändrats vid ett flertal tillfällen.

Figur 4.1 Tillträdessystemet som det ser ut i dag



Ovan finns en skiss på hur tillträdessystemet med behörighet och urval ser ut i dag och de förändringar som har genomförts under senare år. Det är framför allt inom betygsurvalet som förändringarna har genomförts, vilket framgår av beskrivningen nedan.[4]

1. Bestämmelserna om meritpoäng har ändrats vid ett antal tillfällen sedan de infördes inför antagningen till höstterminen 2010. Det ursprungliga beslutet omfattade meritpoäng för sökande med betyg utfärdade 2003 och senare.
   - 2010: meritpoäng för sökande med betyg från International Baccalaureate (IB) och European Baccalaureate (EB), Lycée international och åländskt gymnasium
   - 2011: meritpoäng för kurser i moderna språk, engelska och matematik för sökande med betyg utfärdade 1997–2002

[4] Beskrivningen baseras på information på antagning.se och i Universitets- och högskolerådets föreskrifter.

- 2012: meritpoäng även för områdeskurser för sökande med betyg utfärdade 1997–2002
- 2012: meritpoängskompensation för sökande med utländska betyg (utöver IB, EB, Lycée international och åländskt gymnasium)
- 2013: meritpoäng för sökande med så kallade mellanårsbetyg, det vill säga betyg utfärdade 1995–1996
- 2014: meritpoäng för teckenspråk för hörande likställs med moderna språk
- 2014: meritpoäng för kurser i moderna språk, engelska och matematik för sökande med gymnasieexamen eftersom de inte skulle få meritpoäng för de så kallade områdeskurserna
- 2015: meritpoängskompensation för sökande med betyg utfärdade 1994 och tidigare

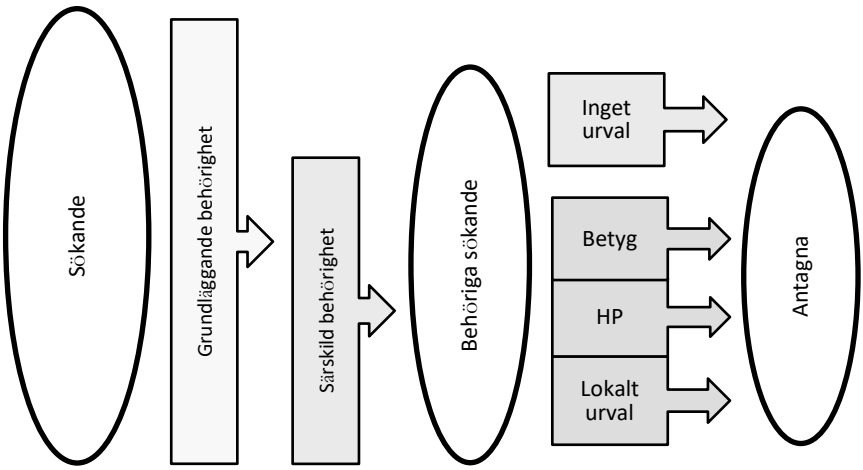
2. En särskild urvalsgrupp infördes 2010 som en konsekvens av att sökande med utländska betyg inte skulle kunna få meritpoäng. År 2012 avskaffades den eftersom dessa sökande då fick meritpoängskompensation och i stället skulle konkurrera i betygsgruppen tillsammans med sökande med svenska betyg direkt från gymnasieskolan.
3. År 2014 infördes en extra tillfällig betygsgrupp för sökande från den nya gymnasieskolan. Den upphör 2017.
4. År 2010 skärptes kraven för grundläggande behörighet. Kraven skärptes ytterligare 2013 för att anpassas till elever med gymnasieexamen.[5]
5. Systemet med områdesbehörigheter infördes inför antagningen till höstterminen 2010 och justerades för att anpassas till sökande från den nya gymnasieskolan inför höstterminen 2014.

[5] De första eleverna från Gy11 skulle ta examen våren 2014, men det kunde finnas sökande med en gymnasieexamen från den kommunala vuxenutbildningen redan till höstterminen 2013.

4.2 Behörighet och urval

Tillträdessystemet består av två delar: behörighet och urval. De fyller två helt olika funktioner i systemet och det är därför viktigt att hålla isär dem.

Figur 4.2 Antagningsprocessen med behörighet och urval



Behörigheten anger de krav på förkunskaper som en sökande ska uppfylla för att kunna tillgodogöra sig en utbildning. Uppfyller man de kraven ska man kunna antas. Uppfyller man inte kraven ska man inte heller kunna bli antagen. Det finns dock vissa möjligheter för universitet och högskolor att göra undantag.

Om inte alla behöriga sökande kan antas ska ett urval göras. De urvalsinstrument som används ska rangordna de sökande som bedöms ha förutsättningar att kunna tillgodogöra sig utbildningen på så sätt att en sökande med ett högre meritvärde ska antas före en sökande med ett lägre meritvärde. Det vill säga, den med ett högre meritvärde bedöms ha bättre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. För ungefär 70 procent av utbildningarna på grundnivå behöver inget urval göras utan alla behöriga sökande kan antas. Om bedömningen är att studenternas förkunskaper inte är tillräckliga kan man inte förlita sig på att urvalet reglerar det, utan det är behörighetskraven som i så fall måste skärpas.

Gustafsson, Cliffordson och Erickson lyfter i sin rapport *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*[6] att det i den internationella forskningen under senare år har betonats att graden av kontinuitet mellan nivåerna i utbildningssystemet är betydelsefull. För antagningssystemet för högskolan gäller det hur behörighetskraven till högre utbildning preciseras och kommuniceras och hur väl de stämmer överens med innehåll och nivå i de behörighetsgivande kurserna från gymnasieskolan. Det vill säga, de krav som ställs och förväntningar som finns från högskolans sida måste ha en förankring i gymnasieskolan och var den avslutar.

4.3 Grundläggande och särskild behörighet

Högskolorna ska så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 § första stycket högskolelagen (1992:1434) som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven. Om inte alla behöriga sökande kan tas emot, ska ett urval göras bland de sökande (4 kap. 1 och 3 §§ högskolelagen).

4.3.1 Grundläggande behörighet

I 7 kap. 5 § högskoleförordningen uttrycks den grundläggande behörigheten på följande sätt:

> Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare har den som
>
> 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. är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till högre utbildning, eller

[6] Gustafsson J-E, Cliffordson C och Erickson G, Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter, SNS förslag, 2014.

5. genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Av 7 kap 6 § högskoleförordningen framgår att den som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska ska ha de kunskaper i svenska som behövs. Universitets- och högskolerådet (UHR) får meddela närmare föreskrifter om detta krav. Det framgår även att den som har finska som modersmål och har haft svenska som ämne i finskt gymnasium eller motsvarande finsk skolform under tre år eller mer, ska anses ha de kunskaper i svenska som behövs.

Den grundläggande behörigheten utgör den breda kopplingen mellan gymnasieskolan och högskolan och ska utgöra en minsta gemensamma nämnare för all högskoleutbildning. Som det är i dag följer det av högskoleförordningen *hur* den kan uppnås och inte *vad* den består av. Dåvarande Tillträdesutredningen förde i sitt betänkande *Tre vägar till den öppna högskolan* (SOU 2004:29) resonemang kring vilka färdigheter som är gemensamma för all högskoleutbildning. Utredningen nämner färdigheter som att snabbt kunna skaffa sig en överblick över stora kunskapsområden och värdera fakta genom att öva upp ett kritiskt förhållningssätt, kunna göra sammanställningar och självständiga analyser och kunna kommunicera sina slutsatser och resultat. Utredningen för också fram argument till varför godkänt betyg i svenska och engelska bör ingå i kraven för grundläggande behörighet. I utredningens förslag ingick inte godkänt betyg i matematik. Den alliansregering som tillträdde 2006 framförde i propositionen *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet* (prop. 2006/07:107) att goda kunskaper i såväl svenska och engelska som matematik är centrala för att en student ska kunna tillgodogöra sig högskoleutbildning. Som argument för matematiken menade regeringen att goda kunskaper i matematik allmänt sett har betydelse för studenternas förmåga till problemlösning och logiskt tänkande. Regeringen menade att kännedom om matematiska begrepp dessutom är av vikt för att kunna tolka och förstå statistik, tabeller och diagram.

De nya bestämmelserna om grundläggande behörighet som infördes 2010 innebar krav på godkänt betyg i svenska och svenska som andraspråk, engelska och matematik, samtidigt som samlat betygsdokument från kommunal vuxenutbildning inte längre skulle gälla för grundläggande behörighet. Det innebar att kraven för grundläggande behörighet skärptes jämfört med tidigare, då det inte hade ställts krav

på godkänt betyg i kärnämnena. I samband med införandet av den reformerade gymnasieskolan 2011, Gy 2011, skärptes kraven ytterligare. Kraven motsvarar nu en gymnasieexamen från ett högskoleförberedande program i gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen, vilket innebär inte bara godkänt i 90 procent av den totala poängen på 2 500, inklusive matematik, engelska och svenska, utan även att krav på ytterligare en kurs i engelska och i svenska ställs. Även godkänt gymnasiearbete ingår i gymnasieexamen. För elever på yrkesprogram i gymnasieskolan gäller att de förutom gymnasieexamen från yrkesprogram också måste ha godkänt i svenska eller svenska som andraspråk 2 och 3 och i engelska 6. Elever på yrkesprogram har rätt att läsa dessa kurser, men de måste aktivt välja till dem. Från och med den 1 januari 2017 finns också en generell rätt att läsa in grundläggande behörighet och en eller flera särskilda behörigheter inom den kommunala vuxenutbildningen.[7] Gymnasieutredningen föreslår i sitt betänkande *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning* (SOU 2016:77) att de kurser som eleverna på yrkesprogram måste läsa till för att uppnå kraven för grundläggande behörighet ska ingå i programmets grundstruktur framöver och kunna väljas bort i stället för att väljas till som i dag.

Övergångsbestämmelser i högskoleförordningen innebär att de flesta som tidigare har uppfyllt kraven på grundläggande behörighet genom en gymnasieutbildning eller motsvarande gör det även fortsättningsvis. Det betyder också att förkunskaperna hos studenterna ser olika ut. Det är framför allt antalet godkända kurser i svenska och engelska som varierar.

- Sökande med avgångsbetyg utfärdade före 1997 ska ha betyg i engelska och svenska som motsvarar minst två årskurser.
- Sökande med betyg utfärdade under perioden 1997–2009 har inga krav på godkänt betyg i svenska och engelska.
- Sökande med betyg utfärdade under perioden 2010–2013 ska ha lägst betyget Godkänt i kärnämneskurserna svenska A och B, eller svenska som andra språk A och B, engelska A och matematik A.

[7] 20 kap. 19-19 a §§ skollagen.

- Sökande från Gy 2011 ska ha examen från ett högskoleförberedande program, där lägst godkänt betyg (E) i svenska 1, 2 och 3 eller svenska som andra språk 1, 2 och 3 och engelska 5 och 6 ingår, eller yrkesexamen med godkänt betyg (lägst E) i svenska 1, 2 och 3 eller svenska som andraspråk 1, 2 och 3 och i engelska 5 och 6.

Det finns dessutom särskilda bestämmelser om grundläggande behörighet för sökande som är bosatta i ett annat nordiskt land och där är behöriga till högskoleutbildning. De bestämmelserna har sin grund i en överenskommelse med Danmark, Finland, Island och Norge om tillträde till högre utbildning.[8] Överenskommelsens giltighetstid har förlängts flera gånger och den gäller för närvarande till utgången av 2018.

4.3.2 Särskild behörighet

Den särskilda behörigheten anger de specifika förkunskapskrav som gäller för en viss utbildning. Enligt 7 kap. 8 § högskoleförordningen ska de krav som ställs vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen och får avse

> 1. kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper, och
> 2. andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.
>
> Särskild behörighet har också den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Den särskilda behörigheten anges sedan 2010 i så kallade områdesbehörigheter som fastställs av UHR. Myndigheten föreskriver också om vilka områdesbehörigheter som ska gälla för program som leder till en yrkesexamen, medan lärosäten beslutar om vilka områdesbehörigheter som ska gälla för övriga utbildningar. För varje områdesbehörighet anges dels behörighetskurserna, dels de kurser som ger meritpoäng. För dem som gått den gymnasieskola som

[8] Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om tillträde till högre utbildning, SÖ 1997:13.

fanns före Gy 2011 finns, förutom meritkurserna i moderna språk, engelska och matematik, ett antal olika områdeskurser (se avsnitt 4.4.2) kopplade till respektive områdesbehörighet.

När dåvarande Högskoleverket skulle föreskriva om ett antal bredare områdesbehörigheter i stället för de tidigare standardbehörigheterna, kom dessa att endast omfatta gymnasiekurser. Det innebar att varken godkänt antagningsprov eller andra särskilda krav än gymnasiekurser fick någon områdesbehörighet, vilket hade funnits inom det tidigare systemet med standardbehörigheter. Andra särskilda krav kunde vara läkarintyg eller arbetslivserfarenhet. Högskoleverket skrev i konsekvensutredningen i samband med att föreskrifterna om områdesbehörigheter togs fram att ”i ett system med breda områdesbehörigheter finns det inte något utrymme för några speciella krav”. UHR har inte heller därefter omprövat detta. För att kunna använda sådana krav behöver universitet och högskolor i dag tillstånd från UHR.

Enligt 7 kap. 11 § högskoleförordningen får UHR, om det finns särskilda skäl, medge att en högskola ställer upp andra krav än de som följer av den områdesbehörighet som behövs för utbildningen. Det innebär i praktiken att UHR kan fatta beslut om att lärosätet får ställa högre krav i form av en högre kurs eller ytterligare en kurs alternativt att godkänt resultat på till exempel ett arbetsprov får användas som behörighetskrav.

När områdesbehörigheterna togs fram numrerades de från 1 till 20. Områdesbehörigheterna finns i fyra avdelningar i föreskrifterna: avdelning A, B, C och D. Olika avdelningar är tillämpliga beroende på när den sökande har uppfyllt kraven för grundläggande behörighet. Behörighetskraven i de olika avdelningarna är utformade för att motsvara varandra, men anges olika beroende på hur gymnasieskolans kurser benämns. En gymnasiekurs som lästs enligt Gy 2011:s ämnesplan benämns exempelvis ”biologi 2” och motsvaras i avdelning B och C, enligt då tillämpliga kursplaner, av ”biologi B”. Avdelning D reglerar äldre gymnasieformer och där anges kravet som ”biologi två årskurser från naturvetenskaplig linje”. Områdesbehörigheterna är också indelade efter ämnesområden, till exempel är områdesbehörigheterna A1/1 och A2/2 kategoriserade som Humaniora/Juridik/Teologi. Trots denna indelning efter ämnesområden är lärosätena fria att använda vilken områdesbehörighet de önskar för de utbildningar som de själva bestämmer områdesbehörighet för.

I bilaga 3 i föreskrifterna anges vilken eller vilka områdesbehörigheter som gäller för utbildningsprogram som leder till en yrkesexamen.[9]

Att kraven för grundläggande behörighet skärpts, senast i och med Gy 2011, har haft betydelse också för den särskilda behörigheten. Kraven i engelska skiljer sig därför delvis åt i områdesbehörigheternas olika avdelningar. En gymnasieexamen från ett högskoleförberedande program ger grundläggande behörighet och i den ingår engelska 5 och 6. Engelska krävs därför inte i någon områdesbehörighet i avdelning A. Engelska B är däremot ett krav i några områdesbehörigheter i avdelning B och C, och då anges även i D ett motsvarande krav i engelska.

För sökande med äldre betyg som behöver komplettera för att uppfylla den grundläggande behörigheten tillämpar lärosätena särskilda tillämpningsbeslut, framtagna av Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) nationella bedömningsgrupp för antagning.

Uppföljning av områdesbehörigheterna

UHR har på uppdrag av regeringen följt upp områdesbehörigheterna och i vilken mån lärosätena gör undantag från något eller några behörighetsvillkor jämfört med områdesbehörigheterna eller har tillstånd från UHR att ställa andra krav än dem som framgår av områdesbehörigheterna. Deras uppföljning omfattar program som leder till en yrkesexamen och program som leder till en generell examen enligt bilaga 2 i högskoleförordningen. Uppföljningen omfattar inte fristående kurser.[10]

En majoritet av yrkesprogrammen (74 procent) använder de avsedda områdesbehörigheterna. Det är främst ämneslärarutbildningen som avviker från avsedd områdesbehörighet genom att ställa ytterligare krav. Det beror på att lärosätena till ämneslärarutbildning med estetisk inriktning vill använda godkänt arbetsprov som behörighetskrav. UHR menar att eftersom ämneslärarutbildningen har olika inriktningar och kombinationer är områdesbehörigheterna inte ändamålsenliga. Även civilingenjörsutbildningar ställer krav utöver aktuell

[9] Universitets- och högskolerådets föreskrifter om områdesbehörigheter UHRFS 2013:2.
[10] Så används områdesbehörigheterna, en kartläggning av förekomsten av andra behörighetskrav, UHR, 2016.

områdesbehörighet. Det gäller framför allt civilingenjörsutbildning med internationell inriktning som efter tillstånd från UHR ställer krav på moderna språk. Sju procent av utbildningarna som leder till en yrkesexamen sänker kraven. För förskollärarutbildningen har nästan hälften av utbildningarna tagit bort kravet på engelska B för sökande med betyg från den gymnasieskola som fanns innan Gy 2011. Några ämneslärarutbildningar har tagit bort kravet i idrott och hälsa. När det gäller högskoleingenjörsutbildningar har några tagit bort kravet i kemi och några har sänkt kravet i matematik.

De generella programmen avviker i mycket stor utsträckning från områdesbehörigheterna. Lärosätena måste utgå ifrån en områdesbehörighet och kan utifrån den ta bort ett krav, men inte höja kraven. Till nästan hälften av utbildningarna sänker lärosätena kraven. Några utbildningar har tillstånd från UHR att ställa andra krav utöver områdesbehörigheterna. Det är framför allt ekonomutbildningar med internationell inriktning som ställer krav på moderna språk. Några utbildningar har också tillstånd att ställa krav på godkänt arbetsprov. Myndigheten menar att det kan ifrågasättas om områdesbehörigheterna är ändamålsenliga för de generella programmen med tanke på i vilken utsträckning de avviker från områdesbehörigheterna.

De konstnärliga utbildningarna har ofta behov av att använda godkänt arbetsprov som särskilt behörighetskrav. Eftersom det inte finns en områdesbehörighet för det behöver lärosätena ansöka om tillstånd hos UHR.

Tillträdesutredningen har i sin enkät till lärosätena ställt frågor om områdesbehörigheterna och om de är ändamålsenliga. Av svaren framgår att en majoritet, 78 procent, av lärosätena inte anser att dagens system är ändamålsenligt. Flera lärosäten menar att kopplingen till meritkurser i områdesbehörigheterna gör att det blir förvirrande eftersom meritkurserna handlar om meritvärdering och inte behörighetskrav. Några lärosäten menar att lärosätena själva bör få besluta om den särskilda behörigheten generellt, men att någon form av nationellt fastställda särskilda behörigheter behövs för utbildning som leder till yrkesexamen.

4.3.3 Behörig genom så kallad reell kompetens

Såväl grundläggande som särskild behörighet kan uppnås genom det som har kommit att kallas reell kompetens. Det motsvarar det som i högskoleförordningen uttrycks på följande sätt: ”[…] genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.”[11]

Den här möjligheten att bli behörig infördes i högskoleförordningen 2003 efter att regeringen hade lagt förslaget i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15).[12] Av propositionen framgår att den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen också ska anses ha grundläggande behörighet. Varje högskola ska göra en individuell bedömning av sökandes reella kunskaper. Bedömningarna ska inte göras schablonmässigt utan högskolan måste göra en individuell värdering av de åberopade meriterna.[13] Parallellt med detta fanns också möjligheten att bli grundläggande behörighet genom ålder, arbetslivserfarenhet och angivna kunskaper i svenska och engelska, den så kallade 25:4-regeln.

I propositionen *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet* (prop. 2006/07:107)[14] föreslog regeringen att 25:4-regeln skulle avskaffas. Man menade att den i princip innebar ett ålderskrav, det vill säga hade man fyllt 25 år så betraktades man som behörig till högskoleutbildning. Bestämmelsen var en ren schablon och ingen kvalitativ bedömning av vad man hade tillgodogjort sig från sin arbetslivserfarenhet fanns med. Regeringen hänvisade i stället till bedömningen av reell kompetens och att den skulle utvecklas och fullt ut ersätta 25:4-regeln. Regeringen menade att bedömning av reell kompetens är ett mer rättvist system eftersom bedömningarna baseras på faktisk kompetens och inte på schabloner.

I den nuvarande tillämpningen av bestämmelsen används en schablon vid en första bedömning av den grundläggande behörigheten.

[11] 7 kap. 5 § högskoleförordningen.
[12] Prop. 2001/02:15 Den öppna högskolan (bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98).
[13] Ibid., s. 54.
[14] Prop. 2006/07:107 Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet (bet. 2006/07:UbU17, rskr. 2006/07:202).

Denna schablon är framtagen av SUHF och utformad som en rekommendation från SUHF[15] (se kapitel 5).

Det är svårt att få någon riktig bild av i vilken omfattning lärosätena bedömer reell kompetens. I en nyligen remitterad departementspromemoria om validering[16], i UHR:s rapport om breddad rekrytering[17] och i Valideringsdelegationens förslag till nationell strategi för validering[18] framgår det att valideringar eller bedömningar inte genomförs i den utsträckning som det skulle kunna göra i samband med antagningen. Tillträdesutredningen har uppfattat att bedömningar av reell kompetens görs, men att sättet som lärosätena registrerar reell kompetens på i antagningssystemet NyA kan ge en missvisande bild av i vilken grad dessa bedömningar görs. Vid bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet utöver SUHF:s rekommendation registreras det inte i NyA som reell kompetens för grundläggande behörighet utan som undantag från den grundläggande behörigheten. Det beror på att bedömningen är gjord av ett enskilt lärosäte och att beslutet därför omfattar den sökta utbildningen. Det är endast då det finns gemensamma tillämpningsbeslut, till exempel i form av en rekommendation från SUHF, som ett beslut kan registreras som giltigt vid alla lärosäten som använder sig av NyA. Mer om tillämpning av regelverket finns i kapitel 5.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016[19] framfört att det ska vara prioriterat att alla som har behov av att få sin reella kompetens bedömd inom högre utbildning får den möjligheten. Regeringen har, efter förslag i budgetpropositionen, avsatt 30 miljoner kronor till och med 2018 för att utveckla processer och strukturer för bedömning av reell kompetens. UHR har inom den satsningen fått regeringens uppdrag att samordna en pilotverksamhet med syfte att etablera en varaktig struktur för stöd till lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens och för ökat samarbete mellan lärosäten i bedömningen. Tanken är att pilotverksamheten ska övergå till

[15] Rekommendationer om bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet. Rekommendation 2009:2, Sveriges universitets- och högskoleförbund.
[16] Ds 2016:24 Validering med mervärde.
[17] Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? UHR, 2016.
[18] SOU 2017:18 En nationell strategi för validering. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019.
[19] Prop. 2015/16:1 Budgetpropositionen 2016 utg. omr. 16 Utbildning och universitetsforskning.

en varaktig struktur för arbetet med bedömning av reell kompetens efter 2018.[20]

UHR har också fått i uppdrag av regeringen att genomföra en försöksverksamhet för att utveckla bedömningen av viss utländsk högskole- och yrkeshögskoleutbildning under perioden 2016–2020. UHR ska vidareutveckla sin bedömning av utländsk utbildning för att, med stöd av en validering som utförs av universitet och högskolor eller utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan, också kunna bedöma avslutad eftergymnasial utbildning med bristande dokumentation. Myndigheten ska också utveckla en process för att personer som har en dokumenterad men oavslutad högskoleutbildning ska kunna få sin utbildning bedömd. Målgruppen för försöksverksamheten inkluderar personer som omfattas av etableringsinsatser för vissa nyanlända.[21]

4.3.4 Behörighetsgivande förutbildning

Förordning (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor, det så kallade basåret, syftar till att ge studenten kunskaper motsvarande de krav på särskild behörighet som ställs för en viss högskoleutbildning. Antagningen ska ske samtidigt till förutbildningen och den efterföljande utbildningen. Förutbildningen får omfatta högst ett år och får erbjudas i anslutning till alla program som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare under vissa förutsättningar. Det ska finnas brist på behöriga sökande till den efterföljande utbildningen och det ska finnas ett behov på arbetsmarknaden av utbildad arbetskraft. Den behörighetsgivande förutbildningen ger ett intyg där det ska framgå vilka krav på särskild behörighet som förutbildningen motsvarar.

Intyget från förutbildningen kan också användas vid ansökan till annan högskoleutbildning, det vill säga inte bara till den efterföljande utbildningen. Om en sökande utöver intyget har betyg, konkurrerar han eller hon i betygsgruppen BII. Intyget från förutbildningen ges inte något meritvärde.[22]

[20] Dnr U2015/05986/UH.
[21] Dnr U2016/02796/UH.
[22] Högskolförordningen (1993:100), bilaga 3.

4.3.5 Undantag från behörighetsvillkor

Enligt 7 kap. 3 § högskoleförordningen får en högskola, om det finns särskilda skäl, besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. En högskola ska göra undantag från något eller några behörighetsvillkor, om sökanden har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren. Bestämmelserna gäller både för krav inom ramen för den grundläggande behörigheten och för den särskilda behörigheten.

Bestämmelser om att en högskola får besluta om undantag från ett eller flera behörighetsvillkor har funnits länge. När nuvarande högskoleförordning infördes föreskrevs att om det föreligger särskilda skäl får högskolan besluta om dispens från något eller några behörighetsvillkor. I slutet av 1996 gjordes ett tillägg om att när det är fråga om dispens för en viss sökande ska det beaktas om den sökande genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren. Den 1 januari 2003 fick bestämmelsen i stort den lydelse som gäller i dag. Det föreskrevs då att om det finns särskilda skäl, får högskolan besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. Vidare angavs att en högskola ska göra undantag från något eller några behörighetsvillkor om sökanden har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren. Samtidigt infördes bestämmelser om reell kompetens i bestämmelserna om grundläggande och särskild behörighet (se avsnitt 4.3.3).

Förarbeten till ändringarna som trädde i kraft 2003 finns i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15)[23]. I propositionen anges följande.

> Som nyligen redovisats måste en översyn av högskoleförordningens regler om dispens och behörighet göras. Regeringen avser att i samband därmed förtydliga formuleringen om undantag från något eller några behörighetsvillkor, så att det klart framgår att en högskola får tillämpa bestämmelsen såväl generellt som i det enskilda fallet. Undantag från behörighetsvillkoren bör exempelvis kunna göras om antalet behöriga sökande till en viss utbildning är färre än antalet platser. I dessa fall kan högskolorna samtidigt erbjuda studenterna en möjlighet att på ett enkelt sätt komplettera sina kunskaper, antingen genom en mer etablerad samverkan med annan utbildningsanordnare eller genom att integrera

[23] Prop. 2011/02:15 Den öppna högskolan (bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98).

> kompletterande undervisning i den ordinarie utbildningen. Det bör dessutom framgå av lärosätets antagningsordning i vilka situationer undantag från behörighetsvillkoren bör göras. Lärosätet ansvarar för att utbildningen svarar upp mot fastställda kvalitetskrav även om undantag från behörighetsreglerna medgivits.[24]

I propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162)[25] anförs att undantag från behörighetsvillkoren kan göras till exempel för att främja studerandeutbyte när det gäller utländska studenter som läser kurser enbart på engelska. Det anges även att undantag bör kunna användas när det gäller sökande med funktionshinder som trots att de inte uppfyller kraven för till exempel grundläggande behörighet har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen.[26]

4.4 Urvalet till högskolan

Oftast är det urvalssystemet som hamnar i fokus då tillträdesbestämmelserna diskuteras eller då media rapporterar om frågan. Det är inte konstigt eftersom urvalet till konkurrensutsatta utbildningar kan få stora konsekvenser och till och med vara livsavgörande för många. De urvalsinstrument som används måste vara rättssäkra och transparenta på så sätt att det måste vara tydligt på vilka grunder urvalet görs. Urvalsinstrumenten måste också upplevas som rättvisa på så sätt att en sökande med ett högre meritvärde antas framför en sökande med ett lägre meritvärde och genom att sökande i samma urvalsgrupp konkurrerar på likvärdiga villkor.

Det är även urvalets utformning som får störst konsekvenser för de sökande och som har det starkaste signalvärdet till framför allt gymnasieelever. Den modell för meritvärdering av betygen som används och hur urvalet i övrigt utformas kan få olika konsekvenser. Ibland är dessa konsekvenser sådana man har velat uppnå från statsmakternas sida, ibland blir konsekvenserna tydliga först efter ett tag. Sökande är kreativa när det gäller att pröva ett systems olika möjligheter.

[24] Ibid., s. 59.
[25] Prop. 2004/05:162 Ny värld – ny högskola (bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160 och bet. 2005/06:UbU15, rskr. 2005/06:214).
[26] Ibid., s. 170.

Det är vanligt att en sökande konkurrerar i fler än en urvalsgrupp. Det gäller särskilt sökande i de lägsta åldersgrupperna. I antagningen till höstterminen 2015 konkurrerade knappt 70 procent av de sökande i betygsgruppen BI (betyg direkt från gymnasieskolan, se nedan), och som var 19–21 år, i ytterligare minst en urvalsgrupp. Motsvarande andel för dem i åldersgruppen 22–24 år var 66 procent. Bara en promille av de sökande till nybörjarprogram hade endast ett högskoleprovsresultat att konkurrera med. Det är framför allt sökande över 25 år som har blivit behöriga genom reell kompetens eller genom den tidigare 25:4-regeln.[27]

4.4.1 Fördelning av platser mellan olika urvalsgrunder

Enligt högskoleförordningen är urvalsgrunderna betyg, resultat från högskoleprovet och lokalt beslutade urvalsgrunder (7 kap. 12 §). Av platserna på en utbildning ska minst en tredjedel fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat på högskoleprovet och högst en tredjedel på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder (7 kap. 13 §). Om det finns särskilda skäl, får UHR medge att ett lärosäte fördelar platserna på ett annat sätt (7 kap. 15 §). Platserna får då fördelas på grundval av någon eller några av de urvalsgrunder som anges i 7 kap. 12 §. Lärosätena ansöker framför allt om att få fördela en större andel av platserna på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder och därmed också en mindre andel än en tredjedel på grundval av högskoleprovsresultat och betyg.

4.4.2 Betygsurvalet

De allra flesta, 98 procent, av de som söker till en utbildning på grundnivå är behöriga genom gymnasiebetyg eller omdöme från folkhögskola. I det nuvarande systemet gäller, som vi tidigare har nämnt, att om man en gång har uppnått grundläggande behörighet genom gymnasieutbildning eller motsvarande så gäller det för de allra flesta även framöver. Att det ska vara så också i fortsättningen framgår av direktiven till utredningen. Det innebär också att sökande

[27] Stycket baseras på uppgifter från antagningssystemet NyA som utredningen har fått från UHR.

med betyg från olika gymnasiesystem konkurrerar med varandra och det behöver därför finnas bestämmelser för hur olika betyg ska meritvärderas så att de kan jämföras med varandra i urvalet. Även sökande med utländska betyg konkurrerar i samma grupp som sökande med betyg från svensk gymnasieskola. Däremot har sökande med omdöme från folkhögskola en egen grupp inom betygsurvalet.

Inom betygsurvalet sker en platsfördelning utifrån antalet behöriga sökande i respektive grupp. För närvarande finns fyra olika sökandegrupper: betyg direkt från gymnasieskolan (BI), betyg direkt från Gy 2011 (BIex, som dock upphör efter antagningen till vårterminen 2017), betyg som har kompletterats efter gymnasieskolan (BII), med några undantag, och omdöme från folkhögskola (BF). Betygsgruppen för betyg som i efterhand har kompletterats, BII, infördes i antagningen till höstterminen 2010. Det finns olika slags kompletteringar och sökande med dessa olika kompletteringar förs till BI eller till BII eller till båda urvalsgrupperna:

- Behörighetskomplettering: sökande som har kompletterat med betyg i kurser som inte ingår i programmet från gymnasieskolan och som krävs för behörighet.
- Så kallade konkurrenskompletteringar:
  - Utbyteskomplettering: sökande som har kompletterat med ett högre betyg i en kurs som ingår i programmet från gymnasieskolan och som han eller hon redan har ett betyg i.
  - Tilläggskomplettering: sökande som har kompletterat med ett betyg i en kurs som inte ingår i slutbetyget från programmet i gymnasieskolan. Denna form av komplettering gäller för sökande som före den 1 januari 2010 uppfyllde kraven för grundläggande behörighet.
  - Meritpoängskomplettering: sökande som har kompletterat med ett betyg i en kurs som inte ingår i programmet från gymnasieskolan och som ger meritpoäng.

Längre ner beskrivs vilka kompletteringar som hänförs till vilken betygsgrupp. Regeringens beslut om att införa en särskild kompletteringsgrupp inom betygsurvalet syftade till att det skulle bli svårare att konkurrera om platser på en utbildning om man hade kompletterat sina betyg inom den kommunala vuxenutbildningen i efterhand. Den

dåvarande Tillträdesutredningen föreslog i sitt betänkande att möjligheten att använda utbyteskompletteringar i urvalet skulle tas bort.[28] Skälen till varför regeringen ändå beslutade att möjligheten skulle få vara kvar framgår inte av förarbetena. Den särskilda betygsgruppen skulle gälla för alla kompletteringar eftersom regeringen ansåg att en sökande som hade kompletterat sina betyg inom den kommunala vuxenutbildningen aldrig ska gå före den som sökt på sina betyg direkt från gymnasieskolan.[29] Det var vid den här tidpunkten femton gånger vanligare att barn till högre tjänstemän och akademiker hade höjt betygen till högsta nivå inom den kommunala vuxenutbildningen än barn från arbetarklassen. Av ett svar på en brevfråga till Utbildningsdepartementet från allmänheten, daterat i september 2012, framgår att det är tekniskt svårt att särskilja behörighetskomplettering från konkurrenskomplettering. Vad som är behörighetskomplettering kan i ett annat fall vara konkurrenskomplettering. Därför skulle även den som har behörighetskompletterat konkurrera i den särskilda urvalsgruppen.[30] Ytterligare en åtgärd som ingick i beslutet om en särskild betygsgrupp var att fördelningen av platser mellan BI och BII skulle ske i ytterligare ett steg – efter att platserna har fördelats utifrån antalet behöriga sökande, förs en tredjedel av platserna i BII över till BI.

Olika bestämmelser för kompletteringar gäller för olika grupper av sökande. Sökande med utländska betyg kan till exempel inte utbyteskomplettera eftersom de svenska gymnasiekurserna inte överensstämmer med deras betyg. I stället kan de tilläggskomplettera med vissa kurser som UHR har fastställt. Dessa betyg viktas med 1,2 i meritvärderingen. Sökande med betyg från svensk gymnasieskola kan bara använda tilläggskompletteringar om betyget är utfärdat före 2010.[31] Bestämmelserna skiljer sig också åt för när en sökande konkurrerar i BI, i BII eller både i BI och BII och det är svårt att förstå exakt varför en viss grupp av sökande hamnar i den ena eller andra gruppen. Sökande som har en yrkesexamen från gymnasieskolan och som har kompletterat för grundläggande behörighet konkurrerar i BI. Det gör också utländska sökande (utom sökande med betyg från

[28] SOU 2004:29 Tre vägar till den öppna högskolan, s. 323–324.
[29] ”Nu stoppar vi komvux som gräddfil till högskolan”, Hallengren och Pagrotsky, DN Debatt, 2006.
[30] Dnr U2012/4335/UH.
[31] UHR:s föreskrifter om grundläggande behörighet och urval, UHRFS 2013:01.

IB och EB) som har kompletterat för grundläggande behörighet. Alla övriga sökande som har kompletterat för behörighet hamnar i BII. De som har konkurrenskompletterat konkurrerar både i BI med sitt ursprungliga meritvärde och i BII med sitt meritvärde efter komplettering. En komplettering för behörighet kan också vara en utbytes- eller tilläggskomplettering, men när en kurs behövs för behörighet, placeras den sökande enbart i BII. Det är UHR som meddelar föreskrifter om detta, förutom när det gäller sökande som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan och som har kompletterat med kurser för grundläggande behörighet. Det regleras i bilaga 3 till högskoleförordningen.

Från och med januari 2007 är det inte möjligt att inom den kommunala vuxenutbildningen läsa om kurser som man har ett godkänt betyg i för att få ett högre betyg. För att höja betyg hänvisas man i stället till att göra en prövning. Prövning innebär att skolan prövar om personen uppfyller de olika betygsstegens kunskapskrav i kursen. Enligt Skolverkets allmänna råd om prövning[32] ska en prövning vara en allsidig prövning av en persons kunskaper enligt kursen mål. Skolorna kan ta ut en avgift på högst 500 kronor av en person som vill gå upp för prövning.

Inför att de första eleverna från den nya gymnasieskolan skulle kunna söka till högskolan, beslutade regeringen att de skulle konkurrera om platser dels i BI, dels i en egen urvalsgrupp – BIex. Anledningen till en lösning med dubbla urvalsgrupper var att det sannolikt skulle bli svårare att få högsta betyg (A) i den nya betygsskalan (A–F) jämfört med att få MVG i den gamla skalan (IG, G, VG, MVG). Sökande från Gy 2011 skulle därmed ha svårt att konkurrera om platser. Att bara låta dem konkurrera i en egen urvalsgrupp skulle inledningsvis innebära att endast få platser skulle genereras till den gruppen. Syftet med dubbla urvalsgrupper för sökande från Gy 2011 var att de inte skulle missgynnas i antagningen. Beslutet gäller för en övergångsperiod om tre år – från och med antagningen till höstterminen 2014 till och med antagningen till vårterminen 2017. Det innebär sålunda att BIex inte kommer att finnas i antagningen till höstterminen 2017.

[32] Prövning – för grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning, Skolverket, 2016.

Uppföljning av BI och BII

Dåvarande Högskoleverket genomförde efter antagningen till höstterminen 2010 en uppföljning av de nya bestämmelser som då hade införts.[33] I den ingick bland annat en uppföljning av antagningen i BI respektive BII till ett antal yrkesprogram. Ett syfte med att införa BII var, som nämns ovan, att det skulle bli svårare att konkurrera om platser om man i efterhand hade kompletterat sina betyg. Högskoleverkets uppföljning visade bland annat att det till fyra av fem av de större yrkesprogram som följdes upp, var högre meritvärde i BI än BII, det vill säga det var svårare att antas i BI. Det var alltså tvärtemot intentionerna med reformen. Högskoleverket menade att det faktum att det krävdes lägre betyg i BII än i BI borde betyda att det till de aktuella utbildningarna måste ha funnits fler som hade behörighetskompletterat än konkurrenskompletterat och som hade lägre meriter än sökande i BI. Dessutom fick inte äldre sökande vid den här tidpunkten meritpoäng eller meritpoängskompensation, vilket drog ner meritvärdena ytterligare i BII jämfört med BI.

För att se om det har fortsatt att vara lättare att antas i BII fick UHR i uppdrag i regleringsbrevet för 2016 att göra ytterligare uppföljningar. UHR genomförde uppföljningen så att den skulle vara jämförbar med den som Högskoleverket tidigare hade genomfört.[34] UHR har för sin uppföljning valt att följa upp program som leder till civilekonom-, civilingenjörs-, läkar-, sjuksköterske- och socionomexamen under perioden höstterminerna 2011–2015. Från och med höstterminen 2014 jämförs BII med BI eller BIex, beroende på i vilken grupp det lägsta meritvärdet finns. Uppföljningen visar att meritvärdet höstterminen 2015 var högre i BII än i BI/BIex för fyra av de fem yrkesprogram som ingick i uppföljningen, där undantaget är civilekonomutbildningen. UHR menar dock att det faktum att det är högre meritvärde i BII än i BI/BIex inte har någonting med bestämmelserna om BI och BII och platsfördeningen dem emellan att göra eller att fler har höjt sina meritvärden genom konkurrenskomplettering. Snarare är det färre över tid som har konkurrenskompletterat jämfört med antalet som har behörighetskompletterat

[33] Första antagningen med de nya reglerna – en uppföljning av antagningen till höstterminen 2010, Högskoleverket, Rapport 2011:7 R.
[34] Uppföljning av betygsgrupperna I och II, en uppföljning av antagningen höstterminerna 2010 till 2015, UHR, 2016.

och som konkurrerar i samma grupp. I stället menar UHR att de högre meritvärdena i BII beror på dels större möjligheter för sökande med äldre betyg att få meritpoäng eller meritpoängskompensation (och det är ofta de som konkurrerar i BII), dels att meritvärdena för sökande direkt från gymnasieskolan är lägre från och med höstterminen 2014 och de konkurrerar i BI och BIex.

I de uppgifter som UHR har tagit fram till utredningen ingår uppgifter om antal konkurrens- och behörighetskompletteringar som omfattar utbildning som leder till en yrkesexamen. Utvecklingen generellt mellan höstterminen 2012 och höstterminen 2016 är att behörighetskompletteringarna har ökat, medan konkurrenskompletteringarna har minskat. Det är nu fler som har kompletterat sina betyg för att bli behöriga än konkurrenskompletterat. Om man tittar på de mest eftertraktade utbildningarna gäller inte detta för sökande till utbildning som leder till juristexamen, men väl för sökande till utbildning som leder till läkar- respektive veterinärexamen. Av de sökande i BII till juristutbildningen höstterminen 2016 hade 52 procent konkurrenskompletterat och 48 procent behörighetskompletterat. Att det är en mindre andel som har behörighetskompletterat till juristutbildningen kan bero på att elever på de högskoleförberedande programmen normalt läser de kurser som krävs för behörighet inom ramen för sitt program. Motsvarande andelar för sökande till läkarutbildningen var 19 respektive 81 procent. En relativt stor andel av de sökande i BII till psykologutbildningen hade konkurrenskompletterat, 41 procent. Åldersfördelningen bland dem som använder behörighetskompletterade betyg i antagningen till yrkesexamensprogram visar att sökande som var 24 år och äldre stod för 64 procent av ansökningarna och de som var 23 år och yngre stod för 36 procent. Samma fördelning var det för konkurrenskompletterade betyg.

Uppgifter som utredningen har fått från Skolverket om åldersfördelning bland dem som har prövat inom den kommunala vuxenutbildningen, visar att den största åldersgruppen är den mellan 20 och 24 år. År 2015 var det drygt 7 000 personer i den åldergruppen som hade gjort en prövning. Motsvarande siffra för åldergruppen 25–29 år var drygt 3 800 och för åldersgruppen 30–34 år drygt

2 100.[35] Av dessa uppgifter framgår inte syftet med prövningarna, det vill säga om det är för att höja meritvärdet eller för behörighet.

Uppföljning av BIex

UHR har också följt upp gruppen sökande i BIex från och med antagningen till höstterminen 2014 till och med antagningen till höstterminen 2016.[36] Uppföljningen av antagningarna till höstterminen 2014, vårterminen 2015 och höstterminen 2015 visar att meritvärdena har varit lägre för den gruppen jämfört med för sökande med äldre betyg. De antogs också i lägre utsträckning till utbildningar där det krävdes höga meriter trots att BIex fanns. Hösten 2015 var 19-åriga sökandes meritvärden ungefär desamma som hösten 2014, men deras möjligheter att antas hade förbättrats genom att det var ungefär dubbelt så många sökande i BIex hösten 2015 jämfört med hösten 2014. Även i antagningen till höstterminen 2016 är de sökande 19-åringarnas meritvärde lägre jämfört med de 19-åringar som sökte till höstterminen 2013. Deras möjligheter att konkurrera om platser på utbildningar där det krävs höga meritvärden har ökat hösten 2016 jämfört med hösten innan. UHR menar att det sannolikt har att göra med att gruppen behöriga sökande som genererar platser till BIex nästan är 50 procent större höstterminen 2016 jämfört med höstterminen 2015. Det har gynnat de yngre sökande, med bättre meritvärden än sökande som är 22 år och äldre.

UHR menar i sin uppföljning att den nya betygsskalan inte längre påverkar de yngre sökandes chanser att antas till utbildningar där det krävs höga meriter. Myndighetens bedömning är att konsekvenserna av att avskaffa BIex inför antagningen till höstterminen 2017 inte kommer att bli så stora för de unga och deras chanser att antas, men menar samtidigt att det är svårt att förutse konsekvenserna av att urvalsgruppen tas bort och att det kan slå olika för olika utbildningar. Bedömningen att konsekvenserna inte kommer att bli så stora för unga sökande gäller dock under förutsättning att meritvärderingen av sökande med utländska betyg anpassas till Gy 2011 och den sexgradiga betygsskalan. Den har hittills varit anpassad till den tidigare

[35] Dnr Komm2016/00939.
[36] Antagning till högre utbildning höstterminen 2016, analys av antagningsomgångarna och trender i antagningsstatistiken, UHR, 2016.

fyrgradiga svenska skalan. Det har gjort att de med utländska betyg har fått ett högre meritvärde än om de hade meritvärderats mot den nya skalan. UHR har anpassat betygsskalorna från ett antal länder och från IB och EB och de nya skalorna gäller från och med antagningen till höstterminen 2017.[37]

Meritpoängens införande

En av de stora förändringarna i de tillträdesbestämmelser som infördes 2010 rörde meritvärderingen av betyg. För att stimulera elever i gymnasieskolan att läsa mer och svårare kurser i matematik, engelska och moderna språk samt kurser som ansågs särskilt relevanta för den sökta utbildningen(områdeskurser), skulle maximalt 2,5 poäng, så kallade meritpoäng, kunna läggas till jämförelsetalet. Meritkurserna skulle kopplas till respektive områdesbehörighet för att tydliggöra vilka kurser som var meriterande för olika utbildningar. Regeringens skäl för att införa meritpoäng var att uppmuntra elever i gymnasieskolan att läsa språk och matematik på fördjupande nivå. Regeringen menade att sådana studier är väsentliga ur såväl den enskildes som samhällets perspektiv i en allt mer internationell och kunskapsorienterad värld. De områdeskurser som också skulle införas var viktiga för att premiera studier i gymnasieskolan som är relevanta för den högskoleutbildning som en elev avser att söka. Regeringen menade också att en sådan premiering sänder en tydlig signal om att det lönar sig att i gymnasieskolan fördjupa sig i ämnen som är relevanta för den högre utbildning som eleven är intresserad av. Regeringen såg en risk i att antalet elever som väljer språk och matematik skulle minska ytterligare om inte meritpoäng för dessa kurser infördes från och med antagningen till höstterminen 2010. Statistik visade att färre elever valde att läsa både moderna språk och fördjupande kurser i matematik vid den här tiden.[38]

Regeringens intention var att bestämmelserna om meritpoäng skulle gälla för dem som hade betyg från den gymnasieskola som infördes 2001 och gälla från och med antagningen till höstterminen 2010. Elever som påbörjade gymnasieskolan från och med hösten

[37] Föreskrifter om ändring i Universitets- och högskolerådets föreskrifter (UHRFS 2013:1) om grundläggande behörighet och urval, UHRFS 2016:5.
[38] Prop. 2006/07:107 Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet, s. 23–26.

2007 skulle därmed kunna välja kurser för att få meritpoäng. Den grupp som redan hade gått ut gymnasieskolan, när den nya bestämmelsen blev känd, det vill säga någon gång mellan våren 2003 och våren 2007, kunde dock inte göra dessa aktiva val utan kunde hoppas på att retroaktivt få meritpoäng om de hade läst någon eller några av meritkurserna. Samtidigt infördes en särskild urvalsgrupp för sökande med utländska betyg, BIII, eftersom de inte skulle kunna få meritpoäng. Sökande med äldre svenska betyg skulle dock konkurrera i samma grupp som de med betyg utfärdade enligt 2001 års kursplaner.

I samband med införandet av Gy 2011 ändrades bestämmelserna om meritpoäng för de sökande som framöver skulle ha en gymnasieexamen. Den nya gymnasieskolan skulle i sig innebära en bättre förberedelse för högskolestudier än den tidigare gymnasieskolan och det valbara utrymmet skulle inte heller vara lika stort som tidigare. Därför togs meritpoäng för områdeskurserna bort och meritpoäng skulle endast kunna tillgodoräknas för kurser i matematik, engelska och moderna språk. Även för den här gruppen skulle maximalt antal meritpoäng vara 2,5, men fördelningen av poäng mellan matematik, engelska och moderna språk ändrades för den här gruppen.

Företrädare för gymnasieutbildningarna IB, EB, Ålands gymnasieutbildning och den svenskspråkiga utbildningen i Paris, Lycée international uppvaktade regeringen inför att meritpoäng skulle börja tillämpas i antagningen och begärde att deras sökande skulle konkurrera i samma grupp som sökande med betyg från svensk gymnasieskola genom att låta även dem omfattas av bestämmelserna om meritpoäng. De befarade att det till många utbildningar inte skulle bli några platser i gruppen för utländska betyg och att deras elever därmed skulle missgynnas. Regeringen beslutade i december 2009 att ändra bestämmelserna så att denna grupp av sökande med utländska betyg skulle få konkurrera i samma grupper som sökande med svenska gymnasiebetyg. För att kunna konkurrera på likvärdiga meriter skulle även gruppen sökande med betyg från IB, EB, Ålands gymnasieutbildning och Lycée international få tillgodoräkna sig meritpoäng inför antagningen till höstterminen 2010. Övriga sökande med utländska betyg skulle dock ha en egen urvalsgrupp. Detta fick till följd att mycket få platser genererades för gruppen sökande med utländska betyg som konkurrerade i den särskilda urvalsgruppen. Det konstaterades att bestämmelsen stred mot EU-rätten och den nor-

diska överenskommelse om att behandla sökande från övriga nordiska länder på samma sätt som sökande med betyg från svensk gymnasieskola.[39]

I samband med antagningen till höstterminen 2012 infördes en form av meritpoängskompensation för sökande med utländska betyg. Det medförde i sin tur protester från svenska sökande med betyg utfärdade före 2003. Det ledde till beslut som innebar att sökande med betyg från svensk gymnasieskola utfärdade 1997–2002 kan få tillgodoräkna sig meritpoäng fullt ut från och med 2012. Från och med 2013 kan sökande med betyg utfärdade 1995–1996 få tillgodoräkna sig meritpoäng och från och med 2015 kan sökande med betyg utfärdade 1994 och tidigare få meritpoängskompensation. Numera kan sålunda alla sökande i betygsgruppen få meritpoäng eller meritpoängskompensation.

Meritpoäng ges för kurser som ligger över behörighetsnivån. Om matematik 3 b/c krävs för särskild behörighet kan meritpoäng alltså ges för kursen matematik 4 och högre kurser. Det innebär att en sökande kan få olika många meritpoäng beroende på vilken utbildning han eller hon söker i högskolan.[40]

Regelverket för meritpoängen gör att elever redan i årskurs 5 eller 6 i grundskolan kan behöva göra val för att maximera sina möjligheter att få tillgodoräkna meritpoäng. Det gäller moderna språk, där språkval kan göras i grundskolan, medan kurserna moderna språk 1–7 ges i gymnasieskolan. Eleverna börjar sålunda läsa språk på olika nivåer i gymnasieskolan beroende på om de har läst språk i grundskolan eller inte och beroende på vilka språk de i så fall har läst där. Meritpoäng ges främst för kurs 3 och 4, men kan också ges för ett nybörjarspråk beroende på vilka kurser i moderna språk som den sökande till högskolan i övrigt har läst, och för moderna språk 5. Det här betyder att det framför allt är kurser på nivå 3 och 4 som eleverna väljer i stället för på nybörjarnivå och det har lett till att elever nästan uteslutande läser spanska, tyska och franska eftersom det är de språken som erbjuds i grundskolan. För övriga språk kan elever i gymnasieskolan inte nå lika långt och därmed inte heller maximera sina meritpoäng.

[39] Första antagningen med de nya reglerna – en uppföljning av antagningen till höstterminen 2010. Högskolverkets rapport 2011:7 R.
[40] Högskoleförordningen, bilaga 3.

När det gäller meritpoängskompensation är det ett värde på skalan 0,00-2,50 som läggs på jämförelsetalet (betygssnittet) och värdets storlek utgår från vilket jämförelsetal personen har från gymnasieskolan. Kompensationen ges oavsett om man har läst några meritkurser eller inte.[41]

Omfattning av elever som läser meritkurser samt av sökande och antagna till högskolan som får meritpoäng

Statens skolverk (Skolverket) skriver i sin rapport *Uppföljning av gymnasieskolan. Regeringsuppdrag – en uppföljning och analys av gymnasieskolan* (april 2016) att det i myndighetens kontakter med gymnasieskolor har framkommit att elever i hög grad väljer meritpoängskurser inom ramen för det individuella valet. Skolverket menar att meritpoäng på så sätt fått avsedd effekt. Andra kurser, som till exempel estetiska kurser, väljs bort eftersom det inte finns utrymme att läsa dem om meritkurserna fyller det valbara utrymmet för eleverna. Bestämmelserna om meritpoäng kan också ge effekter på vilka program elever väljer. Till exempel väljs högskoleförberedande program framför yrkesprogram eftersom det är svårt, på vissa av programmen omöjligt, att få programfördjupningen och det individuella valet att räcka till för val av meritkurser eftersom eleverna på dessa program också behöver ta det utrymmet i anspråk för att läsa in grundläggande och eventuell särskild behörighet. Skolverket poängterar i rapporten att erfarenheterna inte baseras på systematiskt inhämtad information och att de därför inte är fullt generaliserbara i hela gymnasieskolan.

För gruppen med en gymnasieexamen har engelska 7 som enskild kurs gett relativt många meritpoäng jämfört med de andra meritkurserna. Kursen krävs varken för grundläggande eller särskild behörighet. Kursen är inte obligatorisk i något högskoleförberedande program i gymnasieskolan. Ett antagande är att kursen i stor utsträckning väljs för meritpoäng. Kursen engelska 7 ger 1 meritpoäng, medan moderna språk 3, 4 och 5 ihop kan ge högst 1,5 meritpoäng.

[41] Universitets- och högskolerådets föreskrifter om grundläggande behörighet och urval (UHRFS 2013:1); Föreskrifter om ändring i Universitets- och högskolerådets föreskrifter (UHRFS 2013:1) om grundläggande behörighet och urval, UHRFS 2015:1.

Eftersom moderna språk 3 och 4 tillsammans kan ge 1,5 meritpoäng väljer få elever att läsa den högsta kursen i moderna språk. Genom att läsa engelska 7 och moderna språk 3 och 4 kan en sökande få ihop maximalt antal meritpoäng. I matematik kan kurser från nivå 2 och uppåt, beroende på behörighetskravet, ge maximalt 1,5 meritpoäng.

Uppgifter som utredningen har fått tagit del av från Skolverket, och som omfattar avgångselever våren 2016, visar att kursen engelska 7 är en kurs som många elever på högskoleförberedande program väljer att läsa.

- På ekonomiprogrammet hade 71 procent läst kursen.
- På naturvetenskapsprogrammet hade 73 procent läst kursen.
- På samhällsvetenskapsprogrammet hade 66 procent läst kursen.
- På teknikprogrammet hade 63 procent läst kursen.

Moderna språk är obligatoriskt ämne på fyra av de högskoleförberedande programmen: ekonomiprogrammet, humanistiska programmet, naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet. Ämnet omfattar en eller två kurser, det vill säga 100 eller 200 poäng, på de fyra programmen. Några exempel på i vilken omfattning elever på olika program läser moderna språk är:

- På ekonomiprogrammet, där 100 poäng är obligatoriska, hade 79 läst moderna språk 3 och 42 procent moderna språk 4.
- På samhällsvetenskapsprogrammet, där 200 poäng är obligatoriska, hade 73 procent läst moderna språk 3 och 62 procent moderna språk 4.
- På teknikprogrammet, där det inte är obligatoriskt att läsa moderna språk, hade 22 procent läst moderna språk 3 och 9 procent moderna språk 4.

Kursen matematik 5, som inte är ett särskilt behörighetskrav till något högskoleprogram och inte obligatorisk på något program i gymnasieskolan, är också en kurs som relativt många elever väljer. Elever på naturvetenskapsprogrammet och på teknikprogrammet har större möjligheter att läsa kursen än andra elever, men möjligheterna varierar mellan inriktningarna på dessa två program. Bland avgångseleverna från naturvetenskapsprogrammet våren 2016, hade 56 pro-

cent läst matematik 5. På inriktningen naturvetenskap var motsvarande andel 65 procent. Av avgångseleverna från teknikprogrammet hade 38 procent läst kursen, medan andelen från inriktning teknikvetenskap var 80 procent. Det är framför allt elever från dessa program som söker till utbildningar där matematik 4 krävs. På både ekonomi- och samhällsvetenskapsprogrammet var det endast ett fåtal elever som hade läst kursen.

Utredningen har också analyserat uppgifter från UHR som omfattar antalet meritpoäng och meritkurser bland sökande och antagna med gymnasieexamen till några yrkesprogram.[42] Uppgifter från antagningen till höstterminen 2016 visar bland annat att 100 procent av de antagna i urvalsgrupperna BI och BII till tandläkarprogrammet hade läst meritkurser motsvarande 2,5 meritpoäng eller mer. Till läkarprogrammet var det 99 procent av de antagna och för juristprogrammet 97 procent av de antagna. Det var också stora andelar av de sökande till dessa program som hade maximalt antal meritpoäng.

Till sjuksköterskeprogrammet var det 49 procent av de antagna som hade läst meritkurser som motsvarade 2,5 meritpoäng eller mer och till socionomprogrammet var det 77 procent av de antagna. Till förskollärarprogrammet var meritpoängen inte lika styrande, 26 procent av de antagna hade läst kurser som motsvarade 2,5 meritpoäng eller mer. Till dessa tre program hade en betydligt mindre andel av de sökande maximalt antal meritpoäng jämfört med programmen ovan.

Tittar man på enskilda meritkurser är engelska 7 den meritkurs som den största andelen sökande till yrkesexamensprogrammen har läst. Till nästan samtliga utbildningar ligger andelen på över 50 procent. Till knappt hälften av utbildningarna hade minst 50 procent läst kursen moderna språk 4. Till juristutbildningen, som inte har något särskilt behörighetskrav i matematik, hade ändå 61 procent läst matematik 3, medan 20 procent hade läst matematik 4. Läkarprogrammet har som behörighetskrav matematik 4, 68 procent av de sökande hade läst matematik 5 och ytterligare 8 procent matematik – specialisering. Av de sökande till civilingenjörsprogrammet hade 76 procent läst matematik 5 och ytterligare 15 procent matematik – specialisering. Till de utbildningar som har matematik 4 som behörighetskrav hade mellan 55 och 85 procent av de antagna till program-

[42] Dnr Komm2016/00939.

men läst matematik 5. Andelen på läkar- och civilingenjörs-och veterinärprogrammet låg runt 85 procent.[43]

För utbildningar som det är svårt att komma in på är det tydligt att meritpoängssystemet har varit styrande i valet av kurser i gymnasieskola 2011. De utbildningar som är svårast att bli antagen till är de med högst andel sökande som läst kurser som ger meritpoäng. Även till utbildningar som har något lägre konkurrens om platserna är meritpoängsystemet styrande, men inte i lika hög grad.

Meritvärderingen av betyg

Meritvärderingen av svenska gymnasiebetyg, det vill säga hur det värde som används i betygsurvalet ska räknas fram, regleras i bilaga 3 högskoleförordningen. Meritvärdering varierar beroende på när betyg har utfärdats, men för sökande med gymnasieexamen, det vill säga från Gy 2011, ska meritvärderingen göras enligt nedan.

- Betygen i de kurser som ingår i ett program från gymnasieskolan ska ges följande siffervärden: F 0; E 10,0; D 12,5; C 15,0; B 17,5; A 20,0
- Siffervärdet för varje betyg i en kurs ska multipliceras med det antal gymnasiepoäng som det betyget omfattar, varvid ett betygsvärde fås. Vid uträkning av ett betygsvärde ska betyg i en kurs ersättas av ett betyg som den sökande har i samma eller motsvarande kurs, om sistnämnda betyg är högre och omfattar samma antal gymnasiepoäng.
- Det sammanlagda betygsvärdet för alla betyg i de kurser som ingår i ett fullständigt program från gymnasieskolan ska divideras med 2 400, varvid ett jämförelsetal fås. Jämförelsetalet ska anges med två decimaler.
- Gymnasiearbetet räknas inte med eftersom det endast betygssätts med F eller E.
- Betyg i kurser som inte ingår i ett fullständigt program från gymnasieskolan ska meritvärderas enligt ovan om kurserna

[43] Dnr Komm2016/00939.

1. krävs för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå,
2. är behörighetskurser som avses i 7 kap. 9 §, eller
3. är meritkurser som avses i 7 kap. 18 § och ger meritpoäng.

Det sammanlagda betygsvärdet ska, för att få jämförelsetalet i stället för det som anges ovan, divideras med det samlade antal gymnasiepoäng som har meritvärderats.

- Sedan jämförelsetalet har räknats ut ska betyg i sådana meritkurser som anges i 7 kap. 18 § tillgodoräknas som meritpoäng.

Högst två och en halv (2,5) meritpoäng får adderas till jämförelsetalet, varav högst en och en halv (1,5) meritpoäng får avse ämnet moderna språk och ämnet svenskt teckenspråk för hörande, högst en (1,0) meritpoäng får avse ämnet engelska och högst en och en halv (1,5) meritpoäng får avse ämnet matematik.

Betyg i meritkurser ger meritpoäng enligt följande:

a) lägst betyget E i kurs 3 i ämnet moderna språk eller i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ger en halv (0,5) meritpoäng,

b) lägst betyget E i kurs 4 i ämnet moderna språk eller i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ger en (1,0) meritpoäng,

c) lägst betyget E i kurs 5 i ämnet moderna språk eller i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ger en halv (0,5) meritpoäng,

d) lägst betyget E i kurs 2 i ämnet moderna språk i ytterligare ett språk eller i kurs 2 i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande har fått meritpoäng för kurs i ämnet moderna språk enligt b,

e) lägst betyget E i kurs 2 i ämnet moderna språk ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande har fått meritpoäng för kurs i ämnet svenskt teckenspråk för hörande enligt b,

f) lägst betyget E i kursen engelska 7 ger en (1,0) meritpoäng,

g) lägst betyget E i en kurs i ämnet matematik på kursnivån över den kursnivå som krävs för särskild behörighet enligt 7 kap. 8–11 §§ eller, om sådant krav inte har ställts, kursnivån över vad som enligt 7 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 krävs för grund-

läggande behörighet ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande inte redan har fått meritpoäng enligt g,

h) lägst betyget E i en kurs i ämnet matematik på kursnivån över vad som anges i g ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande inte redan har fått meritpoäng enligt h,

i) lägst betyget E i en kurs i ämnet matematik på kursnivån över vad som anges i h ger en halv (0,5) meritpoäng, om den sökande inte redan har fått meritpoäng enligt i,

j) lägst betyget E i kursen matematik 5 ger utöver det som anges i g, h, eller i en halv (0,5) meritpoäng,

k) lägst betyget E i kursen matematik – specialisering på lägst den kursnivå som krävs för särskild behörighet enligt 7 kap. 8–11 §§ eller, om sådant krav inte har ställts, är närmast över kursnivån som enligt 7 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 krävs för grundläggande behörighet ger en halv (0,5) meritpoäng.

Meritvärdering av utländska betyg

UHR får meddela föreskrifter om bland annat meritvärdering av betyg från utländsk utbildning. Enligt UHR:s föreskrifter om grundläggande behörighet och urval ska betyg från en utländsk gymnasieutbildning eller motsvarande först överföras till skalan 10,00–20,00 för att få fram ett preliminärt meritvärde enligt en formel som UHR har tagit fram. Den formeln tar hänsyn till det utländska betygssystemets högsta och lägsta värde och till det utländska betygets medelvärde. Meritpoängskompensationen utgår från detta preliminära meritvärde, men läggs på först efter att eventuella kompletteringar har räknats med. När det gäller meritpoängskompensation har UHR fastställt en tabell för det. Till exempel ger betygsvärdet 10,00–11,99 en meritpoängskompensation på 0,50 medan 19,00–20,00 ger en kompensation på 2,50. Kompletteringar som räknas med är sådana som krävs för behörighet eller som kan höja meritvärdet enligt en formel som UHR tagit fram. Kompletteringar viktas med 1,2 för att till viss del kompensera för att sökande med utländska betyg inte kan utbyteskomplettera. Sökande med betyg från EB och IB meritvärderas i särskild ordning och får reella meritpoäng.

Denna modell för uträkning av det preliminära meritvärdet gäller dock inte alla utländska betyg. Vissa betyg, som listas i UHR:s föreskrifter, ska i stället överföras till ett preliminärt meritvärde som utgår från de aktuella ländernas betygsskala. Till dessa länder hör Bangladesh, Brasilien, Danmark, Finland, Frankrike, Island, Lettland och Norge. För de länder som inte räknas upp i listan i UHR:s föreskrifter finns anvisningar om hur omräkning ska göras i den bedömningshandbok som lärosätena och UHR har tagit fram (se kapitel 5).

4.5 Högskoleprovet

4.5.1 Högskoleprovets roll

Det andra generella urvalsinstrumentet, högskoleprovet, är ett allmänt studiefärdighetsprov. Det finns inga begränsningar i vem som kan skriva provet eller hur många gånger. Ett provresultat har en begränsad giltighetstid på fem år. Det är alltid det bästa giltiga provresultatet som används i urvalet, vilket innebär att man aldrig kan förlora på att skriva provet flera gånger. Bland allmänheten har det i alla fall fram till nyligen funnits ett stort förtroende för högskoleprovet. I samband med att högskoleprovet genomförs slås det ofta upp stort i media bland annat genom att kändisars resultat redovisas och att delprovet med ordkunskap i efterhand sprids så att alla ska kunna testa sina kunskaper och inte sällan lägga ut sitt resultat i sociala medier. Inför provet ges ofta tips om hur man ska ta sig an provet, vilka förberedelser som behövs, osv. Sällan har dess roll och innehåll diskuterats i någon vidare krets. Att alla ska kunna skriva högskoleprovet ses som en självklarhet. På senare tid har vi dock sett alltmer negativa skriveriet om provet på grund av det affärsmässiga fusk som erbjuds och genomförs. Att det förekommer organiserat fusk på högskoleprovet är allvarligt. Tillträdesutredningen har inte hanterat frågan om fusk utan den hanteras i särskild ordning. Därför kommer utredningen inte att fördjupa sig i resonemang kring fusket eller lämna förslag till åtgärder för att stävja det.

Högskoleprovet har använts i antagningen sedan 1977. Det började utvecklas redan 1968 på initiativ av den dåvarande Kompetensutredningen. En försöksverksamhet med ett studielämplighetsprov startade 1970 och förebild för provet var det amerikanska SAT

(Scholastic Aptitude Test, numera Scholastic Assessment Test). Regeringen ställde sig i början av 1970-talet positiv till att använda studielämplighetsprovet för urval. Riksdagsbeslut 1975 innebar att högskoleprovet infördes som urvalsinstrument 1977 för den begränsade gruppen 25:4. År 1991 blev högskoleprovet ett generellt urvalsinstrument vid sidan av betygen och kunde skrivas av alla. Anledningen till att även gymnasieelever skulle få göra provet var att man ville minska betygshetsen inom gymnasieskolan. 1983 års tillträdesutredning, som föreslog detta, menade också att det var viktigt att utveckla olika urvalsinstrument för att kunna bredda rekryteringen till högskolan.[44]

Förutom att högskoleprovet har en egen urvalsgrupp och lärosätena ska fördela minst en tredjedel av platserna via den gruppen då urval behöver göras, kan provet också användas för att särskilja sökande vid i övrigt lika meriter. Några lärosäten använder också högskoleprovsresultatet inom ramen för urvalsgrunden lokalt beslutade urvalsgrunder, se nedan.

I högskoleförordningen regleras att det ska finnas ett gemensamt högskoleprov för alla högskolor i Sverige och att UHR ansvarar för att provet tas fram och också beslutar om resultatet. De högskolor som använder provet som urvalsgrund ska genomföra provet och det får ske i samverkan mellan högskolorna. Även UHR får genomföra provet. Det framgår också att anmälningsavgiften till provet är 450 kronor och att UHR får meddela föreskrifter om provet.[45]

Uppföljning av provets användning

UHR har på regeringens uppdrag följt upp hur högskoleprovsresultatet används i antagningen, utöver i provurvalet.[46] Myndigheten menar att den viktigaste slutsatsen av kartläggningen torde vara att användningen av högskoleprovet utöver provurvalet är begränsad.

[44] Tillträde till högre utbildning – en evighetsfråga, Högskoleverkets skriftserie 1997:13 S.
[45] 7 kap., 20–22 §§ högskoleförordningen.
[46] Hur använder lärosätena resultat från högskoleprovet utanför provurvalet? Kartläggning av hur resultatet från högskoleprovsresultatet används, ett regeringsuppdrag, UHR, 2016.

När det gäller provet som *skiljekriterium* vid lika meriter i betygsurvalet var det sammanlagt 12 av 37 lärosäten som i antagningen till höstterminen 2015 använde högskoleprovsresultatet som skiljekriterium. Vid behov skulle provresultatet användas till 11 procent av det totala antalet utbildningar på grundnivå och avancerad nivå vid dessa 12 lärosäten. Det kom i realiteten att användas i urvalet till 1 procent av utbildningarna. Det är framför allt för utbildningar på grundnivå som provresultatet används som skiljekriterium. Av UHR:s uppföljning framgår det att meritvärdet i betygsurvalet vid flertalet av fallen då högskoleprovsresultatet användes låg mellan 17,0 och 18,9. Högskoleprovsresultatet användes som skiljekriterium för samtliga sju läkarutbildningar, där det lägsta meritvärde som skiljekriteriet användes för var 21,80. Skäl som lärosätena angav för varför högskoleprovsresultatet används som skiljekriterium var bland annat att det upplevs som mer rättvist än lottning och att det innebär att meriterna prövas på ytterligare ett sätt.

När det gäller användningen av högskoleprovet som *lokalt beslutad urvalsgrund*, eller alternativt urval som UHR kallar det, var det sex lärosäten som angav att de använder högskoleprovet i denna urvalsgrund till sammanlagt nio utbildningar. De allra flesta av dessa utbildningar finns inom vårdområdet. Vanligaste användningen är att högskoleprovet används i kombination med arbetslivserfarenhet.

Av den enkätundersökning bland lärosätena som utredningen har genomfört framgår det att 89 procent av lärosätena anser att högskoleprovet bör få en mer begränsad roll jämfört med i dag. De främsta motiven som anges är att det bör vara en andra chans vilket det inte är nu och att det bör vara en alternativ väg in i högskolan och gynna mindre gynnade grupper.

4.5.2 Provdeltagarna

Cirka 50 procent av de behöriga sökande till program på grundnivå som vänder sig till nybörjare hade i antagningen till höstterminen 2015 ett högskoleprovsresultat att konkurrera med. Det finns ingen direkt koppling mellan att man skriver högskoleprovet vid ett tillfälle och också använder det i antagningen till högskoleutbildning. Uppgifter från UHR visar att det vårterminen 2016 var ungefär 53 procent av provdeltagarna som också sökte till högskolan och därmed

använde sitt resultat i antagningen. Hösten 2015 var det knappt 40 procent.[47] Det betyder att många skriver högskoleprovet utan att faktiskt använda sig av resultatet i den kommande antagningen till en högskoleutbildning. Däremot kan de använda sitt resultat från det här provtillfället eller ett senare tillfälle om de senare söker till högskolan. Umeå universitet har vid två tillfällen sedan det nya provet infördes hösten 2011, frågat efter motiven till att man skriver högskoleprovet. En majoritet av dem som besvarade frågorna angav att de skrev provet för att kunna komma in på en utbildning. Men det var också relativt många som angav att de skrev provet för att testa hur det fungerar eller för att testa sina egna kunskaper.[48]

Antalet provdeltagare har varierat över åren, med det största sammanlagda antalet 1992, då det var cirka 145 500 provdeltagare. År 2007 var det sammanlagt cirka 65 000 provdeltagare, vilket är det lägsta antalet hittills.[49] Under 2016 genomförde sammanlagt 129 368 personer provet.

Det är fler som genomför provet på våren än på hösten eftersom den stora antagningsomgången till högskolan är till höstterminerna. Det är ungefär lika många kvinnor som män som skriver högskoleprovet. Våren 2016 var 51 procent av provdeltagarna kvinnor och 49 procent män. Innan högskoleprovet i dess nuvarande form infördes 2011 var andelen kvinnor bland provdeltagarna högre.

Trenden är att de som skriver högskoleprovet blir allt yngre och andelen provdeltagare som är 20 år eller yngre har successivt ökat under åren sedan 1991. Den enskilt största åldersgruppen brukar variera mellan vårens och höstens prov – på våren brukar det vara flest 19-åringar som skriver provet och på hösten flest 18-åringar. Våren 2016 var totalt 52 procent av provdeltagarna 20 år eller yngre. Hösten 2015 var totalt 58 procent av provdeltagarna 20 år eller yngre. Den yngste provdeltagaren våren 2016 var 11 år.

Det är relativt vanligt att provdeltagare har skrivit provet två eller fler gånger. Uppgifter från Umeå universitet visar att våren 2016 hade 28 procent av provdeltagarna genomfört provet en gång tidigare under perioden hösten 2015, våren 2015 och hösten 2014. 14 procent hade genomfört provet två gånger tidigare under den aktuella

[47] Dnr Komm2016/00939.
[48] Dnr Komm2016/00939.
[49] Det nya högskoleprovet, provdeltagargruppens sammansättning och resultat hösten 2011, Umeå universitet, BVM Nr 52, 2012.

perioden, medan 6 procent hade skrivit provet tre gånger tidigare. Resten, 52 procent av provdeltagarna, hade inte tidigare skrivit provet under den aktuella perioden. Dessa uppgifter säger inget om huruvida en person hade skrivit provet även före hösten 2014. Det är en något större andel män än kvinnor som har skrivit provet fler än två gånger under den aktuella perioden.[50]

Eftersom det alltid är det bästa giltiga provresultatet som används i antagningen, förlorar man inget på att skriva provet flera gånger. Snarare tjänar man på det eftersom man generellt förbättrar sitt resultat efter första tillfället man skriver provet, samtidigt som man ökar sannolikheten för ett slumpmässigt högre resultat.

4.5.3 Högskoleprovets innehåll

Den senaste förändringen av högskoleprovets innehåll infördes till hösten 2011. Den förändring av högskoleprovets innehåll som gjordes innebar i stort att den kvantitativa delen av provet utökades för att få samma omfattning som den verbala. De två delarna innehåller nu lika många uppgifter, 80 vardera, och lika många delprov. En mer renodlad matematikdel infördes och orddelen minskade. Det totala antalet uppgifter ökade från 122 till 160. De delprov som i dag finns i den kvantitativa delen är NOG, DTK, XYZ och KVA. I den verbala delen finns delproven ORD, ELF, LÄS och MEK.[51] Syftet med förändringen var att öka provets prognosförmåga, det vill säga förmåga att förutsäga framgång i högskolestudierna, genom att göra det möjligt att använda resultatet från de två delarna i provet mer flexibelt i antagningen och att göra provet mer effektivt genom att utöka antalet uppgifter som ska genomföras under samma tidsrymd som tidigare.

Bakgrunden till förändringen var bland annat en utvärdering av provet som genomfördes 2002 av en grupp internationella experter.[52] De föreslog bland annat att man borde titta på vilka konsekvenser det skulle få om man slog ihop betyg och resultatet från högskoleprovet i

[50] Komm2016/00939.
[51] NOG: kvantitativa resonemang; DTK: diagram, tabeller och kartor; XYZ: matematisk problemlösning; KVA: kvantitativa jämförelser; ORD: ordförståelse; ELF: engelsk läsförståelse; LÄS: svensk läsförståelse; MEK: meningskomplettering.
[52] The Swedish national aptitude test: A 25-YEAR TESTING PROGRAM, Högskoleverket, 2002.

urvalet och att se över möjligheten att väga högskoleprovets delar olika beroende på vilken utbildning man söker. Experterna menade också att det skulle vara önskvärt att undersöka möjligheterna till att använda mer prestationsbaserade tester i antagningen, som är mer kopplade till specifika discipliner. Experterna påtalade fördelarna med datorbaserade prov, vilket bland annat skulle underlätta administrationen och rättning av uppgifter som involverar produktion av texter.

Ett rätt svar på högskoleprovet ger en råpoäng. Sammanlagt kan en provtagare få 80 + 80 råpoäng, det vill säga sammanlagt 160 råpoäng. För att provresultat ska vara jämförbara över tid och oberoende av vilka som skriver provet vid ett visst provtillfälle, normeras provresultatet till en skala 0,00–2,00. De två delarna normeras var för sig och läggs sedan samman till ett medelvärde av de två delarna, som blir den totala normerade poängen och som används i urvalet. Det betyder att till exempel 1,50 på högskoleprovet kan uppnås genom olika kombinationer av rätt på de två delarna. Att ha 0,00 på provet innebär inte nödvändigtvis noll rätt och 2,00 innebär inte automatiskt alla rätt. Medelvärdet ligger på cirka 0,90.

Vid varje provtillfälle finns också ett utprövningsblock där uppgifter för kommande högskoleprov prövas ut. Vilket block som är för utprövning varierar mellan provtillfällena. Provdeltagarna får veta först i efterhand vilket block som var för utprövning. Resultatet på den delen ligger inte till grund för resultatet på provet.

4.5.4 Möjlighet att vikta provets delar

Som nämns ovan består högskoleprovet av två jämnstora delar som normeras var för sig. När det nya provet togs fram var tanken att provets två delar skulle kunna användas separat eller viktas på olika sätt i urvalet. Provet har hittills inte viktats eftersom det i högskoleförordningen står att det ska finnas ett gemensamt högskoleprov för högskolorna, vilket har tolkats som att viktade provresultat inte skulle innebära ett gemensamt prov.

UHR har genomfört en simulerad antagning där högskoleprovets två delar viktas på olika sätt beroende på den sökta utbild-

ningen.[53] Simulerad antagning har genomförts till åtta program som leder till en yrkesexamen. Ett övergripande resultat av simuleringen är att de flesta sökande inte berörs av en viktning, det vill säga de allra flesta skulle ha antagits även om högskoleprovet viktades på något sätt. Som mest var det 17 procent på ett av programmen som berördes av en viktning. Det betyder att 17 procent av de som antogs i den ordinarie antagningen inte antogs i den simulerade antagningen då en viktning gjordes. I stället hade dessa 17 procent bestått av andra antagna.

Fördelningen mellan antagna kvinnor och antagna män ändrades till samtliga åtta yrkesprogram, men förändringarna var små. På utbildningar som leder till en civilingenjörsexamen, där viktningen var tyngre för den kvantitativa delen, försköts det marginellt till männens favör oavsett om viktningen var 60–40, 75–25 eller 100–0. För övriga program ändrades könsfördelningen marginellt till kvinnornas favör beroende på hur stor vikt de olika delarna gavs. Till socionomutbildningen till exempel skulle fler kvinnor ha antagits oavsett om viktningen hade varit 60–40, 75–25 eller 100–0, med större tyngd på den verbala delen. För läkarutbildningen blev förskjutningen mot kvinnor respektive män olika beroende på hur stor viktningen den kvantitativa delen gavs. Vid en viktning 75–25 ökade antalet män och kvinnorna blev färre, medan resultatet blev tvärtom vid en viktning 100–0. Att resultatet av simuleringen varierar så har att göra med hur viktningen också påverkar åldersfördelningen. Även när det gäller åldersfördelningen är förändringarna små. Generellt tjänar yngre sökande på en viktning av den kvantitativa delen, medan äldre sökande tjänar på en viktning av den verbala. När det gäller de antagnas sociala bakgrund och om de har svensk eller utländsk bakgrund, är förändringarna av en viktning ännu mindre än när det gäller köns- och åldersfördelning. De slutsatser som UHR drar av hur viktningen påverkar gruppen antagna är under förutsättning av provdelarna viktas som förväntat, det vill säga om förkunskapskravens tyngd ligger mot det kvantitativa eller verbala hållet.

Det är vanligt att de sökande finns i fler än en urvalsgrupp, vilket vi visar i avsnitt 4.4. Det kan därför bli så att personer antas i

[53] Vad händer i antagningen om högskoleprovet viktas? – Effekter på antagningen av en mer flexibel användning av högskoleprovet, slutrapport, Universitets- och högskolerådet, 2016.

betygsgruppen i stället för högskoleprovsgruppen om högskoleprovsresultatet skulle viktas. För individen spelar inte det någon roll, men det kan påverka det lägsta meritvärde som krävs för att antas i en urvalsgrupp. I simuleringen ändrades lägsta meritvärde för antagning i betygsgruppen BI i regel inte. Däremot ändrades lägsta meritvärde för antagning i högskoleprovsgruppen. Ju mer provet viktades, desto mer höjdes kraven för att antas i högskoleprovsgruppen för jurist-, läkar-, socionom- och tandläkarutbildningarna. För sjuksköterskeutbildningen sjönk däremot meritvärdet något.

Om provet ges en för stor viktning åt något håll menar UHR att provdeltagare skulle kunna anstränga sig mindre och underprestera på den del som man inte behöver. Det skulle enligt myndigheten kunna påverka normeringen och jämförbarheten över tid. Resultatet av utprövningarna skulle också kunna påverkas negativt av den orsaken.

I Umeå universitets rapport *Det nya högskoleprovet – samband mellan provresultat och prestation i högskolan*[54], finns resultat som indikerar att prognosvärdet skulle öka för vissa utbildningar, framför allt ingenjörs- och ämneslärarutbildning, om provresultatet viktades. Det som är viktigt att komma ihåg är dock att dessa studier omfattar studenter som har ett högskoleprovsresultat som inte har viktats. En viktning leder till att delvis en annan grupp kommer in på utbildningen medan en annan inte gör det. Hur denna grupp skulle ha presterat har inte varit möjligt att ta hänsyn i de studier som Umeå universitet har genomfört. I rapporten från Umeå universitet menar författarna att det kan finnas andra skäl än bara förbättrad prognosförmåga till en viktning, till exempel signaleffekter. De menar också att en viktning får konsekvenser, även sådana som inte går att förutse. Det är därför viktigt att en eventuell viktning görs inom strikta ramar, till exempel att ingen del av provet går att räkna bort och att det finns ett fåtal vikter att välja bland för lärosätena. Författarna menar också att viktning kan ha andra effekter, som en upplevelse av orättvisa och känsla av missgynnande, till exempel beroende på hur viktningen görs och om du är kvinna eller

[54] Det nya högskoleprovet – samband mellan provresultat och prestation i högskolan. Umeå universitet, 2014.

man eftersom det finns en skillnad i prestation på högskoleprovet utifrån kön.

4.5.5 Digitalisering av högskoleprovet

UHR genomförde under 2015 en utredning om möjligheterna att digitalisera genomförandet av högskoleprovet.[55] Motiv till en digitalisering är bland annat att det skulle öka möjligheterna att utveckla provinnehåll, att mäta andra egenskaper, till flexiblare provtillfällen, att översätta provet till olika språk och att tillgodose krav från personer med funktionsnedsättning. En digitalisering skulle också, med tanke på att antalet provtagare har ökat under senare år, öka säkerheten vid provgenomförandet.

Enligt UHR finns det utmaningar med att digitalisera högskoleprovet: det stora antalet samtidiga skrivande, att det finns få datorsalar och de höga kvalitetskrav som ställs, till exempel krav på kontroll, jämförbarhet över tid och att provfrågorna offentliggörs efter ett provtillfälle. UHR menar att en grundläggande förutsättning för att kunna digitalisera högskoleprovet är att antalet provtillfällen utökas. Det leder sannolikt till färre samtidiga provdeltagare och att provgenomförandet underlättas. Fler frågor måste dock konstrueras för att möjliggöra det. I rapporten föreslås att myndigheten genomför en ny utredning om digitalisering under 2018.

4.6 Hur olika grupper presterar i skolan respektive på högskoleprovet

I det här avsnittet finns en sammanfattning av hur olika grupper presterar dels i skolan utifrån parametrarna genomsnittlig betygspoäng och examen inom tre år, dels på högskoleprovet. En längre redogörelse för detta finns i kapitel 7.[56]

[55] Kan högskoleprovet digitaliseras? UHR dnr 352–1283–2015.
[56] Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016, Skolverket, 2016-12-20; Det nya högskoleprovet – Några valideringsstudier, Umeå universitet rapport 2013-10-01.

4.6.1 Betyg

Den genomsnittliga betygspoängen för alla elever som gick ut ett nationellt program våren 2016 låg på 14,1 av 20,0 möjliga. För de högskoleförberedande programmen låg genomsnittet på 14,6 medan det låg på 13,0 för yrkesprogrammen. Det högsta genomsnittet hade eleverna som gick ut naturvetenskapsprogrammet – 15,6.

Kvinnor har generellt högre studieresultat än män. Den genomsnittliga betygspoängen för kvinnorna var 14,7 och för männen 13,6. Det finns också ett samband mellan genomsnittlig betygspoäng och föräldrarnas utbildningsnivå. Högst betygspoäng hade elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning – 14,7. Motsvarande siffra för elever med föräldrar med gymnasial utbildning var 13,4 och för elever med föräldrar med förgymnasial utbildning 12,5.

Våren 2016 var det 74,2 procent av eleverna som påbörjade ett nationellt program 2013 som hade tagit examen inom tre år. För de högskoleförberedande programmen var andelen 75,8 procent och för yrkesprogrammen 70,8 procent. Kvinnor når i högre utsträckning examen inom tre år jämfört med män. På ett högskoleförberedande program var andelen kvinnor 79,1 procent, medan den för männen var 72,2 procent. Det finns även här ett samband mellan en elevs studieresultat och föräldrarnas utbildningsnivå. Bland de elever som började gymnasieskolan hösten 2013 fick 75,1 procent av dem vars föräldrar hade eftergymnasial utbildning examen efter tre år. Motsvarande siffra för elever med föräldrar med gymnasial utbildning var drygt 62,9 procent och för elever med förgymnasial utbildning 32,9 procent.

4.6.2 Högskoleprovet

Elever på program som är högskoleförberedande, framför allt det naturvetenskapliga programmet, har de högsta resultaten på högskoleprovet. Valen till gymnasieskolan påverkas i sin tur av olika faktorer, såsom föräldrarnas utbildningsnivå, kön m.m. Det finns också ett starkt samband mellan föräldrarnas utbildningsnivå och prestationen på högskoleprovet. Skillnaderna i prestationer på högskoleprovet i den nya sammansättningen är ungefär desamma som i det tidigare provet.

Män har generellt högre poäng på både den kvantitativa och den verbala delen jämfört med kvinnor, men skillnaden är större på den kvantitativa delen. Det är provtagare i den yngsta åldersgruppen, det vill säga 20 år och yngre, som har det högsta resultatet på den kvantitativa delen. Den verbala delen har ett starkt samband med ålder – ju äldre desto bättre resultat. Provtagare med båda föräldrarna födda i Sverige och som själv är född i Sverige har överlag bättre resultat på högskoleprovet än dem med utländsk bakgrund. Störst är skillnaden på den verbala delen, medan variationen mellan olika delprov är större på den kvantitativa delen. Den största betydelsen för resultatet har föräldrarnas ursprung. Då spelar det mindre roll om man själv är född i Sverige eller i ett annat land.

4.7 Av högskolan beslutade urvalsgrunder

År 2007 infördes den nuvarande bestämmelsen om lokalt beslutade urvalsgrunder, på grundval av vilka i dag högst en tredjedel av platserna till en utbildning får fördelas. Av 7 kap. 23 § högskoleförordningen framgår följande.

> En högskola får, i den utsträckning som anges i 13 §, bestämma urvalsgrunder bestående av
> 1. andra särskilda prov än högskoleprovet,
> 2. kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen, och
> 3. andra för utbildningen sakliga omständigheter.

Den här urvalsgrunden, men i mindre omfattning, infördes 2003 efter förslag i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15).[57] Urvalsgrunden omfattade då högst 10 procent av nybörjarplatserna på ett lärosäte. Det ursprungliga syftet var att bredda rekryteringen och lärosäten använde även bestämmelsen för positiv särbehandling. Ett exempel är Uppsala universitet, som avsatte särskilda platser för sökande med två utrikes födda föräldrar på juristutbildningen. Universitetet blev dock fällt för det i domstol.[58] År 2007 ändrades omfattningen till högst 20 procent av platserna på en utbildning som vänder sig till nybörjare. Regeringen tydliggjorde i propositionen *Ny*

[57] Prop. 2001/02:15 Den öppna högskolan (bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98).
[58] NJA 2006 s. 683.

värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) att andra urvalsgrunder än sådana som har relevans för utbildningen inte ska kunna tillämpas. Regeringen menade att genom att ”tillämpa olika urvalsmetoder kan individers olika begåvningsprofiler, talanger och kompertenser komma till uttryck”.[59] I propositionen angavs också att bestämmelsen om urvalsgrunden inte medger kvotering av någon sökande[60]. I samband med beslut om att utöka platserna till 20 procent, togs också bestämmelser om andra liknande urvalsgrunder bort och benämningar ändrades till av högskolan bestämda urvalsgrunder.[61] Den lokalt beslutade urvalsgrunden på 10 procent, som infördes 2003, kallades för alternativt urval. Även urvalsgrunden andra särskilda prov fanns och lärosätena kunde efter tillstånd från Högskoleverket använda den för utbildningar som förbereder för yrkesområden som ställer krav på vissa personliga egenskaper eller särskild kompetens och för utbildningar med konstnärlig inriktning. Dessutom fanns urvalsgrunden särskilda skäl, som Högskoleverket meddelade föreskrifter om. Särskilda skäl kunde till exempel vara funktionshinder.

I propositionen *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet* (prop. 2006/07:107) föreslog den nytillträdda regeringen en utökning till högst en tredjedel av platserna på en utbildning som vänder sig till nybörjare. Motivet var att lärosätena då skulle få större möjligheter att ge sina utbildningar lokala profiler och använda sig av urvalsgrunder som kan attrahera sökande med vissa kunskaper och erfarenheter. Urvalsgrunderna kunde då också anpassas till olika utbildningars behov och förutsättningar.[62]

4.7.1 Kartläggning av lärosätenas användning och erfarenheter av lokalt beslutade urvalsgrunder

Utredaren ska enligt direktiven kartlägga lärosätenas användning och erfarenheter av lokalt beslutade urvalsgrunder. Utredningen har därför haft med frågor om detta i den enkät som skickades till lärosätena under våren 2016. Nästan alla lärosäten använder sig av någon form av lokalt beslutade urvalsgrunder till något program eller någon kurs.

[59] Prop. 2004/05:162 Ny värld – ny högskola, s. 181.
[60] Ibid., s. 183.
[61] Ibid., s. 183.
[62] Prop. 2006/07:107 Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet, s. 20.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av några av urvalsgrunderna och motiven till att lärosätena använder sig av lokalt beslutade urvalsgrunder. Kartläggningen i sin helhet finns som bilaga 4.

Program

Lokalt beslutade urvalsgrunder är vanligast inom det konstnärliga utbildningsområdet. Program som leder till en konstnärlig examen har rätt att anta alla studenter genom färdighetsprov utan tillståndsprövning från UHR.[63] Andra utbildningar där det krävs konstnärlig färdighet, såsom till exempel musik- och danslärarutbildningar har vanligtvis tillstånd från UHR att anta samtliga studenter genom urvalsprov. Till denna kategori utbildningar kan även föras utbildningar inom möbel- och speldesign.

Det finns ett lärosätesgemensamt prov för urval till arkitektutbildning. Detta består dels av en hemuppgift, dels av ytterligare prov på plats. Urvalet är främst avsett att bredda rekryteringen eftersom det normalt krävs ett mycket högt meritvärde för att komma in i betygs- och högskoleprovskvoterna.

Matematik- och fysikprovet är ett samarbete mellan Kungliga tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola. En tredjedel av platserna till vissa civilingenjörsprogram tillsätts genom provet.

Tandläkarprogrammet på Karolinska institutet har tillstånd att använda 50 procent av platserna till alternativt urval. Urvalet består av uppsatsskrivning och intervju. Skälen till att använda urvalsmetoden anges vara att det breddar rekryteringen eftersom det normalt krävs mycket höga meritvärden i betygs- och högskoleprovskvoterna, det minskar avhoppen i utbildningen och ökar genomströmningen. Läkarprogrammet på Karolinska institutet tillsätter 32 procent av platserna genom ett prov- och intervjubaserat urval.

Malmö högskola har tillstånd att tillämpa alternativt urval till 50 procent av platserna på tandläkarprogrammet. Urvalet består av ett icke-verbalt test, värdering av empatisk förmåga, manuellt test samt intervju.

Linköpings universitet tillsätter 10 procent av platserna till logoped-, sjuksköterske- och läkarprogrammet genom en särskild kvot

[63] 7 kap. 14 § högskoleförordningen.

avsatt för sökande med yrkeserfarenhet inom medicin och vård. Inom kvoten rangordnas sökande efter högskolprovsresultat. Socionomprogrammet vid Linköpings universitet avsätter 30 procent av platserna för sökande med två års arbetslivserfarenhet. Inom kvoten rangordnas sökande på gymnasiebetyg.

Lunds universitet avsätter 20 platser till juristprogrammet till studenter som fått högsta resultat på tentamen på juridisk introduktionskurs. Kursen är webbaserad, kräver endast grundläggande behörighet och samtliga behöriga sökande får plats (platsgaranti).

Umeå universitet tillsätter 27 procent av platserna på läkarprogrammet genom en kombination av gymnasiebetyg och högskoleprovsresultat.

Kurser

Det är fler kurser än program som gör urval genom lokalt beslutade urvalsgrunder, framför allt genom urvalsgrunden högskolepoäng. Några lärosäten tillsätter mellan 10 och 32 procent av platserna på samtliga kurser som vänder sig till nybörjare genom urvalsgrunden.

Lärosätenas motiv till att använda lokalt beslutade urvalsgrunder

En majoritet av lärosätena som använder lokalt beslutade urvalsgrunder anger att det möjliggör att kunna anpassa urvalsgrunderna till olika utbildningars behov och förutsättningar. Ungefär lika många anger att det möjliggör att använda sig av urvalsgrunder som kan attrahera sökande med vissa kunskaper och erfarenheter och att det är ett sätt att bredda rekryteringen. Några lärosäten framför det som en möjlighet att hjälpa studenter som läser fristående kurser fram till en examen.

Drygt hälften anger att de uppnår syftet med det alternativa urvalet. De övriga anger att de delvis gör det. Nedan följer några kommentarer från enkäten.

> Det ökar möjligheterna för den som har förmåga att tillgodogöra sig en viss utbildning men som inte kan synliggöra denna förmåga genom betyg eller högskoleprov. För utbildningsanordnaren är det en möjlighet att bredda rekryteringsbasen till utbildningen.

Det ger sökande med kunskaper och erfarenheter som är värdefulla för den sökta utbildningen möjlighet att antas oavsett betyg/högskoleprovsresultat.

Ger större möjlighet att anpassa urvalet utifrån programmets innehåll och därmed ge studenterna bästa möjlighet att klara studierna.

Studenter som antas via särskilt urval är ofta mycket motiverade.

Det särskilda urvalet har generellt sett gett vissa positiva effekter, främst sett från ett pedagogiskt perspektiv. Fler studerande med arbetslivserfarenhet tillför ett annat perspektiv till undervisningen än det som de som kommer direkt till utbildningen efter sina gymnasiestudier har. Den största nyttan är i relation till arbete i grupper, som är pedagogiskt betydelsefulla, vilka fungerar bättre med större spridning av både arbets- och livserfarenheter. Åldersfördelningen har förändrats något, genom att medelåldern höjts.

Urvalsgruppen akademiska poäng ger studievana studenter. De som påbörjat en utbildning får en större möjlighet att konkurrera sig vidare genom sina akademiska studier och inte enbart konkurrera med gymnasiebetyg. Det kan även bidra till livslångt lärande.

På frågan varför inte lokalt beslutade urvalsgrunder används i större utsträckning uppges att det finns svårigheter att definiera lämplig urvalsgrund, att det är kostnadskrävande och att det inte ger något mervärde i förhållande till betyg och högskoleprov.

Ungefär hälften av lärosätena anser inte att det finns behov av ändringar i högskoleförordningen angående möjligheten att besluta om lokala urvalsgrunder och antal platser. Andra lärosäten menar att möjligheterna bör utökas så att lärosätena kan tillsätta samtliga platser på en utbildning utan att behöva ansöka om tillstånd hos UHR.

4.8 Sökande med utländska meriter

Höstterminen 2015 sökte 15 500 personer med utländska betyg som grundläggande behörighet till en högskoleutbildning på grundnivå. Det är ungefär 4,3 procent av det totala antalet behöriga sökande till utbildning på den nivån.[64] I gruppen sökande med utländska meriter ingår

[64] Detta baseras på uppgifter från UHR:s antagningssystem NyA. Se kapitel 6 för ytterligare statistik och information om den.

- personer från annat EU-/EES-land
- personer från land utanför EU/EES
- personer som har gått IB/EB
- svenskar med gymnasiebetyg från annat land.

Gruppen omfattar sålunda sökande från hela världen. Personer med utländska meriter kan antingen vara bosatta i Sverige eller komma hit i syfte att studera, antingen under en kortare period eller för en hel utbildning. De behöver ofta komplettera sina betyg med kurser för att uppnå kraven i svenska och ibland också i engelska, och även de särskilda behörighetskraven. Utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare, som utredningens uppdrag omfattar, ges i huvudsak på svenska. Som nämnts tidigare har UHR bemyndigande att föreskriva om meritvärderingen av utländska betyg. De omräknas så att de kan jämföras med sökande med svenska betyg. Högskoleprovet kan vara svårt för personer med annat modersmål än svenska och chansen därmed mindre att antas på den urvalsgrunden.

En växande grupp sökande med utländska meriter är gruppen nyanlända. Eftersom många av dem har flytt från krig kan de helt sakna eller ha bristande dokumentation av sina meriter. De kan också ha påbörjat, men inte avslutat en högskoleutbildning. Nyanlända omfattas av etableringsrätten under två till tre år. Då ska en plan för etablering för studier eller arbete upprättas. Inom etableringsinsatsen finns möjlighet till olika snabbspår. Det kan innefatta arbete, studier, svenskundervisning och praktik. Bland annat finns samarbete med lärosäten för snabbspår för bristyrken inom socialt arbete, samhällsvetenskap och för djurskötare. Även uppdragsutbildning kan ingå i etableringsinsatsen.

Även behörighetsgivande utbildning som vänder sig till personer med utländsk utbildning anordnas vid lärosätena, till exempel vid Malmö högskola, Göteborgs universitet och Uppsala universitet. Vid Malmö högskola ges en ettårig utbildning som riktar sig till personer med utländsk utbildning som behöver komplettera sin utbildning för att få grundläggande och särskild behörighet i svenska för att studera vid svensk högskola och universitet. Utbildningen syftar också till att förbereda för fortsatta högskole- och universitetsstudier. Vid Göteborgs universitet riktar sig den behörighetsgivande utbildningen till nyanlända som vill fortsätta sina akademiska studier i Sverige.

Kursen ger behörighet i svenska och också en introduktion till högre studier i Sverige. Vid Uppsala universitet vänder sig den behörighetsgivande kursen i svenska till personer med utländsk förutbildning. På kursen övas och utvecklas den kommunikativa kompetensen muntligt och skriftligt, så att de studerande ska bli förtrogna med det akademiska språket. Även förberedande utbildning i svenska ges för de som inte har tillräckliga kunskaper för att kunna antas direkt till den behörighetsgivande utbildningen.[65]

4.8.1 Bedömning av utländsk utbildning på UHR

UHR bedömer utländsk gymnasial utbildning, eftergymnasial yrkesutbildning och högskoleutbildning. Bedömningen resulterar i ett utlåtande som visar vad en utländsk utbildning motsvarar i det svenska utbildningssystemet. Det gäller dock inte för utländsk gymnasieutbildning, som bedöms i samband med ansökan till högskoleutbildning i Sverige.

De som får sin utbildning bedömd kommer främst från Syrien, Iran och Irak. UHR:s bedömning bygger på att utbildningen är avslutad och dokumenterad. Personer med ofullständig dokumenterad utbildning eller med oavslutad utbildning får i dag inget erkännande av sina utbildningskvalifikationer av UHR. I stället för ett utlåtande kan myndigheten utfärda en utbildningsbeskrivning, men bara för högskoleutbildning. Utbildningsbeskrivningen är en kartläggning av sökandes formella utbildningsmeriter. Som nämns i avsnitt 4.3.3 har UHR regeringens uppdrag att utveckla bedömningen av utländsk eftergymnasial utbildning för personer som har bristande dokumentation.

4.9 Vid i övrigt likvärdiga meriter

Av 7 kap. 12 § tredje stycket högskoleförordningen framgår att universitet och högskolor vid i övrigt likvärdiga meriter också får göra urval genom prov eller intervjuer eller genom lottning. Urval genom prov eller intervjuer får dock inte göras efter det att lottning har

[65] Informationen är hämtad från respektive lärosätes webbplats: www.mah.se, www.gu.se, www.uu.se

använts. Lottning är det vanligaste sättet att skilja sökande åt vid likvärdiga meriter. Till översökta utbildningar används utöver lottning, resultat på högskoleprovet eftersom det uppfattas som mer rättvist bland de sökande (se avsnitt 4.5.1). Annat prov eller intervju är knappast praktiskt möjligt att använda sig av enbart i syfte att särskilja. Det är först i samband med att urvalet görs som man vet om ett skiljekriterium behöver användas och det måste då finnas tillgängligt medan urvalet pågår. Om till exempel en intervju ska användas som skiljekriterium behöver alla sökande intervjuas innan urvalet påbörjas eftersom det inte finns tid för detta då urvalet pågår. Eftersom högskoleprovsresultat redan finns i systemet är det ett snabbt och effektivt sätt. Om sökande inte kan särskiljas på högskoleprovsresultat används lottning.

Som vi har nämnt tidigare har UHR följt upp högskoleprovets användning. Den faktiska användningen av provet som skiljekriterium är begränsad – det användes till cirka 1 procent av utbildningarna. De sju läkarprogrammen i landet använde alla provresultatet som skiljekriterium i antagningen till höstterminen 2015.

Före den 1 januari 2011 fanns en möjlighet att särskilja sökande med hänsyn till kön. Enligt den dåvarande bestämmelsen fick urval göras dels genom prov eller intervjuer, dels med hänsyn till kön i syfte att förbättra rekryteringen av studenter från det underrepresenterade könet vid i övrigt likvärdiga meriter. Anledningen till att regeringen beslutade att ta bort skiljekriteriet med hänsyn till kön var att regeringen ansåg att tillämpningen av bestämmelsen hade fått oönskade konsekvenser. Regeringen menade att det för utbildningar där det krävdes högsta meritvärde för att antas blev en överrepresentation av män som antagits eftersom skiljekriteriet med hänsyn till kön inte bara användes till den sista platsen utan att den fick betydelse för antagningen till fler platser än den sista.[66]

[66] Regeringens skrivelse 2009/10:186 Urval till högskoleutbildning utan hänsyn till kön.

4.10 Särskilda tillträdesbestämmelser för vissa utbildningar

4.10.1 Konstnärlig utbildning

De flesta konstnärliga utbildningar använder någon form av prov i samband med antagningen. Till vissa utbildningar används detta för att pröva såväl behörighet som urval, till andra utbildningar endast för urval. Om ett lärosäte vill kunna ställa andra särskilda behörighetskrav till en konstnärlig utbildning än vad som framgår av områdesbehörigheterna, behöver lärosätet ansöka om tillstånd hos UHR. Enligt 7 kap. 14 § högskoleförordningen kan lärosätet självt besluta att fördela samtliga platser på en utbildning som leder till konstnärlig examen på grundval av andra särskilda prov enligt 23 § i samma kapitel. För utbildningar som inte leder till en konstnärlig examen, men som har en konstnärlig inriktning, krävs tillstånd både för särskild behörighet och för urval genom lokalt beslutade urvalsgrunder till större andel än en tredjedel. För de flesta konstnärliga utbildningar är varken betyg eller högskoleprovsresultat relevanta meriter för utbildningen.

4.10.2 Utbildning som leder till yrkeslärarexamen

Tillträdet till utbildning som leder till yrkeslärarexamen regleras i förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen. Särskild behörighet har den som genom yrkeserfarenhet, högskoleutbildning eller annan eftergymnasial utbildning har tillägnat sig kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper. Det innebär att lärosätena behöver validera yrkeskunskaperna för att bedöma om en sökande uppfyller de särskilda behörighetskraven. Utbildningen vänder sig till personer som har en gedigen yrkeserfarenhet och som vill komplettera med en pedagogisk utbildning för att kunna arbeta som lärare i olika yrkesämnen på gymnasieskolan och i den kommunala vuxenutbildningen. Utbildningen innehåller ingen undervisning i dessa ämnen. UHR har bemyndigande att föreskriva om vilka kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper som

utgör särskilda behörighetskrav för respektive yrkesämne.[67] Den grundläggande behörigheten är densamma som för övrig högskoleutbildning. När det gäller urvalet får lärosätena föreskriva vilka urvalsgrunder som ska användas. Hänsyn ska tas till de sökandes meriter och förmåga att tillgodogöra sig utbildningen.

I en skrivelse till Tillträdesutredningen från ValiWeb i Skellefteå kommun[68] lyfts att det är problematiskt att krav på engelska ingår i den grundläggande behörigheten även för utbildning som leder till en yrkeslärarexamen. Enligt skrivelsen är det inte många av de sökande till utbildningen som uppfyller kravet på engelska eftersom de flesta är födda före 1975. Det blir extra problematiskt för dem med avgångsbetyg eller slutbetyg som inte uppfyller kraven på grundläggande behörigheten och som senast ett visst datum måste komplettera för att uppfylla dessa krav. I skrivelsen framför ValiWeb att innehållet i utbildningen inte består av något engelskt inslag eller möjligen engelskt inslag av mycket begränsad omfattning. Därför borde ett generellt undantag från kraven i engelska göras för yrkeslärarutbildning. De menar vidare att de sökande sällan informeras om möjligheterna till undantag eller reell kompetens. I skrivelsen finns också förslag som handlar om hur olika yrkesämnen bör definieras för att bättre stämma överens med själva yrkets innehåll. Det här är en fråga som både rör gymnasieskolans ämnen och UHR:s föreskrifter om den särskilda behörigheten för yrkeslärarutbildningen.

4.10.3 Utbildning som leder till officersexamen

Tillträdet till utbildning som leder till officersexamen regleras i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Framför allt finns särskilda bestämmelser om grundläggande behörighet för officersutbildning. Förutom de krav som ställs för all högskoleutbildning enligt högskoleförordningen, ska den sökande också vara svensk medbor-

[67] Universitets- och högskolerådets föreskrifter om kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper för särskild behörighet till utbildning som leder till yrkeslärarexamen, UHRFS 2013:4.
[68] Skrivelse från ValiWeb i Skellefteå kommun, dnr Komm2016/00998. ValiWeb genomför på uppdrag av sju av de elva lärosäten som har tillstånd att utbilda yrkeslärare en kartläggning av de sökandes yrkeskunskaper. I uppdraget ingår också ett bedömningsutlåtande av experter inom berörda branscher. Detta ligger till grund för lärosätenas beslut om särskild behörighet för dessa sökande.

gare, ha fullgjort militär grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller motsvarande militär utbildning och ha genomgått säkerhetsprövning och uppfylla kraven enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) och av Försvarshögskolan ha bedömts lämplig för utbildningen. Försvarshögskolan får meddela närmare föreskrifter om det sista kravet. Försvarshögskolan får också meddela närmare föreskrifter om den särskilda behörigheten, medan högskoleförordningens bestämmelser ska tillämpas i fråga om urval och platsfördelning.

4.10.4 Försöksverksamhet med lämplighetsbedömning

Under perioden 2014–2018 pågår en försöksverksamhet med lämplighetsbedömning vid antagning till lärar- och förskollärarutbildning. UHR har regeringens uppdrag att samordna försöksverksamheten.[69] Linnéuniversitetet och Stiftelsen Högskolan i Jönköping deltar i verksamheten. Lämplighetsbedömningen användes skarpt i antagningen till höstterminen 2016 till några lärar- och förskollärarutbildningar som de två lärosätena har utsett och verksamheten ska nu utvärderas. UHR ska rapportera om försöksverksamheten till Utbildningsdepartementet i maj 2018.

Enligt förordningen (2015:566) om försöksverksamhet med lämplighetsbedömning vid antagning till lärar- och förskollärarutbildning ska en bedömning av den sökandes lämplighet för lärare eller förskolläraryrket göras innan beslut fattas om antagning till utbildning som ingår i försöksverksamheten. Med bedömning av lämplighet för lärar- eller förskolläraryrket avses en bedömning av den sökandes lämplighet för den kommande yrkesutövningen. Ett sådant krav ställs också som ett grundläggande behörighetskrav. Enligt förordningen är urvalsgrunderna 1, betyg i förening med resultat från lämplighetsbedömning, och 2, resultat från högskoleprov i förening med resultat från lämplighetsbedömning. Lärosätena får meddela föreskrifter om platsfördelning och om hur tungt resultatet från lämplighetsbedömningen ska väga i urvalet.

Enligt förordningen får UHR meddela föreskrifter om vad som avses med lämplighet för den kommande yrkesutövningen. Av

[69] Dnr U2014/2222/UH.

UHR:s föreskrifter[70] framgår att med lämplighet för lärar- eller förskollärayrket avses kommunikativ förmåga, interaktiv förmåga, förmåga till självreflektion, förmåga att ta en ledarroll och motivation för den kommande yrkesutövningen. Deltagande lärosäten får meddela föreskrifter om hur lämplighetsbedömningar ska genomföras.

4.11 Riksdag, regering, UHR och lärosätena

I propositionen *Tillträde till högre utbildning m.m.* (prop. 1995/96:184)[71] uttalade regeringen som sin mening att reglerna för tillträde till högskoleutbildning i sina huvuddrag är en angelägenhet för riksdag och regering.[72] En av anledningarna till att regering ansåg att det var viktigt är att vi har ett nationellt sammanhängande utbildningssystem. I högskolelagen slås själva portalparagrafen för tillträdet fast, det vill säga att de som uppfyller behörighetskraven ska antas och om inte alla kan antas ska ett urval göras. Av högskolelagen framgår också att utbildning på grundnivå väsentligen ska bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock besluta om undantag när det gäller konstnärlig utbildning. Riksdagen har godkänt kraven för grundläggande behörighet. Regeringen har också vid olika tillfällen valt att informera riksdagen om ändringar i tillträdesbestämmelserna, vilket innebär att regeringen bör informera riksdagen innan förändringar i bestämmelserna genomförs.

I högskoleförordningen bemyndigas UHR att meddela föreskrifter i ett antal olika delar: krav för grundläggande behörighet för sökande med svensk eller utländsk utbildning som motsvarar kraven för högskoleförberedande examen eller yrkesexamen inklusive kraven på svenska och engelska, krav i svenska för dem som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska, vilka områdesbehörigheter som ska finnas, vilka områdesbehörigheter som ska gälla för utbildningar som leder till en yrkesexamen, viss platsfördelning, vissa delar av meritvärderingen av betyg och hög-

[70] Universitets- och högskolerådets föreskrifter om vad som avses med lämplighet för lärar- eller förskollärayrket, UHRFS 2015:5.
[71] Prop. 1995/96:184 Tillträde till högre utbildning m.m. (bet. 1995/96:UbU11, rskr. 1995/96:264.
[72] Ibid., s. 8.

skoleprovet. Myndigheten har också i uppdrag att fatta beslut om tillstånd om att få använda andra behörighetskrav än vad som framgår av områdesbehörigheterna och annan platsfördelning än den som framgår av högskoleförordningen.

Lärosätena ska tillämpa de bestämmelser som finns i högskolelagen, högskoleförordning och i UHR:s föreskrifter. Lärosätena fattar beslut om tid och ordning för anmälan till utbildning, det vill säga själva antagningsprocessen. Lärosätena har enligt 6 kap. 3 § högskoleförordningen skyldighet att se till att en antagningsordning finns tillgänglig. Av den ska föreskrifter som lärosätet tillämpar i fråga om ansökan, behörighet, urval och antagning framgå. Det ska också framgå hur beslut fattas och hur beslut kan överklagas. Lärosätena tillämpar till stor del bestämmelserna på likartat sätt.

4.12 Synpunkter på vad som fungerar bra respektive mindre bra i dagens bestämmelser

Kritik mot de nuvarande bestämmelserna har, som nämnts tidigare, framförts från olika håll i princip sedan de infördes. Det som framför allt har kritiserats är att bestämmelserna är komplexa, svåra att överblicka och orättvisa. Det är också skälet till den här utredningen.

I utredningens möten med enskilda personer, myndigheter och andra organisationer och i enkäten till universitet och högskolor, har vi ställt frågor kring vad som fungerar bra med dagens bestämmelser och som därför kan vara värt att behålla, och vad som fungerar mindre bra. En relativt entydig bild har växt fram.

Det som framför allt har framhållits som *positivt* är att vi har ett enhetligt och samordnat system och att det finns en gemensam grundläggande behörighet för all högskoleutbildning på grundnivå. Det är också bra att det ingår krav på godkänt i svenska och engelska i den. Flera vägar in och möjligheten att bli behörig genom reell kompetens är andra positiva inslag. Även lärosätenas möjlighet att besluta om lokala urvalsgrunder ses som något positivt. Ytterligare en positiv del är att de konstnärliga utbildningarna själva kan bestämma urvalsgrunder till samtliga platser och att de har möjlighet att få tillstånd från UHR för godkänt arbetsprov som särskilt behörighetskrav.

Det *negativa* som har framförts från olika håll har framför allt rört meritpoängssystemet, alla övergångsbestämmelser och systemet med olika urvalsgrupper inom betygsurvalet. Det gör systemet svåröverskådligt och svårt att förstå. Kritik har också riktats mot högskoleprovets roll, både från forskare och från företrädare för universitet och högskolor. Kritiken består i att provet har en dålig prognosförmåga, att minst en tredjedel av platserna måste fördelas på grundval av resultatet på högskoleprovet och att man får skriva provet under tiden man går i gymnasieskolan. Den dåliga prognosförmågan gäller framför allt tekniska utbildningar. För lärarutbildningen gäller generellt att relativt få av de sökande har ett högskoleprovsresultat, vilket gör att man måste gå långt ner i sökandekön för att fylla platserna. Det har också framförts synpunkter om att incitament saknas för lärosäten att använda den fria tredjedelen och att det är enklare att använda betyg och resultat från högskoleprovet. Att lokalt utveckla urvalsgrunder är också dyrt för lärosätena. När det gäller breddad rekrytering har lite olika synpunkter framförts, bland annat att reglerna stoppar individer som inte förstår systemet och att man måste göra strategiska val redan i grundskolan. En annan synpunkt är att med breddad rekrytering kommer också personer med lägre nivå på kunskaper in.

4.13 Reflektioner

Vårt systems två ben – behörighet och urval – behöver hållas isär när frågor om tillträde diskuteras. Funktionerna blandas ofta ihop, vilket är problematiskt. Det är ofta utifrån den hopblandningen som diskussionen om att det ställs för låga krav för att kunna antas förs. Vi minns kanske särskilt diskussionen om att det endast krävs 0,1 på högskoleprovet för att antas till lärarutbildningen. Det man då måste komma ihåg är att *alla* dessa sökande uppfyller behörighetskraven och bedöms därmed kunna tillgodogöra sig utbildningen.

En genomgång av de nuvarande tillträdesbestämmelserna har gjort det tydligt för utredningen vilken komplex materia det är att hantera. Bestämmelserna har under senare år ändrats vid flertalet tillfällen. Syftet med alla ändringar har framför allt varit att kompensera olika grupper, till exempel i form av meritpoängskompensation. Ändringar har också varit nödvändiga som en följd av förändringar i gymna-

sieskolan. Allt det här gör att systemet har blivit komplext och oöverskådligt. Att vi har många olika grupper av sökande att ta hänsyn till, till exempel elever som nu går i gymnasieskolan, elever från tidigare former av gymnasieskolan, personer med utländsk förutbildning och personer som inte har en formell utbildning, gör också att tidigare bestämmelser lever kvar för att inte förutsättningarna ska förändras för olika grupper.

Det som har beskrivits i det här kapitlet är dessutom bara de bestämmelser som regeringen eller UHR föreskriver om. Utöver det finns lärosätenas beslut om hur bestämmelserna ska tillämpas och också rekommendationer från SUHF. Eftersom vi har ett nationellt sammanhållet system så är det naturligtvis både nödvändigt och önskvärt med en enhetlig tillämpning.

Bestämmelserna om grundläggande behörighet har varierat över tid. Det är framför allt kraven på kunskaper i svenska, engelska och matematik som har varit olika. En reflektion är att det kan påverka lärosätenas uppfattning om att studenterna har bristande förkunskaper. Utredningen vet inte exakt när det blev en brytpunkt i studenternas förkunskaper eftersom uppfattningen om bristande förkunskaper har hörts under en lång tid. Det ska bli intressant att följa denna diskussion när det blir betydligt fler som har genomgått dagens gymnasieskola. Förändringarna i gymnasieskolan har delvis syftat till att göra eleverna bättre förberedda för högskolestudier.

Utredningens uppfattning är att det inte finns en tillräckligt stor kunskap på lärosätena om gymnasieskolans innehåll och krav och att det därför kan vara svårt att ställa rimliga krav på studenterna och vilka förkunskaper de ska ha med sig. Dialogen mellan högskolan och gymnasieskolan behöver förbättras i det här hänseendet, även om det redan finns en dialog genom de programråd som Skolverket har.

Det blir också tydligt hur styrande tillträdesbestämmelserna faktiskt är. Det gäller inte minst bestämmelserna om meritpoäng, som har fått elever att välja kurser som ger meritpoäng, men då också fått dem att välja bort andra kurser. För att antas till utbildningar som det är svårt att komma in på har i princip alla antagna maximalt antal meritpoäng.

En majoritet av lärosätena anser att det är betydelsefullt att lärosätena lokalt kan besluta om urvalsgrunder till en del av platserna. Det är intressant, med tanke på hur få det är som faktiskt utnyttjar

möjligheten. Det finns dock en hel del goda exempel, både på enskilda lärosäten och genom samarbete mellan olika lärosäten. Det lyfts ibland att lärosätena saknar incitament att använda denna urvalsgrund. Vilka de incitamenten skulle vara är oklart, men ett skulle kunna vara motiverade studenter som i större utsträckning stannar kvar på en utbildning. Lokalt beslutade urvalsgrunder i form av en urvalsprocess med prov och intervju mäter också i hög grad motivation. Att som sökande ta sig till ett universitet eller en högskola och genomgå en sådan process tyder på att man är motiverad att gå den utbildningen. Det är, som framgår längre fram i det här betänkandet, en viktig faktor för att klara studierna på ett framgångsrikt sätt.

Många lärosäten verkar mena att breddad rekrytering sker om de genom lokalt beslutade urvalsgrunder får in studenter med något lägre meritvärden jämfört med betygs- och högskoleprovsgrupperna. En fråga är i vilken mån det breddar rekryteringen – är det grupper som är underrepresenterade i högskolan som kommer in den vägen eller är det samma grupper med den skillnaden att de har något lägre meritvärden? Det är något som borde följas upp.

5 Antagningsprocessen och tillämpning av bestämmelserna

I kapitel 4 gjorde vi en genomgång av de nuvarande tillträdesbestämmelserna och några av de uppföljningar som har gjorts av framför allt Universitets- och högskolerådet (UHR). I det här kapitlet redogör vi för antagningsprocessen och tillämpning av bestämmelserna. För sökande till högskoleutbildning är det inte bara tillträdesbestämmelserna som man ska förstå utan också själva antagningsprocessen, där lärosätena beslutar. I Sverige är den nationellt sammanhållna antagningsprocessen, som UHR samordnar på lärosätenas uppdrag viktig, för såväl överblickbarheten och rättssäkerheten för sökande som effektiviteten, då stora volymer ansökningar hanteras inför varje termin. Samordningen innebär att gemensamma riktlinjer behöver finnas för att nå enhetlighet i antagningen. Kapitlet berör därför också antagningens organisation.

Enligt direktiven kan utredningen välja att se över och lämna förslag till åtgärder som rör själva antagningsprocessen. På grund av tids- och övriga resursramar och att antagningsprocessen är mycket detaljerad och sammansatt har vi valt att inte göra det.

5.1 Samordnad antagning och nationella antagningsomgångar

Samordnad antagning innebär att en sökande i en enda anmälan ansöker till utbildningar på olika lärosäten. Anmälningarna hanteras gemensamt av lärosätena i en antagningsomgång. En antagningsomgång definieras genom en sista ansökningsdag, tiden för antagningsbesked, antal möjliga sökalternativ och antalet utbildningar man som sökande kan bli antagen till. Det finns sju nationellt samordnade antagningsomgångar per läsår. Tre antagningsomgångar är för natio-

nell rekrytering till utbildningar där undervisningsspråket är svenska – en inför vardera vår- och hösttermin och en för sommarkurser. Det finns fyra antagningsomgångar för internationell rekrytering där utbildningarnas undervisningsspråk är engelska, två inför vardera vår- och hösttermin, uppdelat på program på avancerad nivå och utbildning på grundnivå. I antagningsomgångarna för internationell rekrytering är främst tidsplanerna anpassade till internationella sökandes behov av att få ett antagningsbesked tidigare än vad som är fallet i antagningsomgångarna med nationell rekrytering. Både nationella och internationella sökande kan anmäla sig till utbildningar i samtliga antagningsomgångar.

I den samordnade antagningsomgången höstterminen 2015 sökte 439 000 individer till 2 329 400 olika utbildningsalternativ. Totalt tog UHR under 2015 emot 830 000 anmälningar i de sju samordnade antagningsomgångarna.

5.2 Processen för en samordnad antagningsomgång

Beskrivningen av processen utgår från antagningsomgången till en höstterminmed nationell rekrytering. Det är den antagningsomgång under året som har flest sökande och flest antal platser till utbildning som vänder sig till nybörjare.

Sökandewebben antagning.se öppnar i mitten av mars och stänger i mitten av april. Sökande har i sin anmälan möjlighet att söka och prioritera upp till 20 program och kurser. Inför handläggning av ansökningarna görs inledningsvis automatiserade inhämtningar av gymnasiala och akademiska meriter och högskoleprovsresultat till antagningssystemet NyA. Inskickade handlingar granskas och de meriter som inte automatiskt har hämtats in registreras. Därefter prövas ansökan och sökalternativen maskinellt. De flesta ansökningar till utbildning som vänder sig till nybörjare kan behörighetsprövas och meritvärderas genom registrerade meriter och maskinell behandling. De ärenden som blir kvar handläggs i olika delar av handläggare på UHR och lärosätena. Sökande kan via sökandewebben följa sin anmälan och se om de är behörighetsprövade och vilka meritvärden de har till de olika sökalternativen. När en kompletterande merit inkommer så prövas ansökan igen. En ansökan kan på så sätt komma att behandlas och prövas flera gånger.

När samtliga ansökningar behörighetsbedömts och meritvärderats görs ett maskinellt urval och i början på juli får de sökande ett första antagningsbesked. En ansökan med 20 sökalternativ kan som mest generera 21 behörighetsbeslut, ett för grundläggande behörighet och 20 för olika särskilda behörighetskrav. Beslut som gäller hela ansökan, såsom grundläggande behörighet, gäller som beslut från var och ett av lärosätena men i övrigt så gäller endast den del av antagningsbeskedet som rör det egna lärosätets utbildningar.

En sökande är för varje utbildningsalternativ antingen antagen, reservplacerad eller struken. Att vara struken innebär att man inte uppfyllt behörighetsvillkoren eller att man har antagits till ett högre prioriterat sökalternativ. För att få behålla sin plats eller reservplacering måste de sökande bekräfta att de vill kvarstå på platserna. Därefter genomförs ett andra maskinellt urval. I samband med urvalet kan tidigare reserver erbjudas plats när antagna i första urvalet tackat nej till plats eller har strukits därför att de antagits till ett högre prioriterat sökalternativ.

Efter andra urvalet hanteras antagna och reserver med stöd av antagningssystemet av respektive lärosäte och utbildning. Antagna och reserver kan lämna återbud via sökandewebben, nya reserver antas och efteranmälda sökande kan eventuellt antas om det finns lediga platser. Antagningsprocessen avslutas för sökande när reservantagningen är klar och utbildningen startar.

5.3 Antagningens ramverk

Antagningssystemet styrs och regleras på flera nivåer. I första hand genom lag, förordning och föreskrifter men även genom gemensamma rekommendationer och överenskommelser. I förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet anges att myndigheten har till uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande som en del av dess uppdragsverksamhet. Av UHR årsredovisning för 2015 framgår:

> Antagningsprocessen är en av myndighetens viktigaste processer och har blivit alltmer komplex, både ur regelsynpunkt och i sin hantering. Under året har kontakterna med lärosätena utvecklats för att effektivisera verksamheten och tillmötesgå lärosätenas krav och önskemål på myndigheten.

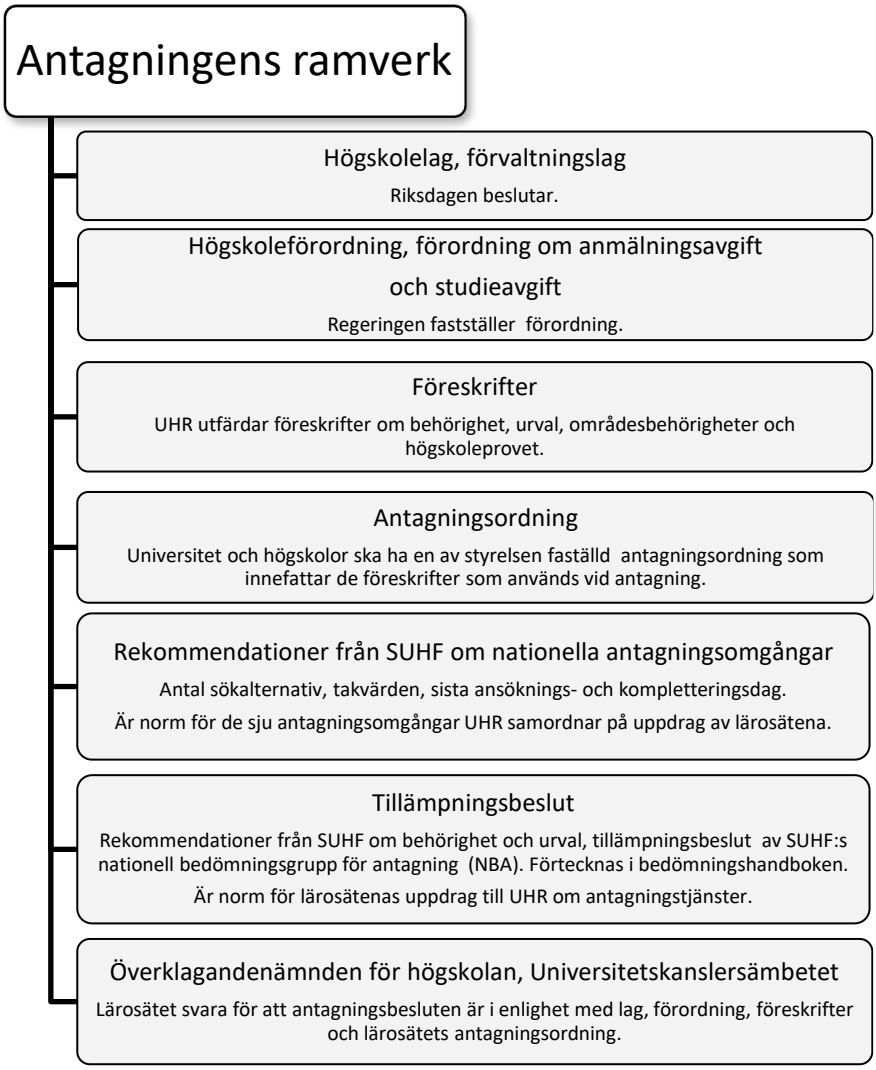
UHR har två olika uppdrag i antagningssammanhang. Dels att meddela föreskrifter om detaljerade regler inom vissa områden av tillträdessystemet och dels att utföra de tjänster inom antagningsverksamheten som lärosätena uppdrar åt myndigheten.

Universitet och högskolor är antagningsmyndigheter. Med det menas att respektive lärosäte är ansvarigt för samtliga beslut om antagning gentemot den sökande. Lärosätet har att tolka, tillämpa och besluta i enlighet med gällande föreskrifter. Varje lärosäte ska enligt högskoleförordningen ha en, av styrelsen beslutad, antagningsordning som innehåller de föreskrifter som lärosätet tillämpar i fråga om ansökan, behörighet, urval och antagning samt om hur beslut fattas och kan överklagas. När det gäller utbildning som vänder sig till nybörjare kan det till exempel handla om hur platserna ska fördelas mellan högskoleförordningens urvalsgrunder, vilka olika metoder för särskiljande som tillämpas och hur lokalt beslutade urvalsgrunder är utformade. Av antagningsordningen ska det också framgå i vilken tid och ordning en ansökan ska lämnas.

Lärosätena har genom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) kommit överens om hur antagningsomgångar ska vara utformade och tidssatta för att passa olika sökandegrupper och för att ge lärosätena och UHR tillräckligt med tid att handlägga ansökningarna. Överenskommelsen uttrycks som en rekommendation från SUHF till lärosätena och ligger till grund för de antagningsomgångar som UHR samordnar.

Tillträdet till utbildningar som vänder sig till nybörjare är mer reglerat än till utbildningar som vänder sig till andra än nybörjare. Det har därför funnits förutsättningar att utveckla ett omfattande gemensamt systemstöd och gemensam handläggning i ärenden. För att säkerställa en samsyn i tolkning och tillämpning av tillträdesbestämmelserna har lärosätena i vissa delar kommit överens om hur regelverket ska tolkas. SUHF har utfärdat ett par rekommendationer om behörighet och urval och en grupp utsedd av SUHF fattar beslut om tillämpning i vissa antagningsfrågor. Rekommendationerna och tillämpningsbesluten förtecknas i den så kallade bedömningshandboken. I antagningsordningarna hänvisar lärosätena till att anmälan sker i den tid och ordning som de samordnade antagningsomgångarna anger och att lärosätet tillämpar SUHF:s rekommendationer och bedömningshandbok vid prövning av svenska och utländska meriter.

Figur 5.1


Antagningens ramverk
Högskolelag, förvaltningslag
Riksdagen beslutar.
Högskoleförordning, förordning om anmälningsavgift och studieavgift
Regeringen fastställer förordning.
Föreskrifter
UHR utfärdar föreskrifter om behörighet, urval, områdesbehörigheter och högskoleprovet.
Antagningsordning
Universitet och högskolor ska ha en av styrelsen faställd antagningsordning som innefattar de föreskrifter som används vid antagning.
Rekommendationer från SUHF om nationella antagningsomgångar
Antal sökalternativ, takvärden, sista ansöknings- och kompletteringsdag.
Är norm för de sju antagningsomgångar UHR samordnar på uppdrag av lärosätena.
Tillämpningsbeslut
Rekommendationer från SUHF om behörighet och urval, tillämpningsbeslut av SUHF:s nationell bedömningsgrupp för antagning (NBA). Förtecknas i bedömningshandboken.
Är norm för lärosätenas uppdrag till UHR om antagningstjänster.
Överklagandenämnden för högskolan, Universitetskanslersämbetet
Lärosätet svara för att antagningsbesluten är i enlighet med lag, förordning, föreskrifter och lärosätets antagningsordning.

5.4 Överenskommelser mellan lärosätena och UHR

Lärosäten som deltar i den samordnade antagningen och som använder det nationella antagningssystemet NyA, måste ha överenskommelser om licens- och antagningstjänster med UHR. Överenskommelserna är treåriga och kompletteras med en ettårig överenskommelse om avgift för tjänsterna. I en gemensam antagningsprocess är det väsentligt att samtliga parter håller tidplanen i varje del av processen så att alla ansökningar är prövade och bedömda inför att urval ska göras. Överenskommelserna bygger därför på ett ömsesidigt ansvar och reglerar både UHR:s tjänster till lärosätet och att lärosätet hanterar ärendena i rätt tid och i enlighet med den bestämda processen.

5.4.1 Licenstjänst och antagningssystemet NyA

Licenstjänsten avser nyttjanderätten av antagningssystemet NyA och reglerar hur det får användas. Systemet består av ett antal komponenter som tillsammans ger antagningsprocessen dess IT-infrastruktur. På sökandewebbarna antagning.se och universityadmissions.se görs lärosätenas utbildningsutbud tillgängligt för sökande som där kan hitta utbildningar och genomföra en anmälan. På webbplatsen kan de sökande också löpande se status på sin anmälan och ta emot och svara på antagningsbeskedet.

Licenstjänsten ger tillgång till den nationella betygsdatabasen Beda så att gymnasiala meriter automatiskt kan hämtas för sökande. NyA har också gränssnitt mot ett antal externa system som till exempel det för högskoleprovsresultat, det nationella studiedokumentationssystemet Ladok, Skatteverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Statistiska Centralbyrån (SCB). För handläggning har NyA två gränssnitt, ett för antagningshandläggare/registrerare samt ett för personal på lärosätets institutioner. Lärosätet åtar sig att vid användandet av systemet följa de regler, rutinbeskrivningar och instruktioner som finns. UHR har ansvar för att kontinuerligt analysera och utveckla systemets möjlighet att vara ett effektivt verksamhetsstöd för arbetsprocesser och rutiner inom antagningsområdet. UHR har också ansvar för att bevaka vilka systemändringar som krävs utifrån förändringar av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.

5.4.2 UHR:s antagningstjänst

Antagningstjänsten omfattar uppdrag som rör information, ansökan, meriter och handläggning. I antagningstjänsten ingår bland annat att UHR tillhandahåller anmälan, skanning och dokumentuppladdning, sökandeinformation som beskriver antagningsprocessen, vad tillträdesbestämmelserna innebär för olika grupper av sökande samt hur meriter värderas och beräknas och hur urval görs. UHR står för sökandesupport via e-post och telefon där de sökande kan ställa alla frågor om antagning. UHR svarar på frågor inom det som ligger inom överenskommelsens ram medan lärosätesspecifika frågor vidarebefordras till respektive lärosäte. UHR har i uppdrag att kontrollera om den sökande är anmälningsavgiftsbefriad eller om den sökande ska betala anmälningsavgift. I antagningstjänsten ingår också att UHR kontrollerar och verifiera äkthet av dokument. I förekommande fall polisanmäler UHR sökande med misstänkt förfalskade dokument.

Samtliga meriter som hämtas eller bifogas ansökan granskas initialt av UHR:s personal. Vissa meriter bedöms och registreras i antagningssystemet. Exempel på meriter som registreras är svenska gymnasiebetyg som inte överförs via betygsdatabasen, studieomdöme från folkhögskola och bedömningar av motsvarande kunskaper avseende gymnasiala behörighetskrav. Vid registrering av meriter och i den fortsatta handläggningen följer UHR:s personal de tillämpningsbeslut som finns dokumenterade i bedömningshandboken.

Andra meriter som kräver kvalificerad handläggning och prövning fördelas till handläggare på UHR eller på respektive lärosäte. Det gäller till exempel utländska gymnasiebetyg och utländska akademiska meriter eller prövning av reell kompetens. I den manuella prövningen är det UHR:s handläggare som bedömer grundläggande behörighet på grundnivå och särskild behörighet avseende gymnasiala meriter. Ärenden som inte kan avgöras i enlighet med tillämpningsbeslut överlämnas till lärosätet att bedöma. Det gäller till exempel prövning om individuellt undantag från något eller några behörighetskrav och viss prövning av reell kompetens. I antagningstjänsten ingår även att UHR prövar grundläggande behörighet till program på avancerad nivå.

Lärosätena kan köpa tilläggstjänster av UHR. Det är tjänster som går utöver den bastjänst som ingår i överenskommelsen. En

tilläggstjänst kan till exempel bestå i att registrera en särskild merit, exempelvis yrkeslivserfarenhet för sökande till en utbildning. Meriten kan sedan användas för att maskinellt behörighetspröva och meritvärdera sökande till utbildningen.

5.4.3 Antagningsverksamhet på lärosätena

På lärosätet föregås en antagningsomgång av beslut om vilka utbildningar som ska utannonseras. Till varje utbildning finns eventuella särskilda behörighetskrav fastställda, ibland med undantag från ett eller flera behörighetsvillkor i förhållande till områdesbehörigheten. För varje utbildningsalternativ beslutas också om antalet platser som det ska antas till, urvalsgrunder och andel platser per urvalsgrund. Utbudet publiceras på lärosätets webbplats samt på antagning.se eller universityadmissions.se. Lärosätets handläggare förbereder antagningsomgången genom att koppla lärosätets utbildningar till villkorsstyrda modeller i antagningssystemet som motsvarar kraven för grundläggande och särskild behörighet samt urvalsgrunder. Handläggning på lärosätena sker efter UHR:s registrering och handläggning och efter att de sökande blivit maskinellt prövade. Om en sökande inte kan bedömas enligt bedömningshandboken eller om den sökande har ansökt om individuell prövning, ställs ärendet över till de lärosäten som ansökan avser för vidare prövning och avgörande.

Till utbildningar som vänder sig till andra än nybörjare är de särskilda behörighetskraven formulerade i akademiska meriter. Information om tidigare studier hämtas från studiedokumentationssystemet Ladok. Antagningssystemet ger stöd för bedömning av särskild behörighet utifrån tidigare studier på svenskt lärosäte samt urvalsgruppsplacering i den lokalt beslutade urvalsgrunden högskolepoäng. Även gymnasiebetyg och högskoleprov kan användas som urvalsgrund till utbildning som vänder sig till andra än nybörjare. Om sökalternativet inte kan bedömas maskinellt görs prövning av behörighetskraven av lärosätet, ofta av utbildningsansvarig institution/enhet.

Genom det omfattande systemstödet för prövning av gymnasiala meriter och på det sätt som antagningsprocessen är organiserad, är lärosätena i rätt liten omfattning verksamma i prövning av gymnasiala meriter. I stället består huvuddelen av lärosätets lokala antagningsarbete i individuell prövning av undantag och reell kompetens,

eventuella lokala urvalsgrunder och prövning av akademiska meriter till utbildningar som vänder sig till andra än nybörjare.

5.5 Tillämpning av bestämmelserna

SUHF beslöt 2009 att slå ihop två arbetsgrupper som hade i uppdrag att ta fram handböcker för bedömning av meriter från svenska och utländska utbildningssystem, till en arbetsgrupp, bedömningshandboksgruppen. Arbetsgruppen för utländska meriter hade tidigare bestått av representanter från Verket för högskoleservice (VHS) och Högskoleverket. Den nya gruppen kom att utses av SUHF och lärosätena var representerade i gruppen tillsammans med representanter från VHS och Högskoleverket (senare UHR).

Från och med 2016 har gruppen fått namnet SUHF:s nationella bedömningsgrupp för antagning (NBA). SUHF utser ledamöterna i gruppen och under mandatperioden 2016–2018 består gruppen av nio ledamöter från lärosätena. UHR utser också representanter till gruppen och dessa har yttrande- och förslagsrätt, men inte rösträtt. Ärenden som ska tas upp i NBA bereds initialt av en beredningsgrupp inom UHR. NBA:s uppdrag formuleras enligt följande:

> Gruppen har i uppdrag att ta fram rekommendationer för behörighetsbedömning och meritvärdering av svenska och utländska betyg för antagning till grund- och avancerad nivå. Rekommendationerna ska avse tolkning och tillämpning av förordningar och föreskrifter. Eftersom rekommendationerna leder till myndighetsbeslut, ska de uppfylla samma krav på saklighet, opartiskhet, neutralitet, icke-diskriminering etc. som myndighetsbeslut. Rekommendationerna ska vara generella och gälla grupper, inte individer. Rekommendationerna ska publiceras i bedömningshandböckerna. När det gäller utländska betyg ska rekommendationerna utgå från den betygsdokumentation de sökande i enligt med respektive lands officiella system ska kunna visa upp för antagning till högre utbildning. Bedömningsgruppen ska även ta fram rekommendationer för hur dokument som inte hämtas in automatiskt ska skickas in och hur de ska verifieras. Hänsyn ska inte bara tas till säkerställande av dokumentationens äkthet, utan också till de sökande som har rätt till enhetlig och tydlig information om vad som krävs.[1]

[1] bedomningshandboken.uhr.se/BHB-konfiguration/Om-Bedomningshandboken-svenska-meriter/

Bedömningshandboken utgör norm i den gemensamma prövning av antagningsärenden som lärosätena givit UHR i uppdrag att utföra.

5.5.1 Bedömningshandboken – manual för handläggningsarbetet

Bedömningshandboken[2] är uppbyggd som en manual för registrering och bedömning av meriter i antagningsärenden. Boken, som är webbaserad, har två delar: en för svenska meriter och en för utländska gymnasiala meriter. Avdelningen för svenska meriter är uppdelad i sektioner för de olika typer av prövningar som görs av en sökandes meriter, såsom förutbildning och grundläggande behörighet, särskild behörighet, meritvärdering och urval. Det finns en sektion som allmänt beskriver processen för anmälan, prövning av anmälningsavgift, antagningsbesked och svarsregler och en sektion för regelverk såsom högskoleförordning, föreskrifter och tillämpningsbeslut. Avdelningen för utländska gymnasiala meriter är uppbyggd kring landinformation där landets olika förutbildningar är förtecknade. Särskilda behörighetkrav som ett lands förutbildningar uppnår i förhållande till kurser i gymnasieskola 2011 anges i landinformationen. Det finns även en sektion för hur betygen ska meritvärderas i enlighet med UHR:s föreskrifter.

Redogörelsen nedan gäller avdelningen för svenska meriter och är tänkt att åskådliggöra vilka olika typer av meriter som sökande kan åberopa och som hanteras i en antagningsomgång.

Grundläggande och särskild behörighet

I sektionen om grundläggande behörighet finns alla de olika förutbildningar som i enlighet med högskoleförordningen och UHR:s föreskrifter ger grundläggande behörighet. På grund av övergångsregler varierar kraven på grundläggande behörighet beroende på när en sökande avslutat sina gymnasiestudier. Från slutet av 1960-talet och fram till mitten av 1990-talet utfärdades avgångsbetyg från gymnasieskolans två- och treåriga linjer som kunde vara såväl teoretiska som yrkesinriktade. Därefter har gymnasieskolan, i tur och ordning,

[2] bedomningshandboken.uhr.se/

utfärdat avgångsbetyg med ämnesbetyg (mellanårsbetyg), avgångsbetyg med kursbetyg, slutbetyg och gymnasieexamen. Motsvarande förändring har skett inom den kommunala vuxenutbildningen. Samtliga förutbildningar finns förtecknade i handboken och till respektive förutbildning beskrivs olika alternativ för att kraven för grundläggande behörighet utifrån skolform och tidpunkt ska vara uppfyllda. En av de äldsta förutbildningarna som finns förtecknade i bedömningshandboken är studentexamen som slutade utfärdas i slutet på 1960-talet.

Särskilda behörighetskrav är förtecknade per gymnasieämne och kurser inom ämnet. UHR har i föreskrifterna om områdesbehörigheter fastställt vilka ämnen med antal årskurser från linje, etapp från kommunal vuxenutbildning och program med vissa kurser, som motsvarar de ämneskurser i områdesbehörigheterna som krävs för särskild behörighet, så kallade motsvarande kunskaper. Samtliga behörighetsämnen som återfinns i områdesbehörigheterna har en egen sida där respektive behörighetgivande kurs från gymnasieskola 2011 jämförs med samma ämne i tidigare skolformer. Det finns även andra typer av motsvarande kunskaper, som inte anges i förordning, men som är praxis i form av tillämpningsbeslut (se nedan om tillämpningsbeslut).

Meritvärdering för urval

Avsnitten om meritvärdering och urval redogör i enlighet med förordning och föreskrifter hur jämförelsetal av betygen ska beräknas utifrån vilken svensk förutbildning den sökande har fått sin grundläggande behörighet. Jämförelsetalet är värdet av den sökandes betyg, högst 20,00. Betyg från äldre skolformer omräknas till samma skala. Nästa steg i beräkning av jämförelsetalet utgörs av kompletterade betyg. De kan vara antingen behörighetskompletteringar i form av nya kursbetyg som inte ingår i gymnasiebetyget och som läggs till eller att en sökande får tillgodoräkna ett nytt, högre betygsvärde i kurs som kan ersätta ett lägre betyg som ingår i gymnasieexamen/slutbetyget/avgångsbetyget. Sökande med slutbetyg utfärdade före 1 januari 2010 får även, i enlighet med högskoleförordningens övergångsregler, tillgodoräkna sig betyg i kurser som inte ingår i slutbetyget/avgångsbetyget om det höjer jämförelsetalet, så

kallade tilläggskompletteringar. Meritvärdet är slutligen summan av sökandes jämförelsetal och eventuell meritpoäng eller meritpoängskompensation.

Efter meritvärdering av gymnasiebetygen ska sökande placeras i urvalsgrupper. I urvalsgruppen BI ingår gymnasiebetyg utan kompletteringar, med undantag för elever med examen från yrkesprogram som skaffat sig grundläggande behörighet genom att komplettera med svenska eller svenska som andraspråk 2 och 3 och engelska 6 inom kommunala vuxenutbildningen eller folkhögskola och i BII ingår gymnasiebetyg med de andra typerna av kompletteringar. I provurvalet HP deltar behöriga sökande med giltigt högskoleprovsresultat (se vidare om tillämpningsbeslut).

Enligt högskolelagen ska ett urval göras om inte alla behöriga sökande kan tas emot till en utbildning. I den samordnade antagningen sker all platstilldelning genom en maskinell urvalsprocess. Det innebär att även till utbildningar som kan anta samtliga behöriga sökande delas sökande in i olika urvalsgrupper(se nedan om tillämpningsbeslut).

5.5.2 Tillämpningsbeslut – norm för samtliga lärosäten

Mycket av det som är angivet i bedömningshandboken kan uttryckas vara en metodisk strukturering av de förordningar och myndighetsföreskrifter som utgör tillträdesbestämmelserna. Mängden sökande och kombinationer av meriter som de sökande åberopar medför dock att bestämmelserna inte kan täcka alla variationer. Det är då upp till lärosätet att tolka bestämmelserna. Genom den tidigare bedömningshandboksgruppen och SUHF:s nationella bedömningsgrupp för antagningsfrågor har lärosätena valt att gemensamt utarbeta praxis för vissa bedömningar. För vart och ett av områdena och förutbildningarna som berörs i bedömningshandboken finns det tillämpningbeslut. I den här genomgången redovisas några tillämpningsbeslut om antagningsprocessen, behörighet och meritvärdering samt urval.

Exempel på tillämpningsbeslut avseende antagningsprocessen

När samtliga platser till utbildningarna ska tilldelas i ett maskinellt urval innebär det att alla behöriga sökande måste placeras i någon urvalsgrupp. Det finns därför ett antal urvalsgrupper som inte styrs av högskoleförordningen eller UHR:s föreskrifter utan är skapade enbart till stöd för antagningsprocessen. Till exempel måste sökande till utbildningar som kan erbjuda alla behöriga sökande plats ändå delta i urvalsprocessen. Om lärosätet redan vid utannonsering av en utbildning vet att alla behöriga sökande kan antas används en urvalsgrupp som benämns Platsgaranti (PG). I detta fall meritvärderas inte sökande och samtliga behöriga sökande antas. Vanligare är dock att lärosätet inte i förväg vet om alla behöriga sökande kan antas till en utbildning. Därför utannonseras utbildningar oftast med uppgift om hur urval ska göras och därmed finns en möjlighet att begränsa antalet platser på utbildningen.

Behöriga sökande som inte kan meritvärderas i någon av urvalsgrunderna placeras i en särskild urvalsgrupp med lägre rangordning än urvalsgrunderna. Urvalsgruppen benämns Övriga behöriga sökande (ÖS). I gruppen kan till exempel sökande med folkhögskoleutbildning utan studieomdöme placeras och sökande som bedömts ha grundläggande behörighet genom reell kompetens men som inte har något giltigt högskoleprovsresultat.

Behöriga sökande som inkommer med en ansökan efter sista ansökningsdag placeras i urvalsgruppen Sen anmälan (SA). Sena ansökningar meritvärderas efter ankomstdatum, oavsett gymnasiala meriter eller högskoleprovsresultat och antas i urvalet om det finns platser kvar efter att sökande på urvalsgrunderna och Övriga behöriga sökande (ÖS) antagits.

Exempel på tillämpningsbeslut om behörighet

Det finns ett antal tillämpningsbeslut som avser grundläggande och särskild behörighet. Nedan listas några som belyser hur lärosätena gemensamt tolkat förordning och UHR:s föreskrifter för att hanterar prövningar av olika meriter. Exemplen avser såväl svenska som utländska gymnasiala meriter.

- SUHF har i rekommendationen REK 2009:2: *Rekommendationer om bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet* fastställt en gemensam modell för att bedöma grundläggande behörighet genom reell kompetens. Rekommendationen anger att den som helt eller delvis saknar grundläggande behörighet ska bedömas ha reell kompetens om den sökande visar följande kunskaper och kompetenser.
  - Lägst betyget E alternativt Godkänt i

    Svenska/Svenska som andraspråk 1, 2 och 3 eller Svenska/Svenska som andraspråk A + B

    Engelska 5 och 6 eller Engelska A

    Matematik 1a, b eller c eller Matematik A

    Samhällskunskap 1b eller Samhällskunskap 1a1 + 1a2 eller Samhällskunskap A
  - samt tre års arbetslivserfarenhet på minst halvtid efter 19 års ålder.

En sökande som har de här kunskaperna och som har arbetat i tre år behöver inte ansöka om någon särskild prövning av reell kompetens, bedömningen om grundläggande behörighet görs ändå av UHR:s handläggare. Beslut enligt SUHF:s rekommendation om prövning av reell kompetens för grundläggande behörighet avser samtliga lärosäten och beslutet omprövas inte vid ett upprepat ansökningstillfälle. Enligt rekommendationen ska en sökande som åberopar reell kompetens utifrån andra meriter än de ovan angivna, få sin ansökan vidare prövad av respektive lärosäte.

- Sökande med utländska betyg som saknar ett fullständigt gymnasiebetyg kan i vissa fall efter kompletteringsstudier vid svensk gymnasieskola/gymnasial vuxenutbildning medges undantag från kravet på grundläggande behörighet. Kompletteringsmöjligheten gäller för den som har en utländsk gymnasieutbildning som nominellt är 12 år. Sista året i gymnasieutbildningen (år 12) eller examen får saknas beroende på utbildningssystem.
- Överenskommelsen med Danmark, Finland, Island och Norge om tillträde till högre utbildning (SÖ 1997:13) och 7 kap. 5 §

första stycket 4 högskoleförordningen tolkas så att sökande med avslutad nordisk gymnasieutbildning undantas från kravet i Matematik A/1 a, b, c avseende grundläggande behörighet.

- Sökande med äldre förutbildningar har i UHR:s föreskrifter om områdesbehörigheter upptecknade motsvarande kunskaper avseende särskilda behörighetskrav. Men sökande kan också genom annan utbildning eller verksamhet än det som finns föreskrivet anses ha förvärvat motsvarande kunskaper. Genom tillämpningsbeslut bedöms till exempel vissa utländska språktest ge behörighet i moderna språk 3 eller engelska 6 och 7. Test i svenska för universitets- och högskolestudier (Tisus) är ett test som ges av Stockholms universitet och godkänt test bedöms ge motsvarande kunskaper som svenska 3. Det finns även andra förberedande utbildningar inom högskolan som med godkänt resultat bedöms ge motsvarande kunskaper i svenska 3.
- Ett antal tillämpningsbeslut rör hur en brist i en viss gymnasiekurs kan ersättas med betyg i en högre gymnasiekurs i samma ämne.

Exempel på tillämpningsbeslut om meritvärdering och urvalsgrunder

- Lägsta godkända resultat för att delta i urvalsgrunden högskoleprov är 0,05 poäng.
- Om högskolan beslutat om generellt undantag från en i områdesbehörighet fastställd behörighetskurs, ger nivån över den kurs som krävs för behörighet meritpoäng i ämnena moderna språk, matematik och engelska.
- Sökande med gymnasieexamen i BI/BIex eller med slutbetyg i BI som genom komplettering höjer sitt meritvärde deltar med det högre meritvärdet i BII. Detta under förutsättning att kompletteringsbetyget har utfärdats efter examen/slutbetyg alternativt att kompletteringsbetyget avser en annan skolform. Kompletteringsbetyget kan avse utbyteskomplettering och betyg i kurser för meritpoäng. Komplettering ska bara räknas om sökande höjer sitt meritvärde.

5.5.3 Lokal tillämpning – beslut som gäller det egna lärosätet

Bedömningshandboken utgör norm för den överenskommelse som UHR har med lärosätena om licenstjänst av antagningssystemet och antagningstjänster. Lärosätena kan därtill använda sig av lokala regler. Bedömningar och meriter utifrån lokala regler och avvikelser i tillämpning i förhållande till den normerande tillämpningen får inte registreras som merit i antagningssystemet på så sätt att det påverkar prövningen för andra lärosäten. Beslut får noteras enbart för det egna lärosätets sökalternativ och ska följas av tjänsteanteckning i systemet så att grunden för beslutet framgår för handläggare på andra lärosäten och på UHR.

Motsvarande kunskaper

Begreppet motsvarande kunskaper har genom högskoleförordningens lydelse och UHR:s föreskrifter om områdesbehörigheter (UHRFS 2013:2) betydelsen av motsvarande ämnen eller kurser i tidigare skolformer. Genom tillämpningbeslut gäller även vissa tester och prov vid prövning av motsvarande kunskaper. För utbildning som vänder sig till nybörjare ska motsvarande kunskaper prövas mot en gymnasial kurs och bedömningen ska gälla oberoende av vilken utbildning som söks. Det är därför mindre vanligt att lärosätet lokalt fattar beslut om motsvarande kunskaper avseende gymnasiala behörighetskrav. För utbildning som vänder sig till andra än nybörjare, där behörighetskraven är formulerade i akademiska meriter, är det mer vanligt förekommande.

Reell kompetens

Bestämmelserna säger att behörighet har även den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, så kallad reell kompetens. En sökande som helt eller delvis saknar de formella förkunskaper som krävs till en eller flera utbildningar, kan begära att få sin reella kompetens prövad. Det görs via en nationellt gemensam blankett, *Ansök om bedömning av reell kompetens/att undantag görs*, som bifogas ansökan tillsammans med

åberopade meriter. För att visa på sin samlade kompetens ska den sökande bifoga handlingar som styrker studier på olika nivåer, erfarenhet från arbets- och föreningsliv eller andra aktiviteter som ställt krav på förmågor. Ansökan, som ska göras per utbildningsalternativ, kan avse grundläggande behörighet, särskild behörighet eller både och.

Vid bedömning av behörigheten ska den sökandes kunskaper, färdigheter och kompetenser bedömas och värderas gentemot de formella krav som ställs för att tillgodogöra sig utbildningen. I den lokala tillämpningen är det vanligt att prövning av grundläggande och särskild behörighet görs samlat mot den sökta utbildningen. Det innebär att lärosätena sällan beslutar att en sökande genom reell kompetens uppfyller kraven på grundläggande behörighet oavsett vilken utbildning som sökts. Vanligare är att beslut om reell kompetens ger behörighet till den specifika utbildningen. Beslutet kan omfatta grundläggande behörighet, särskild behörighet eller både och men avser den specifika utbildningen. Om en ansökan om bedömning av reell kompetens avser flera utbildningar och lärosäten, fattas beslut för var och en av utbildningarna, på vart och ett av lärosätena. Samtliga beslut om reell kompetens som grundar sig på andra meriter än SUHF:s rekommendation måste dokumenteras i antagningssystemet som undantag från grundläggande behörighet. Det beror på att ärendet är individuellt prövat och beslutet fattat av det enskilda lärosätet. För individuella prövningar finns inte några gemensamma tillämpningsbeslut och beslutet gäller därför enbart som det enskilda lärosätets beslut. Om beslutet dokumenteras som grundläggande behörighet i antagningssystemet skulle den maskinella behörighetsprövningen leda till att behörighetsbeslutet utan prövning tillämpades för samtliga lärosäten och utbildningar. Lokala beslut om reell kompetens som omfattar grundläggande behörighet ska dokumenteras med tjänsteanteckning i antagningssystemet kopplat till den sökandes uppgifter och lärosätet använder beslutet vid upprepad ansökan och prövning till samma utbildning.

Vid bedömning av reell kompetens för särskild behörighet ska bedömning göras mot förkunskapskraven för den aktuella utbildningen. Enligt högskoleförordningen ska särskilda behörighetsvilkor uttryckas i kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper och de krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenterna ska kunna tillgodogöra

sig utbildningen. Behörighetskraven, uttryckt i gymnasiekurser, visar på vilken gymnasiekurs som garanterat täcker in de förkunskaper som är nödvändiga för utbildningen. En och samma gymnasiekurs kan ingå som särskilt behörighetskrav i flera områdesbehörigheter och till många olika utbildningar. När individuell bedömning görs av den sökandes kompetens görs det vanligtvis mot varje utbildnings faktiska förkunskapskrav inom gymnasiekursen, och dessa faktiska förkunskapskrav kan variera mellan utbildningarna. Även bedömning av reell kompetens för särskild behörighet görs alltså mot förutsättningarna att kunna tillgodogöra sig den specifika utbildningen. Beslut om reell kompetens för särskilda behörighetkrav kan dokumenteras i antagningssystemet. Beslutet avser den sökta utbildningen och antagningsomgången men lärosätet använder tidigare beslut vid upprepad ansökan till samma utbildning.

Undantag från ett eller flera behörighetsvillkor

I kapitel 4 har vi redovisat att det är vanligt att lärosätena avviker från områdesbehörigheterna och kan ta bort ett eller flera behörighetsvillkor eller sänka till en lägre kurs. Undantag från villkor i områdesbehörigheten avser utbildningen generellt och sökande bedöms i stället mot de behörighetskrav som lärosätet fastställt. Till vissa utbildningalternativ beslutar lärosätet om generellt undantag från förkunskapskrav som ingår i den grundläggande behörigheten. Svenska är till exempel inte en nödvändig kunskap för att genomgå en utbildning på engelska. Undantaget avser även här utbildningen men eftersom svenska är ett av flera krav som ingår i den grundläggande behörigheten bedöms den sökande behörig till utbildningen genom att medges undantag från kravet på grundläggande behörighet. Lärosätenas tolkning av högskoleförordningen är att en sökande måste uppfylla samtliga krav som ingår i den grundläggande behörigheten för att bedömas behörig.

Individuellt undantag innebär att en sökande inte uppfyller något eller några behörighetsvilkor men att personen ändå anses ha förutsättningar att genomgå utbildningen. En sökande kan till exempel ha en lägre nivå, eller betyg på någon kurs än vad det särskilda behörighetsvilkoret anger men har andra utbildningsmeriter, gymnasiala och/eller akademiska som väger upp bristen. Om lärosätet anser att

den sökande har förutsättning att genomgå utbildningen ska ett individuellt beslut om undantag eller reell kompetens fattas. Troligtvis varierar det mellan lärosäten och även mellan lärosätenas institutioner om denna typ av ärenden leder till beslut om undantag från det särskilda behörighetskravet eller om den sökande bedöms ha reell kompetens för utbildningen.

Hantering av lokalt beslutade urvalsgrunder i antagningssystemet

En lokalt beslutad urvalsgrund innebär att en viss andel av platserna på en utbildning ska fördelas till sökande på andra meriter än urvalsgrunderna betyg och högskoleprov. I en sammanhållen antagning måste samtliga bedömningar för urval dock hanteras i antagningssystemet eftersom det är i det maskinella urvalet platser fördelas mellan urvalsgrunderna och platserna tilldelas de sökande. Den lokalt beslutade urvalsgrunden prövas också oftast parallellt med gymnasiebetyg och högskoleprov och en sökande kan i princip ha meriter att antas i samtliga urvalsgrunder.

Den vanligast förekommande lokalt beslutade urvalsgrunden är antal avklarade högskolepoäng. Urvalsgrunden används enbart till fristående kurser och motiveras ofta med att studenter som läser kurser mot generell examen ska kunna bli antagna på sina akademiska meriter när de söker ett nytt ämne/huvudområde. Uppgifter om högskolepoäng finns som automatiskt inhämtad merit i antagningssystemet och urvalsgrunden kan behandlas maskinellt.

Andra lokala urvalsgrunder kan vara riktade till sökande med en viss erfarenhet och kompetens, till exempel yrkeserfarenhet. Urvalsgrunden kombineras ofta med någon typ av kvantitativt merit, antal år inom yrket eller resultat på högskoleprovet. Om meriten finns registrerad i antagningssystemet prövas inplacering i urvalsgruppen av handläggare men meritvärderingen kan göras maskinellt.

För lokala urvalsgrunder med mer komplexa, ibland kvalitativa inslag som till exempel intervjuer, utgör bedömningarna en för urvalet skapad merit. Bedömningarna översätts till meritvärden för urvalsgrunden och manuell inplacering görs i såväl urvalsgrupp som av meritvärden. På samma sätt som för andra urvalsgrunder ska samtliga sökande i urvalsgruppen rangordnas oberoende av om det är tio, hundra eller ett tusen sökande. Lokalt beslutade urvalsgrunder med

kvalitativt urval kan därför i ett första steg använda en mer kvantitativ urvalsmetod, till exempel ett prov, för att rangordna de som inte kvalificerar sig till den mer resurskrävande delen av urvalet.

Så kallat överintag

Så kallat överintag innebär att lärosätet antar fler sökande än det antal platser som lärosätet har och bedömt att det kan finansiera. Det kan vara fördelaktigt för både sökande och lärosäte att så många sökande som möjligt erbjuds plats så tidigt som möjligt i antagningsprocessen så att den som är antagen hinner förbereda sig, framför allt med avseende på eventuellt byte av bostadsort. I kapitel 6 visar siffror från Statistiska centralbyrån att 23 procent av de antagna utan tidigare högskoleutbildning avstår helt från att studera. Överintag är ett sätt att förebygga omfattande reservantagning vid utbildningens start.

5.6 Överklagande och tillsyn

Vissa antagningsbeslut går att överklaga till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Beslut som kan överklagas handlar om behörighet, både att en sökande inte fått grundläggande eller särskild behörighet och att lärosätet inte gjort undantag från behörighetsvillkoren. ÖNH kan undanröja högskolans beslut och återförvisa det till lärosätet för vidare handläggning avseende meritvärdering, urval och antagningsbesked. Under perioden från den 1 juli till den 30 september 2015 (i samband med antagningen till höstterminen 2015) beslutade ÖNH i 542 antagningsärenden. För hela året beslutades i 1 105 antagningsärenden. ÖNH biföll överklagan och undanröjde lärosätets beslut i 3 procent av antagningsärendena 2015.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) utövar tillsyn över universitet och högskolor med fokus på studenternas rättssäkerhet. Tillsynen utgår från de lagar och regler som gäller för svenska högskolor, främst högskolelagen, högskoleförordningen och förvaltningslagen. UKÄ kan även granska att högskolorna följer sina egna regler och att dessa regler stämmer överens med lagar och andra föreskrifter. Sökande kan vända sig till UKÄ för att initiera ett tillsynsärende. Myndigheten kan med ett tillsynsärende inte undanröja beslut som högskolan har fattat men de kan framföra kritik. Under 2015 inkom

sju ärenden som berörde antagning. I två av ärenden vidtog UKÄ ingen åtgärd med hänvisning till att ärendet skulle prövas av annan myndighet. Två ärenden avslutades med kritik mot lärosätet och tre ärenden avslutades utan kritik. Två av ärendena som inte ledde till kritik handlade om överintag. UKÄ hade redan i ett tidigare ärende 2014 kritiserat Karolinska institutet att överintaget medförde att den lokalt beslutade urvalsgrunden efter andra urvalet fick för stor andel av platserna. UKÄ gick i en skrivelse, *Några antagningsfrågor i tillsynsärenden (*dnr 32-00230-15*)*, ut till universitet och högskolor med att de i övrigt inte hade någon invändning mot att lärosätena tillämpade överintag så länge tillämpliga regler och beslut om urval följts men att det var angeläget att universitet och högskolor på ett tydligt sätt informerade de sökande om att överintag förekom så att sökande som var placerade som reserver inte missbedömde sin möjlighet att bli antagna. Skrivelsen behandlade även antagning till det så kallade basåret och att det av förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor framgår att den som antas till basåret (förutbildningen) samtidigt ska antas till en viss efterföljande högskoleutbildning.

5.7 Reflektioner

Lärosätenas överenskommelser med UHR och lärosätens samordning genom SUHF leder till en nationellt sammanhållen antagningsprocess som gagnar såväl sökande som lärosäten. I antagningsprocessen hanteras årligen hundratusentals sökande och det är viktigt att processen är effektiv för både sökande och lärosäten. För ärenden som kräver manuell handläggning finns en tydlig uppdelning mellan UHR och lärosätena och SUHF:s nationella bedömningsgrupp för antagning svarar för en gemensam tolkning av hur förordning och föreskrifter ska tillämpas.

Att lärosätets beslut om behörighet genom reell kompetens inte kan dokumenteras på ett för antagningsmyndigheten korrekt sätt och att det därför inte går att få tillförlitlig statistik över hur många sökande som bedömts genom reell kompetens är inte tillfredsställande eftersom det omöjliggör systematisk uppföljning.

Enligt direktiven kan utredningen välja att se över och lämna förslag till åtgärder som rör själva antagningsprocessen. För tillträdes-

systemet är det viktigt att inte bara bestämmelserna, utan även antagningsprocessen är begriplig, överblickbar och rättssäker för de sökande. Utredningen anser att lärosätena och UHR är organiserade så att förutsättningar finns att hantera behov av förändring av processen om och när behoven uppkommer.

6 Sökande till högskolan

I uppdraget att föreslå nya bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare har vi ställt oss ett antal frågor: vilka är utbildningarna som de nya bestämmelserna ska omfatta och vilka söker och antas till utbildningarna? Vilken förutbildning och vilka meriter har de? Och hur ser gruppen sökande till högskolan utan tidigare högskolestudier ut? För att kunna besvara frågorna har vi fått underlag från Universitets- och högskolerådet (UHR) och använt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB). Samtliga uppgifter i kapitlet rör antagning till höstterminen 2015.

6.1 Identifierade utbildningar och sökande

Bestämmelserna om antagning utgår från vilka utbildningar regelverket omfattar. Begreppet nybörjare tydliggör att utbildningarna kan påbörjas direkt efter utbildning på gymnasial nivå under förutsättning att man uppfyller behörighetskraven. Bestämmelserna gäller samtliga sökande till utbildningarna, även sökande som har tidigare utbildning på högskolenivå, när de på nytt söker till en kurs eller ett program som vänder sig till nybörjare. För att kunna beskriva sökande och vilken del av den totala antagningen till högskoleutbildning som kommer att beröras av de nya tillträdesbestämmelserna behöver utbildningarna först identifieras.

Utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare finns i olika studieformer, såsom yrkesexamensprogram, generella program och fristående kurser. Kurser som vänder sig till nybörjare kan kallas olika men vanligt förekommande benämningar är kurs 1, kurs A eller grundkurs i huvudområdet/ämnet. Kurserna kan vid fördjupande studier leda till en generell examen.

I den nationella antagningsomgången höstterminen 2015 genomfördes antagning till cirka 17 100 utbildningsalternativ vid 36 olika lärosäten.[1] Av utbildningsalternativen var 13 700 kurser och 3 300 var program, det vill säga en kraftig tyngdpunkt på kurser. De flesta av utbildningarna vände sig dock inte till nybörjare. Ett sätt att försöka identifiera utbildningar som vänder sig till nybörjare är att se till vilka utbildningar betyg användes i urvalet eftersom utbildningar som vänder sig till nybörjare enligt bestämmelserna måste användas betyg som urvalsgrund. Av 3 300 program var det 1 840 som använde betyg som urvalsgrund och av kurserna var det 3 350 av 13 700. Det är alltså rimligt att anta att utredningens förslag som mest skulle omfatta sökande till drygt hälften av programmen och ungefär en fjärdedel av kurserna i antagningsomgången.

6.2 Om statistiken

Det finns två källor till antagningsstatistik, UHR:s antagningssystem (NyA) och SCB. Båda källorna presenterar statistik men inom olika användningsområden.

UHR tar fram rapporter där man analyserar antagningen och trender i antagningsstatistiken. Myndigheten producerar också statistik utformad utifrån lärosätenas och de sökandes behov, såsom antal sökande och lägsta meritvärde för att bli antagen till en utbildning. Det finns sju samordnade antagningsomgångar per år och UHR redovisar sökande i så många antagningsomgångar som de har sökt utbildning i. UHR tar fram statistik över sökande vid tre tillfällen under en antagningsomgång: vid sista ansökningsdag, efter första urvalet och efter andra urvalet. Antalet sökande förändras under antagningsprocessen eftersom utbildningar kan fortsätta att ta emot ansökningar även efter sista ansökningsdag. Siffrorna skiljer sig på så sätt från varandra beroende på om de gäller sökande vid ett visst tillfälle i antagningsprocessen eller om de gäller det totala antalet sökande efter avslutad antagningsomgång.

Den statistik som SCB tar fram är på uppdrag av Universitetskanslersämbetet som ansvarar för officiell statistik inom högskoleområdet. SCB redovisar statistik med nettoantal sökande till en viss

[1] statistik.uhr.se/

termin, oberoende av hur många antagningsomgångar en person har sökt i. Sökande utan svenskt personnummer, däribland så kallade free-movers och inresande utbytesstudenter, ingår inte i statistiken eftersom fokus främst ligger på högskolestudier bland den svenska befolkningen och på dem som inte studerat tidigare i högskolan.

Utredningen har fått särskilt framtaget underlag från UHR:s antagningssystem som endast omfattar sökande till utbildning på grundnivå. Tyvärr har det inte varit möjligt att skilja ut sökande till utbildningar som vänder sig till nybörjare från sökande till annan utbildning på grundnivå. Utredningen redovisar därför endast de delar som bäst representerar gruppen sökande till utbildning som vänder sig till nybörjare.

6.2.1 Några siffror om antagningen till höstterminen 2015

Enligt rapporten *Antagning till högre utbildning 2015* (UHR) var det vid tiden för första urvalet 415 500 individer som sökte till utbildning i den nationella antagningsomgången. Av dessa sökte 46 900 personer enbart utbildning på avancerad nivå medan 368 700 personer sökte till något program eller någon kurs på grundnivå. Eftersom de flesta kurser inte vänder sig till nybörjare avstår vi från att redovisa uppgifter om sökande till fristående kurs. I kapitlet presenteras statistik om sökande och antagna till program på grundnivå, deras behörighetsbakgrunder, urvalsgrunder och meritvärden.

I rapporten *Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå höstterminen 2015* (UKÄ, SCB) framgår att 410 000 individer ansökte till högskolan inför höstterminen 2015. Sökande utan svensk personnummer ingår inte och inte heller sökande i antagningsomgångar som vänder sig till internationella sökande. Ungefär hälften av personerna sökte till fristående kurs i första hand och hälften sökte till program. Av de som sökte till program i första hand, sökte 90 700 till yrkesexamensprogram och 61 800 till program som leder till generell eller konstnärlig examen på grundnivå. Drygt 52 000 sökte i första hand program på avancerad nivå eller övriga program som inte kan indelas i någon av ovanstående kategorier. Cirka 131 000 av 410 000 sökande hade inte tidigare studerat på högskolan. För utredningen är sökande som inte har tidigare svensk högskoleutbildning en relevant grupp att analysera eftersom dessa

sökande i stor utsträckning endast är behöriga att söka till utbildning som vänder sig till nybörjare. Statistiken från UHR och SCB överlappar delvis men i SCB:s statistik ingår sökande till både kurser och program.

6.3 Sökande och antagna till program på grundnivå

I följande avsnitt presenteras gruppen sökande och antagna till program på grundnivå, behörighetsbakgrunder, placering i urvalsgrupperna betyg och högskoleprov och meritvärden. I vissa delar av redovisningen är det sökande vid tidpunkten för första urvalet som redovisas och i andra delar ingår även sena sökande.

6.3.1 Sökande till program på grundnivå

Vid tiden för första urvalet höstterminen 2015 hade 195 800 personer sökt till ett utbildningsprogram på grundnivå. Av de sökande var 59 procent kvinnor och 41 procent män. Jämnast könsfördelning fanns i åldersgruppen 19-åringar där 55 procent var kvinnor och 45 procent var män. Andelen kvinnor ökade ju äldre de sökande var. Av de sökande var 14 procent 19 år eller yngre och 39 procent var 21 år eller yngre. De flesta som sökte till program var relativt unga men 34 570 personer var 30 år eller äldre. Av dessa var 67 procent kvinnor och 33 procent män.

Tabell 6.1 Sökande första urvalet till program på grundnivå, per åldersgrupp och kön

Åldersgrupp	Samtliga	Fördelning åldersgrupp	Antal kvinnor	Andel kvinnor	Antal män	Andel män
–19	26 840	14 %	14 770	55 %	12 070	45 %
20–21	47 630	25 %	27 610	58 %	20 020	42 %
22–24	47 580	25 %	27 490	58 %	20 090	42 %
25–29	34 450	18 %	20 130	58 %	14 330	42 %
30–39	23 320	12 %	15 370	66 %	7 940	34 %
40–	11 250	6 %	7 860	70 %	3 390	30 %
Total	**191 070**	**100 %**	**113 230**	**59 %**	**77 830**	**41 %**
Utan svenskt pnr	4 750					
Total inkl. sökande utan svenskt pnr	**195 820**					

Källa: NyA, avrundat till närmaste 10-tal.

Flest behöriga genom gymnasieutbildning

Grundläggande behörighet kan uppnås på olika sätt. Eftersom kraven på grundläggande behörighet har ändrats under årens lopp finns fler typer av behörighetgrunder redovisade än vad regelverket i dag omfattar. Sammantaget framgår att 92 procent av de behöriga sökande uppnådde grundläggande behörighet genom svenska gymnasiebetyg, där sökande med gymnasieexamen från nuvarande gymnasieskola (Gy 2011) utgör 27 procent. Drygt 4 procent var behöriga genom utländskt gymnasiebetyg och drygt 2 procent genom folkhögskola. Fortfarande finns det 1 940 sökande med tidigare beslut om behörighet som så kallad 25:4. Genom den rekommendation som SUHF fastställt om reell kompetens har 1 210 sökande fått grundläggande behörighet.

Tabell 6.2 Grundläggande behörighet till program på grundnivå

Behörighetsbakgrund	Antal behörigheter	Andel behörigheter
GY11	47 320	26,7 %
Övriga gymnasiebetyg	106 040	59,7 %
Äldre komvuxbetyg	9 050	5,1 %
Utländskt gymnasiebetyg	7 740	4,4 %
Folkhögskola	4 190	2,4 %
Tidigare 25:4	1 940	1,1 %
Reell kompetens*	1 210	0,7 %
Totalt antal behörighetsbakgrunder	**177 490**	**100 %**
Undantag från grundläggande behörighet till sökt utbildning	2 520	
Totalt antal behörighetsbakgrunder inkl. beslut om undantag	**180 010**	
Obehöriga	23 600	

Källa: NyA, avrundat till närmaste 10-tal. En person kan ha flera än en behörighetsbakgrund.
*Enligt SUHF:s rekommendation.

Ungefär 88 procent av de sökande till program på grundnivå uppfyllde kravet på grundläggande behörighet eller medgavs undantag. Övriga 12 procent, 23 600 sökande, uppfyllde inte kravet. Stickprov visar att hälften av obehörighetsbesluten grundade sig i att den sökande prövats obehörig och hälften av besluten grundar sig i att de inskickade handlingarna inte uppfyllde dokumentationskraven eller att ansökan inte kompletterats med meriter. Hur stor andel av de sökande som skulle uppfylla behörighetskravet om ansökan var komplett går inte att säga. Sökande som bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen ska medges undantag. Höstterminen 2015 var det 2 520 sökande som medgavs undantag från kravet på grundläggande behörighet till något sökt program. I den siffran ingår även lokala beslut om reell kompetens (se kapitel 5).

Förutom att vara grundläggande behörig måste den sökande även uppfylla eventuella särskilda behörighetskrav. Samtliga yrkesexamensprogram på grundnivå har krav på särskild behörighet och även många generella program. Av de sökande till program på grundnivå uppfyllde 86 procent både kraven på grundläggande och särskild behörighet. Störst andel obehöriga fanns i gruppen sökande utan svenskt personnummer. En förklaring till det är att det i gruppen fanns sökande från EU/EES och länder utanför EU/EES. Sökande från länder utanför EU/EES är anmälningsavgiftsskyldiga och de som

inte betalat anmälningsavgift eller visat sin avgiftsbefrielse (gäller EU/EES-sökande) har inte fått sin behörighet prövad och redovisas i materialet som obehöriga. Om man undantar sökande utan svenskt personnummer var andelen sökande som uppnådde både grundläggande och särskild behörighet till sökt utbildning 87 procent. Högst andel behöriga sökande återfanns i åldersgruppen 20–21 år och lägst var andelen bland sökande över 40 år.

Tabell 6.3 Andel behöriga sökande första urvalet till program på grundnivå per åldersgrupp

Åldersgrupp	Andel behöriga
–19	90 %
20–21	91 %
22–24	90 %
25–29	87 %
30–39	82 %
40–	74 %
Totalt	**87 %**
Utan svenskt pnr	49 %
Totalt inkl. sökande utan svenskt pnr	**86 %**

Källa: NyA.

Kompletteringar

Sökande med gymnasiebetyg som har kompletterat med kurser för särskild behörighet placeras i urvalsgruppen BII. Sökande som har konkurrenskompletterat, det vill säga utbytes, tilläggs- eller meritpoängskompletterat för högre meritvärde, placeras i urvalsgruppen BII med det höjda meritvärdet och i urvalsgruppen BI med sitt ursprungliga meritvärde. Även en behörighetskomplettering kan innebära att meritvärdet höjs från det ursprungliga meritvärdet men eftersom behörighetskompletteringen omfattar kursbetyg som är krav för den sökta utbildning blir sökande som har behörighetskompletterat enbart placerade i urvalsgruppen BII. Till yrkesexamensprogrammen var det 41 300 sökande som hade kompletterat sina betyg och var placerade i betygsgruppen BII. Tillsammans använde de sina kompletterade betyg som behörighetskomplettering till 35 100 olika sökalternativ och som konkurrenskomplettering till

11 500 sökalternativ. Det var alltså vanligare att en komplettering användes för att uppfylla kravet på behörighet än för att höja meritvärdet.

Sett till samtliga yrkesexamensprogram var behörighetskomplettering vanligare bland de äldre sökande än bland de yngre. Sökande som var 24 år och äldre stod för 64 procent av ansökningarna med behörighetskompletterade betyg och de som var 23 år och yngre stod för 36 procent. Till vissa utbildningar var det dock en högre andel yngre som hade behörighetskompletterat: till civilingenjörsprogrammen var 61 procent av de sökande som hade behörighetskompletterat 23 år och yngre och till civilekonomprogrammen var det 57 procent.

Även konkurrenskomplettering av betyg var vanligare bland de äldre sökande än bland de yngre. Sökande som var 24 år och äldre stod för 64 procent av ansökningarna med konkurrenskompletterade betyg och de som var 23 år och yngre stod för 36 procent. Också här var det ett antal utbildningar som hade en omvänd åldersfördelning. Till civilingenjörsprogrammen var 78 procent av de sökande som hade konkurrenskompletterat 23 år eller yngre, till civilekonomprogrammen 73 procent, till juristprogrammen 50 procent och till läkarprogrammen var 49 procent av de sökande som hade konkurrenskompletterade betyg 23 år eller yngre. Att det är större andel yngre som både har behörighetskompletterat och konkurrenskompletterat till dessa program kan delvis förklaras med att det framför allt är yngre som söker till programmen.

Fler kvinnor än män kompletterade sina betyg, både vad det gäller behörighets- och konkurrenskompletteringar. Av utbildningsalternativen som hade behörighetskompletterats var 72 procent sökta av kvinnor och 28 procent av män. Utbildningsalternativ sökta med konkurrenskompletterade betyg hade till 65 procent sökts av kvinnor och 35 procent av män. Eftersom vi tidigare redovisat att 59 procent av de sökande till programmen var kvinnor och 41 procent var män så var det väntat att kvinnor skulle vara den större gruppen även vid komplettering. Men siffrorna visar att kvinnor i högre grad än män kompletterar sina betyg, både när det gäller behörighet och i avsikt att höja meritvärdet.

Konkurrerar i flera urvalsgrupper

Det var vanligare att männen sökte i flera urvalsgrupper än att kvinnorna gjorde det. Av männen hade 68 procent meriter att konkurrera med i två eller fler urvalsgrupper jämfört med 62 procent av kvinnorna. Yngre sökande konkurrerade oftare än äldre i flera urvalsgrupper. I åldergruppen 19–21 år var 70 procent placerade i fler än en urvalsgrupp och för åldersgruppen 22–24-åringar var det 66 procent.

Tabellen ger en bild över hur sökande ofta konkurrerar i fler urvalsgrupper. Av de sökande i BI förekom 14 procent även i BII. Många har skrivit högskoleprovet (HP) och av sökande i BI hade 59 procent även ett högskoleprovsresultat att söka på. Drygt hälften av sökande med studieomdöme från folkhögskola (BF) sökte också med ett högskoleprov.

Tabell 6.4 Behöriga sökande till program på grundnivå konkurrerar i fler urvalsgrupper

	Personen förekommer i urvalsgrupp BI	Personen förekommer i urvalsgrupp BII	Personen förekommer i urvalsgrupp BF	Personen förekommer i urvalsgrupp HP
Personen förekommer i urvalsgrupp BI	**135 390**	18 310	600	80 490
Personen förekommer i urvalsgrupp BII	18 310	**41 330**	770	24 080
Personen förekommer i urvalsgrupp BF	600	770	**3 660**	1 990
Personen förekommer i urvalsgrupp HP	80 490	24 080	1 990	**96 510**

Källa: NyA, avrundat till närmaste 10-tal.

De allra flesta sökande med ett högskoleprov konkurrerar även i någon annan urvalsgrupp. En promille av de sökande till nybörjarprogram, 515 personer, hade endast högskoleprov som urvalsgrund. Dessa sökande var vanligtvis över 25 år och hade en behörighetsbakgrund genom reell kompetens eller den tidigare så kallade 25:4-regeln. Andra hade fått beslut om undantag från grundläggande behörighet till den sökta utbildningen.

Meriter för urval

Tabellen nedan visar hur stor andel av samtliga sökande till program på grundnivå som hade meriter i urvalsgrunderna betyg och högskoleprov. Endast de som har anmält sig i tid och är behöriga har placering i en urvalsgrupp. I samtliga åldersgrupper var BI den vanligaste urvalsgruppen. Bland sökande upp till 30 år var högskoleprov den näst vanligaste urvalsgruppen. För sökande över 30 år var i stället BII den näst största urvalsgruppen. Det var en betydligt större andel av de yngre sökande som hade skrivit högskoleprovet än av de äldre sökande. Sökande med studieomdöme från folkhögskola var vanligare bland de äldre sökande än bland de yngre.

Tabell 6.5 Andel av samtliga sökande till program på grundnivå, placering i urvalsgrupp, per åldersgrupp

Åldersgrupp	Andel i BI	Andel i BII	Andel i BF	Andel i HP
–19	86 %	2 %	0,1 %	62 %
20–21	81 %	13 %	0,4 %	60 %
22–24	70 %	23 %	1,7 %	54 %
25–29	55 %	32 %	3,6 %	39 %
30–39	45 %	36 %	4,2 %	24 %
40–	35 %	31 %	3,1 %	15 %

Källa: NyA.
Obehöriga och sena sökande placeras inte i någon urvalsgrupp.
Sökande utan svenskt personnummer ingår inte.

Spridning av meritvärden

I urvalet sorteras sökande efter meritvärde där de med högre meritvärde antas före de med lägre. Ett sätt att beskriva spridningen av meritvärdena är att titta på median och percentil. Percentil är ett sätt att beskriva hur meritvärdena är fördelade hos de sökande. Percentil 50 procent, eller median, innebär att hälften av de behöriga sökande har ett meritvärde som är samma eller lägre än det angivna och hälften har samma eller ett högre meritvärde. Vid percentil 75 procent har 75 procent samma eller ett lägre meritvärde och 25 procent har samma eller ett högre meritvärde. Percentil 99 anger lägsta merit-

värdet för den procent behöriga sökande som har de högsta meritvärdena i urvalsgruppen

Tabell 6.6 Spridning av meritvärde i urvalsgrupperna bland behöriga sökande till program på grundnivå

	Urvalsgrupp	Meritvärde kvinnor	Meritvärde män
Median	BI	17,21	16,40
Percentil 75 %	BI	19,27	18,50
Percentil 99 %	BI	22,39	22,29
Median	BII	15,75	14,85
Percentil 75 %	BII	17,93	16,95
Percentil 99 %	BII	22.20	22,15
Median	BF	3,00	3,00
Percentil 75 %	BF	4,00	4,00
Percentil 99 %	BF	4,00	4,00
Median	HP	0,80	1,00
Percentil 75 %	HP	1,10	1,30
Percentil 99 %	HP	1,75	1,90

Källa: NyA.

Kvinnor hade i betygsgrupperna BI och BII högre meritvärde än män och män hade högre meritvärde i högskoleprovsgruppen än kvinnor. Åldersgruppen 19–21-åringar har de högst meritvärdena i betygsgrupperna. En förklaring till det är att äldre sökande med de högsta meritvärdena redan har antagits till utbildning som vänder sig till nybörjare och därför inte söker ytterligare program på grundnivå.

6.3.2 Antagna till program på grundnivå

I samband med första urvalet antogs 86 700 personer till ett program på grundnivå. Det motsvarade 52 procent av de behöriga sökande.

Tabell 6.7 Antagna första urvalet till program på grundnivå, per åldersgrupp och kön

Åldersgrupp	Samtliga	Fördelning per åldersgrupp	Antal Kvinnor	Andel kvinnor	Antal Män	Andel män
–19	15 550	18 %	8 290	53 %	7 260	47 %
20–21	24 850	29 %	14 170	57 %	10 670	43 %
22–24	20 750	24 %	11 600	56 %	9 150	44 %
25–29	12 890	15 %	7 010	54 %	5 880	46 %
30–39	7 630	9 %	4 670	61 %	2 960	39 %
40–	3 740	4 %	2 440	65 %	1 300	35 %
Total	**85 410**	**100 %**	**48 180**	56 %	**37 220**	44 %
Utan svenskt pnr	1 310					
Total inkl. antagna utan svenskt pnr	**86 720**					

Källa: NyA, avrundat till närmaste 10-tal.

Av de antagna var 56 procent kvinnor och 44 procent var män. Kvinnor utgjorde den största andelen inom samtliga åldersgrupper och i åldersgrupperna över 30 år var över 60 procent av de antagna kvinnor. 19-åringar utgjorde 18 procent av de antagna och knappt hälften av de antagna var under 22 år.

Tabell 6.8 Andel antagna av behöriga sökande till program på grundnivå, per åldersgrupp och kön

	Andel antagna per åldersgrupp	Andel antagna per åldersgrupp av kvinnorna	Andel antagna per åldersgrupp av männen
–19	64 %	61 %	68 %
20–21	57 %	56 %	60 %
22–24	48 %	46 %	51 %
25–29	43 %	40 %	48 %
30–39	40 %	37 %	46 %
40–	45 %	42 %	53 %
Total	**52 %**	**48 %**	**55 %**
Utan svenskt pnr	56 %		

Källa: NyA.

Andelen antagna inom åldersgrupperna är högst bland de yngre. Högre upp i åldrarna har, som tidigare nämnts, de med bäst meriter antagligen redan antagits och därför antas inte lika stor andel som i de yngre åldersgrupperna. Åldersgruppen 40 år och äldre visar dock på högre andel antagna jämfört med 25–39-åringar. Det kan tyda på att en större andel av sökande i åldergruppen 40 år och äldre igen söker utbildning, kanske för omställning och byte av yrke.

Andelen kvinnor som antogs av behöriga kvinnor var lägre än andelen antagna män av behöriga män. Det gäller för samtliga åldersgrupper. Kvinnor söker oftare utbildningar inom vård- och omsorg som har relativt hög konkurrens och män oftare till tekniska utbildningar med jämförelsevis färre sökande per plats.

Reservplacerade till program

Drygt en tredjedel av de som sökte ett program på grundnivå, 59 000 personer, blev inte antagna till något av programmen i första urvalet. De som inte antas får ett reservnummer som motsvarar placeringen i urvalet i respektive urvalsgrupp. Sökande som deltog i urvalsgrupperna BI och HP och som inte antogs fick alltså två reservplaceringar per utbildningsalternativ.

I åldersgruppen 19-åringar var det 26 procent som inte antogs till något program. Andelen sökande som inte antagits ökade med åldersgrupperna och i åldersgruppen 30–39 år var det 44 procent som

inte antagits till något program. Av de som inte antagits i första urvalet var 63 procent kvinnor och 37 procent män.

Inför det andra urvalet ska samtliga sökande meddela om de vill stå kvar som sökande till utbildningarna som de är antagna och reservplacerade till. Sökande får kvarstå på upp till sju reservplaceringar motsvarande heltidsstudier. Svarskravet medför att antalet reserver automatiskt minskar i samband med det andra urvalet genom de prioriteringar och nedstrykningar av antalet sökalternativ som måste göras. Efter andra urvalet var det 19 procent av 19-åringarna som fortfarande stod utan antagning till något av programmen och i åldersgruppen 30–39 år var det 31 procent. Andelen kvinnor och män som inte blivit antagna till något program var samma som efter första urvalet, 63 respektive 37 procent.

6.4 Sökande och antagna utan tidigare högskoleutbildning

Inför höstterminen 2015 sökte 410 000 individer till någon högskoleutbildning. Av dessa hade 131 000 inte tidigare studerat på högskolan. Till stor del utgörs denna grupp av personer som enbart kan söka till utbildning som vänder sig till nybörjare och därför är gruppen relevant för utredningen. Statistiken omfattar sökande till såväl program som kurser.

Bland sökande utan tidigare högskoleutbildning var det vanligare att söka till program än till kurs, 88 procent sökte till något program och 35 procent sökte till någon kurs. Den enskilt vanligaste åldern på sökande var 19 år, följt av 20 år. Drygt hälften av de sökande utan tidigare högskoleutbildning var 21 år eller yngre. Ytterligare 25 procent fanns i åldersgruppen 22–25 år. De flesta sökande var alltså personer i de yngre åldersgrupperna men 17 950 sökande utan tidigare högskoleutbildning var 30 år eller äldre.

Tabell 6.9 Sökande utan tidigare studier i högskolan, åldersgrupp och kön

Åldersgrupp	Samtliga	Fördelning per åldersgrupp	Antal Kvinnor	Andel kvinnor	Antal Män	Andel män
–19	29 830	23 %	16 600	56 %	13 240	44 %
20	21 100	16 %	12 110	57 %	8 990	43 %
21	16 580	13 %	9 840	59 %	6 740	41 %
22–25	33 450	25 %	19 100	57 %	14 350	43 %
26–29	12 350	9 %	7 120	58 %	5 240	42 %
30–34	7 410	6 %	4 800	65 %	2 610	35 %
35–	10 540	8 %	7 320	69 %	3 210	31 %
Total	**131 260**	**100 %**	**76 890**	**59 %**	**54 380**	**41 %**

Källa: SCB, avrundat till närmaste 10-tal.
Sökande utan svenskt personnummer ingår inte.

Precis som för sökande till program på grundnivå så bestod gruppen sökande utan tidigare högskoleutbildning till störst del av kvinnor. Det gäller samtliga åldersgrupper och andelen kvinnor ökade ju äldre de sökande var.

Fram till och med andra urvalet antogs 57 000 av de sökande. Det motsvarar 43 procent av de sökande som inte tidigare studerat i högskolan. Av dessa antogs 78 procent till något program och 24 procent antogs till någon kurs.

Tabell 6.10 Antagna utan tidigare studier i högskolan, åldersgrupp och kön

Åldersgrupp	Samtliga	Fördelning per åldersgrupp	Kvinnor	Andel kvinnor	Män	Andel män
–19	15 490	27 %	8 470	55 %	7 020	45 %
20	10 340	18 %	5 740	56 %	4 600	44 %
21	7 900	14 %	4 710	60 %	3 190	40 %
22–25	13730	24 %	7 740	56 %	5 990	44 %
26–29	4380	8 %	2 400	55 %	1 970	45 %
30–34	2 230	4 %	1 390	62 %	840	38 %
35–	2 900	5 %	2 040	70 %	860	30 %
Total	**56 970**	100 %	**32 490**	**57 %**	**24 470**	**43 %**

Källa: SCB, avrundat till 10-tal.
Antagna utan svenskt personnummer ingår inte.

Av antagna som inte hade tidigare högskolestudier var 73 procent 23 år eller yngre, varav 27 procent 19-åringar. Andelen kvinnor var 57 procent och andelen män var 43 procent. Minst skillnad mellan könen fanns bland de yngre antagna.

Bortfall och återbud

Med antagning menas att den sökande har erbjudits plats på en utbildning, vilket inte behöver innebära att personen påbörjar utbildningen. Bortfall och återbud av antagna efter det andra urvalet och fram till terminsstart är omfattande. När återbud lämnas, och om det finns ledig plats på utbildningen, ska reserver i tur och ordning erbjudas plats och antas. Av de 57 000 antagna som inte tidigare studerat på högskolan började 43 900 att studera medan 13 100 valde att inte påbörja några studier på högskolan. För att fylla platser antogs därför ytterligare 3 700 reservplacerade utan tidigare högskolestudier genom lokal reservantagning i samband med att utbildningarna och terminen startade. Differensen mellan antalet som lämnade återbud och antalet reserver som antogs kan bero på att lärosätena tillämpat så kallat överintag, det vill säga att lärosätena i urvalet antagit fler studenter än de haft platser till. Det kan även bero på att utbildningarna inte hade tillräckligt med behöriga reserver att fylla de lediga platserna med.

I gruppen antagna utan tidigare högskoleutbildning var bortfallet av antagna studenter 23 procent. Även bland andra antagna är bortfall av liknande storleksordning vanligt. Överintag är därför ett vanligt sätt för lärosätena och utbildningarna att minska omfattande reservantagning.

6.5 Konkurrenssituation och lägst meritvärde för antagning

Avgörande för att bli antagen är hur många som söker utbildningen och hur många platser utbildningen har. En utbildning kan vara välsökt utan att ha särskilt hög konkurrens eftersom antalet platser är stort. Ett sätt att beskriva konkurrensläget är att se hur många sökande som är reservplacerade.

För att beskriva konkurrenssituationen på program på grundnivå har antagningsstatistik efter första urvalet använts.[2] Program/inriktningar med färre än fem platser i urvalsgruppen har exkluderats. Vid sökning av hur många program som inte hade några reserver i urvalsgruppen BI återfanns 162 program av totalt 1 305 program. Till 12 procent av programmen var det alltså ingen konkurrens i urvalsgruppen BI. Högst tio reserver fanns till 251 program, vilket kan definieras som att 19 procent av programmen hade låg eller ingen konkurrens i urvalsgruppen BI. Om vi definierar minst 100 reserver som hög konkurrens så hade 624 program, vilket motsvarar 48 procent av programmen, hög konkurrens. 75 program hade över 1 000 reserver. Flest reserver hade juristprogrammen i Uppsala och Stockholm med strax över 4 000 reserver vardera i urvalsgruppen BI.

I urvalsgruppen högskoleprov gällde att 196 program av 1 300 inte hade några reserver, vilket motsvarar 15 procent av programmen. Högst tio reserver fanns till 334 program, vilket innebär att 26 procent av programmen kan betraktas ha haft låg eller ingen konkurrens i högskoleprovsgruppen. Hög konkurrens, med fler än 100 reserver, var det till 39 procent av programmen. 56 program hade över 1 000 reserver. Flest reserver hade samma utbildningar som för urvalsgruppen BI, med runt 3 500 reserver vardera i högskoleprovsgruppen.

Ett annat sätt att analysera konkurrenssituationen är att jämföra de meritvärden som krävdes för att antas till olika utbildningar, det vill säga meritvärdet hos den sist antagne. I första urvalet räckte meritvärde 15,00 i BI för att bli antagen till 21 procent av programmen. Till hälften av programmen behövdes lägst 17,00 för att bli antagen. Lägst meritvärde 19,00 krävdes för antagning till 266 program, varav 20,00 för 134 av programmen. Till 61 program krävdes lägst meritvärde 21,00 och 22,00 eller högre behövdes för att bli antagen till 12 av programmen. Det fanns tre program som i första urvalet inte kunde anta samtliga sökande med högsta meritvärdet i BI utan där fanns reserver med meritvärdet 22,50. Det var läkarprogrammet och psykologprogrammet på Uppsala universitet samt läkarprogrammet på Karolinska institutet.

I urvalsgruppen HP gällde för hälften av programmen att det räckte med 0,90 i högskoleprovsresultat för att bli antagen i första

[2] statistik.uhr.se/.

urvalet. Med lägst 1,00 på högskoleprovet kunde man bli antagen till 66 procent av programmen. Till 51 program behövdes 1,50 eller högre för att bli antagen varav det för 14 program krävdes lägst ett provresultat på 1,70. Högsta meritvärde, 2,00 behövdes inte för att bli antagen till något program. Störst konkurrens var det till läkarprogrammen på Lunds universitet och Karolinska institutet, med 1,85 som lägsta meritvärde för antagning i högskoleprovsgruppen.

6.6 Reflektioner

Det har varit svårt att ur NyA-systemet få fram statistik över sökande till de utbildningar som utredningen omfattar eftersom systemet i första hand är ett handläggnings- och beslutsstöd i antagningsprocessen. Det är önskvärt att systemet kan utvecklas så att det blir möjligt att ta ut statistik som rör sökande och antagna för de utbildningar som högskoleförordningen har olika bestämmelser för. Tillsammans med UHR har utredningen ändå lyckats identifiera delar av den grupp sökande som de nya tillträdesbestämmelserna kommer att påverka.

Till höstterminen 2015 sökte troligtvis mellan 200 000 och 250 000 personer något program eller kurs som vände sig till nybörjare. De allra flest som söker till universitet och högskolor har fått sin grundläggande behörighet till grundnivå genom gymnasial utbildning.

SUHF:s rekommendation om reell kompetens kom 2012. I antagningsomgången höstterminen 2015 var 1 210 sökande till program grundläggande behöriga i enlighet med rekommendationen. Ytterligare 2 520 sökande fick undantag från kravet på grundläggande behörighet. I den siffran ryms lokala beslut om reell kompetens men även undantag från till exempel kravet på svenska till engelskspråkiga utbildningar. Det är en relativt stor andel av sökande som inte uppnår kravet på grundläggande behörighet, cirka 12 procent. Behörighetsprovet som vi föreslår vänder sig både till de som i dag bedöms för reell kompetens och för de som bedöms obehöriga på grund av brist i formella meriter.

Majoriteten av sökande konkurrerar om plats i flera urvalsgrupper. Ytterst få söker endast på urvalsgrunden högskoleprov. Om urvalsgrunden endast skulle vara förbehållen de som inte har gym-

nasiebetyg eller motsvarande och om platserna tilldelades i förhållande till antal behöriga sökande så skulle gruppen i princip inte tilldelas några platser alls.

Betydligt lägre andel av de äldre söker på urvalsgrunden högskoleprov än andel av de yngre. För sökande i de övre åldersgrupperna verkar inte högskoleprovet, i lika hög utsträckning som för sökande i de yngre åldersgrupperna, ses som andra chans.

Det är känt att kvinnor har högre betyg än män från gymnasieskolan. Det ser vi också hos de sökande till högskolan. Männen har oftare ett högskoleprov att söka på och gör bättre resultat än kvinnorna. Det kan vara en av anledningarna till att det är en större andel av männen än av kvinnorna som blir antagna till de sökta utbildningarna. Kvinnor konkurrerar delvis ut varandra, bland annat genom att många kvinnor söker utbildningar inom samma område och genom att kvinnor konkurrenskompletterar sina betyg i större utsträckning än männen.

Det är tydligt att det råder större konkurrens i urvalsgrunden betyg än i urvalsgrunden högskoleprov. Mest synligt blir det när vi tittat på vilka meritvärden som krävs för att bli antagen på olika utbildningar. Meritvärdet hänger starkt samman med hur många platser som ska tillsättas per urvalsgrund. Utredningen föreslår att platsfördelningen mellan urvalsgrunderna ska förändras (se avsnitt 10.3.1).

En sak som förvånar är att så pass många av de antagna inte tar den studieplats de blivit erbjudna. Av antagna som inte hade tidigare studier i högskolan avstod 23 procent helt från studier höstterminen 2015 på något svenskt universitet eller högskola. Antagningsprocessen är lång, från den 15 mars till i början av september, och det är uppenbart att förutsättningar och avsikter kan förändras.

7 Kunskap om tillträdet till högskolan

En av utgångspunkterna som utredningen har formulerat för sitt arbete är att förslagen så långt som möjligt ska vara förankrade i forskningen. Det är en fråga om kvalitet. Alltför ofta diskuteras tillträdesfrågor utifrån ett allmänt tyckande och anekdoter om barn, bekanta, bekantas barn och bekantas bekanta har fått eller inte fått plats på högskolan och varför.

I det här kapitlet redogörs för delar av den kunskap som finns om tillträdessystemet och dess olika beståndsdelar. Genomgången gör inte anspråk på att vara heltäckande.

7.1 Tillgängligt underlag

I Sverige finns begränsat med forskning som rör tillträdessystemet, såväl i sin helhet som i de enskilda delarna. Huvuddelen av forskningen har några år på nacken, vilket gör att vi har begränsat med kunskap om de nuvarande bestämmelserna. Den begränsning av forskning som finns i Sverige gör att vi också behöver ta del av forskning i andra länder. Sedan expansionen av den högre utbildningen i Sverige tog fart på riktigt har framför allt forskning om urval och urvalsinstrumentens prognosvärde bedrivits. Det gjordes inte minst i samband med kompetensutredningens arbete i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Kompetensutredningen föreslog då att ett studiefärdighetsprov skulle införas. Ett sådant prov infördes på försök och kom så småningom att utvecklas till högskoleprovet. Även efter högskoleprovets införande 1977 genomfördes prognosstudier som jämförde prestationer mellan dem som hade antagits via betyg respektive högskoleprov. Mellan 1992 och 1995 bedrevs ett prognosprojekt vid Umeå universitet. Bakgrunden var att

högskoleprovet blev ett generellt urvalsinstrument 1991 och att alla därmed kunde använda sitt provresultat i urvalet.[1] Det senaste stora svenska forskningsprojektet om tillträdessystemet i sin helhet var det så kallade VALUTA-projektet (Validering av antagningssystemet), som bedrevs vid Göteborgs respektive Umeå universitet under åren 2001–2005. Vid Umeå universitet bedrivs för närvarande forskning om urvalet generellt och högskoleprovet i synnerhet. Även Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har under senare år publicerat studier som rör urvalet till högskoleutbildning. Utredningen har tagit del av doktorsavhandlingar och olika forskningsartiklar på området.

7.2 Studenters förkunskaper

Det är inte ovanligt att företrädare för universitet och högskolor uttrycker åsikter om studenternas förkunskaper. Ofta handlar det om att förkunskaperna har försämrats, men emellanåt lyfts det också att förkunskaperna inte har försämrats utan snarare förändrats, det vill säga att studenterna kan delvis andra saker i dag än tidigare. Exakt när den här förändringen skulle ha inträtt eller om det rör vissa grupper av studenter mer än andra är dock inte tydligt. I Sverige har vi inte något nationellt system för kunskapsbedömning som gör det möjligt att följa kunskapsutvecklingen i gymnasieskolan över tid. Gustafsson, Cliffordson och Erickson menar i rapporten *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter* att ett sådant system behöver utvecklas. Enligt dem är inte betygen något bra instrument för att följa kunskapsutvecklingen på grund av de problem med likvärdigheten i betygssättningen som finns. Inte heller kan de nationella proven i sin nuvarande utformning fungera för att följa kunskapsutvecklingen. Enligt författarna finns det likvärdighetsproblem också i bedömningen av provsvar och det finns en stor variation i provbetyg från år till år. De internationella undersökningar som genomförs kan inte heller på ett tillfredsställande sätt visa på kunskapsutvecklingen

[1] Det nya högskoleprovet – samband mellan provresultat och prestation i högskolan, rapport 2014-12-19, Umeå universitet.

nationellt.[2] Utredningen för nationella prov föreslår i sitt betänkande *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning* (SOU 2016:25) att en försöksverksamhet med ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering ska inledas. Syftet, som de föreslår, är att ge information om kunskapsutvecklingen på nationell nivå över tid.[3]

I rapporten *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* gör författarna en genomgång av vad man vet om svenska elevers kunskapsutveckling. När det gäller betygen drar författarna slutsatsen att de inte ger någon information om kunskapsutvecklingen över tid. De betygsförändringar som finns, och framför allt inom vissa ämnen, förklaras mer rimligt med betygsinflation i olika ämnen. Nationella utvärderingar av kunskap i olika ämnen har genomförts vid några tillfällen i Sverige, den senaste 2003 av Skolverket (NU03) och den omfattade grundskoleelever. Jämförelser mellan resultaten från 2003 och en motsvarande utvärdering 1992 som det hänvisas till i rapporten visar att resultaten i matematik, naturvetenskap och läsning var sämre 2003 än 1992. När det gäller engelska var resultatbilden mer splittrad och det var därför svårt att dra någon slutsats om resultatet 2003 jämfört med 1992. Författarna konstaterar att det empiriska underlaget om resultatutvecklingen är begränsad. Den nationella utvärderingen och de internationella studierna som till exempel PISA (se avsnitt 7.2.1 nedan) ger dock ett säkrare underlag än vad betygen gör. De menar att ett huvudproblem med dessa utvärderingar och studier är att de endast ger information om utvecklingen inom vissa ämnesområden och endast delar inom dessa områden. De menar dock att det ger en bild av att resultaten inom matematik, naturvetenskap och läsförståelse i grundskolans senare år har försämrats sedan början/mitten av 1990-talet och fram till i alla fall mitten av 2000-talet.[4]

Dåvarande Högskoleverket genomförde 2007 en tematisk studie om studenternas förkunskaper och vilka krav högskolorna ställer.[5] Studien initierades eftersom Högskoleverket ville nyansera den bild

[2] Gustafsson J-E, Cliffordson C, Erickson G Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. SNS Förlag, 2014.
[3] SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.
[4] Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen? IFAU, rapport 2010:13.
[5] Förkunskaper och krav i högre utbildning, Högskoleverket, rapport 2009:16 R.

om studenternas förkunskaper som lärare gav i de ämnes- och programutvärderingar som Högskoleverket genomförde under perioden 2001–2006. Ämnes- och programutvärderingarna visade bland annat att många lärare ansåg att studenterna kunde för lite när de började på högskolan. En majoritet av de lärare som deltog i studien ansåg att studenternas kunskaper hade förändrats under senare år och ofta till det sämre. Lärarna menade att studenterna har svårare att uttrycka sig skriftligt på svenska än tidigare och att de ofta också har svagare matematikkunskaper och ytligare kunskaper i engelska. Men lärare i olika ämnen i högskolan lyfter också att det finns brister i förkunskaperna i andra ämnen, till exempel i fysik och kemi. Annat som framfördes var att studenterna inte i tillräcklig utsträckning hade motivation, ambition eller tog ansvar för sina studier samt att de krävde mycket hjälp och service. Det som framhölls mest var att förkunskaperna varierade mer än tidigare. Det lärarna framhöll som positivt var att studenterna i allmänhet hade blivit bättre på att tala inför andra, samarbeta och hantera datorer.

Lärarna i undersökningen förklarade till stor del de förändrade förkunskaperna med att gymnasiestudierna inte ger tillräckliga kunskaper för högre studier, vilket gäller både ämneskunskaper och andra viktiga färdigheter. Lärarna menade att den gymnasieskola som infördes 1994, och som innebar en större valfrihet för både huvudmän och elever än tidigare, har inneburit en större variation av förkunskaper. Det kunde skilja mycket i kunskaper mellan studenter som hade gått samma program. Även det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet lyftes fram som en orsak till de förändrade och varierade förkunskaperna, liksom att studentgrupperna har förändrats. Man menade att den breddade rekryteringen och det minskade söktrycket som man såg i början av 2000-talet hade inneburit att många antagna hade jämförelsevis låga betyg och även i övrigt sämre meriter jämfört med dem som hade antagits tidigare. Men även det att många högskoleutbildningar hade förändrats bidrog till att elevers kunskaper inte längre matchade högskolans krav.

En uppföljning av studenternas förkunskaper i matematik som har genomförts vid KTH är intressant i det här sammanhanget.[6]

[6] Matematikkunskaperna 2015 hos nybörjarna på civilingenjörsprogrammen och andra program vid KTH – bearbetning av ett förkunskapstest, Lars Brandell, oktober 2015.

Sedan 1997 har samma förkunskapstest i matematik genomförts bland nybörjarna på civilingenjörsprogrammen och några andra program på KTH. Under de tre första åren som provet gavs, 1997–1999, låg de genomsnittliga lösningsfrekvenserna på cirka 55 procent. År 2000 och 2001 försämrades resultatet kraftigt och sjönk till 46 procent i lösningsfrekvens. Under perioden 2003–2011 låg lösningsfrekvensen på mellan 43 och 46 procent för att därefter öka. Resultatet 2015 är det bästa sedan 1999 och låg då på drygt 52 procent. Genomsnittsresultatet varierar dock kraftigt mellan de olika civilingenjörsprogrammen, vilket det har gjort under hela perioden. Resultatet mellan det bästa och det sämsta programmet varierar mellan 71 och 42 procent i lösningsfrekvens. Även spridningen i resultatet inom program är stor, vilket enligt rapporten innebär stora utmaningar för programmen.

7.2.1 Internationella kunskapsundersökningar

Eftersom vi inte har någon nationell undersökning som följer svenska elevers kunskapsutveckling över tid och inte heller de nationella proven är konstruerade så att resultat går att jämföra över tid, är de internationella kunskapsundersökningarna det vi har att utgå ifrån. En sådan är OECD:s kunskapsundersökning PISA (*Programme for International Student Assessment*), som mäter 15-åringars, det vill säga elever i årskurs 9, kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. PISA genomförs vart tredje år och den senaste undersökningen genomfördes 2015. PISA mäter kunskaper och färdigheter utifrån ett internationellt ramverk som har tagits fram av experter på området. Stor vikt läggs vid elevernas förmåga att sätta in kunskaper i ett sammanhang. PISA är sålunda inte i första hand en utvärdering av elevers kunskaper i relation till de deltagande ländernas kursplaner.[7]

Resultatet från PISA 2012 visade att svenska 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap hade försämrats i jämförelse med andra OECD-länder. För första gången presterade svenska elever under OECD-genomsnittet inom alla tre områden. Sett över tid hade svenska 15-åringars genomsnittliga resultat för-

[7] PISA 2015, Skolverket, rapport 450, 2016.

sämrats mest jämfört med alla andra OECD-länder.[8] PISA-undersökningen från 2015 visar på en annan bild. Av den framgår att svenska 15-åringar presterar på OECD-genomsnitt i naturvetenskap och matematik och på en högre nivå i läsförståelse. I både läsförståelse och matematik har den genomsnittliga resultatnivån bland svenska elever förbättrats jämfört med PISA 2012, men resultatnivån ligger fortfarande på en lägre nivå jämfört med PISA 2000 respektive PISA 2003, vilka båda utgör basår för respektive kunskapsområde. Resultatet i naturvetenskap har inte förändrats signifikant jämfört med 2012. Sveriges relativa förbättring är tydligare än den absoluta. Det är en kombination av att Sveriges resultat till viss del förbättrats i poäng, samtidigt som OECD-genomsnittet har sjunkit, framför allt i naturvetenskap.

I PISA används även sju olika likvärdighetsindikatorer, bland annat betydelsen av elevens egen socioekonomiska bakgrund för resultaten, uttryckt som effektstorlek respektive styrka, betydelsen av skolans socioekonomiska sammansättning för en elevs resultat och skillnader mellan skolor i socioekonomisk sammansättning (skolsegregation). Jämfört med PISA 2006 har likvärdigheten i Sverige försämrats när det gäller fem av sju indikatorer och ingen av indikatorerna visar på en förbättring. Ett resultat är att familjebakgrund nu har en större betydelse i Sverige än i ett genomsnittligt OECD-land.[9]

En annan internationell kunskapsundersökning är TIMSS Advanced (*Trends in International Mathematics and Science Study*). TIMSS Advanced är den enda internationella kunskapsmätningen i gymnasieskolan och testar kunskaperna i avancerad matematik och fysik bland elever. I Sverige deltar ett urval av elever som läser minst kurserna matematik 4 eller fysik 2 på naturvetenskaps- och teknikprogrammet. Den senaste undersökningen genomfördes 2015. Första gången Sverige deltog var 1995. Då presterade svenska gymnasieelever bland de högsta i fysik och genomsnittligt i matematik. År 2008 visade resultaten att elevers kunskaper försämrats kraftigt. I undersökningen 2015 har de svenska gymnasieelevernas resultat förbättrats i avancerad matematik men försämrats i fysik jämfört

[8] PISA 2012, sammanfattning av rapport 398, 2013.
[9] PISA 2015, Skolverket, rapport 450, 2016.

med undersökningen 2008. De svenska eleverna presterar lägre än genomsnittet i matematik och i nivå med genomsnittet i fysik.[10]

7.3 Övergripande om urvalet

I forskningen om antagningssystem, inte bara i Sverige utan också på andra håll, studeras framför allt de instrument som används för att välja ut de sökande som ska få en plats på en viss utbildning. Urvalsinstrumentens validitet, det vill säga att de mäter det som de är avsedda att mäta, och reliabilitet, det vill säga tillförlitligheten i mätningen, är viktiga kvalitetsindikatorer. Begreppet validitet innehåller en rad olika aspekter. Forskningen fokuserar särskilt på den prognostiska validiteten, det vill säga hur väl ett urvalsinstrument kan förutsäga en persons framgång i kommande studier och rangordna sökande utifrån detta. Studieframgången mäts ofta i hur många poäng en student ”producerar” och i vilken mån studenten slutför sin utbildning inom avsatt tid. Sedan slutet av 1980-talet och början av 1990-talet har validitetsbegreppet utvidgats till att omfatta mer än bara prognosförmåga. En viktig aspekt, som forskare på området numera diskuterar allt mer och framför allt i USA, är vilka effekter bland annat urvalsprov har på till exempel provdeltagarna och på det system där provverksamheten ingår. Sådana effekter kan innefatta vilka signaler provet skickar till olika grupper och hur det påverkar elevers ansträngningar i gymnasieskolan.[11]

Wolming diskuterar i sin artikel *Ett rättvist urval?* begreppet rättvisa i samband med urval till högskoleutbildning. Enligt artikeln kan fördelningen av utbildningsplatser göras utifrån olika principer: den egalitära (alla har lika stor rätt till platserna), den utilitaristiska (platserna fördelas för att maximera samhällelig nytta) och den meritokratiska (platserna fördelas utifrån meriter). Det svenska systemet är i huvudsak ett meritokratiskt system, det vill säga utbildningsplatser fördelas i huvudsak utifrån meriter. Men det finns även andra principer som styr, till exempel nämner Wolming strävan att minska den sociala snedrekryteringen.[12]

[10] Skolverkets webbplats: www.skolverket.se
[11] Högskoleverkets tillträdesråds synpunkter på fortsatt arbete med tillträdesfrågorna, 2012.
[12] Wolming S, Ett rättvist urval? Pedagogisk forskning i Sverige, 1999.

Wedman lyfter i en rapport från 2000[13] att det är svårt att förklara sambandet mellan resultat från ett urvalsinstrument och kommande studieprestationer i högskolan. Enligt rapporten beror studieframgången till 60–75 procent av annat än det som betyg eller högskoleprovet mäter. Wedman menar att vi inte är särskilt mycket hjälpta av att veta betygen eller resultatet på högskoleprovet för att vi ska kunna uttala oss om hur det senare kommer att gå i högskolan. Samtidigt menar han att högskoleprov och betyg utgör de i särklass bästa instrumenten i detta avseende.

I rapporten *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* undersöker författarna sambandet mellan olika urvalsinstrument och sannolikheten att uppnå en kandidatexamen inom fem år. De fann ett mycket starkt samband mellan gymnasiebetyg och studieframgång. Cirka 35 procent av studenterna med de lägsta gymnasiebetygen och drygt 90 procent av studenterna med de högsta betygen hade tagit en kandidatexamen efter fem år. Sambandet mellan högskoleprovsresultat och studieframgång, kontrollerat mot betyg, är svagt. Författarna menar att man måste beakta att de allra flesta som skriver högskoleprovet också har betyg och att de samvarierar på olika sätt. Men i praktiken spelar inte urvalsinstrumenten så stor roll menar författarna. De har undersökt vad som skulle hända om högskoleprovet helt slopades och endast betyg användes. Då skulle knappt 81 procent av studenterna ta en examen från högskolan inom fem år. Om man i stället skulle anta alla på högskoleprovsresultat skulle motsvarande siffra vara 76 procent.[14]

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) kom i januari med en statistisk analys om lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation.[15] I den analyseras avhopp och studieprestation (avklarade högskolepoäng det första läsåret) i relation till studenternas förkunskaper (betyg från gymnasieskolan). Av analysen framgår bland annat att studenter med höga betyg från gymnasieskolan hoppar av högskoleutbildningar i betydligt lägre grad än studenter med låga betyg. Det är tydligt på de flesta undersökta utbildningar (lärar-, förskollärar-, sjuksköterske- och civilingenjörsutbildningar),

[13] Wedman I, Behörighet, rekrytering och urval – om övergången från gymnasieskola, Högskoleverket 2000.
[14] Björklund A, Fredriksson P, Gustafsson J-E och Öckert B, Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen? IFAU, rapport 2010:13.
[15] Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation, UKÄ, 2017-01-23/1.

men särskilt på ämneslärarutbildningen. När det gäller sambanden mellan gymnasiebetygen och studieprestation, klarar studenterna med de högsta betygen sig väl på alla utbildningar och tar i genomsnitt 56–60 högskolepoäng under det första året. Studenter med lägre betyg klarar studierna i olika grad på olika utbildningar. Svårast att klara studierna har de med låga betyg på civilingenjörs- och ämneslärarutbildningarna, medan studenterna på sjuksköterske- och förskollärarutbildningarna klarar sig betydligt bättre. UKÄ menar att det sannolikt indikerar att kraven för att uppnå godkänt betyg varierar mellan olika högskoleutbildningar.

Inom VALUTA-projektet genomfördes studier för att jämföra hur studenter presterar i högskolan beroende på inom vilken urvalsgrund de har blivit antagna. Svensson (2004)[16] studerade hur de som blivit antagna på olika grunder presterade efter det första studieåret på civilingenjörsutbildningen. Han fann en tydlig skillnad mellan betygs- och högskoleprovsantagna: de betygsantagna hade i genomsnitt klarat av drygt fyra poäng (sex högskolepoäng enligt nuvarande system) mer. I de fortsatta studierna fortsatte denna grupp i högre utsträckning utbildningen, de producerade fler poäng och avlade oftare examen. Liknande skillnader, men inte lika stora, hittade Svensson och Nielsen (2005b)[17] på juristutbildningen. Cliffordson och Askling (2006)[18] genomförde en studie på läkarutbildningen där de jämförde antagna på tre olika grunder: betyg, högskoleprov och särskild antagning. Avbrott och uppehåll var ungefär dubbelt så vanliga bland dem som hade antagits via högskoleprovet jämfört med betygsantagna. De betygsantagna hade också tagit i genomsnitt 12 poäng (18 högskolepoäng enligt nuvarande system) mer än de högskoleprovsantagna under hela utbildningen. Det var också en större andel av de betygsantagna som hade fullgjort studierna efter 11 terminer.

Den dåvarande Tillträdesutredningen menade i sitt betänkande *Tre vägar till den öppna högskolan* (SOU 2004:29) att det förutom goda förkunskaper finns andra förutsättningar som bör uppnås för

[16] Svensson A, Gymnasiebetyg eller högskoleprov som urvalsinstrument? Fallet civilingenjörsutbildningarna. Pedagogisk forskning i Sverige, 2004.
[17] Svensson A och Nielsen B, Vilka kommer in på juristutbildningen och hur klarar man studierna? Pedagogisk forskning i Sverige, 2005b.
[18] Cliffordson C och Askling B, Differens grounds for admission: Its effects on recruitment and achievement in medical education. Scandinavian Journal of Educational Research, 2006.

studieframgång, nämligen motivation, en god studiesocial situation och att högskolan har förmåga att bemöta och ta hand om studenten. Utredningen menade att goda förkunskaper till en viss utbildning är nödvändiga, men inte tillräckliga förutsättningar för framgångsrika studier. [19]

Ytterligare studier inom VALUTA-projektet[20] visade att olika urvalsmetoder påverkar olika gruppers möjligheter att antas till olika utbildningar. Bland annat ger högskoleprovet fördelar för svenska män med en högre social bakgrund vid antagning till läkarutbildning. Kvinnor, sökande från arbetarhem och sökande med utländsk bakgrund missgynnades av högskoleprovet i antagningen till civilingenjörs- och juristutbildning. En studie visar också att män från högre socialgrupper i störst utsträckning har dragit nytta av alternativa vägar, här nämns komvux och högskoleprovet, in i högskolan.

7.4 Vad vet vi om betygen som urvalsinstrument?

7.4.1 Övergången från relativa till målrelaterade betyg

Det relativa, eller normrelaterade, betygssystem som fanns fram till 1994 hade som ett av sina huvudsakliga syften att rangordna sökande till nästa utbildningsnivå. Det relativa systemet var kritiserat på olika sätt, bland annat för att lärarna var alltför bundna vid procentsatserna för fördelningen av de olika betygen, att eleverna jämfördes med varandra i betygssättningen och att betygen därmed inte sa något om elevens prestation.[21]

Betygsfrågan utreddes i nästan 20 år innan det målrelaterade betygssystemet ersatte det relativa 1994. I samband med det uttrycktes farhågor om att det skulle bli svårt att använda de nya betygen för rangordning till nästa utbildningsnivå eftersom de skulle sättas

[19] SOU 2004:29 Tre vägar till den öppna högskolan, s. 83–84.
[20] Cliffordson C, Selection effects on applications and admissions to medical education with regular and step-wise admission procedures. Scandinavian Journal of Educational Research, 2006; Svensson A och Nielsen B, Toppresultat men ej antagen till högskolan. Studier av takeffekt hos gymnasiebetyg och högskoleprov. IPD-rapport nr 2005:08, 2005a; Berggren C, Influence from Additional Paths on Entrance to Higher Education – Gender and Class Perspectives.
[21] Tholin J, Att kunna klara sig i ökänd natur. En studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system. Högskolan i Borås, 2006.

på elevers prestationer utifrån fastställda mål. Det skulle i teorin kunna innebära att alla elever får samma betyg. Studier som genomfördes inom VALUTA-projektet visar dock att de målrelaterade betygen har en förmåga att rangordna sökande som är likvärdig de relativa betygen. Skolverket visar också i sin rapport *Mellan myt och verklighet* (2004) att det empiriska utfallet av betyg för elever som lämnade gymnasieskolan våren 2003 är näst intill normalfördelat. Skolverket menar att det som är viktigt är rangordningsförmågan hos den genomsnittliga betygspoängen och inte hos ett enskilt betyg.

När det gäller likvärdigheten hos de målrelaterade betygen, har flera studier visat att det målrelaterade systemet är förknippat med bristande likvärdighet i betygssättningen över tid och mellan lärare, skolor och kommuner.[22] Skolverket kom i april 2016 med en utvärdering av den betygsskala som infördes i samband med Gy 2011.[23] I utvärderingen studeras bland annat likvärdigheten i betygssättningen mellan olika skolor. Skolverket menar att utifrån det empiriska underlag som finns är den mest rimliga tolkningen att likvärdigheten i betygssättningen i jämförelse mellan skolor snarare har försämrats än förbättrats efter införandet av de nya kunskapskraven och den nya betygsskalan. Skolverket menar i sin rapport att det förmodligen inte är för att lärare håller på att anpassa sig till de nya kunskapskraven och den nya betygsskalan. Myndigheten har observationer för gymnasieskolan för fyra år och menar att det måste anses vara en ganska lång tid för lärare att anpassa sig till det nya. Myndigheten anser inte heller att den större skillnaden kan förklaras genom att själva betygsskalan har fått fler steg.

7.4.2 Betygens förmåga att förutsäga studieframgång

Även om både betygen och resultatet på högskoleprovet förklarar en relativt liten del av den framtida studieframgången, har betygen den bästa förmågan att kunna förutsäga studieframgång.[24]

[22] Se Cliffordson, 2004a; Tholin, 2006; Fredriksson & Vlachos, 2011, Klapp Lekholm & Cliffordson, 2008; Vlachos, 2010; Wikström och Wikström, 2005.
[23] Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, Skolverket, 2016.
[24] Se bland annat Atkinson & Geiser, 2009; Cliffordson, 2004 b, 2008.

I en avhandling från Göteborgs universitet[25] undersöks bland annat varför betygen har en bättre prognosförmåga att förutsäga framtida studieresultat än urvalsinstrument som testar begåvning och kapacitet för studier, dit bland annat högskoleprovet hör. Thorsen har framför allt undersökt inflytandet av kognitiva, sociala och beteendemässiga aspekter på betyg och betydelsen av dem för betygens prognosförmåga. Hon fann att både ämnesspecifika och sociala och beteendemässiga aspekter bidrar till att förklara betygens prognosförmåga. Till de senare aspekterna hör sådant som intresse, motivation, studievanor och självdisciplin. Det är också i linje med tidigare forskning. Ytterligare en aspekt som påverkar betygens prognosförmåga positivt är att de mäter prestationer över en lång period. De baseras också på olika sorters bedömningar som är gjorda av flera olika lärare i olika ämnen, vilket kan vara ytterligare en bidragande orsak till prognosförmågan.

Det finns i det nuvarande regelverket inslag som kan påverka betygens prognosförmåga negativt. Cliffordson (2004b)[26] genomförde inom ramen för VALUTA-projektet en prognosstudie bland personer som avslutade gymnasieskolan 1997–2000 och som sökte till läkar- och civilingenjörsutbildningar. Syftet var bland annat att undersöka innebörden av konkurrenskomplettering, det vill säga att i efterhand höja betyget i en kurs som man redan har ett betyg i. Hon kunde i den studien se att betygsförändringar som en följd av kompletteringar bestod av ”tomma” betygsenheter som inte svarade mot bättre resultat inom högskoleutbildningarna. Ett annat inslag som skulle kunna påverka betygens prognosförmåga negativt är meritpoängen. Någon forskning som omfattar meritpoäng finns inte, men Gustafsson, Cliffordson och Erickson[27] menar att det finns goda skäl att anta att även meritpoängen försämrar betygens prognosförmåga och hänvisar till både svensk och internationell forskning. Betygens prognoskraft ligger till stor del i de prestationer som ligger bakom en höjning av betyget ett eller flera steg på betygsskalan. Det krävs, menar de, en betydligt större prestations-

[25] Thorsen C, Dimensionality and Predicitive validity of school grades: The relative influence of cognitive and social-behavioral aspects, Göteborgs universitet, 2014).
[26] Cliffordson C, De målrelaterade betygens prognosförmåga. Pedagogisk forskning i Sverige.
[27] Gustafsson J-E, Cliffordson C och Erickson G, Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter, SNS Utbildningskommission, 2014.

förmåga att höja jämförselsetalet 2,5 poäng genom högre betyg i ett antal kurser än att välja kurser som ger 2,5 extra poäng genom att bara få godkänt i dem. De pekar också på forskning som visar att prestationsförmåga, i form av motivation, intresse och idoghet är egenskaper som bidrar till betygens prognoskraft tillsammans med kunskaper och färdigheter. De menar att meritpoängen inte ger motsvarande information om förväntade studieprestationer eftersom det räcker med godkänt betyg på en meritkurs för att få extra poäng att addera till jämförelsetalet. Det innebär att det blir mer osäkert om det är de sökande med bäst förutsättningar att framgångsrikt genomföra utbildningen som antas. De argumenterar för att eftersom det räcker med att få godkänt i meritkurser för att få meritpoäng leder det också till negativa signaleffekter.

I rapporten *Urval till högre utbildning – Påverkas betygens prediktionsvärde av ålder?*[28] undersöker författarna om och i så fall hur gymnasiebetygen som urvalsinstrument påverkas av tid. De undersöker sambandet mellan betyg och prestation i högskolan[29] och jämför sedan sökande i olika åldrar. De internationella studier som har gjorts visar, enligt Wikström och Wikström, ingen konsensus när det gäller ålders betydelse för studieprestationer i högskolan. När det gäller studier om huruvida betygens förmåga att förutsäga studieframgång förändras över tid, hänvisar författarna till en studie som rör urval till amerikanska masterutbildningar i ekonomi. Resultaten från den visar att sambandet mellan tidigare betyg och hur studenten presterade på masterutbildningen det första året minskade ju större tidsskillnaden var. I Wikström och Wikströms egen studie framgår det att korrelationen mellan betyg och poängproduktion varierar beroende på skillnaden i tid mellan när gymnasiebetyget har utfärdats och tidpunkten då högskolestudier påbörjas. Betygens förmåga att förutsäga studieframgång är relativt sett god för de yngre studenterna, medan den för äldre studenter är lägre och dessutom inte statistiskt signifikant. De fann även att korrelationen mellan betyg och poängproduktion var starkare efter ett år än efter fem år. Författarna uppmanar dock till försiktighet när det gäller tolkningen av resultatet. En tolkning som de själva vill framhålla är att betygens

[28] Wikström C och Wikström M, Urval till högre utbildning – Påverkas betygens prediktionsvärde av ålder?, IFAU, rapport 2012:21.
[29] Med prestation avses här antal högskolepoäng efter det första respektive det femte studieåret.

prognosförmåga försämras över tid, men de menar samtidigt att det skulle kunna vara så att betygen till exempel mäter olika saker över tid. Några frågor som författarna menar att deras studie lyfter är bland annat om endast högskoleprovet ska användas för sökande som uppnått en viss ålder. Beroende på vilket syftet med urvalet är kan den nuvarande modellen med giltiga betyg ”för all framtid” behöva justeras.

7.4.3 Finns betygsinflation?

Några tidigare studier[30] visar att det finns en betygsinflation, det vill säga att betygsutvecklingen inte motsvaras av en kunskapsutveckling bland eleverna i samma utsträckning.[31]

Skolverket hänvisar i sin PM till interna analyser som myndigheten har gjort och som visade en påtaglig ökning av den genomsnittliga betygspoängen i gymnasieskolan mellan 1997 och 2002. Därefter är betygsnivån ganska stabil. Analyser som Gustafsson och Cliffordson presenterade vid ett forskarseminarium i september 2010 visade på en kraftig ökning av betygmedelvärden under perioden 1997–2003. De såg även en viss ökning för de högre betygsstegen efter 2003. Skolverket har därefter tittat på kunskapsutvecklingen genom att studera resultaten i olika utvärderingar och studier och konstaterar att de sammantaget visar en annan bild av den faktiska kunskapsutvecklingen än vad betygsutvecklingen gör. Skolverket bedömning är att betygsinflation har förekommit sedan de målrelaterade betygen infördes på 1990-talet. De menar att betygsinflationen har varit påtaglig i gymnasieskolan fram till 2003 och obetydlig därefter. Enligt Skolverket kan betygsstegringen delvis förklaras av ändrade förutsättningar för betygssättningen. Dit hör bland annat införandet av ett MVG-kriterium.

Skolverket skriver i en rapport från 2016 att det förekom betygsinflation även i det tidigare relativa betygssystemet. Vidare menar Skolverket i samma rapport att det är för tidigt att uttala sig specifikt om någon eventuell ökning eller minskning av betygs-

[30] Se Cliffordson (2004b); Wikström och Wikström (2005).
[31] Betygsinflation – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen, Skolverkets PM 2012-03-29.

inflation i och med införandet av en ny betygsskala och nya kunskapskrav.[32]

Jonas Vlachos har på uppdrag av Konkurrensverket analyserat hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor.[33] Han finner att det inte finns några stora skillnader i hur fristående och kommunala skolor sätter betyg. Han menar dock att de fristående skolorna kring sekelskiftet var generösa i sin betygssättning. Hans analys visar att den ökade konkurrensen mellan skolor i viss mån har bidragit till betygsinflationen under de senaste 10–15 åren. Det gäller både den konkurrens som beror på friskolornas expansion och den som finns mellan kommunala skolor. Effekten av konkurrens är liten, men Vlachos menar att resultaten kan vara underskattade, bland annat därför att det inte finns något objektivt kunskapsmått att jämföra betygen med. Han menar att det är svårt att åtgärda problemen med betygsinflation genom att minska konkurrensen mellan skolor. Dessutom är konkurrensen en bidragande orsak medan huvudförklaringen troligtvis finns i själva betygssystemet och dess bristande förankring. Det bör man i stället åtgärda genom ett förhållandevis heltäckande system av centralt rättade prov. Vlachos menar också att betygsinflation är allvarligt då den tenderar att göra betygssättningen mindre likvärdig och också minskar betygens värde och legitimitet som urvalsinstrument till fortsatta studier. Det menar Vlachos är bekymmersamt då betygen verkar vara överlägsna som urvalsinstrument. Betygsinflationen har också effekter på elevernas kunskapsnivå eftersom det finns tendenserar till att eleverna lär sig mindre om det är lättare att uppnå höga betyg.

7.4.4 Skolverkets uppföljning av betyg och studieresultat i gymnasieskolan

Skolverket redovisar årligen en uppföljning av betyg och studieresultat i gymnasieskolan. Den senaste omfattar 2016.[34] I uppföljningarna ingår genomströmning, studieresultat och betyg. I den nu

[32] Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning, Skolverket 2016.
[33] Vlachos J, Betygets värde – En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor. Konkurrensverket, rapport 2010:6.
[34] Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016, Skolverket, 2016-12-20.

aktuella uppföljningen är det den tredje årskullen som går ur den reformerade gymnasieskolan, Gy 2011, som följs upp.

Uppföljningen visar att det var en större andel elever som fick slutbetyg i det gamla systemet jämfört med andelen som fått en examen i det nya systemet. Genomströmningen, mätt i examen i Gy 2011 respektive slutbetyg i den tidigare gymnasieskolan, är 3–4 procentenheter lägre nu. Den nya gymnasieexamen kräver mer av eleven än vad som krävdes för att få ett slutbetyg. Nu krävs att 2 250 poäng av 2 500 poäng är godkända, för slutbetyg krävdes att eleven hade blivit betygssatt i samtliga kurser på sammanlagt 2 500 poäng.

Examen inom 3 år

År 2016 var andelen som tagit examen inom tre år från något av de nationella programmen i gymnasieskolan 74,2 procent. För de högskoleförberedande programmen, som hör till de nationella programmen tillsammans med yrkesprogrammen, var motsvarande siffra 75,8 procent. Det var drygt 70 procent som hade tagit examen från ett yrkesprogram inom tre år. Jämfört med 2015 är det en något högre andel som tagit examen inom tre år, då var andelen 73,7 procent. Det har varit en ökning både på de högskoleförberedande programmen och på yrkesprogrammen.

Uppföljningen visar att kvinnor i högre utsträckning än män uppnår examen inom tre år. På ett högskoleförberedande program var andelen kvinnor 79,1 procent, medan den för männen var 72,2 procent. Det finns också ett samband mellan en elevs studieresultat och föräldrarnas utbildningsnivå. Elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning uppnår i högre grad gymnasieexamen jämfört med andra elever. Bland de elever som började gymnasieskolan hösten 2013 fick knappt 75,1 procent av dem vars föräldrar hade eftergymnasial utbildning examen efter tre år. Motsvarande siffra för elever med föräldrar med gymnasial utbildning var 62,9 procent och för elever med föräldrar med förgymnasial utbildning 32,9 procent. Om man också tittar på hur många elever som tar examen efter fyra och efter fem år, tillkommer några procentenheter. Av de elever som började ett nationellt program 2011 hade 71,4 pro-

cent tagit examen inom tre år. Inom fyra år var motsvarande andel 77 procent och inom fem år 77,6 procent.

Andel elever som går ut med grundläggande behörighet

Skolverket har också följt upp hur stor andel av de sökande på ett nationellt program som går ut som har grundläggande behörighet till högskolan.[35] Av de elever som slutförde gymnasieskolan våren 2016 hade 72 procent uppnått kraven för grundläggande behörighet. Motsvarande siffra för våren 2015 var 71 procent och för våren 2013, då sista årskullen från den gamla gymnasieskolan gick ut, 87 procent. De som går ut ett yrkesprogram uppnår inte automatiskt kraven för grundläggande behörighet, vilket alla gjorde i den gymnasieskola som var före Gy 2011. Det var också en betydligt lägre andel som gick ut med grundläggande behörighet från ett yrkesprogram än från ett högskoleförberedande – 41 procent. Utöver elever på de riksrekryterande utbildningarna, som till exempel estetisk spetsutbildning och idrottsutbildning, är det framför allt elever på Vård och omsorg och Barn och fritid som går ut med grundläggande behörighet, 71 respektive 63 procent.

Genomsnittlig betygspoäng

I Skolverkets rapportering ingår en uppföljning av den genomsnittliga betygspoängen.[36] För alla elever som gick ut ett nationellt program våren 2016 låg den på 14,1 av totalt 20,0. Våren 2013, sista årskullen som gick ut den gamla gymnasieskolan, var den genomsnittliga betygspoängen 14,0. Det är skillnad på genomsnittlig betygspoäng mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram. För de högskoleförberedande programmen låg genomsnittet på 14,6 medan det låg på 13,0 för yrkesprogrammen. Det högsta genomsnittet hade eleverna som gick ut naturvetenskapsprogrammet – 15,6. Skillnaderna i betygsgenomsnitt perioden 2014–2016 har varit marginella.

[35] Ibid.
[36] Ibid.

Kvinnor har generellt högre studieresultat än män. Den genomsnittliga betygspoängen för de kvinnor som slutförde gymnasieskolan våren 2016 var 14,7. Motsvarande för männen var 13,6. Det finns också skillnader i genomsnittlig betygspoäng utifrån föräldrarnas utbildningsnivå. Högst betygspoäng hade elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning – 14,7. Motsvarande siffra för elever med föräldrar med gymnasial utbildning var 13,4 och för elever med föräldrar med förgymnasial utbildning 12,5. På samma sätt påverkar om man har svensk eller utländsk bakgrund. Elever med svensk bakgrund hade våren 2016 en genomsnittlig betygspoäng på 14,3 medan den för elever med utländsk bakgrund låg på 13,2. Kvinnor med svensk bakgrund hade den högsta betygspoängen, medan män med utländsk bakgrund hade den lägsta. Det var ingen skillnad mellan kvinnor med utländsk bakgrund och män med svensk bakgrund. Män med utländsk bakgrund hade ökat sin genomsnittliga betygspoäng med 0,2 poäng mellan 2015 och 2016.

Uppgifter som utredningen har fått av Skolverket visar att det endast var 148 avgångselever våren 2016 som hade A i alla kurser. Det motsvarade 0,18 procent av samtliga avgångelever det året. Våren 2015 var andelen 0,15 procent. Våren 2013 var det 0,85 procent av dem som fick slutbetyg som hade MVG i alla kurser.

7.5 Vad vet vi om högskoleprovet som urvalsinstrument?

Av det underlag som vi har tagit del av verkar det som att allmänna studiefärdighetsprov motsvarande högskoleprovet är ovanliga.[37] Många länder använder i stället andra typer av prov, som är mer kopplade till skolämnen. Det kan antingen vara examensprov från motsvarande vår gymnasieskola eller särskilda inträdesprov för att kunna antas till universitet och högskolor. De allmänna studiefärdighetsproven har generellt en sämre prognosförmåga än betyg och kunskapsprov, vilket olika studier visar. Resultat från studier av högskoleprovet före den senaste förändringen 2011 har visat på en betydligt sämre prognosförmåga än betygens. Bland annat visade

[37] Högskoleverkets tillträdesråds synpunkter på fortsatt arbete med tillträdesfrågorna, 2012.

en studie av Cliffordson och Askling (2006)[38] att avbrott och studieuppehåll är dubbelt så vanligt bland dem som är antagna via högskoleprov jämfört med dem som är antagna via betyg. Särskilda studier som omfattat antagning till civilingenjörs- och juristutbildningarna har visat på samma mönster.[39] De här resultaten är i linje med vad studier som presenteras ovan under avsnittet om betygsurvalet har visat.

Umeå universitet har genomfört en utvärdering av det högskoleprov som infördes hösten 2011.[40] Utvärderingen genomfördes efter två provtillfällen – hösten 2011 och våren 2012. Det är framför allt två studier i den utvärderingen som är intressanta i det här sammanhanget – en om skillnader i provresultat på gruppnivå och en om samband mellan provresultatet och betyg. Umeå universitet har även genomfört en studie med de huvudsakliga syftena att undersöka sambandet mellan poäng från nya högskoleprovet och studieprestation i högskolan och att jämföra detta samband med motsvarande för poäng från det gamla högskoleprovet.[41]

Vid Umeå universitet har det också gjorts några studier om strategier, motivation och testängslan kopplat till högskoleprovet. En studie från 2016[42] visade bland annat att högpresterande på högskoleprovet använde sig av framgångsrika strategier i högre grad än lågpresterande. Lågpresterande kände större testängslan än högpresterande, medan högpresterande var något mer motiverade än lågpresterande.

Skillnader i provresultatet på gruppnivå

De resultat som har framkommit i Umeå universitet utvärdering av högskoleprovet från 2013[43] av skillnader i prestationer på provet utifrån olika bakgrundsfaktorer kan sammanfattas på följande sätt:

[38] Cliffordson C och Askling B, Different grounds for admission: Its effects on recruitment and achievement in medical education. Scandinavian Journal of Educational Research, 2006.
[39] Se Svensson, 2004; Svensson, Gustafsson och Reuterberg 2001.
[40] Det nya högskoleprovet – Några valideringsstudier, Umeå universitet rapport 2013-10-01.
[41] Lyrén P-E, Rolfsman E, Wedman J, Wikström C och Wikström M, Det nya högskoleprovet – samband mellan provresultat och prestation i högskolan, Umeå universitet, rapport 2014-12-19.
[42] Stenlund, T., Eklöf, H., & Lyrén, P-E. (2017). Group Differences in Test-Taking Behaviour: An example from a High-Stakes Testing Program. Assessment in Education: Principles, Policy & Practice, 24(1), 4–20. DOI: 10.1080/0969594X.2016. 1142935.
[43] Det nya högskoleprovet – Några valideringsstudier, Umeå universitet rapport 2013-10-01.

- *Kön:* män har högre poäng på både den kvantitativa och den verbala delen jämfört med kvinnor. Könsskillnaderna i totalpoängen på det nya provet är större än på det gamla. Det beror på att antalet kvantitativa uppgifter har utökats. Könsskillnaderna på delprovsnivå (det kvantitativa respektive verbala delprovet) är ungefär desamma som i det tidigare provet.
- *Ålder*: det är den äldsta åldersgruppen, 40 år och äldre, som har det högsta medelvärdet på provet i sin helhet. Det beror på att den verbala delen har ett starkt samband med ålder. Provtagare i den yngsta åldersgruppen, 20 år och yngre, har det högsta medelvärdet på den kvantitativa delen.
- *Föräldrars utbildningsnivå:* båda provdelarna visar ett starkt samband mellan föräldrars utbildningsnivå och resultatet. Ju högre utbildningsnivå, desto bättre resultat. Skillnaden är något större på den kvantitativa delen.
- *Egen utbildningsbakgrund:* de provdeltagare som har gått naturvetenskapligt program har klart högst poängmedelvärde på båda provdelarna. Lägst har provdeltagare som har gått utbildning med inriktning mot barn/fritid, handel/administration, hotell/restaurang och livsmedel.
- *Svensk/utländsk bakgrund:* provtagare med båda föräldrarna födda i Sverige och som själv är född i Sverige har överlag bättre resultat på högskoleprovet än dem med utländsk bakgrund. Störst är skillnaden på den verbala delen, medan variationen mellan olika delprov är större på den kvantitativa delen. Den största betydelsen för resultatet har föräldrarnas ursprung. Då spelar det mindre roll om man själv är född i Sverige eller i ett annat land.

Den absolut största betydelsen av olika faktorer är den egna studieinriktningen på gymnasieskolan. Elever på program som är högskoleförberedande, framför allt det naturvetenskapliga programmet, har de högsta resultaten på högskoleprovet. Valen till gymnasieskolan påverkas i sin tur av olika faktorer, såsom föräldrarnas utbildningsnivå, kön m.m. Även föräldrarnas utbildningsnivå har stor betydelse för prestationen på högskoleprovet. Skillnaderna i prestationer på högskoleprovet i den nya sammansättningen är ungefär desamma som i det tidigare provet.

Samband mellan provresultat och betyg

När det gäller samband mellan provresultat och betyg stämmer resultaten väl överens med resultaten från studier på det gamla provet. Korrelationen, eller sambandet, mellan den totala normerade poängen på högskoleprovet och jämförelsetalet från gymnasiebetygen är cirka 0,5, vilket är samma som i det gamla provet. En sammanfattning av resultaten från Umeå universitets utvärdering från 2013 är:

- Män har generellt ett lägre jämförelsetal (betygssnitt) men ett högre resultat på högskoleprovet än kvinnor. Män har också högre kursbetyg (kurserna Matematik A och B respektive Engelska A och B) och högre betyg på nationella prov (kurserna Matematik A och B respektive Engelska A och B).
- Umeå universitet drar slutsatsen att åtminstone en del av de könsskillnader som förekommer på högskoleprovet beror på skillnader i förkunskaper. De utgår då ifrån att resultatet på de nationella proven är ett tecken på detta. Det spelar också roll att det är prov som används vid båda mätningarna.
- De provdeltagare som har utländsk bakgrund har svårare att konkurrera med ett högskoleprovresultat i jämförelse med provdeltagare med svensk bakgrund än vad de har med betyg.
- Ålder slår igenom som bakgrundsfaktor i alla jämförelser mellan resultat på högskoleprovet och betyg. Överlag har äldre provdeltagare lägre betyg, men högre resultat på högskoleprovet.

I rapporten resonerar också författarna kring högskoleprovet som en andra chans och vilka det är som har större möjligheter att kunna konkurrera med ett högskoleprovsresultat jämfört med sitt jämförelsetal från gymnasieskolan. Deras resultat visar övergripande att för framför allt män, äldre provtagare och i viss mån provdeltagare med svensk bakgrund får provet en roll som en andra chans.

Samband mellan provresultat och prestation i högskolan

I rapporten om sambandet mellan resultat på det nya högskoleprovet och prestationer i högskolan från 2014[44], studeras sambandet mellan resultat på högskoleprovet och prestation i högskolan. Det vill säga det som kallas prediktiv validitet eller provets prognosförmåga. I rapporten definieras studieprestation som antalet poäng i relation till hur många poäng man är registrerad för.

- Det samband som finns mellan provresultat och prestation i högskolan är genomgående högre för det nya provet jämfört med det gamla.
- Prognosförmågan varierar mellan de undersökta yrkesprogrammen. Starkaste sambandet mellan resultatet på provet och prestation i högskolan har hittats för agronom-, biomedicinsk analytiker- och receptarieutbildning. Det har inte varit möjligt att visa på några samband för läkar- och socionomutbildning. För övriga sex yrkesprogram som studerats (civilekonom-, civilingenjörs-, förskollärar-, högskoleingenjörs-, sjuksköterske- och ämneslärarprogrammet) var sambanden låga till medelhöga. Det är generellt sett små skillnader mellan de båda provdelarna när det gäller sambandet mellan provpoäng och prestation. Störst skillnader finns på civilingenjörsutbildning, där det är ett högre samband för den kvantitativa delen, och på ämneslärarutbildningen, där det är ett högre samband för den verbala delen.
- Sambandet mellan prestationen i högskolan och betygen är generellt högre än sambandet mellan prestation och högskoleprovsresultat bland de undersökta utbildningarna. Det finns dock ett undantag – sjuksköterskeutbildningen. I övrigt är skillnaderna till betygens fördel relativt stora. Största skillnaderna finns för läkar- och socionomutbildningarna, där sambanden är i princip noll för högskoleprovsresultatet.

[44] Lyrén P-E, Rolfsman E, Wedman J, Wikström C och Wikström M, Det nya högskoleprovet – samband mellan provresultat och prestation i högskolan, Umeå universitet rapport 2014-12-19.

Effekter av ålder och upprepat provtagande

Högskoleprovet kan i dag göras hur många gånger som helst och det är alltid det bästa giltiga (giltighetstid fem år) provresultatet som används i antagningen. Generellt gäller att man förbättrar sina resultat om man gör provet flera gånger. Vid varje provtillfälle har det under en lång tid varit ungefär 30 procent av provdeltagarna som har skrivit provet minst en gång tidigare. Under senare år har den andelen ökat till cirka 40 procent.

En fråga som ofta diskuteras är hur känsligt högskoleprovet är för effekterna av upprepat provtagande, det vill säga i vilken utsträckning olika former av erfarenhet och träning påverkar resultatet. Det finns metodproblem när det gäller att bedöma effekterna av upprepat provtagande och olika studier visar på olika resultat när det gäller i vilken mån resultatet förbättras. Bland annat påverkar om det är samma grupp individer eller olika individer man studerar och jämför. Även vilken metodologi som används i övrigt påverkar resultatet.[45] En studie som Stage & Ögren vid Umeå universitet[46] genomförde på de prov som genomfördes 1998 visade på en skillnad på 19 råpoäng mellan dem som gjorde provet första gången och dem som gjorde det för fjärde gången. Ökningen för samma individer mellan första och fjärde gången var däremot 9 råpoäng. En uppföljning av provdeltagarna våren 2014[47] visar att de som skrev provet för fjärde gången hade knappt 20 råpoäng mer än de som skrev provet för första gången. Ögren menar i denna uppföljning att det är svårt att avgöra hur mycket av den skillnaden som beror på tidigare erfarenheter av att skriva högskoleprovet och hur mycket som beror på skillnader i kunskaper och förmågor mellan provdeltagarna. Tidigare studier har dock visat att de som skriver högskoleprovet flera gånger ofta har högre resultat redan första gången jämfört med dem som inte gör provet flera gånger.

Cirka 75 procent av de provdeltagare som får maximal poäng på provet har skrivit provet flera gånger. Eftersom det är det bästa giltiga resultatet som används i antagningen innebär det att de slump-

[45] Ögren G, Högskoleprovet våren och hösten 2014 – Provdeltagargruppens sammansättning och resultat, Umeå universitet, 2014.
[46] Stage C, Ögren G, Högskoleprovet våren 2011 – Provdeltagargruppens sammansättning och resultat, Umeå universitet, 2011.
[47] Ögren G, Högskoleprovet våren och hösten 2014 – Provdeltagargruppens sammansättning och resultat, Umeå universitet, 2014.

variationer i resultat som alltid förekommer, vilket i sin tur innebär att endast provresultat med slumpeffekter i positiv riktning beaktas. Ett problem som brukar lyftas med upprepat provtagande är att vissa grupper är mer benägna än andra att skriva provet flera gånger.

7.6 Vad vet vi om ”andra särskilda prov” som urvalsinstrument?

Inom ramen för urvalsgrunden ”lokalt beslutade urvalsgrunder” kan olika typer av urvalsinstrument användas. Till vissa utbildningar används till exempel arbetslivserfarenhet som grund, medan andra utbildningar har en urvalsprocess i flera steg med olika slags tester och intervjuer.

Cliffordson genomförde inom ramen för VALUTA-projektet ett par studier om särskilt urval. En av studierna visade att ett flerstegsurval inom det särskilda urvalet till läkarutbildning innebar en starkare grad av självselektion när det gäller social bakgrund och utländsk bakgrund jämfört med de andra urvalsgrupperna. Graden av selektion var dock mindre inom flerstegsurvalet. Det som påverkade var framför allt det instrument som användes i det första urvalssteget och också antal steg som ingick i urvalet.[48] Cliffordson och Askling (2006)[49] har jämfört studenter utifrån vilken urvalsgrupp de har antagits i: betyg, högskoleprov och särskilt urval. Studien visade att det särskilda urvalet gav ungefär samma prognosförmåga som betyg och därmed bättre prognosförmåga än högskoleprovet. Andelen personer med uppehåll/avbrott i studierna är lägst bland dem som har antagits via särskilt urval. Andelen personer med utländsk bakgrund är lägre bland dem som har antagits via särskilt urval än bland dem som har antagits via betyg.

[48] Cliffordson C, Selection effects on applications and admission to medical education with regular and step-wise admission procedure. scandinavian Journal of Educational Research, 2006.
[49] Cliffordson C och Askling B, Different grounds for admission: Its effects on recruitment and achievement in medical education. Scandinavian Journal of Educational Research, 2006.

7.7 Reflektioner

Konstigt nog är tillträdet ett område som inte har beforskats särskilt mycket under senare år. Tillträdet påverkar så många människor och högskoleutbildning är en stor investering från statens sida. Det borde finnas ett större intresse för större forskningsprojekt som tittar både på helheten och på de enskilda delarna i tillträdessystemet. Ett nytt VALUTA-projekt för uppdatering av befintliga forskningsresultat skulle vara önskvärt. Tillträdessystemet har förändrats ett flertal gånger under senare år. Men det finns ingen samlad kunskapsbild om det system som infördes 2010 och som därefter har växt fram. Att också gymnasieskolan har förändrats, liksom betygsskalan och högskoleprovets sammansättning gör att det är svårt att dra några direkta slutsatser om vad som fungerar, inte fungerar, vad som har blivit bättre och vad som har blivit sämre. Den forskning som vi nu har om det svenska systemet utgår från tidigare system och regelverk, detta är naturligtvis problematiskt. Där får vi förlita oss på mer generell forskning om till exempel betyg och prov som högskoleprovet och deras kvaliteter som urvalsinstrument.

Detsamma gäller kunskapen om studenternas förkunskaper eftersom det utifrån tillgängligt underlag är svårt att dra några slutsatser om förkunskaperna bland dem som har gått ut den gymnasieskola som infördes 2011 och som skulle vara mer högskoleförberedande än den tidigare. Det är också svårt att dra några slutsatser utifrån de undersökningar om studenternas förkunskaper som vi nämner i kapitlet, eftersom förutsättningar förändras över tid. Till exempel förändras vilka som söker en utbildning, antalet studenter som blir antagna och undervisningen både i skola och på högskola. När det gäller de internationella kunskapsundersökningarna och de resultat som de senaste undersökningarna visade, finns ännu inga analyser kring vad uppgången, eller avstannandet i nedgången, beror på eller hur det förväntas se ut framåt.

Många av de studier som genomförs handlar om urvalsinstrumenten och deras kvaliteter, bland annat förmågan att kunna förutsäga studieframgång. Men alla som har genomgått ett urval och som har antagits till en utbildning uppfyller också behörighetskraven. Eftersom alla uppfyller dessa krav, förväntas också alla bli godkända på kurserna i högskolan. Det skulle därför också vara rele-

vant att titta på hur bra man klarar sig, det vill säga vilket betyg man har fått på kursen. Det är dock inte helt enkelt, både för att den informationen inte finns tillgänglig på ett enkelt sätt och för att lärosätena beslutar om vilken betygsskala som ska användas på en kurs. Om det vore möjligt och jämförbart mellan olika kurser skulle det kunna ge värdefull information.

Det finns ändå några slutsatser som vi kan dra: betyg är det bästa urvalsinstrumentet när det kommer till att kunna predicera studieframgång. Men varken betyg eller högskoleprovet kan till 100 procent förklara studieframgången.

8 Internationell utblick

Tillträde till högskolan är inte bara en fråga som rör oss här i Sverige – de flesta länder verkar brottas med denna fråga. Även om förutsättningarna är olika vad gäller högskolesystem, finansiering, volymer, ansvarsfördelning osv. så finns det erfarenheter som vi kan ta tillvara och se om de går att översätta till våra svenska förhållanden. Det har därför varit viktigt för utredningen att göra en internationell utblick. Det har vi gjort framför allt genom att låta Forsknings- och innovationskontoret – Analys och utvärdering vid Göteborgs universitet titta närmare på tillträdet i Irland, Kanada, Lettland, Nya Zeeland och Österrike (bilaga 3). Utredningen har gjort en studieresa till Danmark och Litauen. Vi har också tagit del av en stor mängd artiklar som rör tillträdesfrågor i olika, framför allt engelsktalande, länder. Ytterligare underlag är den internationella utblick om betyg och examensprov som finns i Gymnasieutredningens betänkande[1] och boken *Access to Higher Education. Understanding Global Inequalities*, som redogör för tillträdessystemets utmaningar i tolv olika länder[2].

8.1 Några gemensamma drag och skillnader

Sverige är inte ensamt om att ha genomfört en översyn av tillträdesbestämmelserna. Parallellt med Tillträdesutredningen har sådana översyner gjorts både i Australien och i Finland. I Australien gav utbildningsministern i februari 2016 *the Higher Education Standards Panel (HESP)* i uppdrag att se över antagningssystemet i syfte att

[1] SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.
[2] Access to Higher Education. Understanding Global Inequalities. Ed. G. Atherthon. Palgrave teaching & learning.

göra det mer transparent utan att reglera mer.[3] [4] HESP har i oktober 2016 lämnat sin rapport[5]. I Australien är lärosätena självständiga institutioner och beslutar själva om vägarna in i högskolan och om antagningen. Det finns ingen nationellt samordnad antagning som i Sverige. Alla stater och territorier utom ett använder dock samma system för rangordning av elever som har avslutat motsvarande vårt gymnasium, ATAR (*Australian Tertiary Admission Rank*), men bara till en mindre del av de antagna. Dessutom varierar det hur man räknar ut poäng i rankingen och vilka poängkrav för att kunna antas som ställs utifrån ATAR. Utöver det finns olika andra vägar och dessa varierar mellan lärosäten. Variationen av vägarna in i högskolan och hur antagningen genomförs har blivit allt större under senare år. Det är en mindre andel av studenterna som antas på sina ATAR-poäng. Ungefär 44 procent av studenterna antas på meriter från gymnasieskolan och cirka 70 procent av dem på ATAR-poängen. Det betyder att en majoritet av studenterna antas på andra meriter än gymnasiemeriter. Enligt rapporten har systemet blivit allt svårare att förstå och genomskåda och det är svårt för de sökande att göra informerade val. I media förs också diskussioner om antagningen, utan att man har någon större kunskap om hur systemet fungerar. I rapporten föreslår HESP framför allt åtgärder som handlar om information och tydlighet gentemot presumtiva sökande, deras föräldrar och andra avnämare. HESP menar att informationen måste utformas så att den hjälper presumtiva sökande att göra informerade val genom tydlighet om vad som krävs för att antas till olika kurser. Det är inte minst viktigt för personer från studieovana hem.

Det finns både likheter och skillnader i aktuella frågor och olika inslag i tillträdesbestämmelserna om man jämför andra länder med varandra och om man jämför med Sverige. Behörighetskraven sätts generellt till att motsvara en gymnasieexamen, studentexamen eller motsvarande. Det är relativt vanligt att man pekar ut olika grupper, till exempel äldre studenter och minoriteter eller ursprungsbefolkning, och utformar särskilda regler eller vägar för dem i syfte att

[3] The Guardian: www.theguardian.com/australia-news/2016/apr/07/university-acceptance-system-is-confusing-and-lacks-transparency.
[4] The Australian: www.theaustralian.com.au/higher-education/clean-up-the-admissions-system-ua/news-story/aa58ac6475ae8bc6da8022037ef07883.
[5] Improving the transparency of higher education education admissions, final report. Higher Education Standards Panel, 2016.

bredda rekryteringen. Definitionen av äldre studenter tycks dock vara något annorlunda än vår syn på vilka som tillhör den gruppen. I de länder som har sådana kvoter varierar den åldersgränsen mellan 20 och 24 år. När det gäller urvalet är det vanligt att lärosätena har en större frihet än de svenska lärosätena att utforma sina urvalsgrunder. Att ha fritt tillträde, det vill säga att alla behöriga sökande antas, verkar bli allt ovanligare. Det finns behov av att begränsa antalet studenter som kan tas in.

I många länder verkar de antagnings- eller inträdesprov som används finnas någonstans i gränslandet mellan behörighet och urval. Exempel på det är Gaokao-provet i Kina, som är världens största antagningsprov med 9,5 miljoner provdeltagare, och antagningsprovet Enem i Brasilien, som skrivs av cirka 6 miljoner ungdomar. I Västafrika arrangerar fem engelskspråkiga länder ett gemensamt examensprov, som också fungerar som antagningsprov till högre studier. Det här är också länder där förtroendet för betygen är lågt. I några nordafrikanska länder finns problem med läckor som saboterar genomförandet av de nationella inträdesproven till högskoleutbildning.[6]

8.2 Behörighet till högre utbildning i andra länder

Det allra vanligaste sättet att uppnå behörighet till högskolan är genom avslutad gymnasieskola. En gymnasieexamen, studentexamen eller motsvarande krävs.

I till exempel Irland och Lettland avslutas gymnasiestudierna med prov i ett antal olika ämnen och ett visst antal ämnen måste vara godkända för att ge behörighet. I Irland finns krav på att vissa ämnen och även vissa betygsnivåer ska ingå för att man ska vara grundläggande behörig. En elev som misslyckas i ett ämne kan välja att läsa ett år till och sedan examineras igen för att höja sitt betyg eller godkännas i fler ämnen. Undervisningen i det som motsvarar vår gymnasieskola på Irland är mycket inriktad på att eleverna ska klara olika nivåer i examinationerna. Elever som har gått en yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan kan komplettera med en eftergymnasial utbildning för att bli behörig till högskoleutbildning. I Nya Zeeland är det

[6] Al-Fanar Media: www.al-fanarmedia.org/2016/06/leaked-questions-and-answers-disrupt-national-exams/

vanligaste sättet att bli grundläggande behörig genom slutbetyg från gymnasiestudier. Det ställs krav på både studiernas omfattning och nivå. Även i Österrike är det vanligaste sättet att bli behörig genom en examen från motsvarande vår gymnasieskola. Redan vid 10 års ålder väljer man om man vill gå ett akademiskt eller yrkesinriktat spår. För att få en examen från gymnasieskolan med akademisk inriktning måste man klara ett antal examensprov. Även examen från en femårig yrkesinriktad gymnasieutbildning ger grundläggande behörighet. I Danmark krävs en studentexamen för grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Det kan också krävas särskild behörighet i form av godkänt resultat i olika ämnen på en viss nivå (A, B eller C) eller betyg på en viss nivå, antingen i vissa ämnen eller på det samlade examensresultatet. Lärosätena kan ställa olika behörighetskrav i de olika kvoterna som används i urvalet. I Lettland är en gymnasieexamen, som bygger på ett antal godkända examensprov, det sätt man kan uppnå behörig genom. Det gäller också i Litauen.

I andra länder varierar behörighetskraven mer, till exempel i Kanada där varje lärosäte beslutar om den grundläggande behörigheten. Lärosätena kan ställa krav både på särskilda ämnen från *high school* och på ett visst betyg i ämnena. I vissa provinser används examinationer i olika ämnen, ungefär som våra nationella prov. Resultaten från dessa examinationer är mycket viktiga och redovisas separat från betygen.

I de flesta länder finns även andra sätt att uppnå grundläggande behörighet på än genom gymnasieskolan. I både Irland och Kanada finns en kategori sökande som benämns *mature students*. I Irland definieras de som 23 år och äldre och kan bedömas behöriga utifrån till exempel arbetslivserfarenhet och andra utbildningar än motsvarande gymnasieskolan, ungefär som bedömningen av reell kompetens här i Sverige. I Kanada definieras gruppen äldre studenter i det här sammanhanget som 21 år och äldre. För dem krävs inte *high school*-examen, men vissa godkända kurser från *high school* kan krävas. I Nya Zeeland har inhemska studenter som är över 20 år, och som inte har de formella meriterna, möjlighet att ansöka om tillträde via *Special admission*. En individuell bedömning görs då av deras erfarenheter och utbildning.

Prov för bedömning av om man uppfyller behörighetskraven eller inte används i några länder, bland annat i Österrike. Proven vänder sig till personer som inte har gått den akademiskt förberedande

vägen i skolan. Det finns ett prov för dem som gått yrkesutbildning/motsvarande, men som motsvarar den examen som fås genom gymnasieskolan. Därför ligger också tyngdpunkten i provet på skolämnen. Kurser för att träna inför provet ges av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, liksom av motsvarande vår folkhögskola. Det finns också behörighetsprov för personer som har fyllt 20 år, är EU-medborgare och kan bevisa att de har gått en motsvarande gymnasial utbildning inom det område som de tänker söka till. Dessa prov är kopplade till specifika program och testar också kunskaper från skolämnen samt uppsatsskrivning. Även i Kanada kan de som inte har *high school*-examen skriva behörighetsprov.

8.3 Urvalet

I några av de länder som vi har information om används varianter av fritt intag, även om det inte görs till alla utbildningar. I Österrike går man från att ha haft fritt intag till de flesta utbildningar mot en utveckling där allt färre utbildningar har det. När inte alla behöriga sökande kan tas emot, bestämmer lärosätena själva sina urvalsprocedurer. Betygen från gymnasieskolan har ingen roll i urvalet. I stället används olika typer av kunskapstester, personlighetstester och intervjuer. I Nya Zeeland är utgångspunkten att alla behöriga sökande har en plats, men det finns möjligheter för lärosätena att begränsa intaget. Grunder för en begränsning kan vara personalbrist eller brist på boende för studenterna. Det finns också olika myndighetsbeslut och policies som gör att lärosätena måste begränsa antalet platser för inhemska studenter. Då urval görs används meriter från det trettonde utbildningsåret, men även arbetsprover och intervjuer kan användas. Urvalet görs då ofta med hjälp av expertgrupper. En annan variant av det fria tillträdet prövas för närvarande till offentligfinansierade universitet i Idaho, USA.[7] Det fria tillträdet innebär att sökande som klarat sina gymnasiestudier blir antagna utan att behöva fylla i en ansökan. Det har ökat antalet förstagångsantagningar.

I Danmark används två kvoter i urvalet – kvote 1 där urvalet baseras på betyg och kvote 2 där urvalsgrunder beslutas av lärosätena.

[7] Inside Higher Ed: www.insidehighered.com/news/2016/11/23/idaho-universities-see-enrollment-rise-after-killing-admissions-application.

Lärosätena bestämmer själva hur stor respektive kvot ska vara. Alla platser får inte tilldelas kvote 1, men däremot kvote 2. Den vanligaste fördelningen på universiteten är 90 procent av platserna till kvote 1 och 10 procent till kvote 2. Den vanligaste fördelningen bland professionshögskolorna är hälften för vardera kvot. I kvote 2 ska objektiva urvalskriterier användas. Bland annat läggs vikt vid motivation, arbetslivserfarenhet, frivilligt arbete och utlandsvistelse. Ofta görs en helhetsbedömning.

I Kanada bestämmer lärosätena själva sina urvalskriterier. Det kan skifta från *high school*-betyg till en så kallad *personal profile*. Vid University of British Columbia kan en stark *personal profile*, som fångar meriter utöver betygen, väga upp lite svagare betyg. I det underlag vi har tillgång till så verkar det inte alltid vara någon exakt vetenskap som används för att väga samman eller vikta olika meriter. Några universitet antar alla behöriga sökande, medan åtminstone ett universitet använder sig av en först-till-kvarn-princip, där ansökningarna behandlas i turordning och man antas om man är behörig och det finns platser kvar. Behörighetsreglerna blir därmed en viktig del av antagningsprocessen. På en del lärosätena väger man inte bara in betygen utan också hur länge sedan det var man till exempel gick ut *high school*. Beroende på konkurrensen till en utbildning avgör lärosätet om det också går bra att använda meriter som är sex-sju år gamla eller om gränsen går vid fem år gamla meriter.

I Irland är grunden för urval resultaten från de examinationer som skrivs i gymnasieskolan. De sökande som har gått annan eftergymnasial utbildning för att bli behörig till högskoleutbildning kan inte konkurrera med resultatet på sina examinationer på ett likvärdigt sätt, eftersom de totalt ger färre poäng. Men genom vad som kallas *local links* kan de till exempel ges extra poäng i urvalet eller så antas de efter rekommendation från rektor på den skola som de har gått. För gruppen *mature students* beslutar lärosätena själva vilka urvalsgrunder som ska användas. Det kan omfatta antagningsprov, personligt brev eller intervjuer.

Till skillnad från dessa länder, baseras i princip allt urval på de sökandes studiemeriter i Lettland. Staten sätter ramarna, men lärosätena har inom dessa ramar frihet att utforma kriterier och procedurer. De nationella examensproven utgör grunden för urvalssystemet och minst två av proven måste användas som urvalsgrund. Lärosätena kan själv välja vilka prov som ska användas och vilken

vikt de ska ges för att på så sätt anpassa urvalsproceduren till den aktuella utbildningens profil. Lärosätena kan också använda ytterligare urvalsinstrument utöver proven, till exempel egna urvalstester och intervjuer. Resultat på prov i ett eller fler ämnen tycks ofta fungera som skiljekriterium vid lika meriter. I Finland diskuteras för närvarande om man ska avskaffa de inträdesprov som man använder för tillträde till högskolan och i stället använda studentbetygen från gymnasieskolan. Nyligen lade en arbetsgrupp på undervisnings- och kulturministerns uppdrag fram ett åtgärdsprogram som ska möjliggöra att studentexamen utnyttjas i högskolornas urvalsmetoder. [89]

Det verkar relativt vanligt att använda olika tester och intervjuer i antagningen till läkarutbildning. Liksom i Sverige är det hög konkurrens om platserna. De medicinska universiteten i Innsbruck och Wien i Österrike använder till exempel ett test som består av nio delprov som bland annat testar grundläggande kunskaper i medicin och naturvetenskap, läsförståelse, tabeller och diagram, mönsterigenkänning, kvantitativa och formella problem samt förmågan att minnas fakta och figurer. De medicinska utbildningarna tillämpar också ett kvotsystem där 75 procent av platserna tilldelas sökande med österrikisk matura (examensprov), 20 procent tilldelas sökande från andra EU-länder och 5 procent av platserna för sökande utanför EU. Skälet till denna kvotering är att man ansåg att den inhemska sjukvården var i fara då en stor del av läkarstudenterna kom från Tyskland utan avsikt att arbeta i Österrike. Österrike måste avrapportera till EU-kommissionen vart femte år och visa att fara för det inhemska systemet föreligger för att kunna fortsätta kvotera på det här sättet. De medicinska utbildningarna i Irland använder också ett särskilt antagningsprov och i urvalet räknas resultatet på det provet ihop med resultatet på examinationerna från gymnasieskolan. I Danmark ställs i kvote 2 krav på ett visst betyg för att kunna antas till läkarutbildningen och man använder också olika *multiple choice-test* och några mindre intervjuer/case.

Särskilda krav för antagning till lärarutbildning tycks också vara en sådan fråga som är aktuell på olika håll, bland annat i Australien, Danmark och Norge. I Danmark fattades 2013 ett politiskt beslut

[8] Finska utbildningsdepartementet:
www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2016/valmiina_valintoihin.html?lang=fi&extra_locale=sv
[9] Vasabladet: online.vasabladet.fi/Artikel/Visa/120973

om att införa ett nytt antagningssystem för lärarutbildningen. I kvote 1 ska betygssnittet vara minst 7 och i kvote 2 ska intervjuer användas. Den senaste utvärderingen från 2016 visar att de som har antagits med intervju som grund klarar sig bättre i studierna än dem som antogs innan intervjuerna infördes.

I Australien prövar några universitet att ge extra poäng i urvalet för sökande som tagit avancerade mattekurser, det vill säga ett system liknande vårt nuvarande meritpoängssystem.[10] Både i Danmark och i Norge finns varianter på detta, men inte utifrån vad man har läst. I Danmark får den sökande tilläggspoäng om han eller hon börjar studera inom två år efter avslutat gymnasium.[11] I Norge finns tilläggspoäng för underrepresenterat kön och för ålder.

8.4 Betygens roll i tillträdet i några länder

Gymnasieutredningen har i sitt betänkande[12] tittat på vad som gäller för betyg och examen i motsvarande vårt gymnasium i sex länder: Danmark, Finland, Norge, England, Nederländerna och Tyskland. Här följer en sammanfattning av Gymnasieutredningens beskrivning av hur betyg och examen används i tillträdet till högre utbildning i Finland, Norge, England, Nederländerna och Tyskland. Sammanfattningen koncentreras till vad som gäller för teoretisk studieförberedande gymnasieutbildning. Vad som gäller för tillträde i Danmark finns sammanfattat under avsnitten om behörighet och urval i det här kapitlet.

I *Finland* ges både betyg i kurser och på examensprov. Olika betygsskalor används. För kursbetygen, som är målrelaterade, finns inga nationella kriterier för olika betygssteg och eleverna får ett avgångsbetyg om de har gått en teoretisk utbildning. För studentproven används en relativ skala. En teoretisk gymnasieutbildning avslutas med en studentexamen, där ett antal prov ingår. Respektive prov betygssätts. Eleverna får studentexamensbetyg när de har blivit godkända i de obligatoriska proven och fått avgångsbetyg från gym-

[10] The Australian: www.theaustralian.com.au/higher-education/wa-unis-agree-maths-bonus-adds-up/news-story/10d888eea7c7574812744c2193b19b54
[11] Universitetsavisen: universitetsavisen.dk/debat/karakterbonusser-skaevvrider-vores-optag
[12] SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, bilaga 8.

nasium eller betyg från en yrkesinriktad examen. Både studentexamen och minst en treårig yrkesinriktad grundexamen ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Universiteten och yrkeshögskolorna beslutar vilka grunder som ska gälla för antagning till olika utbildningar. Likvärdiga antagningsgrunder ska dock användas vid urval, vilket framgår av lagar på området. Olika sökande kan delas in i olika kvotgrupper utifrån utbildningsbakgrund. Den vanligaste urvalsgrunden är betyg i kombination med särskilda urvalsprov. Det förekommer också att bara betyg eller bara urvalsprov används. Till skillnad från i Sverige finns inte något enhetligt sätt att till exempel räkna ut ett betygssnitt.

I *Norge* används en målrelaterad betygsskala. Betyg sätts både terminsvis och efter avslutat ämne. Eleverna ska också göra examensprov i minst tre ämnen. Efter avslutad treårig gymnasieutbildning, inklusive uppnådda krav för godkänt, utfärdas ett examensbevis. Ett sådant examensbevis ger studiekompetanse om utbildningen har varit studieförberedande. Denna studiekompetanse ger behörighet till högskolan. Även personer som inte har fullföljt en gymnasieutbildning kan vara behörig till högskoleutbildning, om personen har fyllt 23 år och har minst 5 års utbildning eller yrkespraxis. Behörighet kan också uppnås genom reell kompetens. En del utbildningar ställer även särskilda behörighetskrav. Det vanligaste är krav på godkänt betyg i vissa kurser och krav på högre betyg i vissa kurser kan ställas. Det är också möjligt att ställa krav på arbetslivserfarenhet eller godkänt resultat på särskilda prov. Vid urval fördelas platserna mellan olika kvotgrupper, där den största gruppen (mer än hälften av platserna) är för sökande som fyller högst 21 år under antagningsåret och som har fullföljt gymnasiestudierna på utsatt tid. Alla som söker med fullföljd gymnasieutbildning konkurrerar med sin betygspoäng. Alla ämnen som har betygssatts ingår i beräkningen. När flera betyg har getts i ett obligatoriskt ämne ska bara betyg på den högsta nivån räknas med. För dem som har valt en naturvetenskaplig programfördjupning, där bland annat matematik ingår på olika nivåer, ska inte ett betyg som är lägre än övriga betyg i ämnet ingå. Tilläggspoäng till betygssnittet ges för elever som har läst och fått minst godkänt betyg i programkurser i vissa ämnen, till exempel matematik, fysik och språk. Tilläggspoäng kan ibland också ges för underrepresenterat kön och för ålder. Tidigare betyg kan förbättras och det högre betyget räknas med, förutom

i den kvotgrupp som är till för sökande som fyller högst 21 år under antagningsåret och som har fullföljt gymnasiestudierna på utsatt tid.

I *England* pågår en reformering av den utbildning som motsvarar vårt gymnasium, inklusive examinationen i den. Det som beskrivs här är hur systemet kommer att se ut framöver. Examensprov avslutar gymnasieutbildningen och för betygssättning används målrelaterade betyg med nationellt fastställda kriterier. Respektive lärosäte bestämmer kraven för behörighet till sina utbildningar. Det vanligaste kravet är minst två eller tre godkända A-levels, det vill säga intyg på att en avancerad nivå har uppnåtts i ett ämne efter fullföljd gymnasieutbildning. Ett annat sätt att bli behörig är genom prov i ett antal ämnen från den obligatoriska skolan, det vill säga motsvarande vår grundskola, med minst ett visst betyg. Även yrkesutbildning efter grundskolan kan ge behörighet. Många elever söker direkt från skolan till ett universitet och har därför inte hunnit göra A-levels när ansökan skickas in. När ett universitet väljer ut vilka sökande som ska antas görs ofta en helhetsbedömning där till exempel betyg från grundskolan, personligt brev och förväntade betyg från A-levels (enligt lärarna) vägs in. Även rekommendationer kan vägas in. Antagningen villkoras därefter med att tillräckligt höga betyg på A-levels uppnås. Även intervjuer och olika urvalstester kan användas vid urvalet, även om stor vikt läggs vid akademiska meriter. Lärosätena använder sig av omräkningstabeller där olika kvalifikationer ger ett visst antal poäng för att på så sätt kunna jämföra olika typer av meriter med varandra.

I *Nederländerna* går eleverna vidare till fortsättningsstudier av olika slag vid 12 års ålder. Eleverna delas då upp i olika typer av utbildning. Den vanligaste utbildningsvägen är ett slags förberedande yrkesutbildning på gymnasial nivå (VMBO). Eleverna väljer mellan fyra sektorer inom arbetsmarknaden och fyra olika studievägar. Den utbildningen pågår mellan 12 och 16 års ålder. Eleverna kan sedan fortsätta till en mer teoretisk gymnasieutbildning eller till en yrkesskola. En sådan teoretisk utbildning är högre allmän fortsättningsundervisning (HAVO). Den mest akademiska utbildningen på gymnasienivå är en förberedande universitetsutbildning (VWO). Utbildningen på gymnasial nivå avslutas med en examen med två delar: en examen från skolan och en nationell examen. Båda proven betygsätts och väger lika tungt i det slutgiltiga betyget i ett ämne. Minst godkänt betyg i alla ämnen innebär att eleven får sin examen. Både

HAVO och VWO ger generellt tillträde till högskolorna, som är mer yrkesinriktade, medan VWO krävs för universiteten. Om man har valt att läsa HAVO och vill söka till ett universitet kan man läsa ett inledande år på en högskola och sedan söka in på ett universitet. För vissa utbildningar krävs studier inom en särskild profil eller att specifika ämnen har ingått i utbildningen. Även antagningstest kan förekomma. Till en del utbildningar kan alla som uppfyller behörighetskraven antas, men det finns också utbildningar med begränsat antal platser. När urval görs får sökande som har ett visst betygsgenomsnitt automatiskt en plats på den utbildning de föredrar. Därefter görs en lottdragning för att anta fler. I lottningen viktas ett högre betygsgenomsnitt högre, vilket innebär att en sökande med högre betyg har en större chans att antas än en sökande med ett lägre betyg. Universitet och högskolor kan också besluta om egna urvalsmetoder.

I *Tyskland* väljer eleverna inriktning på sina studier redan vid 10 års ålder. Den mest teoretiskt inriktade skolformen är gymnasium och de senare åren av den utbildningen motsvarar den svenska gymnasieskolan. Målet med utbildningen är att nå grundläggande högskolebehörighet. En elevs slutbetyg utgörs av dels de betyg som eleven får på kurserna under den så kallade kvalifikationsfasen (de sista två åren i gymnasieskolan), dels betygen från examensprov (abitur). Proven omfattar fyra eller fem ämnen, som eleven väljer efter de riktlinjer som finns. Grundläggande behörighet till högskoleutbildning har den som klarat av gymnasiet. Även olika yrkesutbildningar ger behörighet till alla eller vissa utbildningar. För utbildningar med högt söktryck i hela landet, till exempel läkar- och tandläkarutbildning, finns nationella kvoter för urvalet. En femtedel av platserna går till sökande med högst betygssnitt, en femtedel till sökande med längst väntetid (från att ha kvalificerat sig till utbildningen till ansökan) och huvuddelen av resterande platser bestämmer respektive lärosäte över. De urvalsgrunder som beslutas lokalt kan vara betygssnitt, betyg i vissa ämnen, urvalstest eller intervju.

8.5 Åtgärder för breddad rekrytering i samband med tillträde

I utblicken från Göteborgs universitet ingår också en genomgång av hur de fem länderna använder tillträdesbestämmelserna för att bredda rekryteringen. Det handlar framför allt om att ha flera vägar in i högskolan och att man kan bli behörig på olika sätt. Vissa länder har särskilda kvoter för underrepresenterade grupper, till exempel för socioekonomiskt svaga grupper eller för ursprungsbefolkningar. Även i de artiklar som utredningen har tagit del av lyfts aktuella frågor som på olika sätt handlar om breddad rekrytering, mångfald och jämställdhet. Ett land som Lettland, som i huvudsak baserar antagningen på meriter från gymnasieskolan, har en relativt kraftig social snedrekrytering jämfört med många andra länder. OECD och Världsbanken har i olika rapporter dragit slutsatsen att det meritbaserade antagningssystemetet i kombination med den tvådelade finansieringen av studieplatser är en viktig orsak till snedrekryteringen. OECD och Världsbanken har också påtalat att landet borde göra något åt snedrekryteringen. De statligt finansierade platserna reserveras för de studenter som har bäst resultat på examensproven från gymnasiet, vilket ofta är personer som kommer från socioekonomiskt goda förhållanden. Övriga studieplatser finansieras med avgifter. Motsvarande antagnings- och finansieringssystem finns i Litauen.

I Österrike har frågan om tillträde till högre utbildning starka ideologiska förtecken, där inte minst frågan om fritt tillträde eller begränsning av platserna är en skiljelinje mellan partier. För närvarande utarbetas en nationell strategi för den sociala dimensionen i den högre utbildningen och i den ingår breddad rekrytering.

I Irland jobbar man med särskilda kvoter för personer med funktionsnedsättning och för personer från socioekonomiskt ogynnsamma förhållanden. Lärosätena anger kvoternas storlek. I det underlag som vi har tagit del av verkar det som att lärosätena tar sitt ansvar för dessa grupper och inte sätter kvoterna för lågt. Urvalet inom respektive kvot görs utifrån poäng från deras motsvarande studentexamen. Men kravet på att kunna komma i fråga för antagning sätts till 85 procent av poängen som krävdes i den ordinarie antagningen. Sökande som antas inom dessa kvoter kan också få extra stöd i sina högskolestudier. Möjligheten att kunna bli behörig

genom ålder (*mature students*) och annan utbildning än gymnasieutbildning är också delar i att bredda rekryteringen.

I Kanada är insatserna för breddad rekrytering olika på olika lärosäten. Flera lärosäten har insatser kopplade till personer från ursprungsbefolkningarna. Exempel på sådana insatser är basår där stödundervisning, rådgivning, mentorer och kulturellt stöd ingår. Det finns också exempel på särskilda antagningskvoter för sökande från ursprungsbefolkningarna som är behöriga, men inte klarar urvalet. Möjligheten att bli behörig som *mature student* är också ett led i att bredda rekryteringen. På motsvarande sätt som i Kanada, kopplas frågor om breddad rekrytering i Nya Zeeland framför allt till landets minoriteter (Maori och Pacific).

Också några av de artiklar som utredningen har tagit del av behandlar frågor kopplade till breddad rekrytering. I Australien lyfts svårigheter för förstagenerationsstudenter.[13] Från Danmark har utredningen tagit del av en artikel om att kvotsystemet inte har bidragit till en större socioekonomisk bredd i antagningarna,[14] men samtidigt rapporteras det om att vissa universitet tar in fler studenter genom kvote 2 eftersom man upplever att de sökandena är mer motiverade än de i kvote 1.[15] I Storbritannien växer de sociala klyftorna[16] och de välansedda universiteten har svårt att nå sina mål kring breddad rekrytering.[17] Till detta växer även brittiska företag som erbjuder studiehjälp online. Betalningstjänsterna befaras av vissa att ge sökande från mer priviligierade hem ännu större möjlighet att komma in på önskade utbildningar, samtidigt som andra argumenterar för motsatsen och menar att studiehjälpen kommer underlätta för till exempel nyanlända elever.[18] I Norge diskuteras möjligheten att ändra tillträdeskraven för nyanlända som behöver komplettera sina utbild-

[13] The Australian: http://www.theaustralian.com.au/higher-education/university-schemes-a-mystery-to-poorer-students/news-story/94b07946986dd6cdbed84548a75c1142
[14] Det nationale forskningscenter for velfærd: http://www.sfi.dk/publikationer/test-based-admission-to-selective-universities-a-lever-for-first-generation-students-or-a-safety-net-for-the-professional-classes-12052/
[15] Information: www.information.dk/telegram/2016/12/syddansk-universitet-udvider-alternativt-studieoptag
[16] The Conversation: theconversation.com/the-gap-between-rich-and-poor-students-going-to-university-has-reached-record-levels-63967
[17] Times Higher Education: www.timeshighereducation.com/news/elite-universities-least-likely-hit-access-goals
[18] Times Higher Education: www.timeshighereducation.com/news/online-tutoring-students-raises-access-fears

ningar.[19] Universitet i Skottland har kommit överens om att sänka antagningskraven för studenter från ekonomiskt utsatta grupper.[20] Slutligen har några amerikanska universitet, som vanligtvis tar ut en avgift för att hantera en ansökan, valt att avstå från avgiften för låginkomsttagande sökande.[21] Tyskland, liksom Österrike, har ett system där elever mycket tidigt måste välja om de ska gå en yrkesskola eller studieförberedande program. Redan här sker en social skiktning som innebär att endast två procent av studenterna har föräldrar med låg utbildningsnivå. Rapporter från USA visar att enskilda projekt för att bredda rekryteringen kan vara lyckosamma, [22] men att det är svårt att ”växla upp” projekten till en nivå där de gör någon skillnad på aggregerad nivå.

Frågan om breddad rekrytering handlar också om att få studenterna att genomföra sina studier. Från Columbia rapporteras att 41 procent av studenterna som antas har hoppat av efter tre terminer.

Vad gäller frågan om att skapa en mer jämställd antagning finns några internationella exempel. I Norge ansöker vissa lärosäten om tillstånd från regeringen för att få kvotera in män, medan andra lärosäten genomför en testverksamhet som innebär att poängtillägg ges till sökande från det underrepresenterade könet.[23] I Storbritannien uppmanas universitet i stället att sätta upp mål för att rekrytera fler män till högre utbildningar, då det ofta är fler kvinnliga sökande än manliga.[24]

[19] Norska regeringen: www.regjeringen.no/no/aktuelt/endrede-opptakskrav-for-kompletterende-utdanning/id2520492/
[20] Herald Scotland: www.heraldscotland.com/news/14724626.All_Scottish_universities_to_drop_entry_grades_for_disadvantaged_students/
[21] Inside Higher Ed: www.insidehighered.com/news/2016/09/28/more-colleges-drop-application-fees-low-income-students
[22] Inside Higher Ed: www.insidehighered.com/news/2016/09/23/demographic-changes-prompt-changes-application-reading
[23] Khrono: www.khrono.no/2016/04/kjonnspoeng
[24] Times Higher Education: www.timeshighereducation.com/news/universities-should-set-targets-recruiting-male-students

8.6 Reflektioner

Att titta på hur andra länder löser tillträdet till högre utbildning ger perspektiv och också en del insikt om vad som kan tänkas vara speciellt med vårt land. I Sverige har vi en stark strävan efter att göra vårt system så rättvist som möjligt. Sökande ska antas på likvärdiga villkor och ingen ska ha någon fördel framför någon annan. En något annorlunda bild får man när man tittar utanför våra gränser.

Att använda olika kvoter i syfte att bredda rekryteringen är inte ovanligt. Kvoteringen kan gälla olika grupper, till exempel personer från studieovana hem eller ekonomiskt mindre gynnade eller personer med funktionsnedsättning. Även i Norge vill man kunna kvotera in män och använda en form av meritpoäng för underrepresenterat kön. Det finns också exempel på regler som innebär att kraven för att kunna antas, det vill säga meriterna, är lägre för underrepresenterade grupper än för övriga, vilket för oss kan te sig märkligt.

Generellt tycks det också finnas en större frihet för lärosätena att utforma sina antagningsregler, framför allt vilka urvalsgrunder som används. Det ställer i sin tur större krav på de sökande att hålla kolla på vad som gäller vid de olika universiteten och högskolorna. Det framgår inte i vilken mån det förs diskussioner om tydlighet, överskådlighet m.m. i dessa länder, förutom i Australien där en utredning nyligen lämnat förslag till transparens och tydlighet i antagningen. En fråga som man kan ställa sig är om det inte är lika viktigt i andra länder som vi tycker det är här och att det också är en del i den breddade rekryteringen.

I Sverige skulle vi kunna göra bredare bedömningar av en persons meriter och erfarenheter än vad vi gör i dag, vilket tycks vara betydligt vanligare i andra länder. Det vore en önskvärd utveckling här och något som utredningen uppmuntrar inom de lokalt beslutade urvalsgrunderna. Förmodligen får man en bättre bild av den sökandes totala potential, samtidigt som man kan förlora något i rättvisa och jämförbarhet.

9 Ett nytt system – bedömning av vad som behöver göras

I det här kapitlet lyfter jag lite mer av mina personliga reflektioner och synpunkter utifrån vårt uppdrag och det vi har funnit under arbetets gång. Jag resonerar bland annat om några av de svåra frågor som vi har att förhålla oss till när det gäller tillträdet till högskoleutbildning. Jag pekar också på några av de målkonflikter som jag ser finns och resonerar kring frågorna ur individens och samhällets perspektiv.

9.1 Utgångspunkter för nya bestämmelser

Uppdraget har varit att göra en översyn av hela systemet för tillträde till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare. Förslaget som lämnas ska ge ett öppnare och enklare system än dagens. Det här är några av de ramar som direktiven har satt för utredningens arbete:

- Bestämmelserna ska inte utestänga någon som har förutsättningar att klara högskolestudier.
- Samtidigt ska bestämmelserna säkerställa att endast de som har nödvändiga kunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen anses behöriga.
- De som har bäst förutsättningar att klara studierna ska antas när urval behöver göras.
- Huvudvägen in till högskolan ska även fortsättningsvis vara gymnasieskolan, men det ska liksom i dag finnas flera vägar in i högskolan.
- Systemet ska möjliggöra ett livslångt lärande.

- Bestämmelserna ska sända önskvärda signaler till gymnasieelever och inte påverka studierna i gymnasieskolan negativt.
- Tillträdessystemet ska även fortsättningsvis vara huvudsakligen gemensamt för högskolorna.
- Tillträdessystemet ska vara hållbart över rimligt lång tid.

Utredningen har definierat vad de olika utgångspunkterna betyder för vårt arbete. Den mer övergripande utgångspunkten, det vill säga att lämna förslag till ett tillträdessystem som är öppnare och enklare än dagens innebär för oss att systemet i sin helhet ska vara *transparent och begripligt*. Med *begripligt* menas att de bestämmelser som finns ska vara enkla och lätta att överblicka. Det gäller för sökande, för dem som ska informera om systemet och för lärosätena. Ett *transparent* system innebär att det ska gå att förstå och att det är förutsebart, det vill säga att bestämmelserna inte ska ändras med kort framförhållning. Att bestämmelserna är begripliga och förutsebara ökar också möjligheterna för olika grupper att kunna navigera i och ta till sig information om vad som gäller.

Flera vägar in i högskolan betyder att det är möjligt att bli behörig till högskoleutbildning på olika sätt: genom gymnasieutbildning eller motsvarande utbildning, arbetslivserfarenhet, annan utbildning eller andra erfarenheter. En sökande ska också ha möjlighet att delta i urvalet till en utbildning med mer än en typ av meriter. På så sätt ges en sökande flera chanser att kunna antas till en utbildning då inte alla sökande kan antas.

Tillträdesbestämmelserna ska *inte utestänga* någon som har förutsättningar att klara en högskoleutbildning. Vår syn är att flera vägar in, med avseende på både behörighet och urval, ökar möjligheterna för olika grupper att kunna antas jämfört med om det bara finns en väg in i högskolan.

Huvudvägen är gymnasieskolan och stora möjligheter ska ges att gå direkt från gymnasieskolan. De krav på förkunskaper som ställs ska i sin helhet kunna inhämtas via gymnasieutbildning. Det finns undantag, till exempel för konstnärliga utbildningar där en viss konstnärlig grund krävs, och för utbildning till officer, där bland annat säkerhetskrav behöver ställas. Då inte alla sökande som uppfyller förkunskapskraven kan antas, ska den största gruppen antas på gymnasiebetyg.

Även om gymnasieskolan är huvudvägen in i högskolan och stora möjligheter att gå direkt från gymnasieskolan till högskolan ska finnas, är det angeläget att det också finns möjligheter till ett *livslångt lärande*. Det innebär att tillträdesbestämmelserna ska underlätta för dem som har arbetat några år och därefter vill läsa på högskolan, antingen som nybörjare eller för kompetensutveckling och vidareutbildning.

Bestämmelserna ska säkerställa att *endast de som har nödvändiga kunskaper* för att tillgodogöra sig utbildningen anses behöriga. För utredningen betyder det att de studenter som har fått godkänt (betyget E enligt nuvarande skala) i kurserna i gymnasieskolan har de förutsättningar som krävs. För sökande med arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet innebär det att den sökande behöver ha kompetens inom svenska och engelska, problemlösningsförmåga, ett vetenskapligt förhållningssätt och andra för högskoleutbildning nödvändiga kompetenser.

Då en utbildning inte kan ta emot alla behöriga sökande, ska de med *bäst förutsättningar* antas. Med bäst förutsättningar avses här de som förväntas vara mest framgångsrika i sina studier beträffande antalet avklarade poäng. Inom en urvalsgrupp ska en sökande med ett visst meritvärde antas före en sökande med ett lägre meritvärde. Om samtliga behöriga sökande antas ska de ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Tillträdesbestämmelserna ska sända *önskvärda signaler* till gymnasieeleverna och inte påverka studierna i gymnasieskolan negativt. För utredningen är det en viktig signal att det ska löna sig att plugga i gymnasieskolan. Men det är samtidigt viktigt att det finns andra vägar än betyg för att kunna konkurrera om en plats på en sökt utbildning. Betygen från gymnasieskolan får inte betyda allt.

Systemet ska kunna hantera förändringar i omvärlden och en allt mer heterogen sökandegrupp utan att bestämmelserna ska behöva revideras hela tiden. Det betyder att systemet behöver kunna expandera och inkludera till exempel nya sökandegrupper utan att i grunden ändras, det vill säga vara *flexibelt*. Bestämmelser som är generella till sin karaktär och därmed kan omfatta alla sökande ökar chanserna till ett system som är mer hållbart över tid.

Utöver utgångspunkterna i direktiven, har jag också formulerat följande utgångspunkter för arbetet:

- Tillträdessystemet ska lösa frågan om tillträde till högskolan. Det betyder att problem som uppkommer i grundskolan eller gymnasieskolan bör lösas genom åtgärder på dessa utbildningsnivåer.
- Tillträdesbestämmelserna ska ta sin utgångspunkt i forskning om tillträdesystem.
- Utredningen ska också blicka utanför Sverige.

Tillträdesbestämmelserna ska utformas så att de bidrar till att antagningen är lätt att administrera. Det betyder till exempel att systemet måste kunna hantera mycket stora grupper av sökande med rimlig tidsåtgång för lärosätena. Gemensamt ramverk i regler och processer är viktiga komponenter för att möjliggöra effektivitet i systemet.

Jag har också haft några vägledande principer när förslagen till ett nytt system har formulerats: värna tillträdet, enkelhet, flera vägar ger flera chanser, det ska finnas incitament för att tillträdet blir en strategisk lärosätesfråga och tillträdesutredningen kan inte lösa allt.

9.1.1 Målkonflikter i systemet

Jag tror att ju fler mål man sätter upp för tillträdessystemet, desto större är risken att systemet blir alltför komplext. Flera av utgångspunkterna ovan är svåra att kombinera och olika mål står i konflikt med varandra. Ibland krockar individens och samhällets intressen. Ett exempel på det är att det ska finnas flera vägar in och att det är de med bäst förutsättningar som ska antas då urval behöver göras. Om de med bäst förutsättningar skulle antas, borde endast de med högsta betyg antas till en utbildning om vi ska utgå ifrån den forskning om urvalsinstrumentens prognosförmåga som finns och det som vi har identifierat som bäst förutsättningar. Vi skulle då kunna få homogena studentgrupper. Alla inser nog att vi varken vill eller kan ha en studentgrupp där i princip alla har samma bakgrund.

Det livslånga lärandet och att systemet ska ge stora möjligheter att gå direkt från gymnasieskolan är två andra mål som är svåra att förena, framför allt då det gäller konkurrensen om platser. Att kunna bli behörig på olika sätt ger enbart möjligheter och öppnar upp för olika bakgrunder, medan det i urvalet kan innebära en konflikt. Eftersom utbildningsutbudet i högskolan är öppet för alla att söka

innebär det också att olika grupper av sökande, som har olika syften och mål med sin högskoleutbildning, konkurrerar om samma platser.

Enkelhet i systemet går inte alltid att förena med ett allt igenom rättvist system. Jag har inte lyft rättvisa som en av de viktiga utgångspunkterna för utredningsarbetet. Det beror på att jag inte tror att millimeterrättvisa kan uppnås om vi samtidigt ska skapa ett system som är enkelt, överskådligt och begripligt. Däremot behöver vi vara uppmärksamma på att det inte skapas ett system som systematiskt gynnar eller missgynnar vissa grupper av sökande. Under utredningens gång har det blivit tydligt att strävandena att göra de nuvarande bestämmelserna rättvisa också har bidragit till att göra dem allt mer komplexa utan att de egentligen blivit rättvisa. Grupper av sökande har kompenserats på olika sätt då huvudbestämmelsen inte har passat dem. Exempel på det är meritpoängskompensationen och bestämmelserna som rör tilläggskomplettering för sökande med utländska betyg.

En annan konflikt, eller kanske snarare ett dilemma, är att det finns åtgärder som vore bra för att stödja vissa grupper, men som också kan leda till strategier och taktiska val. Min uppfattning är att det tycks finnas vissa som systematiskt utnyttjar varje kryphål i bestämmelserna, där syftet är att maximera meriterna. Men ju enklare systemet utformas, desto färre kryphål finns det också. Jag är dock medveten om att kryphål kommer att finnas även framöver, liksom möjligheter att göra taktiska val. I stället borde det vara viljan att lära som styr för att kunna vara så förberedd som möjligt inför nästa steg, det vill säga högskolan.

9.2 Överväganden om vad som behöver göras

Går det att föreslå ett tillträdessystem, som i grunden är olikt det nuvarande? Jag tror inte det. Bara vid något enstaka tillfälle vid alla möten som utredningen har haft, har det kommit upp att jag bör passa på att tänka helt nytt. Det är inte lätt. Ingen har heller kommit med några konkreta inspel på vad det skulle kunna vara och inte heller har vi fått några sådana impulser från andra länder. Behörighet och urval är grunderna även i andra länder, med några enstaka inslag som kanske känns lite främmande för oss. Betyg och prov är det som i

hög grad tycks utgöra urvalsgrunder också internationellt. Jag har i de olika överväganden som jag har gjort, kommit fram till att förändringar bör kunna göras inom de befintliga ramarna för vårt nuvarande system.

Den viktigaste åtgärden är att rensa systemet från sådant som gör dagens system komplicerat och oöverblickbart. Det vill säga, att göra systemet enklare och mer överblickbart är ett viktigt mål. Därför har också enkelhet i systemet i högre grad varit en styrande princip då olika avvägningar har behövt göras. Även sådant som inte direkt fyller någon funktion för tillträdet till högskoleutbildning bör tas bort. Det behövs tydligare och enklare vägar in i högskolan för personer som inte har en traditionell studiebakgrund. Just uppdraget att skapa flera vägar in har varit en fråga som utredningen har brottats med, framför allt på urvalssidan. Den frågan är intressant inte minst utifrån det faktum att vi har en högskola där det till en majoritet av utbildningarna inte behöver göras något urval, medan en majoritet av de sökande faktiskt söker en utbildning i konkurrens med andra. Det gör det tydligt att olika förutsättningar gäller för olika utbildningar. Vi behöver också väga in att hela antagningsverksamheten är omfattande och ska hantera många sökande under relativt korta perioder. Min utgångspunkt är att jag inte kan föreslå ett system som innebär att lärosätena måste hantera ytterligare urvalsgrunder eller att de själva måste utveckla urvalsinstrument som ställer stora krav på kvalitet och resurser. Däremot anser jag att det är angeläget att lärosätena i högre grad än i dag använder sig av och utvecklar lokalt beslutade urvalsgrunder. Ett stort problem med det nuvarande systemet, vilket framgår på flera ställen i beskrivningen i kapitel 4 och av lärosätenas synpunkter, är att det har lappats och lagats vid ett flertal tillfällen. Det har inte bara gjort systemet mindre överskådligt, det har också bidragit till att det är svårt att förutse konsekvenser av olika förändringar. För att undvika det framöver behöver vi ett system som inte är alltför statiskt utan kan hantera förändrade förutsättningar och nya grupper framöver.

En annan viktig fråga är den om studenternas förkunskaper. Ofta får vi höra att studenternas förkunskaper har blivit sämre, att de aldrig har varit sämre än i dag. Andra menar att det snarare är så att studenterna kan andra saker än tidigare och att deras förkunskaper varierar mer nu än tidigare. Att studentgruppens förkunskaper var mer homogena tidigare är inte konstigt eftersom de allra flesta kom

från samma bakgrund, där gymnasieskolan var den väg de allra flesta hade gått. Men sedan en lång tid tillbaka har vi en studentgrupp med en mycket mer varierad bakgrund som har sina förkunskaper från olika håll, både inom och utanför landet. Vi vet också att kraven på kunskaper i svenska och engelska har ändrats över tid. Om betygen vet vi att det i alla fall tidigare har funnits en betygsinflation som innebär att betygsutvecklingen inte motsvarar kunskapsutvecklingen bland eleverna i gymnasieskolan, men vi vet inte tillräckligt om de nuvarande betygen. Om det är så att studenter inte är så förberedda för högskolestudier som deras betyg visar är det naturligtvis ett problem, både för studenterna och för utbildningen. Lärosätena har ett ansvar att bedriva en utbildning av hög kvalitet och också att på olika sätt stötta de studenter som antas. Men gymnasieskolan måste också ta ansvar för sin del så att de studenter som kommer till högskolan är tillräckligt förberedda. Samtidigt måste förväntningarna på studenterna vara rimliga, det vill säga att högskolan tar vid där gymnasieskolan faktiskt har slutat. Som framgår av Högskoleverket rapport från 2009 om studenternas förkunskaper menar de lärare som där intervjuades att den dåvarande gymnasieskolan, med ett större utrymme för valbara lokala kurser, var problematisk eftersom man inte kunde ta för givet att eleverna kunde samma saker trots att de hade gått samma program. Nu har vi en ny gymnasieskola som är mer enhetlig med mindre utrymme för lokala varianter. Jag är av den uppfattningen att ett godkänt betyg i en kurs från ett program i gymnasieskolan ska vara tillräckligt för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. Ett av syftena med de förändringar som genomfördes i gymnasieskolan 2011, var att eleverna skulle bli bättre förberedda för fortsatta studier eller yrkesverksamhet, beroende på vilken typ av program man hade läst. Det finns ingen anledning att misstro dem som talar om lägre förkunskaper, men vi vet inte vilka studenter det rör sig om. Vi vet inte tillräckligt om kunskapsnivån hos de elever som går i den nuvarande gymnasieskolan. Därför behöver vi också veta mer om det för att kunna föreslå åtgärder. Det är kanske dags att följa upp Gy 2011, bland annat genom hur dessa elever nu presterar i högskolan. Vi har sett tendenser till att svenska elever har förbättrat sina resultat i några kunskapsområden i de internationella kunskapsundersökningarna PISA och TIMSS Advanced. Men det är svårt att exakt veta vad dessa resultat står för. Tolkningar av resultaten från PISA behöver göras med försiktighet. Att kunna

följa de svenska elevernas kunskapsutveckling nationellt över tid vore önskvärt, vilket också utredningen om nationella prov föreslår i sitt betänkande.

Högskolestudier handlar dock inte bara om en viss nivå på olika ämneskunskaper. Det handlar också om ett annat sätt att studera, med en större självständighet och mer ansvarstagande från individen. Man är inte heller längre del av en klass, där en eller flera mentorer har ett särskilt ansvar för hela eller delar av klassens elever. Det är exempel på sådant som inte kan fångas i tillträdessystemet.

Jag anser att lärosätena behöver ges en större frihet än i dag att utforma sina behörighetskrav. Det kan tyckas gå emot den överskådlighet som jag ser behov av. Men om behörighetskraven kan sättas med större precision än i dag kan systemet i högre grad uppfylla sin uppgift om att rätt krav på förkunskaper ställs och att de kraven kan uttryckas tydligt gentemot de sökande. Jag är övertygad om att om lärosätena ges större möjligheter att besluta om tillträdet så kan det bidra till en strategisk diskussion om frågorna. En majoritet av lärosätena säger i sina enkätsvar till utredningen att tillträdesfrågorna är strategiskt prioriterade vid lärosätet. I dagens system ges inte mycket utrymme eller anledning till sådana strategiska diskussioner. Ett större ansvar skulle göra det. Samtidigt får inte bestämmelserna bli alltför spretiga och oöverskådliga. Men lärosätena har inte något intresse av att det blir svårare att navigera i systemet än i dag eftersom de så tydligt uttrycker att de vill ha ett enkelt och överskådligt system. De vill ha sökande till sina utbildningar och de har också ett ansvar att främja och bredda rekryteringen till sina utbildningar.

Frågan om kvotering har dykt upp med jämna mellanrum i arbetet. Min bedömning är att det inte är förenligt med lagstiftningen, och förmodligen inte heller politiskt gångbart, att lämna ett förslag som innehåller kvotering, varken utifrån kön, ålder eller utifrån någon annan bakgrundsfaktor av det slaget. Men kanske är det så att det endast är genom kvotering som det går att uppnå en breddad rekrytering? Utredningen har också under arbetets gång fått önskemål om att det borde göras särskilda insatser för nyanlända. Jag har valt att inte föreslå det inom ramen för tillträdesbestämmelserna. Min uppfattning är att särskilda insatser ska bedrivas på annat sätt, till exempel så som UHR:s uppdrag att utveckla validering för dem med bristande eller ingen dokumentation.

När tillträdessystemet diskuteras är det oftast urvalssystemet som hamnar i fokus. Det är inte konstigt eftersom urvalet till konkurrensutsatta utbildningar kan få stora konsekvenser och till och med vara livsgörande för många. De urvalsinstrument som används måste vara rättssäkra och transparenta på så sätt att det behöver vara tydligt på vilka grunder urvalet görs. Urvalsinstrumenten måste också upplevas som rättvisa. Det är urvalets utformning som får störst konsekvenser för de sökande och som har det starkaste signalvärdet till framför allt gymnasieelever. Den modell för meritvärdering av betygen som används och hur urvalet i övrigt utformas kan få olika konsekvenser och de är inte alltid lätta att förutse. Sökande är kreativa när det gäller att pröva ett systems olika möjligheter. Urvalet kan, som nämns i kapitel 7, ha olika funktioner och mål. Utredningen har utgått ifrån att urvalet ska ha som mål att det är de med bästa förutsättningar som ska antas. I det här fallet innebär det de som antas prestera bäst i högskolan. Men som jag har nämnt tidigare så finns det ett stort värde i att det finns flera vägar in i högskolan och inte bara betygen. Vi vet också att urvalsinstrumenten bara förklarar en liten del av studieframgången. Det betyder att det framför allt är andra aspekter som påverkar när en individ väl är antagen till en högskoleutbildning. Vi vet att motivation är en mycket viktig faktor, men det finns också annat, som till exempel studiesociala faktorer. Dessutom finns det också anledning att anta att urvalsinstrumentens förmåga att förutsäga studieframgång ganska snabbt minskar när en person har antagits till en högskoleutbildning, det är då andra faktorer spelar in.

9.3 Tillträde och breddad rekrytering

Ingenstans i utredningsdirektiven nämns att tillträdesbestämmelserna ska leda till en breddad rekrytering. Samtidigt vet vi att det är en prioriterad fråga för regeringen och det är också ett ansvar som lärosätena har. Jag har indirekt närmat mig den här frågan genom att utgå ifrån att det i direktiven står att det ska finnas flera vägar in och att ingen som har förutsättningar att kunna tillgodogöra sig en utbildning ska utestängas. Jag tror också att ett så enkelt system som möjligt underlättar den breddade rekryteringen. Min utgångspunkt är att alla som har förutsättningar ska ha möjlighet att kunna

antas och att breddad rekrytering inte betyder att man sänker kraven. Däremot får man en större variation bland studenterna när det gäller deras förkunskaper och erfarenheter, vilket kan bidra till fler perspektiv och högre kvalitet i utbildningen.

Breddad rekrytering till och breddat deltagande i högskolan är en fråga som har varit aktuell under många år. Det handlar dels om att allas möjligheter till högre utbildning är en demokratifråga, dels om att ur ett samhällsperspektiv ta till vara den kompetens och potential som finns. Olika åtgärder har genomförts och universitet och högskolor ska, enligt högskolelagen, aktivt främja och bredda rekryteringen. Ändå kvarstår den sociala snedrekryteringen till högskolan. Det här är också en fråga som utifrån min egen bakgrund ligger mig särskilt varmt om hjärtat.

Att ge nya grupper tillträde till högskolan innebär, allt annat lika, att andra grupper måste lämna ifrån sig platser. I dag återkommer ofta en synpunkt om att breddad rekrytering ska lösas genom att nya platser ska tillföras. Men utvärderingar visar att trots högskolans expansion de senaste årtiondena är andelen studenter från till exempel akademikerhem lika stor som på 1980- och 1990-talen. Min uppfattning är att breddad rekrytering i första hand är en fråga om social bakgrund. I dag har den ofta kommit att handla om att breddad rekrytering betyder olika saker för olika utbildningar. Enligt mig handlar den diskussionen framför allt om att dölja det misslyckande svensk högskola har i att rekrytera större grupper av sökande från studieovana hem.

Förmodligen går det inte att lösa frågan om breddad rekrytering och breddat deltagande genom tillträdesbestämmelserna. Däremot ska bestämmelserna möjliggöra för personer oavsett bakgrund att kunna söka och antas till högskoleutbildning om de har förutsättningar att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. Ett av resultaten i PISA 2015 är att likvärdigheten i resultaten i den svenska skolan har försämrats jämfört med tidigare undersökningar. Både familjens socioekonomiska bakgrund och skolans socioekonomiska sammansättning har fått en större betydelse för resultaten, vilket inte borgar för en breddad rekrytering till högskolan. Här står hela det svenska samhället inför en gigantisk utmaning. På 1950-talet talade Kjell Härnkvist med flera om en outnyttjad "begåvningsreserv" i landet. Kanske behöver vi komma tillbaka till denna diskussion?

Vi vet också att personer från studieovana hem är förlorarna när bestämmelserna är alltför krångliga och oöverskådliga, då tidiga och strategiska val behöver göras och då kostnader är förknippade med till exempel att skriva ett prov. Alla kryphål, strategiska överväganden m.m. gynnar grupper från studievana hem.

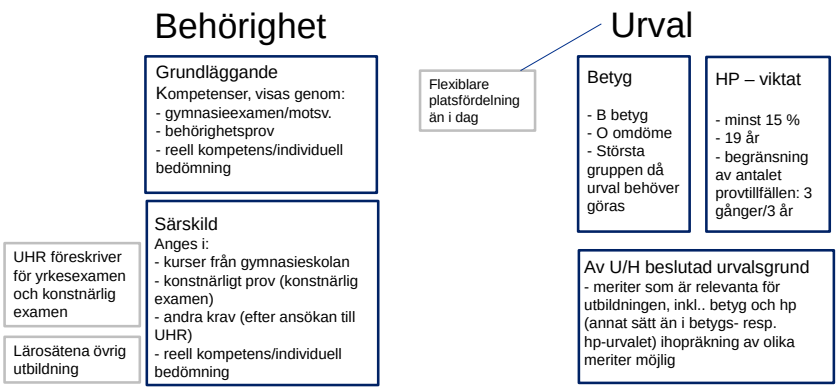
Universitets- och högskolerådet (UHR) kom våren 2016 med rapporten *Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper?* I den konstaterar myndigheten bland annat att arbetet med breddad rekrytering kräver ett brett angreppssätt – allt från åtgärder för att bredda rekryteringen till högskoleutbildning, via åtgärder riktade till de antagna för att hålla kvar dem i utbildningen, till åtgärder som syftar till att underlätta övergången till arbetsmarknaden. När det gäller själva tillträdet lyfter UHR fram bedömningen av reell kompetens för behörighet och alternativt urval (lokalt beslutade urvalsgrunder) som möjliga komponenter att använda för att bredda rekryteringen. Lärosätena pekar i den undersökning som UHR har gjort på några delar i tillträdesbestämmelserna som utgör hinder för breddad rekrytering, bland annat systemet med meritpoäng, den särskilda kompletteringsgruppen, att urval ska ske på betyg och högskoleprovsresultat och att det saknas stöd för att arbeta med positiv särbehandling. Detta är exempel på frågor som alla berörs i den här utredningen.

10 Utredningens förslag och överväganden

I det här kapitlet lämnas förslag till ett tillträdessystem som utredningen bedömer vara öppnare och enklare än dagens system. De olika delarna i förslaget ska ses som en helhet eftersom de tillsammans utgör systemet. Därför presenteras också förslaget i sin helhet i ett kapitel.

10.1 Sammanfattning av förslaget

Figur 10.1 Förslag till nya tillträdesbestämmelser



Behörighet

- Den grundläggande behörigheten uttrycks i kompetenser. Dessa kompetenser är kompetenser inom det svenska och det engelska språket, vetenskapligt förhållningssätt, förmåga att kunna belysa

frågor ur flera perspektiv, problemlösningsförmåga, förmåga att kunna dra slutsatser och argumentera för dessa samt övrig kompetens som är nödvändig för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning på grundnivå.

- Sökande med en examen från ett högskoleförberedande program eller en yrkesexamen som har kompletterats med minst godkänt betyg i svenska 2 och 3 eller svenska som andraspråk 2 och 3 och engelska 6 har dessa kompetenser.
- Personer som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom en gymnasieutbildning eller motsvarande och som har fyllt 24 år, kan uppnå grundläggande behörighet genom godkänt resultat på ett nationellt behörighetsprov.
- Kompetenserna kan också visas genom en individuell bedömning av en sökandes reella kompetens.
- Systemet med områdesbehörigheter avskaffas. I stället ska Universitets- och högskolerådet (UHR) fastställa vilka särskild behörighetskrav som ska gälla för utbildning som leder till en yrkesexamen och för utbildning som leder till en konstnärlig examen.
- Lärosätena ska själva besluta vilka särskilda behörighetskrav som ska gälla för utbildning som leder till en generell examen och för fristående kurser.

Urval

- Vid fördelningen av platser mellan olika urvalsgrunder ska flest platser fördelas på grundval av gymnasiebetygen. Minst 15 procent av platserna ska fördelas utifrån resultat på högskoleprovet. Lärosätena kan också använda lokalt beslutade urvalsgrunder.
- Betygsurvalet ska bestå av två grupper: betyg från gymnasieskolan/motsvarande (B) respektive omdöme från folkhögskola, från behörighetsprovet och från validering (O). Platser mellan de två grupperna ska fördelas utifrån antalet behöriga sökande.
- Sökande med betyg som har kompletterats för behörighet ska konkurrerar med övriga sökande i grupp B.

- Betyg som har kompletterats för ett högre meritvärde än det ursprungliga ska inte längre få användas i urvalet. Undantag är dock betyget F som har kompletterats till ett godkänt betyg i även andra kurser än sådana som krävs för behörighet. I meritvärderingen får sådana betyg efter komplettering meritvärderas som E.
- Systemet med meritpoäng, och som en konsekvens därav meritpoängskompensation, avskaffas.
- En åldersgräns på 19 år för att få skriva högskoleprovet införs. Om det finns särskilda skäl får undantag göras.
- Viktade högskoleprovsresultat ska användas inom högskoleprovsurvalet, inom de ramar som UHR beslutar.
- Giltighetstiden för ett högskoleprovsresultat ska vara tre år. En sökande kan under en treårsperiod ha sammanlagt tre giltiga resultat.
- Meriter som består av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen, inklusive betyg och högskoleprovsresultat, ska användas inom urvalsgrunden lokalt beslutade urvalsgrunder. Även en sammanvägning av olika meriter kan göras.

10.1.1 Vägarna in i högskolan

Utredningens förslag innebär att vägarna in i högskolan blir fler. När det gäller möjligheterna att uppnå grundläggande behörighet kvarstår de tidigare sätten – genom utbildning på gymnasial nivå och motsvarande i Sverige och utomlands, genom att vara bosatt och behörig i ett nordiskt land och genom reell kompetens. Utöver det föreslår utredningen att det också ska gå att bli grundläggande behörig genom ett nationellt behörighetsprov, där ett godkänt resultat ger grundläggande behörighet. Inga ytterligare vägar för att uppnå den särskilda behörigheten föreslås. Ett nyligen fattat beslut av riksdagen innebär att vuxna personer får rätt att läsa in grundläggande och särskild behörighet inom den kommunala vuxenutbildningen från och med den 1 januari 2017.

På urvalssidan föreslår utredningen att betyg och högskoleprovet även i fortsättningen ska vara de två generella urvalsinstrumenten. Dessutom kvarstår lärosätenas möjligheter att använda sig av lokalt

beslutade urvalsgrunder. Utredningens förslag om den urvalsgrunden innebär att bestämmelserna öppnar för att även betyg och högskoleprovsresultat kan användas, men då på ett annat sätt än i ordinarie betygs- och provurval. För personer som har fått ett godkänt resultat på behörighetsprovet föreslås att resultatet på provet också ska ge ett meritvärde. Likaså bör en valideringsprocess vid prövning av grundläggande behörighet ge ett meritvärde. Studieomdöme från folkhögskolan ska fortsätta vara en urvalsgrund inom betygsurvalet.

10.2 Behörighet till högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare

Krav på förkunskaper bör även fortsättningsvis uttryckas i grundläggande respektive särskild behörighet. Den grundläggande behörigheten är gemensam för all högskoleutbildning, medan den särskilda behörigheten är specifik för den sökta utbildningen.

10.2.1 Grundläggande behörighet

Tillträdesutredningens förslag: Den grundläggande behörigheten ska uttryckas i kompetenser. Dessa ska uttrycka det som är minsta gemensamma nämnare för att en student ska kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. De kompetenser som är särskilt viktiga är kompetenser inom det svenska och det engelska språket, vetenskapligt förhållningssätt, förmåga att kunna belysa frågor ur flera perspektiv, problemlösningsförmåga, förmåga att kunna dra slutsatser och argumentera för dessa samt övrig kompetens som är nödvändig för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. UHR får meddela närmare föreskrifter om de nödvändiga kompetenserna.

En sökande som har en avlagd högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska anses ha dessa kompetenser. Det ska också en sökande som har en avlagd yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, och har lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen i gymna-

sieskolan. Även de som har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar nämnda utbildningskrav ska anses uppfylla kraven på nödvändiga kompetenser. UHR får meddela närmare föreskrifter om dessa svenska och utländska utbildningar.

Att en sökande uppfyller kraven på nödvändiga kompetenser för grundläggande behörighet ska även kunna visas genom ett godkänt resultat på ett nationellt behörighetsprov. I det nationella behörighetsprovet prövas en persons kompetens inom de områden som anges ovan. För att få skriva behörighetsprovet föreslås en åldersgräns på 24 år. Det ska också krävas att en anmälningsavgift på 450 kronor har betalats.

Provet ska utformas så att det också kan ge ett meritvärde. Provet ska inte gå att skriva igen efter att man har nått gränsen för godkänt resultat. Vid urval ska inte hänsyn tas till att den sökande har genomgått ett behörighetsprov, om den sökande har grundläggande behörighet på annan grund än behörighetsprovet. UHR ska ansvara för att ta fram och genomföra behörighetsprovet och besluta om resultat på detta. UHR ska även få meddela föreskrifter om provet. UHR:s beslut ska inte få överklagas. Behörighetsprovet ska först utvecklas och prövas på försök innan slutligt beslut fattas. UHR ska få i uppdrag att ansvara för en sådan försöksverksamhet.

Möjligheten att bli bedömd som grundläggande behörig på reell kompetens ska finnas kvar. För grundläggande behörighet ska krävas att den sökande genom utbildning, praktisk erfarenhet eller annan omständighet kan visa nödvändiga kompetenser.

Även den som är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till högre utbildning ska anses ha grundläggande behörighet.

Grundläggande behörighet ska också den anses ha som har uppfyllt kraven för grundläggande behörighet enligt äldre bestämmelser. Det gäller dock inte äldre bestämmelser om grundläggande behörighet genom ålder och arbetslivserfarenhet.

Tillträdesutredningens bedömning: Utredningen föreslår ingen särskild bestämmelse som omfattar arbetslivserfarenhet. I stället föreslås att kompetenserna ska prövas i ett behörighetsprov.

Den grundläggande behörigheten uttrycks i kompetenser

Den grundläggande behörigheten definieras i dag genom att det i högskoleförordningen (1993:100) anges hur den kan uppnås. Det framgår inte någonstans vad den består i, det vill säga vad som är minsta gemensamma nämnare för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. Utredningen anser att den grundläggande behörigheten i stället bör uttryckas i kompetenser. Detta bland annat för att tydliggöra vad som krävs för personer som inte kommer den traditionella vägen från gymnasieskolan. Det behöver också vara tydligt på vilka olika sätt de aktuella kompetenserna kan uppnås och även det bör regleras i högskoleförordningen.

Med kompetenser avser utredningen förmågan att kunna använda kunskaper och färdigheter för att lösa uppgifter och problem, vilket ligger i linje med Valideringsdelegationens definition av begreppet.[1] Fokus ligger därmed på att faktiskt kunna använda de kunskaper och färdigheter som man har tillgodogjort sig på olika sätt. På vilket sätt eller var en person har utvecklat sin kompetens är inte avgörande för om han eller hon bedöms kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. Inom högskolan står lärandemålen i fokus för att beskriva vad en student ska ha med sig när han eller hon har avslutat en utbildning. Det är då också rimligt att tala om vilka kompetenser en person behöver ha med sig in i högskolan.

De kompetenser som i det här sammanhanget är viktiga är sådana som en student behöver för att vara tillräckligt förberedd för högskoleutbildning. Kompetenserna ska inte omfatta sådant som ska uppnås under högskoleutbildningen utan vara på en nivå som motsvarar den man ska ha uppnått efter avslutad gymnasieutbildning eftersom högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare ska bygga på gymnasieutbildning.

En utgångspunkt i arbetet med att definiera kompetenserna bör vara det som kan sägas vara kärnan i de högskoleförberedande programmen i gymnasieskolan. Eleverna på dessa program ska bli väl förberedda för fortsatta studier vid universitet och högskolor. I samband med utformningen av de högskoleförberedande programmen inom Gymnasieskola 2011, Gy 2011, diskuterade Statens skolverk

[1] SOU 2017:18 En nationell strategi för validering. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019.

(Skolverket) med företrädare för universitet och högskolor om vad de ansåg ligger i begreppet högskoleförberedelse. Universiteten och högskolorna lyfte då fram ett antal viktiga begrepp som definierar högskoleförberedelse. Inom dessa områden behöver eleverna på de högskoleförberedande programmen utveckla fördjupade kunskaper. De nyckelord som nämndes var: hantera stora textmängder, argumentation, kritiskt tänkande, läsa längre texter på engelska, genreskrivande, källkritik, vetenskapligt förhållningssätt, belysa frågor ur flera perspektiv, modelltänkande, problemlösningsförmåga, förförståelse av den akademiska miljön, studieteknik, kreativitet och entreprenörskap, tvärvetenskap, ansvar och digital kompetens.[2] För att uppnå denna högskoleförberedelse läser alla elever på dessa program mer engelska och svenska eller svenska som andraspråk än elever på yrkesprogram och examensmålen betonar vetenskaplighet. Även i de specifika examensmålen för varje program finns målformuleringar utifrån nyckelorden ovan. Exempel på målformuleringar utifrån nyckelorden är för ekonomiprogrammet att utbildningen ska ge förutsättningar för eleverna att utveckla grunder i ett vetenskapligt förhållningssätt samt träning i att söka, sovra, analysera och värdera information, förmåga att dra slutsaster och argumentera för sina slutsatser samt utveckla deras språkliga förmåga. Exempel på målformuleringar för teknikprogrammet är att eleverna ska ges möjlighet att utveckla förmåga att söka, sovra och bearbeta information med källkritisk medvetenhet, analysera, modellera, simulera, rimlighetsbedöma, utveckla, se samband, dra slutsatser och argumentera utifrån resultatet samt vidareutveckla deras kommunikativa förmåga i tal, skrift och visualisering.[3]

I en studie om förkunskaper och krav i högre utbildning som Högskoleverket genomförde 2007 lyfts färdigheter i svenska, engelska och matematik fram som viktiga för att klara högskolestudier.[4]

Malmö högskola har i sitt arbete med bedömning av reell kompetens identifierat fyra områden som den sökande ska visa sin kompetens inom för att få grundläggande behörighet:[5]

[2] Gymnasieskola 2011, Skolverket.
[3] Ibid.
[4] Förkunskaper och krav i högre utbildning, Högskoleverket, rapport 2009:16 R.
[5] Malmö högskolas webbplats, www.mah.se

1. Kommunikation och hantering av det svenska språket – läsförståelse, skriftlig färdighet, muntlig färdighet
2. Hantering av det engelska språket – läs- och hörförståelse, viss skriftlig och muntlig färdighet
3. Användning av matematiska förmågor – begrepp, metoder och färdigheter, problemlösning, kommunikation och argumentation
4. Annan kompetens som ger förutsättningar att tillgodogöra sig högskolestudier – inhämta ny kunskap, reflektera och diskutera utifrån olika perspektiv, se samband mellan teoretiska modeller och verklighet samt tillämpa kritiskt och kreativt tänkande.

SUHF har i sin rekommendation om bedömning av reell kompetens, utöver arbetslivserfarenhet efter en viss ålder, identifierat att de sökande ska ha minst betyget godkänt i svenska, engelska och matematik på nivå som motsvarar kurserna i högskoleförberedande examen. Detsamma gäller för samhällskunskap.[6]

Vid olika tillfällen har sålunda minsta gemensamma nämnare ringats in genom olika dokument som finns inom området. De kompetenser som återkommer är

- Kunna hantera det svenska språket (hantera stora textmängder, läsa och skriva)
- Kunna hantera det engelska språket (läsa och skriva)
- Problemlösningsförmåga
- Vetenskapligt förhållningssätt, där kritiskt tänkande och källkritik ingår
- Kunna belysa frågor ur flera perspektiv
- Kunna dra slutsatser och argumentera för dessa

De kompetenser som lyfts fram behöver formuleras på ett sådant sätt att de kan prövas i ett prov och utgöra en grund för lärosätenas bedömning av reell kompetens (se nedan). UHR bör få i uppdrag

[6] Rekommendationer om bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet, Sveriges universitets- och högskoleförbund. Rekommendation 2009:2.

att utforma en mer detaljerad kompetensbeskrivning. Detta bör göras i samverkan med universitet och högskolor och med Skolverket.

Att tydliggöra vad som krävs för att tillgodogöra sig en högskoleutbildning är viktigt framför allt för dem som kommer en annan väg än från gymnasieskolan. Personer som inte har en utbildning som motsvarar kraven för en avlagd examen eller en motsvarande utbildning, men som har arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller annan utbildning, kan också ha förutsättningar att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. Dessa personer föreslås kunna få grundläggande behörighet genom ett godkänt resultat på ett nationellt behörighetsprov eller genom en individuell prövning av den reella kompetensen, se nedan.

En sökande som har en avlagd högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska anses ha kompetenser för grundläggande behörighet. Det gäller också en sökande som har en avlagd yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, och har lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan (se nedan). Ingen ytterligare prövning ska sålunda göras av dessa sökande.

En risk med att definiera den grundläggande behörigheten i kompetenser och som Skolverket har lyft, skulle kunna vara att det blir styrande för undervisningen i gymnasieskolan och att den koncentreras till ett smalare innehåll än dagens. Utredningen bedömer dock den risken som liten eftersom de kompetenser som föreslås är breda och inte koncentrerade till ett smalt ämnesinnehåll. Dessutom har gymnasieskolan ett vidare uppdrag än att bara förbereda för högskolan och det uppdraget ska inte förändras. I skollagen (2010:800) finns följande syfte med gymnasieskolan, som inte är nytt i och med Gy 2011 utan har funnits även i tidigare läroplaner, formulerat.

> Gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

> Utbildningen ska utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsammans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper.[7]

På motsvarande sätt skulle det kunna finnas en risk att vuxenutbildningens kurser blir smalare och att undervisningen koncentreras till de delar som rör de kompetenser som behövs för grundläggande behörighet. Enligt utredningen framstår det som en svår uppgift att plocka ut dessa kompetenser och koncentrera undervisningen på dem. Vuxenutbildningens kurser ska också följa samma kursplaner som gymnasieskolan och eleverna ska uppnå de kunskapskrav som där anges för olika betygssteg.

Gymnasieexamen och motsvarande utbildningar ger grundläggande behörighet

Att en sökande har nödvändiga kompetenser bör kunna visas på olika sätt beroende på hur kompetenserna har förvärvats. De sökande som har avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå bör anses ha de nödvändiga kompetenser som krävs för att han eller hon ska kunna tillgodogöra sig utbildning som påbörjas på grundnivå. Det gäller också för dem som har 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. Detsamma bör gälla för dem som har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar nyss nämnda utbildningskrav. För dessa sökande bör alltså inte en prövning av nödvändiga kompetenser göras vid antagningen. Att de har dessa kompetenser har i stället säkerställts genom den gymnasiala eller motsvarande utbildningen.

I nuvarande lydelse av högskoleförordningen anges att den som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska ska ha de kunskaper i svenska som behövs (7 kap. 6 §). För en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan krävs dock godkända betyg i bland annat svenska eller svenska som andraspråk.[8]

[7] 15 kap. 2 § skollagen.
[8] 16 kap. 28 § skollagen (2010:800).

Även för sökande som har avlagt en yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå krävs motsvarande kurser i svenska eller svenska som andraspråk för att uppnå grundläggande behörighet. För att en svensk eller utländsk utbildning ska kunna motsvara något av de utbildningskrav som gäller för sökande som avlagt en av dessa examina krävs följaktligen också kunskaper i svenska språket. Nuvarande bestämmelse i 7 kap. 6 § högskoleförordningen om krav på kunskaper i svenska behövs därför inte för dessa sökande.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att sökanden som uppfyller ovan nämnda utbildningskrav ska anses ha grundläggande behörighet. UHR ska fortfarande få meddela närmare föreskrifter om kraven för att en svensk eller utländsk utbildning ska motsvara kraven på en gymnasieexamen.

Bosatta i Danmark, Finland, Island eller Norge har också grundläggande behörighet

Sverige har ingått en överenskommelse med Danmark, Finland, Island och Norge om tillträde till högre utbildning.[9] Överenskommelsens giltighetstid har förlängts flera gånger och den gäller för närvarande till utgången av 2018. Av artikel 1 i överenskommelsen framgår bland annat 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. Det framgår även att en utbildningssökande, som är behörig till högre utbildning i det nordiska land, där han eller hon är bosatt, också är behörig till högre utbildning i de andra nordiska länderna.

I högskoleförordningen anges att den som är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till högre utbildning har grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå (7 kap. 5 och 24 §§). Därutöver finns det i högskoleförordningen krav på kunskaper i svenska (7 kap. 6 §). Av förordningen framgår att den som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska ska ha de kunskaper i svenska som behövs. UHR får

[9] Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om tillträde till högre utbildning, SÖ 1997:13.

meddela närmare föreskrifter om kravet på kunskaper i svenska. Den som har finska som modersmål och har haft svenska som ämne i finskt gymnasium eller motsvarande finsk skolform under tre år eller mer ska dock anses ha de kunskaper i svenska som behövs.

Mot bakgrund av innehållet i den nordiska överenskommelsen om tillträde föreslås ingen förändring för de som är bosatta i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behöriga till högre utbildning. Dessa bör därför anses ha grundläggande behörighet, utan att det görs någon prövning av nödvändiga kompetenser vid antagningen. För de som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska ska dock fortfarande krävas att den sökande har de kunskaper i svenska som behövs.

Av överenskommelsens ordalydelse följer att det inte är möjligt att ställa krav på kunskaper i svenska för de som är bosatta i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behöriga till högre utbildning. Det bör utredas om det behöver kunna ställas krav på kunskaper i svenska för de med svenskt, danskt, färöiskt, isländskt eller norskt modersmål. Därefter kan den nordiska överenskommelsen behöva omförhandlas i det avseendet.

Ett nationellt behörighetsprov införs på försök för dem utan gymnasieutbildning eller motsvarande

Det är angeläget att kunna ta till vara kompetensen hos personer med arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller utbildning och på så sätt underlätta det livslånga lärandet på ett mer effektivt sätt än i dag. Det behövs därför en bestämmelse som på ett annat sätt än genom dagens bedömning av reell kompetens gör det möjligt att uppfylla kraven för grundläggande behörighet. För personer som inte har slutfört en gymnasial utbildning eller motsvarande, ska det finnas möjlighet att visa sin kompetens genom ett nationellt behörighetsprov. I provet ska en persons kompetens inom de områden som anges i avsnittet *Den grundläggande behörigheten uttrycks i kompetenser* prövas. Fokus riktas på vad personerna faktiskt har för kunskaper och färdigheter och deras erfarenheter blir därmed inte bara bedömda rent kvantitativt, till exempel genom arbetslivserfarenhet under ett visst antal år. Ett godkänt provresultat ska innebära att personen uppfyller kraven på grundläggande behörighet. Det kan också underlätta för personer som kommer från ett annat land och har en bristfällig eller

ingen dokumentation av sina meriter om de får skriva ett prov. Rimligtvis behöver dessa personer vara i Sverige en tid innan de kan klara provet eftersom deras kompetens inom det svenska språket ska prövas.

En av fördelarna med ett prov är att det kommer finnas en tydligt definierad gräns för grundläggande behörighet. Provet föreslås vara nationellt, vilket innebär att samma krav ställs för alla oavsett utbildning och lärosäte. Det innebär också att den sökande vid ett godkänt resultat kommer att uppfylla kraven för grundläggande behörig till all högskoleutbildning på grundnivå och inte bara till sökt utbildning. Ett prov gör också prövningen mot de föreslagna kompetenserna enklare och mer effektiv för både den enskilde och lärosätena.

Tillträdesbestämmelserna ska sända önskvärda signaler till gymnasieeleverna och inte påverka deras studier i gymnasieskolan negativt. Därför bör det finnas en åldersgräns för att få skriva behörighetsprovet. Denna gräns behöver sättas så att en ung person inte lockas att hoppa av gymnasieskolan och i stället försöka satsa på ett godkänt resultat på provet. Gymnasieskolan är öppen för ungdomar som påbörjar sin gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år, även om ungdomar normalt påbörjar en gymnasieutbildning vid 16 års ålder. Normal studietid är tre år, men en huvudman får besluta att utbildningen ska fördelas på längre, eller kortare, tid än tre år. En elev har också rätt att gå om en kurs eller göra om gymnasiearbetet, vilket kan göras efter de tre åren som utbildningen normalt omfattar. Avbrutna gymnasiestudier, eller inga gymnasiestudier alls, bör dessutom i första hand följas av studier inom den kommunala vuxenutbildningen anser utredningen. En vuxen person är behörig att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå från och med det andra kalenderhalvåret det år som personen fyller 20 år. På samma sätt som i gymnasieskolan, kan utbildningen fördelas på en längre period än tre år. Utifrån utredningens syn att gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i första hand bör vara alternativen och att dessa studier inte ska påverkas negativt av en möjlighet att skriva behörighetsprovet, är det enligt utredningen berättigat att en person ska få skriva provet först det kalenderår då han eller hon fyller 24 år. Vid den åldern har en person haft möjlighet att både påbörja och avsluta en

treårig gymnasieutbildning eller en treårig utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen.

Förslaget om att endast sätta en åldersgräns för att få skriva behörighetsprovet innebär att inga specifika krav på arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet ställs. Utredningens bedömning är att det inte ska vara avgörande varifrån en person har utvecklat sina kompetenser. Genom att inte ställa upp krav på vilken typ av arbetslivserfarenhet det handlar om eller i vilken omfattning de ska vara, utestängs inte personer som har möjlighet att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning men inte har arbetslivserfarenhet.

Det ska inte gå att ersätta ett godkänt resultat på behörighetsprovet med godkänt betyg i kurser i svenska, engelska och matematik från gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen efter att man har fyllt 24 år. Som vi nämner ovan ska provet pröva kompetenser som kan sägas utgöra en grund för högskoleförberedelse och blir därmed också en bedömning av hur man kan använda andra kunskaper och färdigheter än dem man har kunnat få från några enstaka skolämnen. Betyg i enstaka kurser går inte heller att jämföra med det som man får med sig från en treårig gymnasieutbildning.

Ett godkänt resultat på behörighetsprovet kommer för de flesta sökande inte att vara tillräckligt för att kunna antas till en utbildning eftersom det endast ger grundläggande behörighet. Till en majoritet av utbildningarna ställs även särskilda behörighetskrav. Den sökande kommer därför att behöva antingen genomgå en bedömning av reell kompetens för den särskilda behörigheten (avsnitt 10.2.2) eller läsa in de kurser som behövs inom den kommunala vuxenutbildningen.

Att använda ett prov för behörighet skulle inte vara något unikt för Sverige. Bland de länder som utredningen har tittat närmare på, finns den typen av prov i till exempel Österrike och Kanada. Österrike använder sig av olika behörighetsprov beroende på tidigare utbildning. Dessa prov tycks emellertid ha en tydligare koppling till specifika skolämnen än det prov som föreslås här.

Utredningen anser att behörighetsprovet också bör kunna ge ett meritvärde, det vill säga att resultatet ska kunna användas i urvalet. Genom att provet ger ett meritvärde får även den här gruppen av sökande ytterligare en urvalsgrund vid sidan av högskoleprovet att konkurrera inom, vilket är angeläget. Provet bör inte gå att skriva igen efter att man har nått gränsen för godkänt resultat och därmed också uppnått kravet för grundläggande behörighet. Det betyder att

man inte kan skriva provet flera gånger i syfte att förbättra sitt meritvärde. Man bör inte heller kunna skriva provet bara för att få ett meritvärde. Om det i ett antagningsärende framgår att en person är grundläggande behörig på en annan grund än behörighetsprovet eller har bedömts grundläggande behörig vid bedömning av reell kompetens, ska därför hänsyn inte tas till behörighetsprovet vid urval. Personen kan då inte konkurrera om en plats på en utbildning på grundval av omdömet från provet (se nedan). Utredningen har diskuterat möjligheten att kombinera behörighet och urval i ett prov av den här karaktären med experter på provområdet. Om provet ska kunna ge ett meritvärde och sökande med ett sådant meritvärde ska kunna konkurrera med sökande som har ett studieomdöme från folkhögskolan, se avsnitt *Antalet betygsgrupper minskas till två* nedan, behöver de olika grupperna kunna jämföras. För att få ett empiriskt underlag om hur det kan göras, bör en utprövning av de olika skalorna och deras jämförbarhet göras inom den försöksverksamhet som utredningen föreslår i nästa avsnitt.

En fråga som har lyfts till utredningen är om inte högskoleprovet kan användas för att också pröva behörighet i stället för att ett helt nytt prov ska utvecklas. Högskoleprovet är dock helt och hållet ett urvalsinstrument, vars syfte är att rangorda de sökande. Det är inte konstruerat så att en gräns för behörighet kan sättas. Om högskoleprovet skulle användas för behörighetsprövning skulle omfattande förändringar av provet behöva göras och det skulle i princip bli ett nytt prov. Därför ser inte utredningen det som ett alternativ.

Utredningen bedömer att ett nationellt behörighetsprov på ett effektivt sätt kommer att kunna bedöma personers kompetens. Det är dock viktigt att provet blir tillräckligt krävande så att det inte upplevs som en enkel genväg till att uppnå den grundläggande behörigheten. Det skulle annars kunna finnas en risk att sökande väljer att undanhålla meriter i form av sina betyg och i stället göra provet om man tror att det blir lättare att konkurrera med ett meritvärde från provet. Utredningen bedömer dock den risken som liten eftersom betygen behövs för särskild behörighet till en majoritet av utbildningarna och betygsgruppen med omdömen även fortsättningsvis kommer att vara relativt liten.

Utredningen bedömer att även om ett behörighetsprov införs, finns det anledning att även framöver kunna få sin grundläggande behörighet bedömd genom reell kompetens.

Det är svårt att uppskatta hur många som kommer att skriva behörighetsprovet varje år. En fingervisning kan vara det antal sökande till program och kurser som uppnådde grundläggande behörighet genom reell kompetens (enligt SUHF:s rekommendation, se ovan) och hur många som hade medgetts undantag från grundläggande behörighet i antagningen till höstterminen 2015. De uppgick till knappt 27 000. Alla dessa personer behöver dock inte ha bedömts i samband med antagningen till höstterminen 2015, utan kan ha haft en behörighetsbedömning registrerad sedan tidigare. Dessutom finns en stor grupp, cirka 39 000, som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet. Anledningen till att man inte uppfyller de grundläggande behörighetskraven kan vara till exempel att man inte skickar in sina meriter eller att man har slutbetyg men inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet. Enligt UHR ingår det även personer som har fått undantag i denna siffra. Även en del från den gruppen skulle kunna vara personer som kan komma ifråga för behörighetsprovet. Ytterligare en grupp med potentiella provdeltagare är de som har gått ett yrkesprogram i gymnasieskolan och där valt att inte läsa de ämnen som ger grundläggande behörighet till högskolan. Ett införande av provet kan innebära att personer som inte har den formella utbildningen och inte tidigare har sett bedömning av reell kompetens som en möjlighet eller ansett att en valideringsprocess som avskräckande, kan komma att anmäla sig till provet. Det är svårt att bedöma hur många personer som kommer att vilja göra behörighetsprovet. En grov uppskattning av antal provtagare skulle kunna vara 10 000 per år.

Provet bör vara digitaliserat eftersom det ger större möjligheter att på olika sätt testa kunskaper och färdigheter än om provet görs med papper och penna. Ett digitaliserat prov innebär också mindre manuell hantering i olika delar av provgenomförandet. Förutsättningarna för en digitalisering av det här provet är delvis annorlunda än dem för högskoleprovet (se avsnitt 4.5.5). Båda proven kommer att vara av stor betydelse för dem som gör provet och samma krav på säkerhet behöver ställas, men behörighetsprovet kommer att skrivas av betydligt färre än högskoleprovet. Förmodligen underlättar det också om provet redan från början utvecklas som ett digitaliserat prov.

UHR bör ansvara för att ta fram och genomföra behörighetsprovet och besluta om resultat på detta. Vidare bör UHR få meddela föreskrifter om provet. Myndigheten har stor erfarenhet av

frågor som rör prov i och med dess ansvar för högskoleprovet. Behörighetsprovet bör först utvecklas och prövas i en försöksverksamhet. Därefter bör försöket med behörighetsprovet utvärderas. Först därefter kan beslut om ett eventuellt permanent införande fattas.

Utredningen har övervägt att behörighetsprovet ska vara utan avgift för provdeltagaren eftersom kostnader i samband med prov riskerar att stänga ute grupper. En avgift ökar dock sannolikhet att provdeltagaren verkligen kommer att delta i provet och minskar risken för större bortfall av provdeltagare än nödvändigt. Utredningen föreslår därför att en anmälningsavgift ska finnas och bedömer att en rimlig avgift är den som finns för högskoleprovet. Behörighetsprovet är tänkt att kunna genomföras av den enskilde ett begränsat antal gånger, tills man uppnått kraven för ett godkänt provresultat, och därför kommer inte upprepat provtagande att ske i samma utsträckning som för högskoleprovet. Studier visar att upprepat provtagande utnyttjas mer av vissa grupper än andra. Eftersom provet kommer att skrivas av betydligt färre personer än vad som är fallet för högskoleprovet, är utredningens bedömning att det inte är möjligt att sätta en avgift som kommer att täcka en stor del av kostnaderna. Övriga kostnader för provet bör därför finansieras genom statliga medel.

Förslaget om en försöksverksamhet med ett behörighetsprov innebär inte en rätt för någon att genomgå provet. Någon rättighet som kräver en möjlighet att överklaga uppkommer därför inte. Inte heller bör en bedömning av resultatet på ett prov gå att överklaga. UHR:s beslut i frågor om behörighetsprovet ska därför inte få överklagas.

Behörighetsprovet utvecklas och prövas i en försöksverksamhet

Behörighetsprovet bör först prövas på försök innan slutligt beslut fattas. Ett förslag till tidsplan för det här arbetet finns i kapitel 11 om genomförandet av utredningens förslag i sin helhet. UHR bör så snart som möjligt få i uppdrag att utveckla behörighetsprovet. I det uppdraget bör det också ingå att ta fram en mer detaljerad kompetensbeskrivning i samarbete med lärosätena och Skolverket, eftersom den ska ligga till grund för utvecklingen av provet. Det

behöver finnas tillräckligt med tid till att ta fram och pröva ut uppgifter för provet. Därefter genomförs provet skarpt vid några tillfällen innan det kan utvärderas. UHR får i uppdrag att utveckla både provet i enlighet med de övergripande riktlinjerna i det här betänkandet och det praktiska kring genomförandet av provet.

En viktig del i utvecklingen av provet är att föreslå hur det ska kunna ge ett meritvärde. Det är därför angeläget att provet kan testas mot folkhögskolans skala för att kunna få en jämförbarhet, vilket också nämns ovan. För att ett provresultat ska kunna användas för rangordning är det viktigt att de olika poängnivåerna är tydligt definierade. UHR bör kunna samarbeta med bland annat Folkbildningsrådet. Det omdöme som ges efter genomgången allmän kurs på folkhögskolan har nyligen utvecklats och förfinats från fyra till sju skalsteg. Det finns därför erfarenheter inom Folkbildningsrådet som är värdefulla för arbetet med att utveckla ett omdöme på behörighetsprovet.

Provet bör ses som en helhet och ett resultat ges för helheten. För att undvika att det blir ett prov i olika moduler, till exempel ett i svenska, ett annat i engelska, skulle uppgifterna kunna utformas så att de kompetenser som ska prövas integreras i de olika uppgifterna. Till exempel kan en uppgift innehålla en avancerad text på engelska där tillhörande uppgifter bland annat prövar den skrivandes förmåga att dra slutsatser, lösa problem och vara källkritisk. Nivån på den kompetens som bedöms i provet ska motsvara den man får inom gymnasieskolan, det vill säga nivå 4 i de referensramar för kvalifikationer som används nationellt och internationellt. Det är dock inom det utvecklingsarbete som UHR föreslås få ansvar för, som det måste få visa sig hur ett prov med det föreslagna syftet ska utformas på bästa sätt. UHR bör också lämna förslag kring om provdeltagarna ska få någon återkoppling på sitt resultat och vad en sådan återkoppling i så fall ska omfatta. Frågan är alltså om provet ska kunna ha en slags diagnostisk funktion eller inte.

Eftersom provet föreslås vara digitaliserat behöver UHR utreda hur detta kan göras. Ett sätt är genom att göra provet adaptivt, det vill säga att utforma ett prov där uppgifternas antal och svårighetsgrad anpassas efter provdeltagarens kunskapsnivå. UHR behöver också utreda vilken utrustning som ska kunna användas och var provet ska kunna genomföras. Ett prov av den här betydelsen ställer stora krav på säkerhet. Bland annat behöver det säkerställas att

provtagaren är den han eller hon utger sig för att vara och att provtagare inte har möjlighet att kommunicera med varandra eller andra under genomförandet. Provet får inte heller vara tillgängligt innan provgenomförandet.

Om behörighetsprovet permanentas är det angeläget att provet är tillgängligt att genomföra i hela landet. Vi vet att lärosätena har begränsat med datorsalar. Därför skulle till exempel de lärcentra som finns runt om i landet kunna vara lämpliga att samarbeta med i genomförandet av provet. Lärcentra används ofta för nätbaserad distansutbildning och där finns både utrustning och erfarenhet. Likaså genomförs körkortsprovet i hela landet, vilket gör att också Trafikverket skulle kunna vara en möjlig samarbetspartner. Även frågan om hur många provtillfällen som ska finnas under ett år är en fråga om tillgänglighet. Här finns möjligheter att fundera över om provet ska kunna ges löpande under året, ungefär som körkortsprovet, eller om det ska begränsas till ett visst antal tillfällen per år. Det beror bland annat på hur uppgifterna utformas och hur UHR i så fall bedömer behovet av och möjligheten att bygga upp en provbank och kostnaderna för det.

Samtidigt som det finns ett behov av att provet är tillgängligt, behöver det balanseras mot att man inte lättvindigt anmäler sig till provet och sedan inte genomför provet. Vi vet från högskoleprovet att det brukar vara ungefär 10 procent av de anmälda som inte dyker upp. Den andelen kan naturligtvis bli högre om det anses alltför enkelt att anmäla sig. Detsamma gäller om man anmäler sig till provet och genomför det, men egentligen inte har något intresse av att använda sig av resultatet utan bara vill testa provet. Det här är aspekter som UHR behöver väga in i utvecklingen av provet, inklusive genomförandet av det, och i utvärderingen.

UHR:s interna utredning om digitalisering av högskoleprovet bör kunna ligga till grund för att utveckla genomförandet av det här provet. Samtidigt kan utvecklingen av behörighetsprovet fungera som en pilot för den fortsatta utvecklingen av högskoleprovet.

Utredningen anser att det är viktigt att tillräckligt med resurser avsätts så att en gedigen försöksverksamhet kan genomföras. En beräkning av kostnaderna för försöksverksamheten finns i kapitel 12 om konsekvenser av förslaget.

Reell kompetens ska bedömas även i fortsättningen

Det kommer att finnas sökande till högskolan som inte har betyg från gymnasieskolan, eller motsvarande, eller uppfyller ålderskravet för att få skriva behörighetsprovet. Det kan också finnas personer som på grund av till exempel en funktionsnedsättning inte kan komma till sin rätt i ett skriftligt prov. Det ska därför även i fortsättningen finnas möjlighet att kunna få sin reella kompetens bedömd av lärosätena. Det är viktigt att vi når så många som möjligt av dem som har förutsättningar att kunna tillgodogöra sig en utbildning, men som varken har gymnasieutbildning eller som når kravet för att få skriva behörighetsprovet. Särskilt angeläget är det för personer där det inte är ett attraktivt alternativ att gå en utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen innan man kan söka till en högskoleutbildning. Det stora flertalet som i dag skulle kunna komma ifråga för bedömning av reell kompetens kommer förmodligen att kunna pröva sin kompetens genom behörighetsprovet. Det bör dock inte finnas någon begränsning i vilka som kan få sin reella kompetens bedömd jämfört med i dag, det vill säga det bör vara upp till den sökande att bestämma om man vill göra behörighetsprovet eller få sin reella kompetens bedömd.

Om en bedömning av reell kompetens har gjorts genom en validering, det vill säga en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oavsett hur de har förvärvats, bör det också kunna ge ett meritvärde i form av ett omdöme. Det är en åtgärd som också stämmer överens med vad Valideringsdelegationen tar upp i förslaget till en nationell strategi för validering.[10] Ett sådant omdöme bör vara jämförbart med omdömet från folkhögskola och från det föreslagna behörighetsprovet. UHR bör få ett tillägg inom ramen för sitt uppdrag om försöksverksamheten med validering att också utveckla detta.

Ett incitament för personer att göra behörighetsprovet när de har fyllt 24 år är att det ger ett omdöme som kan användas i urvalet, vilket en bedömning av reell kompetens, som inte har gjorts genom en validering, inte kommer att göra.

[10] SOU 2017:18 En nationell strategi för validering. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019.

Om fler anmäler sig till behörighetsprovet bör lärosätena kunna lägga mer av sina resurser på att bedöma reell kompetens för särskild behörighet. För de personer som den grundläggande behörigheten ska bedömas, kommer den föreslagna kompetensbeskrivningen att bidra till tydlighet i vad det är som krävs och vad som ska bedömas.

Sökande som har uppfyllt kraven på grundläggande behörighet enligt äldre bestämmelser gör det även i fortsättningen

Begreppet ”grundläggande behörighet” infördes 1996 och ersatte då benämningen ”allmän behörighet”. I samband med det infördes även övergångsbestämmelser om grundläggande behörighet. En av dessa övergångsbestämmelser har sedan dess ändrats, liksom även bestämmelserna om grundläggande behörighet. I samband med vissa av dessa ändringar har det också införts övergångsbestämmelser, som i sin tur har ändrats vid flera tillfällen. Alla olika övergångsbestämmelser och ändringar av dessa gör det svårt att läsa ut vilka som har behållit sin grundläggande eller allmänna behörighet fram tills i dag och vilka som inte har det. Huvudprincipen tycks dock ha varit att de som före en reform har uppfyllt kraven för grundläggande behörighet även därefter ska anses ha grundläggande behörighet. Ett tydligt undantag är de som före den 1 juli 2008 uppfyllde kraven för grundläggande behörighet enligt den så kallade 25:4-regeln. Den avsåg sökanden som fyllt 25 år, hade arbetat minst fyra år eller förvärvat motsvarande erfarenhet och hade vissa kunskaper i svenska eller svenska som andraspråk och engelska. De ansågs ha grundläggande behörighet bara till och med den 31 december 2011.

I syfte att framöver förenkla och förtydliga regleringen i samband med reformer av kraven för grundläggande behörighet föreslår utredningen att det av högskoleförordningen ska framgå att en sökande som enligt äldre bestämmelser har uppfyllt kraven för grundläggande behörighet fortsatt ska anses ha sådan behörighet. Syftet är inte att de som enligt tidigare reformer har förlorat behörighet åter ska bli behöriga. Förslaget avser därför äldre bestämmelser om grundläggande behörighet och inte allmän behörighet. Förslaget omfattar inte heller äldre bestämmelser om grundläggande behörighet enligt den upphävda 25:4-regeln. Förslaget innebär att det vid kommande

reformer av den grundläggande behörigheten inte kommer att krävas övergångsbestämmelser med innebörden att sökande som uppfyllt äldre krav fortfarande ska anses ha grundläggande behörighet.

Utredningens motiv till att inte föreslå en särskild bestämmelse som omfattar arbetslivserfarenhet

Av direktiven till utredningen framgår att utredaren ska analysera och föreslå hur grundläggande behörighet kan uppnås genom arbetslivserfarenhet. Utredningen har valt att inte lämna något sådant förslag, utan föreslår i stället att det nationella behörighetsprovet införs.

Det är en grannlaga uppgift att avgöra vilken arbetslivserfarenhet som är relevant och vilken som inte är det. Detsamma gäller för bedömning av omfattningen av arbetslivserfarenheten. Det kan också finnas annan erfarenhet som är minst lika relevant som förberedelse för högskolestudier. Att definiera arbetslivserfarenhet riskerar att stänga ute personer som ändå skulle kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning, till exempel personer som i dag av olika anledningar står långt från arbetsmarknaden. Det skulle kunna upplevas som ett stort hinder för individen om man inte uppfyller kraven på arbetslivserfarenhet och därför kan det också finnas en risk att man avstår från att begära att få sin reella kompetens bedömd. Utredningen föreslår därför att ett nationellt behörighetsprov införs i stället. Behörighetsprovet fokuserar på de kompetenser en person har och inte på hur de har uppnåtts. Det öppnar upp för både personer som har arbetslivserfarenhet och för personer med en annan erfarenhet.

10.2.2 Särskild behörighet

Tillträdesutredningens förslag: De krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven ska också kunna vara av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Systemet med områdesbehörigheter ska avskaffas. I stället ska UHR fastställa vilka särskilda behörighetskrav i form av kunskaper från kurser från gymnasieskolan som ska gälla för

utbildning som påbörjas på grundnivå, vänder sig till nybörjare och som leder till en yrkesexamen och för utbildning som leder till en konstnärlig examen. I stället för dessa krav på kunskaper från kurser från gymnasieskolan ska ett lärosäte få uppställa krav på godkänt resultat på ett konstnärligt prov för särskild behörighet till utbildningsprogram som leder till konstnärlig examen.

För utbildning som leder till en generell examen och för fristående kurser ska universitet och högskolor fastställa den särskilda behörigheten i form av kunskaper från kurser från gymnasieskolan. UHR ska få föreskriva vilka kurser som kan användas som särskilda behörighetskrav. Om lärosätena vill ställa andra krav än vad UHR har fastställt ska universitet och högskolor ansöka om tillstånd om att få använda andra krav hos UHR. Sådana krav kan vara kunskaper från kurser eller andra villkor som är nödvändiga för utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Myndigheten ska få medge detta om det finns särskilda skäl. Den särskilda behörigheten ska också kunna uppnås genom reell kompetens.

Tillträdesutredningens bedömning: Krav på lämplighet för yrket eller för utbildningen bör vara ett särskilt behörighetskrav och inte ett krav för grundläggande behörighet.

Det bör inte gå att ställa högre betygskrav än E som särskilt behörighetskrav.

Helt nödvändiga krav eller krav av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för får ställas

De krav på särskild behörighet som ställs bör även i fortsättningen vara krav som är helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. De krav som ställs ska också kunna vara sådana som är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Dit hör sådant som en utbildning inte kan påverka, till exempel krav på god hörsel eller god syn.

UHR fastställer de särskilda behörighetskraven för utbildning som leder till yrkesexamen och konstnärlig examen, lärosätena för övrig utbildning – områdesbehörigheterna avskaffas

UHR:s uppföljning visar att systemet med områdesbehörigheter inte är ändamålsenligt, vilket också är en synpunkt som en majoritet av lärosätena har framfört i sina enkätsvar till utredningen. Dagens system med områdesbehörigheter fyller inte heller samma funktion som det gjorde då det infördes 2006. Då kopplades såväl behörighetskurser som meritkurser till respektive områdesbehörighet. Därför föreslår utredningen att systemet med områdesbehörigheter avskaffas. De särskilda behörighetskraven bör i stället utformas utifrån utbildningars behov av förkunskaper. Eftersom det tidigare systemet med standardbehörigheter inte heller bedömdes som ett bra och ändamålsenligt sätt att organisera de särskilda behörighetskraven, föreslår inte utredningen något nytt sammanhållet system på det sättet. Det är viktigt att kraven på särskilda förkunskaper speglar vilka de helt nödvändiga kraven är för varje enskild utbildning. Lärosätena ger också fler och fler utbildningar som sträcker sig över olika utbildnings- och ämnesområden. Det gör det ännu mer komplicerat att försöka ställa krav inom ramen för ett system som omfattar olika utbildningsområden på motsvarande sätt som områdesbehörigheterna.

UHR bör föreskriva om vilka särskilda behörighetskrav i form av kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan som ska gälla för utbildning som leder till en yrkesexamen. Det bör göras efter samråd med företrädare för utbildningarna och Skolverket. I bemyndigandet ska det också ingå att fastställa särskilda behörighetskrav för utbildning som leder till konstnärlig examen. Respektive lärosäte fastställer de särskilda behörighetskraven i form av kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan för övrig utbildning, det vill säga utbildning som leder till en generell examen och fristående kurser. För att dessa krav inte ska bli alltför varierande och för att gymnasieskolan och vuxenutbildning ska veta vilka kurser som behöver erbjudas, ska det finnas ett antal identifierade möjliga kurser för lärosätena att välja bland då de ska sätta samman sina behörighetskrav. Dessa kurser bör motsvaras av dem som i dag ingår i områdesbehörigheterna. Om ett lärosäte har behov av att ställa något annat särskilt behörighetskrav, ska lärosätet även framöver kunna ansöka om tillstånd om att få använda andra krav hos UHR.

De krav på särskild behörighet som ställs bör som i dag utgöras av kurser från gymnasieskolan, med vissa undantag (se nedan). Skälen till att inte uttrycka även den särskilda behörigheten i kompetenser är att de särskilda behörighetskraven är specifika för varje utbildning eller examen när det gäller utbildning som leder till en yrkesexamen. En modell med kompetenser även för den särskilda behörigheten skulle kräva en kompetensbeskrivning för varje enskild utbildning. Utredningen bedömer att det inte är möjligt på nationell nivå.

Att UHR även fortsättningsvis fastställer de särskilda behörighetskraven för utbildning som leder till en yrkesexamen motiveras av att dessa utbildningar har särskilda gemensamma förutsättningar. Målen för yrkesexamina fastställs i en bilaga till högskoleförordningen där examensmålen och utbildningens längd (poängomfattning) preciseras. Många sökande till utbildningar som leder till yrkesexamen ansöker dessutom till utbildningen vid flera lärosäten. Om studenter, efter genomgången utbildning och tidsperiod ska ha uppnått samma lärandemål är det rimligt att styra att förkunskaperna för tillträde är lika vid lärosätena. Samma behörighetskrav bidrar till att antagningssystemet upplevs överblickbart för presumtiva sökande och studie- och yrkesvägledare. Detsamma gäller för gymnasieskolan, vuxenutbildningen och lärosätena.

Om lärosätena får större frihet att fastställa de särskilda behörighetskraven för utbildning som leder till en generell examen och för fristående kurser, kan de tydligare utgå från de specifika krav på förkunskaper som krävs för en viss utbildning. Utbildningsutbudet är dessutom mer differentierat än tidigare och det blir allt vanligare med tvärvetenskapliga utbildningar. Det innebär att lärosätena kan behöva kurser från olika utbildningsområden som behörighetskrav. De krav som ställs ska fortfarande vara *helt nödvändiga* för att en student ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Lärosätena behöver diskutera vilka förkunskaper studenterna behöver ha med sig in för att kunna tillgodogöra sig en utbildning, vilket också stimulerar till att sätta sig in i innehållet i de kurser som ges på gymnasieskolan. Det i sig kan vara kvalitetsdrivande för utbildningarna.

Det finns ett behov av tydlighet gentemot presumtiva sökande, vidareinformatörer, gymnasieskolan och vuxenutbildningen om vilka kurser som är aktuella för särskild behörighet. Därför behöver lärosätenas ökade beslutanderätt ske inom vissa fastställda ramar.

Rätten att läsa in särskild behörighet för alla vuxna som uppfyller kraven för grundläggande behörighet, innebär att det behöver vara möjligt att överblicka vilka de särskilda behörigheterna är och också att det behöver finnas ett system för vilka kurser och hur många man kan läsa in åt gången. Om reglerna blir för varierade och svårnavigerade finns en risk att systemet blir oöverblickbart och komplicerat. Inte minst gäller det utbildningar som är relativt lika på olika lärosäten. Om lärosätenas beslutanderätt i dessa frågor ökar bör även fortsättningsvis förändringar av behörighetskraven ske med framförhållning. Som har nämnts tidigare ligger det också i lärosätenas intresse att få sökande som uppfyller behörighetskraven. Därför är det utredningens övertygelse att lärosätena tar det ansvar som utökade befogenheter innebär.

Lärosätena bör även i fortsättningen ansöka om tillstånd hos UHR för att få ändra i de fastställda behörighetskraven för en utbildning som leder till en yrkesexamen. Det bör gälla både om ett lärosäte vill lägga till ett krav eller höja i form av en högre kurs och om ett lärosäte önskar ta bort ett krav. För att UHR ska få medge ett lärosäte att ställa upp andra krav ska det liksom i dag krävas särskilda skäl.

Utbildning som leder till en konstnärlig examen ska få använda godkänt konstnärligt prov

Dagens bestämmelser innebär att ett lärosäte som vill använda godkänt konstnärligt prov som särskilt behörighetskrav måste ansöka om tillstånd från UHR. För lärosätena innebär det en omfattande process att ansöka om ett sådant tillstånd. Samtidigt kan lärosätena själva besluta om att fördela samtliga platser på grundval av resultat från ett konstnärligt prov då urval behöver göras till utbildning som leder till konstnärlig examen. Det är ofta samma prov som används för både behörighet och urval.

Utredningen anser att det är angeläget att lärosätena själva får besluta om att krav på godkänt resultat på ett konstnärligt prov ska ställas som särskilt behörighetskrav till utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en konstnärlig examen. Det är också rimligt att det är lärosätena själva som beslutar om hur ett sådant konstnärligt prov ska utformas och hur kravet för godkänt, det vill säga behörighet, ska definieras. Det är lärosätena och de sak-

kunniga som de arbetar tillsammans med som har bäst kännedom om lämpligt innehåll i provet, vilka bedömningskriterier som ska användas och vad som behöver krävas för ett godkänt resultat. Det är dock viktigt att proven och de bedömningar som görs är kvalitetssäkrade och att de bedömningar som görs är tydliga för de sökande. Det är inte minst viktigt att de sökande vet vilka kriterier som används vid bedömningen och var gränsen för godkänt går.

Utredningen anser att det är rimligt att lärosätena får ansöka om tillstånd att använda godkänt resultat på ett konstnärligt prov för utbildningar med en konstnärlig inriktning som inte leder till en konstnärlig examen. Dessa utbildningar är svåra att identifiera och definiera och utredningen anser därför att det är rimligt att UHR i en tillståndsgivningsprocess får bedöma om det för en sådan utbildning ska gå att använda godkänt resultat på ett konstnärligt prov som särskilt behörighetskrav.

Det ska gå att få sin reella kompetens bedömd även för särskild behörighet

Det finns även framöver behov av att kunna få sin reella kompetens bedömd för särskild behörighet. Det behörighetsprov som föreslås i avsnitt 10.2.1 omfattar endast den grundläggande behörigheten och som nämns där ställs krav på särskild behörighet till en majoritet av utbildningarna. Utredningens bedömning är att antalet bedömningar för särskild behörighet inte kommer att minska jämfört med i dag.

Krav på lämplighet för yrket eller för utbildningen bör vara ett särskilt behörighetskrav

Krav för grundläggande behörighet är densamma för all utbildning som ges på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Det finns dock ett par undantag. Det gäller krav på lämplighet för utbildningen för sökande till officersutbildningen och krav på lämplighet för den kommande yrkesutövningen inom den pågående försöksverksamheten med lämplighetsbedömning vid antagning till lärar- och förskollärarutbildning. Krav på lämplighet för yrket och för utbildningen bör dock ligga inom den särskilda behörigheten anser utred-

ningen eftersom kravet gäller den specifika utbildningen. Utredningen föreslår dessutom, vilket framgår ovan, att krav på särskild behörighet även kan vara sådana krav som är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för och inte som i dag bara krav som är helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Utredningen föreslår dock ingen ändring i den delen i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Frågan om behörighet till utbildning enligt särskilda förordningar bör i stället beredas i egen ordning.

När det gäller krav på lämplighet för yrket vid antagning till lärar- och förskollärarutbildning pågår en försöksverksamhet som nu utvärderas av UHR. UHR ska slutrapportera försöksverksamheten i sin helhet i maj 2018. Tillträdesutredningen tar inte ställning till om lämplighetsbedömning vid antagning till lärar- och förskollärarutbildning bör införas eller inte. Utredningen anser dock att det är viktigt att avvakta UHR:s utvärdering innan något beslut fattas. Ifall beslut om ett införande skulle fattas så småningom, bör godkänt resultat på en lämplighetsbedömning dock, i enlighet med vad som sägs ovan, vara ett särskilt behörighetskrav och inte ett grundläggande.

Högre betygskrav än E bör inte kunna ställas

Utredningen har övervägt om det ska vara möjligt att ställa ett särskilt behörighetskrav som innebär ett högre betygskrav än E/Godkänt, vilket är ett förslag som har framförts till utredningen. Det skulle innebära att det som särskilt behörighetskrav vore möjligt att kräva till exempel lägst betyget C i en viss kurs. Utredningen bedömer att det inte bör gå att ställa sådana krav, utan behörighetskravet bör vara en specifik kurs, som den sökande har lägst betyget E/Godkänt i. Däremot är det viktigt, vilket utredningen påpekat i tidigare avsnitt, att betyget E verkligen speglar de kunskaper och färdigheter som ska uppnås enligt kunskapskraven i gymnasieskolans och vuxenutbildningens styrdokument.

Utredningen bedömer att det skulle vara en felaktig signal att skicka till gymnasieskolan att det betyg som är godkänt där inte räcker för att bli behörig till en högskoleutbildning. Behörighetskrav som innebär högre betyg än E/Godkänt skulle dessutom kunna få oönskade konsekvenser för betygssättningen i gymnasie-

skolan. Krav på ett högre betyg än E, som är godkänt i gymnasieskolan, skulle kunna sätta press på lärare att sätta ett högre betyg än vad en elevs kunskaper motsvarar.

Utredningen bedömer också att det skulle bli problematiskt att utforma behörighetskraven för sökande med betyg från tidigare betygssystem och med olika skalor. Bestämmelserna skulle behöva ta hänsyn till vad betyget C i en kurs motsvarar för en sökande med betyg i skalan IG – G – VG – MVG eller i skalan 1–5 i motsvarande kurs. Detsamma gäller för sökande med utländska betyg. Det skulle också vara svårt att ställa högre betygskrav i ett system för särskild behörighet som utgår från att de förkunskaper som krävs ska vara *helt nödvändiga* för att en sökande ska kunna tillgodogöra sig en utbildning. En fråga är om det alltid skulle krävas ett högre betyg än E eller bara för vissa kurser eller utbildningar.

Utredningen kan även förutse en stor ökning av antalet personer som skulle ha rätt att läsa in den särskilda behörigheten inom den kommunala vuxenutbildningen, i det här fallet genom att höja betyg i kurser man redan har betyg i.

UKÄ:s analys om lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation[11] visar ett tydligt samband mellan betygsgenomsnitt och avhopp och prestationer, vilket också framgår av forskningen på området. Studenter med höga betyg från gymnasieskolan hoppar av högskoleutbildningar i betydligt lägre grad än studenter med låga betyg från gymnasieskolan. Detta är tydligt på de flesta utbildningar som UKÄ har analyserat, men gäller framför allt på ämneslärarutbildningen och civilingenjörsutbildningen. Betygen från gymnasieskolan har också ett starkt samband med studenternas studieprestationer på utbildningarna. Studenterna med de högsta betygen från gymnasieskolan klarar studierna väl på alla utbildningar.

I UKÄ:s analys ingår inte en analys av betygen i de behörighetsgivande kurserna utan i stället avses med förkunskaper det betyggenomsnitt studenterna har. Tillträdesutredningen anser att det vore olyckligt att skapa särskilda tillträdesbestämmelser för lärar- och förskollärarutbildningarna utöver yrkeslärarutbildningen. Att ange ett lägsta betygsmedelvärde för antagning skulle dessutom

[11] Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation, Universitetskanslersämbetet, Statistisk analys 2017-01-23/1.

vara något annat än det system som utredningen föreslår, det vill säga att de särskilda behörighetskraven utgår från kurser i gymnasieskolan eller krav som är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Vilka konsekvenser höjda behörighetskrav skulle få på sikt är också svårt att förutse. UKÄ konstaterar att om man skulle införa en betygsgräns runt medel, som ligger på 14,0, för att kunna antas till en lärarutbildning skulle det få dramatiska konsekvenser för hur många studenter som skulle antas. Samtidigt som behovet av lärare är stort, har en majoritet av nybörjarstudenterna på en lärarutbildning under 15,0 i betygsgenomsnitt. Om det finns behov av höjda behörighetskrav för lärar- och förskollärarutbildningarna, anser utredningen att frågan bör analyseras vidare efter att UHR:s utvärdering av försöksverksamheten med lämplighetsbedömning har genomförts och rapporterats. Det kommer också att föras en diskussion om de särskilda behörighetskraven mellan UHR och lärosätena i samband med att UHR ska fastställa behörighetskraven för lärar- och förskollärarutbildningarna.

10.2.3 Undantag från behörighetsvillkor

Tillträdesutredningens bedömning: Nuvarande bestämmelser om undantag från behörighetsvillkor bör inte ändras.

Av högskoleförordningen framgår att ett lärosäte får besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor om det finns särskilda skäl (7 kap. 3 §). Det framgår även att lärosätet ska göra undantag från något eller några behörighetsvillkor, om sökanden har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren. I avsnitt 5.5.3 redogörs för hur dessa bestämmelser om undantag tillämpas i dag. Där framgår att de flesta beslut om undantag innebär ett beslut om undantag från grundläggande behörighet. Den sökande blir således inte grundläggande behörig genom beslutet. Bestämmelsen används också för att till exempel göra ett generellt undantag från kraven i svenska för utbildning som ges på engelska. Utredningen bedömer att det även fortsättningsvis finns behov av att kunna göra undantag från behö-

righetsvillkoren. Någon ändring av nuvarande bestämmelser om undantag från behörighetsvillkor föreslås därför inte.

10.2.4 Behörighetskrav för utbildning som leder till yrkeslärarexamen

Tillträdesutredningen anser, till skillnad från ValiWeb i deras skrivelse till utredningen (se avsnitt 4.10.2), att det måste vara upp till respektive lärosäte att besluta om undantag från behörighetskravet i engelska för utbildning som leder till en yrkeslärarexamen. Ett sådant beslut måste utgå från den specifika utbildningens förutsättningar. UHR, som har ett samordningsansvar för validering i samband med antagning till yrkeslärarutbildningen, kan också diskutera med lärosätena de farhågor som ValiWeb lyfter med att vissa grupper av sökande måste läsa in grundläggande behörighet senast den 1 januari 2017[12]. Det är angeläget att presumtiva sökande har kännedom om möjligheterna till undantag och att man kan få sin reella kompetens bedömd. Det är information som finns på antagning.se och på respektive lärosätes webbsidor. Även studie- och yrkesvägledare ska kunna informera om dessa möjligheter.

När det gäller frågan om hur olika yrkesämnen ska definieras för att stämma överens med själva yrkets innehåll, vilket bland annat påverkar föreskrifterna om särskilda behörighetskrav för utbildning som leder till yrkeslärarexamen, anser inte utredningen att det ligger inom utredningens uppdrag att utreda detta. Det är i stället en fråga för UHR och Skolverket.

10.2.5 Konsekvenser för bestämmelserna om behörighet om ämnesbetyg införs i gymnasieskolan

Att hantera ämnesbetyg i tillträdet till högskoleutbildning är inte något nytt utan gjordes innan den kursutformade gymnasieskolan infördes. Om ämnesbetyg på något sätt återinförs i gymnasieskolan och examen från ett högskoleförberedande program behålls oförändrad, ser inte utredningen att det skulle innebära några skillnader för den grundläggande behörigheten för sökande med en examen från ett så-

[12] Detta datum har nu skjutits fram till den 1 juli 2020 (antagning.se).

dant program. För sökande med en gymnasieexamen från ett yrkesprogram behöver det framgå vilka krav på ämnena svenska eller svenska som andraspråk och engelska som ställs för att grundläggande behörighet ska uppnås. Kraven behöver också tydliggöras för sökande som har en kombination av ämnen från gymnasieskolan och kurser från den kommunala vuxenutbildningen.

I dag uttrycks den särskilda behörigheten genom kurser från gymnasieskolan. Om det införs en ämnesutformad gymnasieskola skulle den behöva uttryckas på annat sätt, till exempel som kunskaper i ämnen med omfattning i hur många årskurser eller poäng från olika högskoleförberedande program på gymnasieskolan som krävs. Det bör finnas en lista med möjliga behörighetskrav att välja bland för lärosätena även om ämnesbetyg införs. Vad detta innebär inom den kommunala vuxenutbildningen blir en fråga att titta närmare på inom ramen för den utredning som Gymnasieutredningen föreslår i sitt betänkande.[13]

10.3 Urval till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå som vänder sig till nybörjare

En av utredningens utgångspunkter är att även om det ska finnas flera vägar in i högskolan och möjligheter till livslångt lärande, är huvudvägen in gymnasieskolan. Det har utredningen tolkat som att de krav på förkunskaper som ställs i sin helhet ska kunna inhämtas via gymnasieutbildning och att flest ska antas på gymnasiebetyg om ett urval behöver göras. Utredningens förslag nedan innebär att betyg och högskoleprov är kvar som generella urvalsinstrument och att lokalt beslutade urvalsgrunder finns kvar som en möjlighet för lärosätena. Utifrån det faktum att det inte behöver göras något urval, eller att urval görs med relativt få sökande, till en majoritet av utbildningarna på grundnivå, ser inte utredningen att det finns behov av ytterligare generella urvalsgrunder i form av till exempel kunskapsprov. Däremot kan det finnas behov av sådana prov inom vissa sektorer, som vårdområdet, men då bör initiativ till att utveckla den typen av prov komma från aktuella sektorer. Det finns också en modell för ett

[13] SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 768–769.

sådant prov för utbildningar inom vårdområdet, som togs fram av det dåvarande Högskoleverket.[14]

De exempel på urvalsinstrument utöver betyg som utredningen har sett användas i andra länder och som är generella är ofta inträdesprov. I andra länder tycks det dock snarare vara regel än undantag att lärosätena beslutar om hur urvalet av sökande ska göras, vilket betyder att det inte finns några nationella generella urvalsinstrument utöver betyg/examensprov eller inträdesprov.

10.3.1 Fördelning av platser mellan olika urvalsgrunder

Tillträdesutredningens förslag: Den största urvalsgrunden ska vara betyg då urval behöver göras. Minst 15 procent av platserna ska fördelas på grundval av resultat på högskoleprovet. Lärosätena ska också kunna välja att fördela platser på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder.

Tillträdesutredningens bedömning: Lärosätena bör fortfarande få göra en annan platsfördelning efter tillstånd från UHR. Lärosäten bör även fortsättningsvis ha möjlighet att besluta om en annan platsfördelning för utbildningar som leder till en konstnärlig examen.

Platsfördelningen blir mer flexibel

Det ska finnas en större flexibilitet för lärosätena att fördela platserna mellan olika urvalsgrunder än vad det gör i dag. Olika förutsättningar gäller för olika utbildningar och lärosätena behöver därför få större möjligheter att anpassa fördelningen av platser mellan olika urvalsgrunder till sina utbildningar. För en del utbildningar är det till exempel betydligt färre sökande i högskoleprovsgruppen än vad det är i betygsgruppen. Dagens bestämmelser tillåter inte lärosätena att fördela färre platser än en tredjedel på grundval av högskoleprovsresultatet utan att de har tillstånd från UHR. Med en

[14] Områdesprov – en tredje väg in i högskolan? – Lägesrapport från ett utvecklingsprojekt inom vårdområdet, Högskoleverket, rapport 2007:16 R.

större flexibilitet att fördela platserna kan fördelningen förmodligen göras med en större precision än vad dagens regelverk medger. Det innebär att lärosätena kommer att ha ett större utrymme för att strategiskt diskutera i vilken utsträckning man vill använda olika urvalsinstrument utifrån instrumentens kvalitet och egenskaper, men också utifrån olika grupper av sökande och deras förutsättningar och behov.

Huvudvägen in i högskolan ska vara gymnasieskolan, vilket innebär att flest platser ska fördelas på grundval av betyg. Som vi har redogjort för i kapitel 7 finns det problem med betygssättningen i gymnasieskolan, bland annat i form av brister i likvärdigheten i betygssättningen. Trots dessa problem bedömer utredningen att betygen är det bästa urvalsinstrumentet som finns att tillgå vid urval till högskoleutbildning. Betygen sätts på prestationer som har genomförts under en längre tid och de har den bästa prognosförmågan. Betygen speglar också annat än kunskaper och färdigheter, till exempel uthållighet, kommunikativ och social förmåga samt ansvarstagande. Huvudvägen in i högskolan ska vara gymnasieskolan och därför är det också rimligt att den största enskilda urvalsgrunden är betyg när ett urval behöver göras. Högskolans utbildningar på grundnivå bygger dessutom på gymnasieskolan.

Eftersom det är angeläget med flera vägar in till högskolan ska även en andel av platserna fördelas genom högskoleprovsresultat. Möjligheten till lokalt beslutade urvalsgrunder ska finnas kvar. För utbildningar inom utbildningsområden med högt söktryck, till exempel vård- och det samhällsvetenskapliga (juridik) området, kan det finnas behov av ytterligare urvalsinstrument, men de bör då användas inom ramen för lokalt beslutade urvalsgrunder. Initiativ till det behöver komma från aktuella utbildningsområden.

Utredningen har övervägt hur platserna mellan grupperna ska fördelas. En bestämmelse om fördelning av platser kan utformas på olika sätt:

- Ingen procentsats anges i högskoleförordningen. Där framgår endast att flest platser ska fördelas på grundval av betyg, att platser också ska fördelas på grundval av resultat på högskoleprovet och att lokalt beslutade urvalsgrunder kan användas.

- Ingen procentsats anges för betyg, men för högskoleprovet. Det framgår att betyg är huvudvägen. På motsvarande sätt anges att lokalt beslutade urvalsgrunder kan användas.
- Procentsatser anges för samtliga urvalsgrunder och de pekar tydligt ut betygen som huvudvägen.

Utredningen bedömer att en procentsats för minsta andel platser som ska fördelas på grundval av resultat från högskoleprovet behöver framgå av högskoleförordningen. Om en sådan inte finns, skulle det kunna finnas en risk att lärosäten bara antar sökande i betygsurvalet. Dagens bestämmelser om att minst en tredjedel av platserna ska fördelas i högskoleprovsurvalet är en för stor andel för många utbildningar. Flera lärosäten har också i sina enkätsvar till utredningen framfört att andelen platser som måste fördelas på grundval av högskoleprovsresultat borde minska. Om en lägsta gräns på 15 procent införs skulle det innebära ungefär en halvering av antalet platser som måste tillsättas på grundval av resultat på högskoleprovet jämfört med i dag. Det skulle också innebära att lärosätena skulle ha lättare att styra antalet platser så att det verkligen blir ett reellt urval bland sökande inom högskoleprovsgruppen. En minimigräns på 15 procent skulle fortfarande innebära att ett antal platser fördelas inom högskoleprovsurvalet. För en utbildning med 30 platser innebär en sådan gräns att minst 5 platser avsätts för den gruppen. Eftersom det här är en gräns för minsta andel, kan lärosätena avsätta fler platser för den här gruppen av sökande. Lärosätena kan också, liksom i dag, välja att fördela platser på lokalt beslutade urvalsgrunder. Utredningens förslag innebär att lärosätena beslutar hur stor andel av platserna som ska fördelas till den här urvalsgrunden. Den föreslagna bestämmelsen i högskoleförordningen innebär dock att flest platser ska fördelas på grundval av betyg och minst 15 procent på grundval av resultat på högskoleprovet. Om ett lärosäte skulle vilja fördela maximalt andel platser på lokalt beslutade urvalsgrunder och minsta möjliga andel platser på högskoleprovsresultat, skulle fördelningen med den föreslagna principen för platsfördelning bli 43 procent på betyg, 42 procent på lokalt beslutade urvalsgrunder och 15 procent på högskoleprovsresultat.

Av högskoleförordningen framgår det att UHR får, om det finns särskilda skäl, medge att ett lärosäte vid urval till en viss

utbildning får göra en annan platsfördelning än den som anges i förordningen (7 kap. 15 §). Denna möjlighet bör finnas kvar.

I högskoleförordningen anges också att det vid antagning till en utbilning som leder till en konstnärlig examen får lärosätet fördela samtliga platser på grundval av särskilda prov eventuellt i kombination med andra urvalsgrunder (7 kap. 14 §). Även denna möjlighet bör finnas kvar.

Ett antagande är att betygsgruppen kommer att öka och högskoleprovsgruppen minska med förslaget om en större flexibilitet för lärosätena i platsfördelningen. Det kan få konsekvenser för vilka som antas. Vi vet att kvinnor generellt har högre betyg och män högre resultat på högskoleprovet, vilket skulle kunna innebära att färre män antas om högskoleprovsgruppen minskar. Å andra sidan kommer fler att antas i betygsurvalet, vilket förmodligen kommer att innebära att flera av dem som annars hade antagits i högskoleprovsgruppen antas i betygsgruppen i stället.

10.3.2 Betyg som urvalsgrund

Tillträdesutredningens förslag: Det ska finnas två grupper inom betygsurvalet: en för betyg och en för omdöme från folkhögskola, behörighetsprovet respektive en validering.

Systemet med meritpoäng och meritpoängskompensation ska avskaffas.

Betyg i kurser som krävs för grundläggande eller särskild behörighet ska användas som komplettering vid merivärderingen. Underkända betyg i andra kurser än sådana som krävs för behörighet och som i efterhand har kompletterats ska få tillgodoräknas som ett E. Intyg enligt förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor och dokumenterat studieresultat från folkhögskola ska ges ett meritvärde som räknas samman med den sökandes betyg. Meritvärdet ska motsvara betyget E i de kurser som intyget eller det dokumenterade studieresultatet styrker särskild behörighet i.

Övriga former av kompletteringar ska inte längre få användas.

Enkelhet och överblickbarhet är viktiga utgångspunkter för betygsurvalet

En viktig utgångspunkt för förslaget om bestämmelserna som rör betygsurvalet har varit att de ska vara enkla och överblickbara. Det är framför allt betygsurvalet som har bidragit till att göra dagens system komplicerat. Bestämmelserna som rör betygsurvalet behöver kunna omfatta alla olika grupper av sökande med betyg utan att olika typer av kompensatoriska bestämmelser behöver införas. Utredningen bedömer att om systemet hålls så enkelt och överblickbart som möjligt i det hänseendet ökar också chansen att det blir mer hållbart över tid.

Antalet betygsgrupper minskas till två

Dagens tillträdessystem innebär att det ofta skapas nya betygsgrupper inom betygsurvalet, till exempel när betygsskalan i gymnasieskolan förändras eller då nya tillträdesbestämmelser införs som gör att alla sökande inte kan konkurrera på samma eller likvärdiga villkor. Det bidrar till att systemet blir mindre överblickbart och transparent. Det leder också ofta till att få eller inga platser genereras för vissa grupper av sökande. Ett sådant system blir inte heller hållbart över tid. Utredningen anser därför att det vore önskvärt att bygga ett system där nya betygsgrupper kan undvikas framöver genom att UHR i stället föreskriver om hur betyg från olika system ska ekvivaleras så att de blir jämförbara.

Utredningen föreslår att antalet grupper inom betygsurvalet minskas till två stycken: en grupp med sökande som har betyg (B) och en grupp med sökande som har ett omdöme från folkhögskolan, från behörighetsprovet eller från en valideringsprocess i samband med prövning av grundläggande behörighet (O). Den nuvarande betygsgruppen BII, det vill säga gruppen för sökande med betyg som i efterhand har kompletterats för behörighet eller för att höja meritvärdet, tas bort. De som har behörighetskompletterat, det vill säga kompletterat sina betyg för att uppnå kraven på grundläggande eller särskild behörighet, föreslås i stället konkurrera i betygsgruppen tillsammans med sökande med betyg direkt från gymnasieskolan eller motsvarande utbildning och sökande med utländska betyg. I den gruppen ingår även sökande som har blivit behöriga genom betyg i

kombination med intyg från behörighetsgivande förutbildning eller i kombination med dokumenterat studieresultat från folkhögskola. När det gäller kompletteringar av betyg som bara höjer meritvärdet, får de inte längre användas i urvalet, se utredningens förslag och skäl i avsnitten *Betyg som har kompletterats i syfte att höja meritvärdet får inte längre användas i urvalet, med undantag från en höjning från ett underkänt till ett godkänt betyg* och *Betyg som har kompletterats i syfte att uppnå behörighetskraven får användas i urvalet*.

Den nuvarande gruppen för folkhögskoleomdöme föreslås finnas kvar inom betygsurvalet. Omdöme från folkhögskolan är inte ett betyg utan ett sammanfattande omdöme om elevens studieförmåga och det går inte att jämföra med betyg. Omdömet ges mellan 1 och 4, med totalt 7 steg och är ett sammanfattande omdöme om en persons studieförmåga. Ett alternativ hade varit att föreslå att folkhögskolan skulle ändra sin betygssättning och i stället sätta betyg på samma sätt som man gör inom gymnasieskolan. Genom kontakter med Folkbildningsrådet har utredningen förstått att detta inte är förenligt med folkhögskolornas ideologi och sätt att bedriva utbildningen.

Utredningen föreslår att gruppen med omdöme utökas till att även omfatta de sökande som har fått ett meritvärde från en valideringsprocess i samband med prövning av grundläggande behörighet och med sökande som har fått ett meritvärde från behörighetsprovet. Inte heller de meritvärdena kommer att kunna vara jämförbara med betygen från gymnasieskolan. I stället bör de vara omdömen med en motsvarande skala som omdömet från folkhögskolan. Utredningen föreslår i avsnitt 10.2.1 att UHR ska få i uppdrag att ansvara för en försöksverksamhet med det föreslagna behörighetsprovet. I det uppdraget bör det ingå att utreda hur provet också ska kunna ge ett meritvärde så att det går att använda i urvalet och blir jämfört med den skala som folkhögskolans omdöme följer.

Platser mellan betygsgruppen och omdömesgruppen ska även framöver fördelas utifrån antalet behöriga sökande. Det betyder att gruppen med omdöme totalt kommer att generera fler platser än vad den nuvarande folkhögskolegruppen gör.

Betyg som har kompletterats i efterhand

Utredningen har gjort olika överväganden när det gäller hur betyg som i efterhand har kompletterats ska hanteras i urvalet till högskoleutbildning framöver. Det enklaste för systemet i sin helhet vore att bara tillåta det betygsgenomsnitt som den sökande fick i gymnasieskolan. Så gör också många andra länder. Det skulle emellertid få oönskade konsekvenser för dem som inte har behörighet till en utbildning som han eller hon vill söka längre fram i livet och också gå emot idén om det livslånga lärandet. Detta behöver dock vägas mot att elever kan komma att välja program på gymnasieskolan som inte har lika mycket avancerade kurser som andra för att maximera sina meriter därifrån och i efterhand läsa in de kurser som fattas inom den kommunala vuxenutbildningen. När det gäller möjligheten att i efterhand komplettera betyg för att höja meritvärdet, behöver det också ställas i relation till om dessa sökande ska kunna ta platser från sökande som har betyg direkt från gymnasieskolan.

Det förslag som utredningen lämnar är ett försök att väga dessa olika faktorer mot varandra. Utredningen är medveten om att förslagen får olika konsekvenser, men det är också mycket svårt att förutse hur unga människor kommer att agera. Utredningen anser därför att det är viktigt att utvärdera hur de nya bestämmelserna slår och om de får oönskade konsekvenser.

Betyg som har kompletterats i syfte att höja meritvärdet får inte längre användas i urvalet, med undantag från en höjning från ett underkänt till ett godkänt betyg

Huvudvägen in i högskolan är, som har nämnts tidigare, gymnasieskolan och det ska också löna sig att plugga där. Det är en av de viktigaste signalerna att skicka till gymnasieelever anser utredningen. Utredningen anser bland annat därför att betyg som i efterhand har kompletterats i syfte att höja meritvärdet inte längre ska få användas i urvalet till högskolan.

Det finns flera skäl till att utredningen har gjort denna bedömning. Enligt utredningens förslag ovan ska det finnas en betygsgrupp. I dag har vi bestämmelser om meritvärdering inom betygsurvalet som innebär att sökande som har gjort en prövning inom den kommunala vuxenutbildningen för att höja sitt meritvärde genom att

byta ut ett betyg i en kurs som ingår i den sökandes program i gymnasieskolan mot ett högre betyg i samma eller likvärdig kurs, får konkurrera i en särskild betygsgrupp, med ett mindre antal platser. Detsamma gäller för sökande som har kompletterat med betyg som krävs för att få meritpoäng och för sökande med betyg i nya kurser som höjer meritvärdet. Ett alternativ till att ta bort möjligheten att använda de högre kompletterade betygen, hade varit att låta dessa sökande konkurrera i samma grupp som sökande med betyg direkt från gymnasieskolan. Utredningen anser dock att personer som i efterhand har höjt sitt betyg inte bör kunna gå före en person som har betyg direkt från gymnasieskolan i urvalet. Huvudvägen är gymnasieskolan och prestationerna där bör premieras. Möjligheten att komplettera för ett högre betyg bidrar också till att höja meritvärdet generellt och gör att fler sökande med höga meritvärden inte kommer in på attraktiva utbildningar. Det är i dag få som har A i alla ämnen i sitt betyg från gymnasieskolan, sammanlagt 148 stycken av avgångseleverna våren 2016. Samtidigt krävs det högsta meritvärde till några utbildningar där det också kvarstår reserver med högsta meritvärde.

En person som redan har ett godkänt betyg i en kurs, får inte gå om den kursen inom den kommunala vuxenutbildningen utan får genomgå en prövning. En prövning innebär att du själv förbereder dig för att gå upp på en prövning. Att läsa in en kurs på egen hand kan betyda att en del personer har stöd hemifrån eller kan betala för privatlektioner, medan andra inte har den möjligheten. Skolorna kan ta ut en avgift på högst 500 kronor av en person som vill gå upp för prövning, vilket de flesta också gör. Det finns inte heller några begränsningar i antalet gånger en person kan genomföra en prövning i en kurs. Både sådant som innebär olika former av stöd och som kostar pengar är negativt för den breddade rekryteringen. Som vi pekar på i kapitel 7 finns det också tidigare studier som visar att betyg som i efterhand har höjts har ett sämre prognosvärde än betyg direkt från gymnasieskolan. Att komplettera betygen i efterhand bidrar också till en förlängd studietid. Att ta bort den här typen av kompletteringar och låta alla med betyg konkurrera i samma grupp gör systemet enklare, mer transparent och rättvist.

Utredningen anser dock att det finns ett undantag till när en utbyteskomplettering ska få användas i urvalet. Det är när underkända betyg har höjts till ett godkänt betyg. Det är rimligt att man i

efterhand har möjlighet att kunna höja betyg från ett underkänt betyg och också få tillgodoräkna det i urvalet till högskolan. Utredningen bedömer dock att det skulle kunna få negativa konsekvenser i form av taktiska val om betyg på hela betygsskalan skulle få tillgodoräknas, så därför föreslår utredningen att endast E ska få tillgodoräknas i sådana fall.

Att kunna byta ut ett betyg i en kurs mot ett högre betyg i samma eller likvärdig kurs är i dag en möjlighet som inte omfattar alla sökande. Sökande med utländska betyg har inte den möjligheten utan de kan i stället lägga till betyg i nya kurser som höjer meritvärdet, det vill säga tilläggskomplettera, inom ramar som UHR har fastställt. Dessa betyg viktas med 1,2 i meritvärderingen. Det här är en form av kompensatorisk åtgärd som utredningen anser ska tas bort, vilket också talar för att det inte längre ska vara möjligt att i urvalet använda sig av betyg som har ersatt ett lägre betyg.

Det som i dag går under benämningen meritpoängskomplettering kommer automatiskt att försvinna då meritpoängssystemet avskaffas. När det gäller bestämmelser om det som i dag benämns tilläggskompletteringar, det vill säga att sökande i efterhand har kompletterat med betyg i en eller flera kurser eller ämnen som inte ingår i slut- eller avgångsbetyget, bör inte de heller få användas i urvalet. Tilläggskomplettering gäller för sökande med svenska gymnasiebetyg som före den 1 januari 2010 uppfyllde kraven för grundläggande behörighet. För att förenkla urvalssystemet ska tilläggskomplettering inte längre vara möjligt att beakta vid meritvärderingen för den grupp av sökande som tilläggskomplettering är möjlig för i dag. I stället ska det följa av UHR:s föreskrifter hur betyg från olika system ska bedömas så att de blir jämförbara med nuvarande betyg.

Sökande som av olika anledningar har fått betyg som inte räcker till för att konkurrera om platser på den eller de utbildningar som man tänker söka har också en möjlighet att skriva högskoleprovet som en andra chans, det vill säga betyg som inte räcker till behöver inte betyda att man inte har någon chans att kunna antas. Om lärosätena i högre grad än i dag använder sig av lokalt beslutade urvalsgrunder i framtiden kommer det att innebära att det finns ytterligare chanser att konkurrera om en plats.

Betyg som har kompletterats i syfte att uppnå behörighetskraven får användas i urvalet

Att kunna läsa in kurser inom den kommunala vuxenutbildningen för att uppfylla kraven på behörighet till en högskoleutbildning är en viktig del i det livslånga lärandet. Utredningen föreslår därför att betyg som i efterhand har kompletterats för grundläggande och särskild behörighet även i fortsättningen ska få användas i urvalet och att dessa sökande ska konkurrera om platser med sökande som har betyg direkt från gymnasieskolan. Rätten att läsa in grundläggande och särskild behörighet inom den kommunala vuxenutbildningen har också nyligen stärkts genom ett beslut i riksdagen.

Utredningens förslag innebär att en sökande får byta ut ett underkänt betyg (F) i en kurs som krävs för grundläggande eller särskild behörighet och som ingår i den sökandens gymnasieprogram, till ett godkänt betyg. Detta betyg ska räknas med i den sökandes meritvärde. Betyg i kurser som inte ingår i den sökandens gymnasieprogram och som krävs för behörighet till den sökta utbildningen, ska också räknas med i meritvärdet.

Utredningen föreslår vidare att de som har blivit behöriga på betyg från gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå i kombination med intyg enligt förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor eller i kombination med dokumenterat studieresultat från folkhögskola ska konkurrera i samma grupp som de med betyg. Intyg från behörighetsgivande förutbildning och dokumenterat studieresultat från folkhögskola föreslås i fortsättningen ges ett meritvärde, till skillnad från i dag, som räknas samman med den sökandes betyg. Meritvärdet föreslås motsvara betyget E i de kurser som intyget eller det dokumenterade studieresultatet styrker särskild behörighet i. Skälen för utredningens förslag att intyg från behörighetsgivande förutbildning eller dokumenterat studieresultat från folkhögskola ska ges ett meritvärde och räknas samman med de sökandes betyg, är att det annars skulle skapas incitament som kan leda till att elever skaffar särskild behörighet till vissa utbildningar genom den behörighetsgivande förutbildningen eller folkhögskola i stället för inom gymnasieskolan.

Utredningens förslag skulle kunna leda till olika taktiska val på gymnasieskolan för att maximera meritvärdet. Ett alternativ hade

varit att behålla den särskilda urvalsgruppen för de som har kompletterat sina betyg för att uppfylla kraven på behörighet. Utredningen bedömer att det är ett sämre alternativ. Det skulle bland annat innebära att det skulle bli svårare för den här gruppen att kunna antas eftersom få platser skulle tilldelas den mindre kompletteringsgruppen. Det skulle också gå emot syftet med att i efter hand kunna komplettera för behörighet, det vill säga att det är en viktig del i det livslånga lärandet.

Meritpoängen avskaffas

Utredningen föreslår att meritpoäng, och därmed också meritpoängskompensation, avskaffas för alla sökande till högskolan från och med antagningen till höstterminen 2022. Det är angeläget att bestämmelserna om meritpoäng avskaffas med framförhållning så att de elever som har gjort val i gymnasieskolan utifrån dessa bestämmelser har möjlighet att söka till en utbildning så länge de nuvarande bestämmelserna gäller. Utredningen anser att det inte är tillträdesbestämmelserna till högskolan som ska åtgärda problem med att elever inte läser kurser i matematik och språk på en mer avancerad nivå. Bestämmelserna om meritpoäng innebär inte någon garanti för att alla elever läser meritkurser och alla elever har inte heller planer på att läsa vidare på högskolan. Elever på olika program har också olika möjligheter att välja kurser som ger meritpoäng. Om kunskaper från de aktuella kurserna är förkunskaper som är helt nödvändiga för att studenterna ska kunna tillgodogöra sig en utbildning, anser utredningen att de i stället ska ställas som särskilda behörighetskrav.

Förändringarna i bestämmelserna om meritpoäng sedan de infördes, har genomförts i syfte att sökande med betyg från olika tidsperioder i den svenska gymnasieskolan respektive med utländska betyg skulle kunna inkluderas. Därför gäller också ett antal olika bestämmelser för meritpoäng beroende på när betygen från den svenska gymnasieskolan är utfärdade respektive för utländska betyg. Alla sökande med betyg har inte heller samma möjlighet att uppnå högsta meritvärde, eftersom meritpoängskompensationen är ett skattat värde som inte går att påverka för den sökande. Bestämmelserna om meritpoäng har bidragit till komplexiteten och oöverskådligheten i det nuvarande systemet.

Betygen från gymnasieskolan har, som vi sett tidigare, den bästa förmågan att förutsäga studieframgång i högskolan av de urvalsinstrument som används. Men betygens prognoskraft ligger till stor del i de prestationer som ligger bakom en höjning av betyget ett eller flera steg på betygsskalan. Meritpoängen ger stor utdelning i form av poäng till meritvärdet, men ger inte motsvarande information om förväntade studieprestationer som en höjning av betyget ger, eftersom det räcker med godkänt betyg i en meritkurs. Det går därför inte att säga om det är de med bäst förutsättningar att framgångsrikt genomföra utbildningen som antas.

Som visas i kapitel 4 är det en stor andel av eleverna i gymnasieskolan som läser meritkurser och det är också stora andelar av de sökande och antagna som har maximalt antal meritpoäng. Det är tydligt inte minst för de utbildningar där det råder hög konkurrens om platserna. På så sätt har bestämmelserna om meritpoäng fått avsedd effekt. Ett avskaffande av meritpoäng leder förmodligen till att färre elever kommer att läsa mer fördjupande kurser i matematik, moderna språk och engelska i gymnasieskolan om dessa kurser även framöver är valbara. Samtidigt är utrymmet för att i stället läsa vad som kan anses vara lättare kurser mindre i dagens gymnasieskola jämfört med hur det var vid tidpunkten för meritpoängens införande.

Att vi i Sverige kan fler främmande språk än engelska är viktigt. Moderna språk skiljer sig från alla andra ämnen i grundskolan genom att de inte är obligatoriska. I gymnasieskolan är det obligatoriskt på fyra program att läsa en eller två kurser i moderna språk. När det gäller matematik och engelska, läser alla elever i gymnasieskolan minst en kurs matematik och minst två kurser i engelska om de går ett högskoleförberedande program och minst en kurs om de går ett yrkesprogram. Matematik 1 och engelska 5 och 6 ingår i den grundläggande behörigheten till högskolan. Till högskoleutbildningar med inriktning mot naturvetenskap och teknik ställs också krav på matematik 3 eller 4. I utredningens kontakter med Skolverket har det framkommit att det är särskilt bekymmersamt för ämnet moderna språk om meritpoängen avskaffas.

Om regeringen anser att det är viktigt att unga människor lär sig moderna språk, behövs andra åtgärder än meritpoäng för att fler elever i gymnasieskolan, och även i grundskolan, ska läsa moderna språk. I grundskolan kan moderna språk göras obligatoriskt. Hur språken ska hanteras i gymnasieskolan behöver utredas vidare. Gym-

nasieutredningen föreslår i sitt betänkande att Skolverket ska ges ett förberedande uppdrag att anpassa ämnesplaner och programstrukturer inför ett eventuellt införande av ämnesbetyg. Gymnasieutredningen konstaterar också att översynen kan behöva ta hänsyn till vilka ämnen som i högre grad bör ingå som obligatoriska i de nationella programmen vid en eventuell förändring av systemet med meritpoäng.[15] Tillträdesutredningen föreslår att det ska ingå i Skolverkets uppdrag att se över hur man kan få fler elever att läsa ämnet moderna språk i gymnasieskolan. Tillträdesutredningen kan se en risk med att betydligt färre elever kommer att läsa språk, vilket i förlängningen betyder en lägre kunskapsnivå nationellt, om inget görs.

Om färre elever läser mer avancerade kurser i matematik, framför allt matematik 5, och i engelska, det vill säga engelska 7, kan det innebära att lärosätena får studenter som är sämre förberedda. Det gäller kanske framför allt civilingenjörsutbildningarna, där det särskilda behörighetskravet är matematik 4, men där en stor andel av studenterna har läst matematik 5. Om färre elever läser matematik 5 framöver skulle det kunna leda till att lärosätena i stället vill höja det särskilda behörighetskravet i matematik. Men då måste det också vara ett helt nödvändigt krav för att studenterna ska kunna tillgodogöra sig utbildningen, vilket det inte är i dag. Detta är ställningstaganden som UHR behöver göra tillsammans med lärosätena och Skolverket då de särskilda behörighetskraven ska tas fram för utbildning som leder till en yrkesexamen.

Att färre elever kommer att läsa kurser som har gett meritpoäng påverkar gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Vissa kurser eller ämnen kan bli så små att de inte längre går att anordna, samtidigt som andra kurser kan komma att efterfrågas i högre grad. Det får konsekvenser för skolornas organisation och bemanning. Ett mer utvecklat resonemang kring detta finns i kapitel 12 om konsekvenser av förslaget. Den kommunala vuxenutbildningen påverkas förmodligen i lägre grad eftersom elever inte har rätt att läsa in meritkurser där.

Om meritpoängen inte längre är styrande för elevernas val, innebär det att det inte kommer att vara lika viktigt att välja program i gymnasieskolan för att kunna maximera meritpoängen. Det kommer

[15] SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 776.

också att finnas ett större utrymme för eleverna att efterfråga kurser inom det individuella valet utifrån intresse och motivation.

Skälet till att utredningen inte föreslår några övergångsbestämmelser utan att ett avskaffande av meritpoäng ska gälla alla sökande till högskolan från och med en viss antagning, är att förenkla. Övergångsbestämmelser skulle innebära att komplexiteten i systemet i hög grad skulle finnas kvar. Utredningen har övervägt att föreslå någon slags kompensation för de sökande som har betyg från den svenska gymnasieskolan utfärdade under den period då bestämmelserna om meritpoäng har gällt. Det vill säga, för de som har gjort val i gymnasieskolan för att kunna få meritpoäng när de söker till högskoleutbildning. Det finns som vi har sett starka skäl att anta att bestämmelserna om meritpoäng har varit styrande för eleverna under den här perioden. Under en lång tid framöver kommer det därför att finnas sökande till högskolan som har gjort val i gymnasieskolan för att få meritpoäng. Det kan ha bidragit till att de har fått ett lägre betyg än vad de hade fått om de hade valt kurser utifrån intresse och motivation. Men om en kompensation endast ska ges till den här gruppen av sökande behöver det vara en kompensation som är rimlig och inte överkompenserar. Det får inte leda till att andra grupper kan hävda att det är orättvist och att även de behöver bli kompenserade på något sätt. Det måste upplevas som en rimlig och rättvis åtgärd. Det riskerar att skapa ett system som återigen blir oöverblickbart och komplicerat och utredningen har därför valt att inte föreslå någon sådan kompensation. Därför är det också angeläget att meritpoängssystemet avskaffas med framförhållning så att de elever som har gjort sina val efter de nuvarande bestämmelserna har tillfälle att söka till högskolan med nu gällande bestämmelser.

Utredningen har övervägt att sökande ska få räkna bort betyg i meritvärderingen

I dag räknas alla betyg i de kurser som ingår i den sökandes program från gymnasieskolan vid meritvärderingen av betyg i samband med antagningen till högskolan. Som nämnts ovan finns det brister i betygssättningen i gymnasieskolan. Under en treårsperiod kan också mycket hända i en tonårings liv. Saker som kan påverka prestationerna i skolan negativt och bidra till att man får ett lägre betyg än vad man annars skulle ha fått. Ett förslag om att inte alla kursbetyg räknas i meritvärderingen skulle i någon mån kunna mildra konsekvenserna av detta och också minska betygsstressen. Ytterligare ett skäl till en sådan bestämmelse skulle vara utredningens förslag om att systemet med meritpoäng avskaffas. Ett sådant här förslag skulle delvis kunna kompensera för val sökande har gjort i gymnasieskolan utifrån bestämmelserna om meritpoäng och elever skulle även i fortsättningen kunna våga välja mer avancerade kurser och riskera ett lite sämre betyg.

Samtidigt ser utredningen flera problem med en bestämmelse om att få räkna bort kursbetyg. Det är en åtgärd som relativt enkelt går att genomföra för sökande som har betyg från den svenska kursutformade gymnasieskolan. Men en lösning behöver också finnas för sökande med äldre ämnesbetyg från den svenska gymnasieskolan och för sökande med utländska betyg så att de inte missgynnas i urvalet som baseras på betyg. Det riskerar att leda till samma komplexa regelverk som det vi har för meritpoäng och meritpoängskompensation. Om vi inte hittar lösningar som kompenserar sökande med utländska betyg riskerar vi att Sverige bryter både mot EU-rätten och mot den nordiska överenskommelsen om tillträde. Någon slags borträkningskompensation skulle behövas för sökande med andra betyg än kursbetyg från den svenska gymnasieskolan.

Det är rimligt att tro att det framöver kommer att införas ett nytt system med ämnesbetyg i den svenska gymnasieskolan. Enligt Gymnasieutredningens förslag skulle en lämplig tidpunkt för införandet av ämnesbetyg vara läsåret 2020/21. Enligt den tidsplan som finns i kapitel 11 om genomförandet av ett nytt tillträdessystem i det här betänkandet, skulle nya tillträdesbestämmelser börja gälla från och med antagningen till höstterminen 2022 och vara kända för de

elever som påbörjar gymnasieskolan höstterminen 2019. Även om en bestämmelse om att få räkna bort betyg också skulle omfatta tidigare elever med kursbetyg från gymnasieskolan så skulle det endast bli en årskull gymnasieelever som bestämmelsen skulle få en reell effekt för under gymnasietiden. För alla andra skulle det bli en slags retroaktiv kompensation för betygssättningen i gymnasieskolan, vilket utredningen inte anser vara tillträdesbestämmelsernas uppgift. Vid ett eventuellt införande av ämnesbetyg skulle bestämmelsen behöva anpassas till det.

Om kursbetyg skulle få räknas bort i meritvärderingen skulle det automatiskt innebära att sökandes meritvärden i betygsurvalet höjs. Det gäller dock inte för de sökande som har högsta betyg i alla kurser. Till de mest konkurrensutsatta utbildningarna skulle det innebära att fler med högsta meritvärde jämfört med i dag skulle kvarstå som reserver och inte kunna antas, trots att de har högsta meritvärde. Vi skulle riskera att åter få en diskussion om 20,00-problematiken som vi hade i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Högsta meritvärde skulle dessutom krävas för fler utbildningar än i dag. Till exempel skulle det för alla läkar-, tandläkar- och psykologprogram och för hälften av juristprogrammen krävas högsta meritvärde.[16] En sådan åtgärd skulle framför allt drabba dem som har högsta meritvärde i form av högsta betyg i alla kurser eftersom de skulle behöva konkurrera med ännu fler sökande med högsta meritvärde, men som inte har högsta betyg i alla kurser. Att fler får likvärdiga meriter i urvalet innebär att fler måste särskiljas på lämpligt sätt och kraven blir då också större på det skiljekriterium som används och dess legitimitet bland sökande och lärosäten.

Ytterligare en svårighet med en sådan här bestämmelse är att avgöra hur många kurser eller vilken poängomfattning som skulle få räknas bort. Detsamma gäller om det bör finnas några restriktioner i vilken typ av kurser som skulle kunna räknas bort.

En bestämmelse om att få räkna bort kursbetyg skulle sålunda innebära att nya komplexiteter byggs in i systemet, vilket gör att utredningen väljer att inte lägga ett sådant förslag. Att kunna räkna bort betyg skulle dessutom delvis vara en åtgärd för att kompensera för eventuella orättvisor i betygssättningen i gymnasieskolan. Det

[16] Det här är baserat på en beräkning som utredningen har gjort utifrån befintlig statistik och som utgår från att alla sökande har 2,5 meritpoäng i sitt nuvarande meritvärde.

går också emot en av utredningens utgångspunkter – att tillträdesbestämmelserna ska lösa tillträdet till högskolan.

10.3.3 Högskoleprovet

Tillträdesutredningens förslag: En åldersgräns för att få skriva högskoleprovet ska införas. Åldersgränsen innebär att en person måste fylla 19 år senast under det kalenderår då provet genomförs för att kunna delta. Om det finns särskilda skäl ska även en yngre person få skriva provet. UHR ska få meddela föreskrifter om vad som är särskilda skäl.

Inom provurvalet ska viktade provresultat få användas inom vissa givna ramar av UHR. Vid urval ska resultat från det prov som den sökande har bäst sammanlagt resultat på användas.

Giltighetstiden för ett högskoleprovsresultat ska kortas från fem till tre år. En person ska bara få skriva ytterligare två högskoleprov under ett provs giltighetstid.

Högskoleprovet ska vara ett generellt urvalsinstrument även framöver

I dag finns två generella urvalsinstrument: betygen och högskoleprovet. Betygen har den bästa prognosförmågan att förutsäga studieframgång i högskolan, även om betygssättningen har sina problem med bland annat brister i likvärdighet. Högskoleprovet är ifrågasatt av flera lärosäten och en del av forskarna på området, det har en sämre prognosförmåga än betygen och det är också en omfattande och kostsam hantering av provet i samband med genomförandet. Högskoleprovet bidrar till den sociala snedrekryteringen bland annat genom möjligheten till upprepat provtagande. Utredningen bedömer ändå att högskoleprovet fyller en roll i tillträdessystemet. Att helt ta bort provet eller att begränsa det till en särskild grupp av sökande, skulle med utredningens utgångspunkt om flera vägar in innebära att något annat generellt urvalsinstrument skulle behöva utvecklas. Det bedömer vi inte som en önskvärd utveckling. Högskoleprovet ska därför finnas kvar som ett generellt urvalsinstrument, men med en mer begränsad roll än i dag. Ett sätt att begränsa rollen är att minska

den andel av platserna som måste fördelas på grundval av högskoleprovsresultat, vilket vi har föreslagit i avsnitt 10.3.1. En annan begränsning är att införa en bestämmelse om att provet får skrivas först vid en viss ålder (se nedan).

Utredningen anser dock att högskoleprovet behöver utvecklas. En mycket önskvärd utveckling vore att provgenomförandet digitaliseras. Det skulle ge större möjligheter att utveckla provinnehållet och det medför också en minskad manuell hantering av provfrågor och svar. Det i sin tur borde minska risken för fusk och öka effektiviteten i genomförandet. Utredningen är medveten om att det kan innebära att andra frågor och utmaningar måste hanteras, men ser ändå att det egentligen är den enda möjligheten att gå vidare med högskoleprovet. För att möjliggöra en digitalisering av högskoleprovet behöver det också tänkas nytt kring antal provtillfällen och var provet ska kunna genomföras. Som nämns i avsnitt 10.2.1 om digitalisering av det föreslagna behörighetsprovet, bör utvecklingen av det provet också kunna ge värdefulla erfarenheter för den fortsatta utvecklingen av högskoleprovet.

En åldersgräns på 19 år för att få skriva högskoleprovet införs

I dag skrivs högskoleprovet av en stor grupp elever som går andra året i gymnasieskolan eller på höstterminen under det sista året. Trenden är att provdeltagarna blir allt yngre. Utredningen anser inte att det är ett effektivt sätt att använda högskoleprovet på. Högskoleprovet har ett syfte – att användas i urvalet vid antagning till högskoleutbildning, och provet bör kopplas tydligare till det syftet än i dag. Det är en viktig signal till gymnasieelever att studierna i gymnasieskolan ska prioriteras så länge man går där och därefter kan högskoleprovet, som en andra chans, skrivas. Samtidigt är det viktigt att det finns flera urvalsgrunder även för dem som kommer direkt från gymnasieskolan. Utredningen anser inte att det är möjligt att utveckla andra generella urvalsinstrument som inte skulle få samma roll som högskoleprovet har i dag. Då skulle det ändå behöva finnas en restriktion av vem som får söka genom den urvalsgrunden. Det bör därför vara möjligt att skriva högskoleprovet även under gymnasietiden, men först under sista terminen. Det sänder felaktiga signaler om elever redan tidigt under sin gym-

nasieutbildning vet att de med mycket stor sannolikhet kommer in på de utbildningar de tänker söka.

En nedre åldersgräns på 19 år (under aktuellt kalenderår) för att få skriva högskoleprovet bör införas. Det behöver dock finnas möjlighet att göra undantag från denna åldersgräns om det finns särskilda skäl, framför allt för de ungdomar som har börjat skolan tidigare och som är 17 eller 18 år när de går sista terminen i gymnasieskolan. Utredningen förslår att UHR ska få meddela närmare föreskrifter om vad som är särskilda skäl.

Utredningen har också övervägt högre åldersgränser än 19 år och att koppla provet till en viss behörighetsgrund. Eftersom en utgångspunkt för utredningen är att det ska finnas flera vägar in i högskolan, har vi inte sett det som ett önskvärt alternativ. Att sätta en högre åldersgräns är dessutom svårare att motivera eftersom det stänger ute en stor grupp presumtiva sökande från möjligheten att göra provet och att använda det i urvalet. Egentligen är det rimligt att högskoleprovet ska få skrivas först efter gymnasieskolan, men utredningen har bedömt att möjligheten att skriva provet i mars eller april det år man tar examen från gymnasieskolan, inte påverkar studierna negativt. Att sätta en nedre gräns på 19 år, med möjlighet till undantag, utestänger inte någon från att använda ett högskoleprovsresultat i antagningen till högskolan då ett urval behöver göras. Det ger fortfarande en möjlighet att konkurrera i minst två urvalsgrupper.

Det kan däremot finnas en risk att unga personer antingen skjuter upp sin ansökan till högskolan eller att antagningen av dem fördröjs då den föreslagna åldersgränsen innebär att de inte får skriva högskoleprovet förrän de går sista terminen i gymnasieskolan. I dag kan man ha skrivit högskoleprovet flera gånger och ha ett konkurrenskraftigt resultat även om man söker en högskoleutbildning direkt efter gymnasieskolan. Om man får skriva högskoleprovet först sista terminen kan det innebära att man väljer att skriva provet ytterligare en eller två gånger innan man söker en utbildning eller att man inte antas på sitt första högskoleprovsresultat. Uppgifter från Umeå universitet visar att 55 procent av de 19-åringar som skrev provet våren 2016 hade skrivit provet en, två eller tre gånger tidigare under perioden hösten 2015, våren 2015 och hösten 2014. 35 procent hade skrivit provet en gång tidigare under den aktuella perioden. Utredningen bedömer ändå, utifrån de skäl som

anges ovan, att det är motiverat att sätta en åldersgräns på 19 år för att få skriva högskoleprovet.

Beslut av ett lärosäte eller UHR i frågor om högskoleprovet är inte överklagbara (12 kap. 4 och 6 §§ högskoleförordningen). Att utredningen nu föreslår en åldersgräns för att få skriva provet innebär inte enligt utredningen att det finns behov av att införa en rätt att överklaga.

Viktade högskoleprovsresultat används i provurvalet

I syfte att förbättra högskoleprovets prognosförmåga, bör viktade högskoleprovsresultat användas inom ramen för provurvalet. Studier som Umeå universitet har genomfört indikerar att prognosförmågan förbättras något vid viktning, vilket framgår av avsnitt 4.5.4. Genom en viktning kan lärosätena även tydliggöra för de sökande vilka färdigheter som är särskilt angelägna för den sökta utbildningen. Det har ett viktigt signalvärde. Det regelverk som finns för närvarande ger dock inte utrymme att utnyttja viktningen och därför föreslår utredningen en ändring i högskoleförordningen.

Även när det gäller högskoleprovet behöver lärosätena kunna utgå från de specifika utbildningarnas förutsättningar och behov på ett bättre sätt än i dag. Vi vet att högskoleprovet inte är ett bra urvalsinstrument för vissa utbildningar, men genom en viktning kan prognosförmågan förmodligen förbättras. Utredningen bedömer att UHR bör föreskriva om vilka viktningar som ska kunna användas. Det är viktigt för överskådligheten för de sökande och för provets kvalitet. En av viktningarna bör vara 50–50, det vill säga att provets båda delar viktas lika tungt. Utöver det bör det finnas en viktning åt varje håll. Den bör inte vara för nära 50–50, men inte heller ha för stor tyngd åt något håll. Som utredningen ser det finns tre alternativ: 80–20, 70–30 eller 75–25 åt respektive del. Utredningens bedömning är att provet, utöver en viktning på 50–50 även bör gå att vikta 75–25 respektive 25–75. Utifrån de simuleringar som UHR har gjort bör sådana viktningar kunna få effekt i antagningen samtidigt som båda delarna räknas.

UHR har i sin rapport om viktning[17] lyft farhågor om att provets kvalitet skulle kunna påverkas negativt om provdelarna viktas olika. En viktning skulle enligt myndigheten kunna innebära att provdeltagare inte anstränger sig på samma sätt genom hela provet om de vet att en del viktas ner eller inte används alls. Utredningen bedömer att det skulle kunna hända om det fanns ett alternativ där lärosätena kunde välja bort en del helt och hållet och om det blev relativt vanligt. Så länge hela provet ingår i resultatet har utredningen svårt att se att provdeltagare skulle anstränga sig mindre på den del som viktas lättare. En provdeltagare är förmodligen angelägen om att skriva ett så bra resultat som möjligt för att öka chanserna att kunna konkurrera om platser. Det kan också vara så att provdeltagaren avser att söka olika utbildningar där delarna ges olika viktning. Men för att inte riskera att någon del väljs bort, föreslår utredningen att provets delar som ger resultat också måste ges ett värde vid viktningen. Det här är en aspekt av högskoleprovet som bör följas upp framöver, så att det inte får negativa konsekvenser för normeringen och jämförbarheten.

Giltighetstiden för ett högskoleprovsresultat ändras till tre år och antalet provtillfällen för den enskilde regleras till tre stycken

Utredningen bedömer att dagens giltighetstid på fem år för ett högskoleprovsresultat är mycket generös. En persons kunskaper och färdigheter får antas förändras under en sådan lång tid. Giltighetstiden bör därför förkortas och utredningen bedömer att en giltighetstid på tre år är rimlig. Under den tiden har en person som läser för att få ut en generell examen på grundnivå normalt sett möjlighet att använda samma högskoleprovsresultat under hela utbildningsperioden då han eller hon söker kurser.

Det nuvarande regelverket tillåter att en person skriver högskoleprovet ett obegränsat antal tillfällen. Studier visar att provresultat generellt förbättras med upprepat provtagande, med den största förbättringen mellan första och andra provtillfället. Av kapitel 7 framgår att denna möjlighet framför allt utnyttjas av vissa grupper. Det finns både en träningseffekt och en ålderseffekt i upp-

[17] Vad händer i antagningen om högskoleprovet viktas? – Effekter på antagningen av en mer flexibel användning av högskoleprovet, slutrapport. Universitets- och högskolerådet, 2016.

repat provtagande. Träningseffekten innebär att man lär känna provsituationen och också att man lär sig förstå hur uppgifterna är uppbyggda och hur man ska tänka. Första gången man skriver högskoleprovet kan hela provsituationen kännas främmande och det kan vara svårt att prestera på sin högsta nivå, medan man känner till mer om provsituationen och vad som förväntas nästa gång man skriver provet. Mot det behöver det vägas att det är enkelt att skriva högskoleprovet flera gånger för att testa och maximera sitt resultat utan egentlig tanke på att använda provresultatet i antagningen. Det är också en omfattande och administrativt tung uppgift för lärosätena och UHR att genomföra högskoleprovet.

Utredningen föreslår en förändring i antalet gånger en individ får skriva ytterligare prov under tiden som han eller hon redan har ett giltigt resultat från ett tidigare högskoleprov. En person bör kunna ha tre samtidiga giltiga provresultat. Som nämns ovan kan det behövas en gång för att bekanta sig med provet och om det är möjligt att skriva provet tre gånger under en treårsperiod finns ytterligare två chanser att kunna skriva provet under den perioden. Förslaget innebär att en individ kan ha tre giltiga provresultat under en treårsperiod i stället för sex stycken som i dag.

Förslagen om att korta ner högskoleprovets giltighetstid och att begränsa antalet prov som får skrivas under ett provs giltighetstid föreslås gälla från och med de prov som skrivs efter att bestämmelserna träder i kraft. Prov som en individ har skrivit tidigare ska fortfarande vara giltigt i fem år. Utredningen föreslår att ändringen om provets giltighetstid ska träda i kraft redan till det högskoleprov som skrivs våren 2019, vilket är tidigare än övriga förändringar. När utredningens förslag i övrigt ska träda i kraft behandlas i kapitel 11.

Om en sökande har fler än ett giltigt provresultat, ska resultatet från det prov som den sökande som helhet har bäst resultat på användas i urvalet. Det bör alltså inte vara möjligt att använda en provdel från ett prov och den andra delen från ett annat prov för att på så sätt maximera meritvärdet. Utredningen föreslår att detta ska framgå av högskoleförordningen.

Övriga bestämmelser om högskoleprovet är oförändrade

Utredningen föreslår inga förändringar när det gäller övriga bestämmelser i högskoleförordningen om högskoleprovet, till exempel om vem som tar fram, genomför och beslutar om resultat på provet. Av nuvarande bestämmelser framgår att den som vill delta i ett prov ska betala en avgift på 450 kronor i samband med anmälan till provet. UHR kommer även fortsättningsvis få meddela föreskrifter om högskoleprovet. Som framgår av avsnitt 4.5.1 har utredningen inte hanterat frågan om fusk på provet och det förslås således inga förändringar av bestämmelserna om avstängning.

10.3.4 Lokalt beslutade urvalsgrunder

Tillträdesutredningens förslag: Universitet och högskolor ska kunna välja att fördela en viss andel av platserna på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder.

En av högskolan beslutad urvalsgrund ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen. Även betyg och högskoleprovsresultat ska kunna användas inom ramen för denna grund, men då på ett annat sätt än vad som görs inom betygs- och provurvalet.

Det är angeläget att det finns lokalt beslutade urvalsgrunder

Utredningen anser att det är angeläget att lärosätena i högre grad än i dag använder sig av lokalt beslutade urvalsgrunder. Nästan alla lärosäten, 93 procent, anger också i sina enkätsvar till utredningen att det är betydelsefullt att man lokalt kan besluta om urvalsgrunder. De motiv som lärosätena anger är framför allt att det gör det möjlig att kunna anpassa urvalsgrunderna till olika utbildningars behov och förutsättningar och att kunna använda sig av urvalsgrunder som kan attrahera sökande med vissa efterfrågade kunskaper och erfarenheter. De lärosäten som anser att det inte är betydelsefullt menar att det väger tyngre att bestämmelserna är enhetliga och tydliga gentemot de sökande. Utredningen anser att möjligheten till lokalt beslutade urvalsgrunder bör finnas kvar. Utredningen har övervägt att föreslå att lokalt beslutade urvalsgrunder *ska* användas

av lärosätena, i stället för att som i dag vara en möjlighet. Syftet med lokalt beslutade urvalsgrunder är framför allt att lärosätena ska ha möjlighet att utveckla urvalsgrunder utifrån den specifika utbildningens förutsättningar och behov. Utredningen bedömer därför att det då måste vara upp till lärosätena att utifrån sina utbildningars förutsättningar och behov bestämma om de vill använda lokalt beslutade urvalsgrunder eller inte. Det är varken realistiskt eller försvarbart att lärosätena är tvingade att utöver betyg och resultat från högskoleprovet använda en tredje urvalsgrund, särskilt om det inte är så stor konkurrens om platserna.

Som nämns ovan är en av utredningens utgångspunkter att det ska finnas flera vägar in i högskolan. Med den utgångspunkten anser utredningen också att lokalt beslutade urvalsgrunder möjliggör för sökande med olika typer av meriter att kunna antas till högskoleutbildning. Att det är meriter som ligger till grund för urvalet är viktigt. Utifrån det bör det vara upp till lärosätena att bestämma hur den här urvalsgrunden används.

Av den kartläggning av lokalt beslutade urvalsgrunder som utredningen har genomfört framgår det att de urvalsinstrument som används inte behöver vara omfattande och resurskrävande processer, som till exempel prov och intervjuer. Det är angeläget att urvalsinstrument utvecklas och prövas. Internationellt verkar det mer vanligt än här att olika urvalsinstrument, utöver betyg, används och vägs samman. Vid lärosäten i till exempel Kanada kan en så kallad *personal profile*, som fångar meriter utöver betygen, användas och också väga upp lite svagare betyg.

Utredningen föreslår att också betyg och högskoleprovsresultat ska kunna användas inom de lokalt beslutade urvalsgrunderna, vilket inte är möjligt i dag. För att det ska vara något annat än den vanliga betygsgruppen eller högskoleprovsgruppen, ska urvalsinstrumenten användas på något annat sätt inom den här urvalsgrunden. Till exempel genom att endast betygen i samhällsvetenskapliga ämnen räknas eller viktas tyngre än andra betyg eller att högskoleprovsresultatet ges en annan viktning än den som tillåts inom provurvalet. En annan modell är ett flerstegsurval, där till exempel ett viktat högskoleprovsurval används i något av stegen. Även en sammanvägning av olika meriter bör kunna göras, till exempel betygen och resultat från en intervju.

Utredningen ser också att det finns goda exempel på urvalsgrunder där lärosäten samarbetar. Ett exempel är det matematik- och fysikprov, som Kungl. Tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola AB använder, ett annat är det gemensamma musikprovet för landets musikutbildningar. Samverkan med andra lärosäten bör ses som en möjlighet där man delar resurser och kompetens. Det här skulle kunna vara ett område som Sveriges universitets- och högskoleförbunds expertgrupp för studieadministrativa frågor uppmuntrar och arbetar vidare med, gärna i samverkan med UHR, som genom sin tillståndsgivning om annan platsfördelning har kunskap om olika urvalsgrunder och urvalsinstrument.

10.3.5 Vid i övrigt likvärdiga meriter

Tillträdesutredningens förslag: Vid i övrigt likvärdiga meriter ska urval också få göras genom

- resultat från högskoleprovet,
- annat prov än högskoleprovet,
- intervjuer, eller
- lottning.

Efter det att lottning har använts ska dock urval inte få göras enligt övriga strecksatser.

I dag används framför allt resultat från högskoleprovet eller lottning då urval vid likvärdiga meriter behöver göras. Utredningens förslag innebär att det tydliggörs att resultat från högskoleprovet kan användas för att särskilja vid i övrigt likvärdiga meriter. Provet ska dock användas inom de ramar som UHR föreslås få meddela föreskrifter om (se avsnitt 10.3.3). Det skulle till exempel kunna innebära att en utbildning väljer att använda en annan viktning som skiljekriterium än vad som används i provurvalet om sökande måste särskiljas inom högskoleprovsgruppen. Med *i övrigt likvärdiga meriter* avses, liksom i dag, att sökande har samma meritvärde i en urvalsgrupp.

10.3.6 Urval för sökande med utländska meriter

Tillträdesutredningens bedömning: Det bör inte införas några generella urvalsgrunder särskilt för gruppen sökande med utländska meriter.

Förordningen (2002:763) om högskoleintroducerande utbildning bör ses över i syfte att göra den mer ändamålsenlig.

Det bör inte göras något generellt undantag från kravet på svenska för personer med annat modersmål än svenska.

Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera vilken typ av urvalsgrunder som kan möta de behov som finns bland sökande med utländska meriter. Den här gruppen av sökande består bland annat av inresande studenter och nyanlända, och den är växande. Många av dem har betyg att konkurrera med. Däremot är högskoleprovet inte något lämpligt urvalsinstrument för en stor del av gruppen och det gäller framför allt dem med annat modersmål än svenska.

Utredningen har tidigare konstaterat att validering av reell kompetens är av stor betydelse för bland annat nyanlända som saknar fullständig dokumentation av sina utländska meriter. Utredningens förslag i avsnitt 10.2.1 innebär att en sökande som genomgår en valideringsprocess vid prövning av grundläggande behörighet ska kunna få ett meritvärde från valideringen. Det skulle ge dem en möjlighet att konkurrera om platser utan att de bara hänvisas till högskoleprovet. Utredningens förslag om urvalsgrunder innebär att inga ytterligare generella urvalsinstrument utöver betyg och högskoleprov föreslås. Utredningen bedömer att det varken är möjligt eller önskvärt att införa något ytterligare generellt urvalsinstrument för enbart gruppen sökande med utländska meriter. Det skulle i så fall behöva skapas en särskild kvot för den gruppen i urvalet, vilket skulle vara en åtgärd som i övrigt går emot utredningens förslag om enkelhet och transparens. Det skulle innebära att få eller inga platser skulle avsättas till flertalet utbildningar eftersom gruppen är relativt liten. Det skulle i sin tur innebära att dessa sökande inte skulle konkurrera om platser på ett likvärdigt sätt som sökande med meriter från svensk gymnasieskola. Däremot bör lärosätena överväga olika lämpliga urvalsgrunder, bland annat med den här gruppen av sökande i åtanke, inom ramen för de lokalt beslutade urvals-

grunderna. Att vikta betyg och högskoleprovsresultat kan vara sådana urvalsgrunder, liksom sektorsprov för olika områden.

När det gäller gruppen nyanlända, så omfattas de av etableringsrätten under två till tre år. Under denna tid ska en plan för etablering för studier eller arbete upprättas. Inom etableringsinsatsen finns också möjlighet till olika typer av så kallade snabbspår och uppdragsutbildningar. Utredningen anser att alla åtgärder inom etableringsinsatsen är angelägna. Det är också angeläget att en person som har planer på att söka till en högskoleutbildning på grundnivå blir så förberedd som möjligt för det under den här perioden. Flera lärosäten genomför behörighetsgivande utbildning i svenska för nyanlända eller för en bredare målgrupp, där också förberedelser för högskoleutbildning i Sverige inkluderas. Sådan behörighetsgivande utbildning kan ordnas inom ramen för behörighetsgivande förutbildning[18] eller högskoleintroducerande utbildning[19]. Den förstnämnda syftar till att ge särskild behörighet till utbildningar där det råder brist på sökande och det finns ett behov på arbetsmarknaden. Den högskoleintroducerande utbildningen ska ge grundläggande behörighet till utbildning på grundnivå, men ska samordnas med den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen har vid möten fått synpunkter på att ingen av dessa utbildningsformer är helt optimala för syftet att kunna erbjuda till exempel nyanlända en högskoleintroducerande utbildning som ger kunskaper i svenska motsvarande kraven för grundläggande behörighet. Förordningen om högskoleintroducerande utbildning behöver därför ses över så att lärosätena inom ramen för den kan anordna utbildningar som kan ge behörighet i till exempel svenska och en introduktion till studier på universitet och högskola och att det inte ska behöva ske i samarbete med den kommunala vuxenutbildningen.

Utredningen bedömer att det inte bör avsättas särskilda platser på utbildningar för gruppen nyanlända. Inte heller bör ett generellt undantag från kravet på svenska göras. Det måste vara lärosätena som gör bedömningen om de sökande har möjlighet att kunna tillgodogöra sig utbildningen och då kunna göra undantag från till exempel kravet i svenska.

[18] Förordning (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor.
[19] Förordning (2002:763) om högskoleintroducerande utbildning.

10.3.7 Ändring och upphävande av övergångsbestämmelser

Tillträdesutredningens förslag: Övergångsbestämmelser om att äldre bestämmelser om meritkurser, meritvärdering och platsfördelning ska tillämpas ska upphävas. I stället ska det följa av UHR:s föreskrifter hur betyg från olika system ska bedömas så att de blir jämförbara med nuvarande betyg. Även bemyndigande i övergångsbestämmelser för UHR att meddela föreskrifter om meritpoäng och meritkurser ska upphävas.

Övergångsbestämmelser till en förordning från 2006

I punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2006:1054) om ändring i högskoleförordningen finns bestämmelser som gäller för sökande som före den 1 januari 2010 uppfyller kraven på grundläggande behörighet för tillträde till grundläggande högskoleutbildning eller utbildning som påbörjas på grundnivå. Enligt dessa bestämmelser ska i stället för de nya punkterna 4–7 och 9 i bilaga 3 till förordningen motsvarande äldre bestämmelser tillämpas. Det anges dock att betyg i kurser enligt de ämnesplaner som gäller i gymnasieskolan från och med den 1 juli 2011 och i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå från och med den 1 juli 2012 inte ska räknas med i det sammanlagda betygsvärdet eller betygspoängen. Detta gäller i de fall betygen inte ingår i slutbetyget eller en motsvarighet till slutbetyget från äldre utbildning i gymnasieskolan eller äldre statlig eller kommunal vuxenutbildning, eller utgör särskild behörighet till den sökta utbildningen.

De nya punkter som inte skulle tillämpas avsåg betygens siffervärde, betygsvärde och jämförelsetal, betyg i behörighetsämnen och bestämmelser om sökande med slutbetyg eller samlat betygsdokument från gymnasial vuxenutbildning. Av de äldre bestämmelser som i stället ska tillämpas framgår bland annat att betygsvärdet och gymnasiepoängen avseende idrott och hälsa bara ska medräknas om detta höjer jämförelsetalet eller kursen utgör särskild behörighet för utbildningen. Detta gäller även en kurs som inte ingår i slutbetyget. Det sistnämnda är så kallad tilläggskomplettering. Vidare framgår att ett betyg på en kurs som ingår i slutbetyget ska ersättas av ett betyg som den sökande har på samma eller motsvarande kurs, om sistnämnda betyg är högre. Detta är så kallad utbyteskomplettering.

I avsnitt 10.3.2 förslår utredningen att bestämmelser om det som i dag benämns tilläggskompletteringar inte ska få användas i urvalet. Det förslås även att utbyteskomplettering som huvudregel inte heller ska få användas. Enligt förslaget ska dock sökande som har fått betyget F (icke godkänt) i en kurs som krävs för behörighet och i efterhand läst upp till ett högre betyg, få tillgodoräkna sig det högre betyget i meritvärderingen. Även sökande som har underkänt betyg i andra kurser som i efterhand har kompletterats med ett högre betyg ska få tillgodoräkna sig ett godkänt betyg, men då bara som ett E. Med hänsyn till dessa förslag och för att förenkla urvalssystemet föreslås att punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2006:1054) om ändring i högskoleförordningen ska upphävas. I stället ska det följa av UHR:s föreskrifter hur betyg från olika system ska bedömas så att de blir jämförbara med nuvarande betyg (7 kap. 13, 18 och 19 §§ högskoleförordningen).

I punkt 5 andra stycket i samma ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns ett bemyndigande för UHR att meddela föreskrifter om hur äldre betyg får tillgodoräknas som meritpoäng eller meritvärderas på annat sätt. Utredningen föreslår i avsnitt 10.3.2 att meritpoäng och meritpoängskompensation ska avskaffas. Det föreslås därför att bemyndigandet för UHR upphävs.

Övergångsbestämmelser till en förordning från 2011

Av punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2011:1020) om ändring i högskoleförordningen framgår att de äldre bestämmelserna i 7 kap. 18 § i förordningen och bilaga 3 till den ska fortsätta att gälla för den som har fått slutbetyg från ett fullständigt nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan eller från gymnasial vuxenutbildning. Det anges även att en kurs med lägst betyget godkänt i ämnet svenskt teckenspråk för hörande ska i fråga om meritpoäng likställas med kurs i ämnet moderna språk. Vidare framgår att ett betyg i en kurs enligt de ämnesplaner som gäller i gymnasieskolan från och med den 1 juli 2011 och i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå från och med den 1 juli 2012 ska trots första stycket ges ett siffervärde enligt punkt 4 i bilaga 3 i dess nya lydelse.

Bestämmelserna i 7 kap. 18 § högskoleförordningen avsåg, liksom i dag, meritvärdering av betyg och vilka kurser som var meritkurser. I den äldre bilaga 3 fanns bland annat bestämmelser om siffervärde för äldre betyg och meritpoäng för områdeskurser.

I punkt 4 i samma ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns ett bemyndigande för UHR att meddela föreskrifter om vilka områdeskurser enligt de äldre bestämmelserna i 7 kap.18 § tredje stycket 4 högskoleförordningen som för varje områdesbehörighet enligt de äldre bestämmelserna ska vara meritkurser.

I avsnitt 10.2.2 föreslås att systemet med områdesbehörigheter ska avskaffas och i avsnitt 10.3.2 att meritpoäng ska avskaffas. Med hänsyn till detta och för att förenkla urvalssystemet föreslås att punkt 3 och 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2011:1020) om ändring i högskoleförordningen upphävs. I stället ska det följa av UHR:s föreskrifter hur betyg från olika system ska bedömas så att de blir jämförbara med nuvarande betyg (7 kap.13, 18 och 19 §§ högskoleförordningen).

10.3.8 Konsekvenser för bestämmelserna om urval om ämnesbetyg införs i gymnasieskolan

Om ämnesbetyg införs i gymnasieskolan kommer meritvärderingen av betyg, det vill säga hur meritvärdet räknas fram, att behöva ändras. Exakt hur det ska ske beror på hur modellen med ämnesbetyg utformas, om det ska vara en ämnes- eller kursutformad gymnasieskola etc. En fråga som kommer behöva hanteras är hur sökande med de framtida ämnesbetygen ska kunna konkurrera med övriga sökande med betyg på bästa sätt. Utifrån de bedömningar som utredningen har gjort bör dessa sökande hanteras i den stora betygsgruppen. Förslaget om att avskaffa meritpoängen kommer inte att påverkas. Däremot kommer det behöva utredas hur sökande med betyg från både gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen ska hanteras om olika system kommer att gälla inom dessa två utbildningsformer.

När det gäller betygens prognosförmåga är en av de fördelar som förs fram med betygen att de baseras på många olika lärares bedömningar. En farhåga med ämnesbetyg i en ämnesutformad gymnasieskola skulle kunna vara att det blir färre sådana bedömningar som vägs samman. Av ett referat från ett referensgrupps-

möte som Gymnasieutredningen höll med forskare om ämnesbetyg i april 2016, framgår att så skulle kunna vara fallet, men de komponenter som vägs samman skulle rimligtvis vara mer stabila än varje enskild komponent i dagens system.

10.4 Ändringar i förordningar utöver högskoleförordningen

Tillträdesutredningens förslag: Till följd av föreslagna ändringar i högskoleförordningen ska även ändringar göras i sju andra förordningar.

Till följd av de ändringar som föreslås i högskoleförordningen föreslås även ändringar i sju andra förordningar. Det är rena följdändringar och ändringar till följd av att områdesbehörigheter avskaffas, införande av behörighetsprov och ändrade bestämmelser om högskoleprovet. När det gäller andra särskilda bestämmelser om tillträde föreslås inga ändringar utan sådana bestämmelser får ses över i egen ordning. Det gäller till exempel krav för grundläggande behörighet i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan, se avsnitt 10.2.2.

10.5 Riksdag – regering – myndighet

Tillträdesutredningens förslag: Riksdagen ska godkänna att tidigare riksdagsbindningar om behörighet och urval till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare hävs.

De frågor om behörighet och urval till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare som regleras i förordning och som riksdagen framöver ska ta ställning till är endast frågor om de övergripande ramarna för behörighet och urval.

Utbildningen vid universitet och högskolor ingår i ett nationellt utbildningssystem där de olika delarna är beroende av och påverkar varandra. Enligt utredningens direktiv ska riksdagen därför även

fortsättningsvis fastställa de övergripande ramarna för tillträdessystemet. Utredningen ska analysera i vilken utsträckning delar av systemet bör underställas riksdagen och i vilken utsträckning det bör räcka med att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter.

I förarbetena till högskolelagen anges att ett högskoleväsende som har stat eller kommun som huvudman från strikt konstitutionell synpunkt inte kräver någon reglering i lag. Vidare anförs att det med tanke på att de statliga universiteten och högskolorna är skattefinansierade och deras betydelse för landet bör emellertid de grundläggande målen och villkoren för verksamheten fastläggas av riksdagen.[20]

Av högskolelagen framgår att utbildning på grundnivå väsentligen ska bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock besluta om undantag när det gäller konstnärlig utbildning (1 kap.8 §). Det framgår även att om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, avgör den högskola som anordnar utbildningen vilka behörighetsvillkor som ska gälla för att bli antagen till utbildningen (4 kap. 2 §). Om inte alla sökande till en utbildning kan tas emot, ska urval göras bland de sökande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval (4 kap. 3 §).

I propositionen *Tillträde till högre utbildning m.m.* (prop. 1995/96:184)[21], anförs att reglerna för tillträde till högskolan ska, enligt regeringens mening, i sina huvuddrag vara en angelägenhet för riksdag och regering eftersom högskolan ingår i ett nationellt utbildningssystem.[22] I propositionen föreslås det att riksdagen ska godkänna de riktlinjer för behörighet och urval till högre utbildning som regeringen föreslår i propositionen. Därefter har frågor om behörighet eller urval varit föremål för riksdagens ställningstagande vid flera tillfällen.[23] De förslag som riksdagen har tagit ställning till har avsett bland annat vad som krävs för grundläggande behörighet,

[20] Prop. 1992/93:1 Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet, s. 25.
[21] Prop. 1995/96:184 Tillträde till högre utbildning m.m. (bet. 1995/96:UbU11, rskr. 1995/96:264).
[22] Ibid., s. 8.
[23] Prop. 2001/02:15, 2004/05:162, 2006/07:107 och 2008/09:199.

bemyndigande att meddela föreskrifter om motsvarande bedömningar, fastställande av standardbehörigheter, andra krav för särskild behörighet, urvalsgrunder och platsfördelning vid urval, bemyndigande om urval, urval baserat på särskilda skäl, urval vid likvärdiga meriter och meritämnen.

Riksdagen har även lämnat tillkännagivanden om behörighet och urval till regeringen.[24] Tillkännagivanden avser bland annat frågor om områdesbehörigheter, utveckling av nya högskoleprov, urvalsgrupp för sökande med resultat på högskoleprov och meritämnen.

Alla dessa olika ställningstaganden från riksdagen och andra uttalanden som riksdagen kan ha gjort i frågor om behörighet och urval har medfört att det med tiden har bildats ett svåröverskådligt system av så kallade riksdagsbindningar. I detta betänkande föreslår utredningen omfattande ändringar när det gäller behörighet och urval till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Enligt utredningen är det därför rimligt att äldre riksdagsbindningar i dessa frågor inte ska behöva beaktas framöver. Utredningen föreslår därför att tidigare riksdagsbindningar om behörighet och urval till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare hävs.

Som framgår ovan har riksdagen i högskolelagen meddelat några övergripande bestämmelser om behörighet och urval. I övrigt ligger det inom regeringens eller den myndighets som regeringen bestämmer kompetensområde att meddela föreskrifter i dessa frågor. När regeringen framöver meddelar föreskrifter om behörighet och urval ska därför endast de övergripande ramarna för dessa frågor behöva underställas och godkännas av riksdagen.

De frågor som riksdagen ska ta ställning till är vad som krävs för grundläggande behörighet i stort. Däremot ska detaljreglering i form av vilka kompetenser som är nödvändiga, språkkrav och bemyndiganden till en myndighet att meddela föreskrifter inte behöva underställas riksdagen.

Även när det gäller krav för särskild behörighet ska riksdagen få ta ställning till dessa i stort. Detaljreglering i form av vilka utbildningar olika krav ska gälla för och bemyndigande till en myndighet att meddela föreskrifter ska inte behöva godkännande från riksdagen.

[24] Bet. 2005/06:UbU3 och rskr. 2005/06:160.

När det gäller urval ska riksdagen godkänna vilka urvalsgrunder som ska finnas och de övergripande principerna för platsfördelning. Däremot ska detaljreglering av de olika urvalsgrunderna och bemyndigande till en myndighet att meddela föreskrifter inte behöva underställas riksdagen.

10.6 Uppföljning och utvärdering

Ett problem som utredningen har identifierat är att det i dag inte finns någon heltäckande bild av konsekvenser och effekter av tillträdesbestämmelserna. Utredningen har också konstaterat att det bedrivs lite forskning om tillträdet och dess olika delar och att det borde vara mer angeläget att bedriva både större och mindre forskningsprojekt kring dessa frågor. Bestämmelserna borde också utvärderas och följas upp kontinuerligt. Det är viktigt inte minst utifrån att lärosätena får ett större ansvar för tillträdesbestämmelserna.

Utredningen anser att UHR bör få i uppdrag att utvärdera de nya tillträdesbestämmelserna i samband med att de införs och en period framåt, till exempel under fem år. Som nämns tidigare i det här kapitlet är det svårt att helt förutse hur till exempel ungdomar kommer att agera och göra val framöver. I en utvärdering av de nya bestämmelserna bör det ingå att utvärdera effekter, bland annat för de sökande, gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och lärosätena. Vissa delar av utvärderingen bör göras i samarbete med Universitetskanslersämbetet.

UHR bör också få i uppdrag att kontinuerligt följa upp olika delar av tillträdet till högskolan så att regeringen kan följa utvecklingen och för att det också ska finnas en samlad kunskap om hur bestämmelserna fungerar.

För att kunna utvärdera och följa upp olika aspekter av tillträdesbestämmelserna behöver det finnas statistik. Antagningssystemet NyA är inte utvecklat för att statistik ska kunna hämtas från det. Enligt utredningen finns det ett stort behov av att utveckla den delen av systemet.

11 Genomförande av förslaget

I det här kapitlet presenteras förslag till tidsplan för införandet av de tillträdesbestämmelser som föreslås i kapitel 10. I kapitlet finns också en beskrivning av vad som behöver göras i form av förberedelser av Universitets- och högskolerådet (UHR) och de statliga universiteten och högskolorna.

Tillträdesutredningen överlämnar sitt betänkande den 15 mars 2017. Därefter tar Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) över den fortsatta processen för ett genomförande av nya tillträdesbestämmelser. Efter en förmodad remittering av betänkandet är det rimligt att anta att regeringen överlämnar en proposition till riksdagen under våren 2018 och att den kan beslutas av riksdagen före sommaren 2018. Regeringen beslutar därefter om nödvändiga förordningsändringar.

11.1 Förberedelser inför införandet av de nya tillträdesbestämmelserna

Utredningen anser att det är viktigt att nya bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning införs med framförhållning. Tillträdesbestämmelserna bör vara kända för en elev som ska börja gymnasieskolan så att han eller hon kan göra de val som behövs för att ha möjlighet att antas till önskad högskoleutbildning. Detsamma gäller för personer som behöver komplettera sina betyg för att uppfylla behörighetskraven eller som planerar att läsa en hel utbildning på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen eller en utbildning inom folkhögskolan. För personer som kommer en annan väg än gymnasieskolan eller motsvarande är det rimligt att de har möjlighet att planera arbete eller annat för att uppnå behörighet för att kunna söka till högskolan.

Nya bestämmelser kräver också förberedelsetid för UHR och de statliga universiteten och högskolorna.

11.1.1 Förberedelser för UHR

Utredningens förslag omfattar ändringar när det gäller grundläggande behörighet, särskild behörighet, meritvärdering av betyg och högskoleprovet. Det innebär att UHR behöver ändra i sina föreskrifter om grundläggande behörighet och urval, särskild behörighet (områdesbehörigheter) och högskoleprovet. Den föreslagna tidsplanen i avsnitt 11.2 innebär att de nya bestämmelserna när det gäller särskild behörighet och meritvärdering av betyg behöver vara kända för de elever som ska söka program i gymnasieskolan till hösten 2019. Det är framför allt viktigt att bestämmelserna om särskild behörighet finns tillgängliga vid den tidpunkten. Även övriga föreskrifter behöver vara klara i god tid innan de ska tillämpas första gången.

Det antagningssystem, NyA, som används för den nationella antagningen och som UHR förvaltar, behöver förberedas för de nya tillträdesbestämmelserna. För att anpassa systemet krävs både systemutveckling och manuella uppdateringar. Den systemutveckling som krävs avser främst ändrade regler för meritvärdering av betyg och kontroll av urvalsgruppsplacering vid genomfört behörighetsprov och möjligheten att använda viktning av högskoleprovsresultat. De utvidgade möjligheterna att sammanväga olika meriter inom urvalsgrunden lokalt beslutade urvalsgrunder kan även på sikt ställa krav på ytterligare systemutveckling. Övriga anpassningar av systemet måste göras manuellt av både UHR och lärosätena. Det är en stor mängd uppgifter som behöver uppdateras. Det gäller till exempel förändringar i behörighetskrav med anledning av att det tillkommer ett behörighetsprov som kan ge grundläggande behörighet och områdesbehörigheter som tas bort, vilket kan påverka den särskilda behörigheten. Utvecklingsarbetet planeras till 2021. Förslagen om en åldersgräns för att få skriva högskoleprovet samt begränsningen av antalet provtillfällen gör att systemet som används vid anmälan till högskoleprovet behöver utvecklas. Det behöver införas en kontroll av dels ålder för de som anmäler sig, dels antal giltiga provresultat. Utvecklingen planeras till 2018.

Ändringar i tillträdesbestämmelserna innebär omfattande informationsinsatser för presumtiva sökande, antagningshandläggare och vidareinformatörer på olika nivåer. Informationen på olika webbsidor och i olika dokument behöver omarbetas. Olika insatser i form av möten, konferenser och seminarier för olika berörda funktioner inom UHR, på lärosätena, på gymnasieskolor, inom den kommunala vuxenutbildningen och så vidare kommer att vara nödvändiga.

Förslaget innebär också ett uppdrag att ansvara för försöksverksamheten med det nationella behörighetsprovet. Utredningen föreslår att UHR får i uppdrag att dels utarbeta den föreslagna kompetensbeskrivningen, dels utveckla ett digitaliserat prov och också genomföra det inom ramen för försöksverksamheten. Det är ett omfattande uppdrag som utredningen föreslår ska omfatta cirka sju år. Beroende på vilken kompetens som finns tillgänglig inom myndigheten, kan rekryteringar av personal behöva göras.

11.1.2 Förberedelser för statliga universitet och högskolor

Genom utredningens förslag ökar ansvaret för tillträdesfrågorna för de statliga universiteten och högskolorna jämfört med i dag. Utredningens förslag innebär att lärosätena ska besluta om särskilda behörighetskrav för program som leder till en generell examen och för fristående kurser, platsfördelning och vilken viktning av högskoleprovet som ska användas för olika utbildningar. Lärosätena kommer att behöva utveckla sin bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet utifrån den kompetensbeskrivning som UHR ska ta fram, bland annat i samarbete med lärosätena. Utredningens förhoppning är också att lärosätena i större utsträckning än i dag kommer att använda lokalt beslutade urvalsgrunder. Det större ansvaret innebär ett behov av en mer omfattande strategisk diskussion på lärosätena. Lärosätenas antagningsordningar kommer att behöva anpassas efter de nya bestämmelserna och de lokala besluten. Eventuellt behöver också utbildnings- och kursplaner ändras. Även beslut om tillämpning behöver fattas.

Lärosätena kommer att behöva bereda och besluta de särskilda behörighetskraven parallellt med UHR:s arbete med sina föreskrifter om särskild behörighet. Som underlag i det arbetet behöver de

veta vilka kurser som går att använda som krav på särskild behörighet.

Även för lärosätena innebär ändringar i tillträdesbestämmelserna omfattande informationsinsatser för presumtiva sökande och internt inom lärosätet.

11.2 Tidsplan för genomförandet

Tillträdesutredningens förslag: De nya tillträdesbestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2022 och gäller för utbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022. Bemyndigande till UHR att meddela föreskrifter om krav på särskild behörighet i form av kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper ska dock träda i kraft den 1 januari 2019.

Giltighetstiden på tre år för ett högskoleprovsresultat träder i kraft den 1 januari 2019.

UHR:s uppdrag att ta fram kompetensbeskrivning och ansvara för försöksverksamheten med behörighetsprovet genomförs under perioden från och med hösten 2017 till och med 2024.

En tidsplan som tar sikte på 2022

Om regeringen fattar beslut om ändringar i högskoleförordningen hösten 2018 betyder det att de nya tillträdesbestämmelserna är kända för dem som ska söka och påbörja en gymnasieutbildning hösten 2019. Dessa elever tar studenten våren 2022 och kan söka till en högskoleutbildning första gången i antagningen till höstterminen 2022. Bestämmelserna bör därför gälla för högskoleutbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022. De nya tillträdesbestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Bemyndiganden för UHR att meddela föreskrifter om krav på särskild behörighet i form av kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper bör dock träda i kraft tidigare. Det föreslås därför att bestämmelser med dessa bemyndiganden ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Utredningens förslag att meritpoängssystemet ska avskaffas bör också gälla från och med antagningen till höstterminen 2022. Ändringen om meritpoäng skulle kunna genomföras tidigare. Men eftersom förslaget inte innehåller några övergångsbestämmelser är det rimligt att ändringen görs med framförhållning. Den sista gruppen av elever som påbörjar gymnasieskolan då meritpoängsbestämmelserna fortfarande gäller, bör kunna ha ett par tillfällen på sig att ansöka till högskoleutbildning innan ändringen genomförs. De som påbörjar gymnasieskolan hösten 2018 tar studenten våren 2021 och kan därmed söka till högskolan i antagningen till höstterminen 2021 och vårterminen 2022 innan de nya bestämmelserna börjar gälla.

Utredningen föreslår att högskoleprovets giltighetstid införs vid ett tidigare tillfälle. I dag är ett högskoleprovsresultat giltigt i fem år och utredningens förslag innebär att det kortas till tre år. Resultat på ett prov som har genomgåtts innan ändringen införs, ska dock fortfarande vara giltigt i fem år. Om den nya bestämmelsen om giltighetstid skulle införas samtidigt som de övriga ändringarna, skulle det innebära att det skulle finnas sökande som ända fram till och med våren 2027 skulle kunna ha giltiga provresultat som var fem år gamla. Om den här bestämmelsen i stället kan införas så snart som möjligt efter att riksdagen har behandlat propositionen, det vill säga från och med provtillfället våren 2019, skulle de sista giltiga provresultaten enligt den nuvarande bestämmelsen finnas till utgången av första kalenderhalvåret 2024.

Tidsplan för att ta fram kompetensbeskrivning och genomföra försöksverksamhet med ett nationellt behörighetsprov

Utredningen föreslår att den grundläggande behörigheten ska uttryckas i kompetenser och att UHR ska få i uppdrag att utveckla kompetensbeskrivningen utifrån de övergripande riktlinjerna i det här betänkandet. Utredningen föreslår också att ett nationellt behörighetsprov ska införas och att det införs på försök. Regeringen bör ge dessa uppdrag till UHR så snart som möjligt.

Regeringen bör ge UHR uppdraget att ta fram kompetensbeskrivning under hösten 2017, det vill säga innan regeringen har överlämnat förslaget till riksdagen. Skälet för detta är att det riskerar att dra ut på tiden om inte UHR kan påbörja detta arbete tidigare eftersom det ska ligga till grund för utvecklingen av behörighetsprovet.

Uppdraget om försöksverksamheten med behörighetsprovet bör ges så snart som möjligt efter att riksdagen har behandlat propositionen.

Försöksverksamheten med behörighetsprovet bör omfatta att utveckla och pröva ut provet, att genomföra det skarpt vid ett par tillfällen samt att utvärdera både själva provet och genomförandet av det. I utvärderingen bör det också ingå att utvärdera hur de som har blivit behöriga genom provet och också antagits på det som grund presterar under det första studieåret.

Följande övergripande tidsplan för arbetet med kompetensbeskrivningen och försöksverksamheten föreslås:

- Ht 2017–2020: utarbetande av kompetensbeskrivning och utveckling av behörighetsprovet (innehåll och utformning)
- 2021: utprövningar och justeringar
- 2022–2023: skarpa antagningar
- 2024: utvärdering, med slutredovisning i slutet av året

Tidsplanen innebär att de skarpa antagningarna inom försöksverksamheten genomförs efter att ändringarna i högskoleförordningen har trätt i kraft. Efter genomförd utvärdering 2024 föreslås regeringen fatta beslut om ett eventuellt permanent införande av behörighetsprovet och att det i så fall införs som en ordinarie verksamhet inför antagningen till höstterminen 2025.

12 Konsekvenser av förslaget

I det här kapitlet följer en beskrivning av konsekvenserna av förslaget till ett nytt tillträdessystem som presenteras i kapitel 10. Utgångspunkter för konsekvensanalysen är dels de krav på redovisning av konsekvenser som ställs enligt kommittéförordningen (1998:1474), dels det som anges i direktiven till utredningen. Utredningen bedömer att förslaget inte medför några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller sysselsättning och offentlig service.

12.1 Problemet och vad som ska uppnås

- Dagens tillträdessystem har till följd av olika beslut blivit komplicerat och oöverskådligt. Det som framför allt bidrar till det är meritpoängssystemet, alla övergångsbestämmelser och systemet med flera grupper i betygsurvalet.
- För personer som inte har slutfört en gymnasial utbildning eller motsvarande behövs det en bestämmelse som på ett annat sätt än genom dagens bedömning av reell kompetens gör det möjligt att uppfylla kraven för grundläggande behörighet.
- Högskoleprovet har också fått en stor roll i dagens system trots att det har en låg prognosförmåga. Minst en tredjedel av platserna måste fördelas på grundval av resultatet på högskoleprovet, vilket för en del utbildningar innebär att man måste gå långt ner i sökandekön för att kunna fylla platserna eftersom relativt få sökande har ett högskoleprovsresultat.
- Incitament saknas för lärosäten att använda lokalt beslutade urvalsgrunder.

- Att tillträdesbestämmelserna är krångliga, svåra att förstå och kräver olika taktiska val i gymnasieskolan är negativt för den breddade rekryteringen.

Utredningens uppdrag är att lämna ett förslag som innebär att tillträdessystemet blir öppnare och enklare än dagens system. Det ska också sända rätt signaler till gymnasieelever och inte påverka studierna i gymnasieskolan negativt. Bestämmelserna ska ge stora möjligheter att gå direkt från gymnasieskolan till högskolan, men också möjliggöra ett livslångt lärande.

12.2 Förslag till ett öppnare och enklare tillträdessystem

12.2.1 Sammanfattning av förslaget

Behörighet

- Den grundläggande behörigheten uttrycks i kompetenser. Dessa kompetenser är kompetenser inom det svenska och det engelska språket, vetenskapligt förhållningssätt, förmåga att kunna belysa frågor ur flera perspektiv, problemlösningsförmåga, förmåga att kunna dra slutsatser och argumentera för dessa samt övrig kompetens som är nödvändig för att kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning på grundnivå.
- Sökande med en examen från ett högskoleförberedande program eller en yrkesexamen som har kompletterats med minst godkänt betyg i svenska 2 och 3 eller svenska som andraspråk 2 och 3 och engelska 6 har dessa kompetenser.
- Personer som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom en gymnasieutbildning eller motsvarande och som har fyllt 24 år, kan uppnå grundläggande behörighet genom godkänt resultat på ett nationellt behörighetsprov.
- Kompetenserna kan också visas genom en individuell bedömning av en sökandes reella kompetens.
- Systemet med områdesbehörigheter avskaffas. I stället ska Universitets- och högskolerådet (UHR) fastställa vilka särskild behö-

righetskrav som ska gälla för utbildning som leder till en yrkesexamen och för utbildning som leder till en konstnärlig examen.

- Lärosätena ska själva besluta vilka särskilda behörighetskrav som ska gälla för utbildning som leder till en generell examen och för fristående kurser.

Urval

- Vid fördelningen av platser mellan olika urvalsgrunder ska flest platser fördelas på grundval av gymnasiebetygen. Minst 15 procent av platserna ska fördelas utifrån resultat på högskoleprovet. Lärosätena kan också använda lokalt beslutade urvalsgrunder.
- Betygsurvalet ska bestå av två grupper: betyg från gymnasieskolan/motsvarande (B) respektive omdöme från folkhögskola, från behörighetsprovet och från validering (O). Platser mellan de två grupperna ska fördelas utifrån antalet behöriga sökande.
- Sökande med betyg som har kompletterats för behörighet ska konkurrera med övriga sökande i grupp B.
- Betyg som har kompletterats för ett högre meritvärde än det ursprungliga ska inte längre få användas i urvalet. Undantag är dock betyget F i även andra kurser än sådana som krävs för behörighet. I meritvärderingen får sådana betyg efter komplettering meritvärderas som E.
- Systemet med meritpoäng, och som en konsekvens därav meritpoängskompensation, avskaffas.
- En åldersgräns på 19 år för att få skriva högskoleprovet införs. Om det finns särskilda skäl får undantag göras.
- Viktade högskoleprovsresultat ska användas inom högskoleprovsurvalet, inom de ramar som UHR beslutar.
- Giltighetstiden för ett högskoleprovsresultat ska vara tre år. En sökande kan under en treårsperiod ha sammanlagt tre giltiga resultat.
- Meriter som består av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen, inklusive betyg och högskoleprovsresultat, ska användas inom urvalsgrunden lokalt beslutade urvalsgrunder. Även en sammanvägning av olika meriter kan göras.

12.2.2 Alternativa förslag

Ett alternativ till det förslag som lämnas i betänkandet hade varit ett förslag som innebar andra ramar än ramarna för det nuvarande systemet. Det hade medfört att även tillträde till utbildning på grundnivå som vänder sig till andra än nybörjare och till utbildning på avancerad nivå hade behövt förändras. Ett sådant förslag hade kunnat påverka tillträdet för grupper av sökande som tidigare har avslutat sin utbildning på gymnasial nivå så att de i högre grad jämfört med det nuvarande förslaget hade behövt komplettera sina meriter för att kunna antas till högskoleutbildning. Utredningen bedömer att ett sådant förslag hade lett till en betydligt större omställningskostnad jämfört med det förslag utredningen lämnar. En större informations- och kompetensutvecklingsinsats hade behövt genomföras. Det antagningssystem, NyA, som används hade behövt omarbetas i grunden.

Ett annat alternativ hade varit att lämna ett förslag som ger lärosätena en ännu större frihet att utforma sina egna behörighets- och urvalsbestämmelser. Det hade fått konsekvenser för det enhetliga samordnade system som används i dag. Ett sådant system hade lett till stora kostnader då det hade varit svårt att hantera alla möjliga olika lokala varianter genom en nationell samordning. Utredningen bedömer att vinsterna med ett sådant system hade varit mindre än med det förslag som nu lämnas.

Ytterligare ett alternativ hade varit att föreslå ett mer centraliserat system, där väldigt få eller inga beslut fattas på lärosätesnivå. Det hade inneburit att lärosätena inte hade kunnat utgå från sina olika utbildningars behov och förutsättningar när det gäller de särskilda behörighetskraven och urvalsgrunder. Utredningen bedömer att det är ett sämre alternativ än det förslag som utredningen lämnar.

12.2.3 Vilka som berörs av förslaget

Varje år söker cirka 350 000 personer en högskoleutbildning på grundnivå. Men det är inte bara de som slutligen söker en högskoleutbildning som berörs av bestämmelserna. De som ska börja gymnasieskolan, går gymnasieskolan eller tidigare har gått gymnasie-

skolan är den huvudsakliga grupp som berörs. I dag finns drygt 500 000 ungdomar i gymnasieåldern (16–20 år).[1] Dessutom finns ungefär 200 000 personer i kommunal vuxenutbildning och även personer i andra länder är intresserade av att söka en högskoleutbildning i Sverige. Även om det här är den stora gruppen av presumtiva sökande, finns det också ett stort antal presumtiva sökande som inte har sina meriter från gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen eller motsvarande. Beroende på hur tillträdesbestämmelserna utformas kan de locka eller få personer att avstå från att söka en högskoleutbildning.

Förslaget omfattar de statliga universiteten och högskolorna enligt bilaga 1 till högskoleförordningen (1993:100), sammanlagt 31 stycken. Även de statliga myndigheterna UHR, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) och Statens skolverk (Skolverket) berörs av förslaget. Dessutom berörs skolenheter. Totalt finns 860 skolenheter med offentlig huvudman och 440 med enskild huvudman. Sammanlagt 846 skolenheter erbjuder högskoleförberedande program och lika många erbjuder yrkesprogram.[2]

12.3 Övergripande konsekvenser av förslaget

Utredningen bedömer att det förslag som lämnas innebär ett system som är öppnare och enklare än dagens. Förslaget om att den grundläggande behörigheten ska uttryckas i de kompetenser som utgör minsta gemensamma nämnare för all högskoleutbildning på grundnivå tydliggör vilka krav som ställs för högskoleutbildning för personer som kommer med en annan utbildningsbakgrund än gymnasieskolan eller som inte har sina meriter fullständigt dokumenterade. Behörighetsprovet innebär ytterligare en väg att uppnå sådan behörighet. På urvalssidan innebär utredningens förslag att behörighetsprovet och en valideringsprocess ska ge ett omdöme som kan användas i urvalet en stärkt möjlighet för dessa sökande att kunna konkurrera i urvalet. Dessa åtgärder bedöms främja det livslånga läran-

[1] SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, s. 793.
[2] Ibid., s. 793.

det, vilket gagnar kompetensförsörjningen och omställningsbehov på arbetsmarknaden.

Tillträdesbestämmelserna behöver ta hänsyn till att sökande har olika slags meriter. Det gäller inte minst betygsurvalet där sökande kan ha meriter från svensk eller utländsk gymnasieutbildning, från nuvarande eller tidigare gymnasieskola eller en kombination av dessa. Betygsurvalet behöver kunna ta hänsyn till det utan att bestämmelserna blir alltför komplicerade. De åtgärder som utredningen föreslår – att meritpoängen och utbytes- och tilläggskompletteringarna avskaffas – bedöms leda till ett enklare och mer överskådligt system. Utredningen föreslår inte heller några nya åtgärder som innebär olika bestämmelser för olika grupper av sökande. Det kan vara fördelaktigt utifrån perspektivet breddad rekrytering. Utredningen bedömer att det också ökar chanserna att systemet blir mer hållbart över tid.

Forskningen om urvalsinstrument visar att betygen har den bästa förmågan att förutsäga studieframgång i bemärkelsen avklarade högskolepoäng under det första studieåret, antal år till examen och avhopp. Samtidigt förklarar urvalsinstrumenten bara en begränsad del av studieframgången och det finns också ett värde i att kunna anta studenter på grundval av olika meriter. En av utredningens utgångspunkter är att det ska finnas flera vägar in i högskolan, vilket också innebär flera chanser att kunna antas. Utredningens förslag innebär att flest sökande ska antas på sina betyg, att högskoleprovet även fortsättningsvis ska användas i urvalet och att lärosätena inom ramen för lokalt beslutade urvalsgrunder ges större möjligheter att utforma urvalsgrunden. Att flest antas på betyg då ett urval behöver göras ökar genomströmningen i högskolan eftersom de som antas på betyg generellt presterar bättre i högskolan. Med en större flexibilitet för lärosätena att använda de olika urvalsgrunderna, får de också större möjligheter att utgå från utbildningarnas förutsättningar och behov, men också från sökandegruppen.

De statliga universiteten och högskolorna ges större ansvar för tillträdesfrågorna, vilket borde leda till fler strategiska diskussioner.

I kapitel 10 redogör vi för vissa konsekvenser i anslutning till respektive förslag. Sammanfattningsvis konstateras där följande:

- Att uttrycka den grundläggande behörigheten i kompetenser tydliggör minsta gemensamma nämnare för vad som krävs för att man bedöms kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning. Det

är angeläget, inte minst för dem som kommer andra vägar än via den traditionella från gymnasieskolan eller motsvarande.

- Att kompetenserna finns definierade på nationell nivå underlättar lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens då det blir tydligt vad det är de ska bedöma en sökande mot.
- Det nationella behörighetsprovet prövar en persons kompetens oavsett hur den har uppnåtts. Ett sådant behörighetsprov, till skillnad från ett behörighetskrav som omfattar arbetslivserfarenhet, öppnar för många olika typer av erfarenheter.
- Ett godkänt resultat på ett sådant prov ger grundläggande behörighet till all högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare. Eftersom provet är nationellt gäller ett godkänt resultat på alla statliga universitet och högskolor.
- Möjligheten till individuell prövning av reell kompetens finns kvar.
- Genom en ökad möjlighet för lärosätena att fastställa de särskilda behörighetskraven, kommer dessa krav på ett bättre sätt än i dag spegla utbildningens faktiska krav på förkunskaper. Ett system där lärosätena får besluta om särskilda behörighetskrav kan dock riskera att systemet i sin helhet blir mer oöverskådligt än om det fastställs centralt. Det finns också en risk att lärosäten sätter för höga eller för låga krav beroende på hur rekryteringsläget är. Genom utredningens förslag om att lärosätena får fastställa de särskilda behörighetskraven inom vissa fastställda ramar, minskar den risken.
- Förslaget om att lärosätena inte längre ska behöva ansöka om tillstånd att använda godkänt prov för utbildningar som leder till konstnärlig examen som särskilt behörighetskrav kommer att leda till minskad administrativ börda för lärosätena. Det kommer också att innebära en minskning av UHR:s arbete med tillståndsgivningen.
- En mer flexibel platsfördelning ger lärosätena större möjligheter att utgå från respektive utbildnings förutsättningar när det gäller till exempel sökandegruppers meriter. Det kan också leda till en större variation när det gäller platsfördelningen mellan olika

utbildningar och mellan olika lärosäten jämfört med i dag, vilket kan göra bestämmelserna mindre överblickbara.

- Systemet blir enklare och mer transparent genom att antalet grupper i betygsurvalet minskar till två.
- Tiden mellan gymnasieskolan och högskolestudier kan förkortas genom att det inte längre går att komplettera betyg i syfte att höja meritvärdet (konkurrenskomplettering), med undantag för betyg i kurser som ger behörighet och för ett underkänt till ett godkänt betyg i andra kurser.
- Ett avskaffande av konkurrenskompletterade betyg kan leda till ökad stress bland gymnasieelever, samtidigt som färre kommer att ha högsta eller näst intill högsta meritvärde.
- Avskaffandet av meritpoäng leder med allra största sannolikhet att färre elever kommer att läsa moderna språk och fördjupande kurser i engelska och matematik. Andra kurser än meritkurser kan erbjudas som valbara för eleverna. Valet av kurser blir inte lika avgörande för möjligheterna att kunna antas till utbildningar där urval görs. Det bör minska stressen på gymnasieelever att göra rätt val.
- Färre elever i vissa kurser och ett delvis nytt kursutbud får konsekvenser för gymnasieskolors organisation och bemanning.
- Att färre läser mer avancerade kurser i matematik och språk får konsekvenser för kunskapsnivån i dessa ämnen.
- Högskoleprovet får en mer begränsad roll samtidigt som inga grupper utestängs från att skriva provet för att använda resultatet i antagningen till högskolan.
- En åldersgräns på 19 år för att få skriva högskoleprovet kan innebära att unga sökande skjuter upp sin ansökan till högskolan eller att de inte antas vid första ansökningstillfället eftersom de bara har kunnat skriva högskoleprovet en gång.
- Viktade högskoleprovsresultat innebär förmodligen att provets prognosförmåga förbättras något. Samtidigt kan en större variation leda till ett system som blir mindre överblickbart för de sökande. Även här ska det finnas vissa ramar för lärosätena att hålla sig inom, vilket minskar den risken.

- Ändrad giltighetstid för ett högskoleprovsresultat och en begränsning av antalet provtillfällen för individen leder förmodligen till fler provdeltagare under en övergångsperiod.
- Möjligheterna att använda meriter på olika sätt och i kombination inom lokalt beslutade urvalsgrunder kan underlätta för lärosätena i att utveckla lokalt beslutade urvalsgrunder och därmed också öka incitamenten att använda denna möjlighet.

12.4 Konsekvenser enligt direktiven

12.4.1 Konsekvenser för olika grupper av sökande

Som framgår av avsnitt 12.2.3 är en mängd olika grupper av presumtiva sökande berörda av tillträdesbestämmelserna. Den största gruppen är elever i den svenska gymnasieskolan eller unga vuxna som relativt nyligen har avslutat sin gymnasieutbildning. Av de som söker ett program på grundnivå är 39 procent i åldern 19–21 år. En annan stor grupp presumtiva sökande är de som har en äldre gymnasieutbildning, en utbildning från komvux eller från folkhögskolan. Ungefär 4,5 procent av de behöriga sökande till program på grundnivå har utländska betyg. Den gruppen är mycket heterogen och omfattar allt från gymnasieskola i Norden, IB och EB, till gymnasieskola i något land inom eller utanför EU.

Ungefär 10 procent av de sökande uppfyllde inte kravet på grundläggande behörighet i antagningen till höstterminen 2015. Stickprov visar att hälften av obehörighetsbesluten grundade sig i att den sökande de facto prövats obehörig och hälften av besluten grundar sig i att de inskickade handlingarna inte uppfyllde dokumentationskraven eller att ansökan inte kompletterats med meriter. Det kan också vara personer som har flytt till Sverige och inte lyckats få med sig papper på sina meriter. Hur stor andel av de sökande som skulle uppfylla behörighetskravet om ansökan var komplett går inte att säga.

Nedan finns en beskrivning av konsekvenser av utredningens förslag för olika grupper av sökande.

Sökande med betyg från svensk gymnasieskola eller den kommunala vuxenutbildningen

Gymnasieskolan är huvudvägen in i högskolan. Högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare bygger på de kunskaper som eleverna får genom en gymnasieutbildning. De allra flesta som har betyg från svensk gymnasieskola eller den kommunala vuxenutbildningen uppfyller redan i dag den grundläggande behörigheten för högskoleutbildning. Inga ändringar föreslås i det hänseendet. Utredningens förslag innebär att flest platser kommer att fördelas på grundval av betyg om ett urval behöver göras. Genom att fler platser kan fördelas utifrån betyg bör elevernas betygsstress kunna minska. Likaså innebär förslaget att de taktiska överväganden som måste göras minskar jämfört med dagens bestämmelser. Det är framför allt avskaffandet av meritpoäng som bidrar till det.

Utredningen föreslår att meritpoängen, och därmed också meritpoängskompensationen, tas bort för alla sökande till högskoleutbildning från och med antagningen till höstterminen 2022. Det kan upplevas som negativt av dem som har gått i gymnasieskolan eller i kommunal vuxenutbildning under den period då meritpoängsystemet har funnits och som har gjort val för att få tillgodoräkna sig meritpoäng. Att välja kurser utifrån att de kan ge meritpoäng i stället för att välja kurser utifrån intresse och motivation, kan ha bidragit till att eleven har fått ett lägre betyg.

Att meritpoängen tas bort, och därmed också meritpoängskompensationen, är särskilt gynnsamt för sökande med betyg utfärdade före 2007 eftersom de inte har kunnat göra val i gymnasieskolan för att försöka maximera sitt meritvärde. Det innebär framför allt mer likvärdiga villkor för sökande med betyg utfärdade före 1994 och som har fått meritpoängskompensation och inte kunnat komplettera med betyg i meritkurser.

Möjligheterna att utbyteskomplettera, det vill säga att i efterhand byta ut ett betyg mot ett högre i samma eller motsvarande kurs, tas bort. Undantag är kurser där den sökande har betyget F i gymnasieskolan, men i efterhand höjt det. I meritvärderingen får ett sådant betyg tillgodoräknas som ett E. Att den möjligheten tas bort kan å ena sidan leda till ökad stress bland gymnasieelever. Å andra sidan bidrar det till att färre får högsta eller näst intill högsta meritvärde, vilket borde kunna minska stressen något. Även möjligheten att till-

läggskomplettera för sökande med avgångsbetyg innan 2010, det vill säga att få räkna med betyg i en kurs som inte har ingått i den sökandes gymnasieprogram, tas bort.

Sökande som har behörighetskompletterat föreslås konkurrera i samma grupp som övriga sökande med betyg. Det betyder att de framöver deltar i en urvalsgrupp där det finns fler platser att konkurrera om jämfört med i den särskilda kompletteringsgruppen (BII) där de konkurrerar i dag. Möjligheten att kunna konkurrera också med ett högskoleprovsresultat kvarstår för gruppen sökande med betyg, liksom inom lokalt beslutade urvalsgrunder där sådana används.

Sökande med betyg från utländsk gymnasial utbildning

En följd av utredningens förslag att meritpoängssystemet avskaffas bör vara att UHR:s föreskrifter om meritpoängskompensation för sökande med utländska betyg upphör. Bestämmelserna om meritpoängskompensation innebär att sökande med utländska betyg inte haft möjlighet att nå högsta meritvärde om deras preliminära meritvärde har legat under 19,00. De har sålunda inte haft möjlighet att få högsta meritvärde genom att komplettera med meritkurser. Genom att utredningens förslag utgår från alla sökande med betyg, det vill säga att inga förslag innebär kompensatoriska åtgärder, kommer den här gruppen av sökande kunna konkurrera på mer likvärdiga villkor som sökande med betyg från svenskt gymnasium. Utredningen föreslår inga generella urvalsgrunder, utöver betyg och högskoleprovsresultat, för den här gruppen av sökande. De kan liksom andra sökande även konkurrera inom lokalt beslutade urvalsgrunder där sådana används.

Sökande med studieomdöme från folkhögskola

Av de behöriga sökande har cirka 2,5 procent blivit grundläggande behöriga genom folkhögskola. I dag konkurrerar de som har ett omdöme från folkhögskola om platser i en särskild grupp inom betygsurvalet. Platser fördelas mellan sökande med betyg och sökande med omdöme från folkhögskolan utifrån antalet behöriga sökande i respektive grupp. Eftersom det är relativt få av de sökande som har ett studieomdöme, innebär det att den här gruppen genererar få eller inga

platser till en utbildning. Utredningens förslag innebär att sökande med omdöme från folkhögskola även i fortsättningen kommer att konkurrera i en särskild grupp inom betygsurvalet, men tillsammans med sökande med ett omdöme från behörighetsprovet och sökande med ett omdöme från en valideringsprocess. Gruppen kommer att utökas med fler behöriga sökande och därför kommer också fler platser att genereras till den gruppen. Gruppen sökande med omdöme från folkhögskola kommer därmed inte längre att vara en egen grupp inom betygsurvalet. Möjligheten att kunna konkurrera även i högskoleprovsurvalet kvarstår för gruppen sökande med omdöme från folkhögskolan, liksom inom lokalt beslutade urvalsgrunder där sådana används.

Sökande utan betyg från svensk eller utländsk gymnasial utbildning eller omdöme från folkhögskola

Sökande som inte har betyg från svensk eller utländsk gymnasial utbildning eller studieomdöme från folkhögskolan och som är minst 24 år, kommer att kunna få sin kompetens prövad i ett behörighetsprov. De kan också få sin reella kompetens bedömd i en individuell prövning. Möjligheten att pröva sin kompetens för grundläggande behörighet utökas sålunda för den här gruppen av sökande.

För utländska sökande kan ett prov som prövar bland annat kompetenser inom det svenska språket vara en tydlig indikator på hur nivån på kompetensen inom bland annat det svenska språket ligger och hur mycket de kan behöva utvecklas innan man bedöms kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning på svenska.

Sökande som har blivit godkända på behörighetsprovet konkurrerar med sitt resultat i urvalet (gruppen med omdömen). De har också möjlighet att konkurrera med ett högskoleprovsresultat, liksom inom lokalt beslutade urvalsgrunder där sådana används.

Sökande med bristfällig eller ingen dokumentation

UHR håller för närvarande på att utveckla valideringen av sökande som saknar eller har bristfällig dokumentation av sina meriter. Det är en verksamhet som är viktig för att den här gruppen av sökande ska kunna bli behörig för högskoleutbildning på grundnivå. Det,

tillsammans med utredningens förslag om att en valideringsproess ska kunna ge ett meritvärde, ökar gruppens möjligheter att kunna konkurrera om platser. Även behörighetsprovet kan vara en möjlig väg att nå grundläggande behörighet för den här gruppen.

12.4.2 Konsekvenser enligt principen om icke-diskriminering

Utredningen föreslår åldersgränser för att få genomgå högskoleprovet eller behörighetsprov. När det gäller behörighetsprovet föreslås att provet ska få genomgås av den som har fyllt eller fyller 24 år senast under det kalenderår då provet genomförs (se avsnitt 10.2.1). För högskoleprovet förslås att motsvarande åldersgräns ska vara 19 år (se avsnitt 10.3.3). Om det finns särskilda skäl ska även en yngre person få genomgå högskoleprovet.

Motivet till att införa åldersgränser är att proven inte ska påverka elevers studier på gymnasial nivå negativt, se utförligare resonemang i nämnda avsnitt. Provens syfte är att användas vid tillträde till högskoleutbildning. Att proven inte ska påverka studierna på gymnasial nivå negativt bör därför enligt utredningen vara ett berättigat mål. Att införa åldersgränser är en lämplig åtgärd för att uppnå detta. Någon mindre ingripande och lämplig åtgärd för att uppnå målet har utredningen inte funnit. Utredningen bedömer därför att förslagen om åldersgränser är förenliga med principen om icke-diskriminering (se även avsnitt 12.8).

12.4.3 Konsekvenser för statliga universitet och högskolor

Med utredningens förslag ökar ansvaret för tillträdesfrågorna hos de statliga universiteten och högskolorna. Det innebär att de i högre grad än i dag behöver ta ställning till och besluta om delar av tillträdet – de särskilda behörighetskraven, fördelningen av platser mellan olika urvalsgrunder och viktningen av högskoleprovet. Lärosätena får också större möjligheter att besluta om vilka urvalsgrunder som ska användas inom de lokalt beslutade urvalsgrunderna. Lärosätesledningarna behöver initiera en strategisk diskussion om hur man ska förhålla sig till de nya bestämmelserna och resultatet av den behöver sedan föras vidare till program- och kursnivå. Det utökade ansvaret kommer att innebära merarbete jämfört med i dag. Lärosätena kom-

mer att behöva göra ändringar i sina antagningsordningar och eventuellt också fastställa nya utbildnings- och kursplaner. Nya bestämmelser innebär att berörda inom universitet och högskolor, som till exempel de som bereder och beslutar om tillträdesfrågor, studievägledare och antagningshandläggare, behöver sätta sig in i de nya bestämmelserna. Ändringar behöver göras i informationen om tillträdesbestämmelserna och i hanteringen av olika sökande. Arbetet bedöms ligga inom universitets och högskolors ordinarie verksamhet.

Utredningens förslag om ett behörighetsprov för att bedöma nödvändiga kompetenser för grundläggande behörighet borde innebära att färre sökande kommer att behöva genomgå en individuell prövning av den reella kompetensen för grundläggande behörighet. Den bedömning av reell kompetens som lärosätena gör i dag utgår i hög grad från den schablon som framgår av SUHF:s rekommendation. Schablonen kommer inte att användas framöver utan en individuell prövning av en persons kompetens kommer att behöva göras utifrån den kompetensbeskrivning som UHR ska ta fram. De bedömningar för grundläggande behörighet som kommer att göras, kommer förmodligen att kräva en större arbetsinsats. Samtidigt tydliggörs vad det är den reella kompetensen ska bedömas mot, vilket efter en inledande period kan underlätta lärosätenas arbete. Lärosätenas arbete med särskild behörighet kommer att vara kvar oförändrat.

Förslagen om en åldersgräns för att få skriva högskoleprovet, en ändrad giltighetstid, från fem till tre år, för ett provresultat och begränsningen av antalet provtillfällen för en person kommer förmodligen att leda till att fler personer kommer att anmäla sig till högskoleprovet vid de provtillfällen som ligger mellan att bestämmelserna blir kända och att de börjar tillämpas. Kostnaderna för högskoleprovsverksamheten varierar kraftigt mellan lärosätena, mellan 222 kronor per skrivande och 553 kronor per skrivande, liksom antalet provdeltagare.[3] Många samtidiga provdeltagare ställer också extra stora krav på kontroll inför och under provgenomförandet.

Ändringar i det nationella regelverket innebär också att lärosätena behöver ändra i tillämpningen av bestämmelserna. I nuvaran-

[3] Slutredovisning av uppföljning av intäkter och kostnader för högskoleprovet 2015. Universitets- och högskolerådet, 2016.

de organisation görs det genom SUHF:s nationella bedömningsgrupp för antagning och lokalt på respektive lärosäte.

12.4.4 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet (UHR)

Det förslag till ett nytt tillträdessystem som utredningen lämnar får konsekvenser för UHR och kan under perioder innebära hög arbetsbelastning. Eftersom förslaget innebär nya bestämmelser om grundläggande och särskild behörighet, meritvärdering av betyg och högskoleprovet kommer myndigheten att behöva ändra i sina föreskrifter om grundläggande behörighet och urval, särskild behörighet (områdesbehörigheter) och högskoleprovet. I utredningens förslag ingår att den särskilda behörigheten för program som leder till en yrkesexamen ska tas fram i nära samarbete med lärosätena. Arbetet med föreskrifterna bedöms kunna göras inom ramen för myndighetens ordinarie arbete. Ändrade tillträdesbestämmelser innebär också att antagningssystemet NyA måste anpassas (se nedan).

Ändringar i tillträdesbestämmelserna innebär omfattande informationsinsatser för presumtiva sökande, antagningshandläggare, vidareinformatörer på olika nivåer och de som bereder och beslutar i tillträdesfrågor på lärosätena. Informationen på olika webbsidor och i olika dokument behöver omarbetas. Olika insatser i form av möten, konferenser och seminarier för olika berörda funktioner inom UHR, på lärosätena, på gymnasieskolor, inom den kommunala vuxenutbildningen och så vidare kommer att vara nödvändiga.

Förslaget innebär också ett uppdrag till UHR att ansvara för försöksverksamheten med det nationella behörighetsprovet. Myndigheten föreslås få i uppdrag att dels utveckla den kompetensbeskrivning som bland annat ska ligga till grund för provet, dels utveckla ett digitaliserat prov och också genomföra det inom ramen för försöksverksamheten. Det är ett omfattande uppdrag som utredningen föreslår ska omfatta drygt sju år. Avsikten är att provet ska införas permanent om utvärderingen av det visar på positiva resultat. Myndigheten bör utifrån sina erfarenheter med försöksverksamheten med lämplighetsbedömning i samband med antagning till lärar- och förskollärarutbildning ha stora möjligheter att lägga upp försöksverksamheten så att den blir så bra som möjligt.

Det är angeläget att tillräckligt med resurser avsätts för ändamålet. En kostnadsberäkning för detta finns i avsnitt 12.10.

Förslagen om en åldersgräns för att få skriva högskoleprovet, en ändrad giltighetstid, från fem till tre år, för ett provresultat och begräsningen av antalet provtillfällen för en person, leder förmodligen till att fler personer kommer att anmäla sig till högskoleprovet vid de provtillfällen som ligger mellan att bestämmelserna blir kända och till att de börjar tillämpas. Det får också konsekvenser för UHR:s verksamhet med högskoleprovet, både då det gäller genomförandet och i övrigt i ansvarsfrågor.

UHR föreslås också få i uppdrag att följa upp och utvärdera de nya tillträdesbestämmelserna. Det uppdraget påbörjas dock först efter antagningen till höstterminen 2022, då de nya bestämmelserna föreslås införas.

Konsekvenser för antagningssystemet NyA och systemet för HP-anmälan

För att anpassa antagningssystemet NyA krävs både systemutveckling och manuella uppdateringar. Den systemutveckling som krävs avser främst ändrade regler för meritvärdering av betyg och kontroll av urvalsgruppsplacering vid genomfört behörighetsprov samt möjligheten att använda viktning av högskoleprovsresultat. De utvidgade möjligheterna att sammanväga olika meriter inom urvalsgrunden lokalt beslutade urvalsgrunder kan även på sikt ställa krav på ytterligare systemutveckling. Övriga anpassningar av systemet måste göras manuellt av både UHR och lärosätena. Det är en stor mängd uppgifter som behöver uppdateras. Det gäller till exempel förändringar i behörighetskrav med anledning av att det tillkommer ett behörighetsprov som kan ge grundläggande behörighet och områdesbehörigheter som tas bort, vilket kan påverka den särskilda behörigheten.

Förslagen om en åldersgräns för att få skriva högskoleprovet och begränsningen av antalet provtillfällen gör att systemet som används vid anmälan till högskoleprovet behöver utvecklas. Dels behöver det införas en kontroll av ålder för de som anmäler sig, dels behöver det införas en kontroll av antal giltiga provresultat.

12.4.5 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH)

Eftersom en ny behörighetsgrund införs, kommer ÖNH att behöva hantera eventuella kommande överklaganden av sökande som har bedömts obehöriga på grund av ett underkänt resultat på behörighetsprovet. UHR beslutar om resultat på provet, medan det är lärosätena som i samband med antagningen till en högskoleutbildning beslutar om grundläggande behörighet. Bedömningen är att ÖNH kan komma att behöva hantera ett fåtal ärenden som gäller beslut om att personer inte har grundläggande behörighet utifrån behörighetsprovet. Det är inte provresultatet i sig som kan överklagas utan lärosätenas beslut som baseras på provresultatet. Det är svårare att uppskatta hur den individuella prövningen av reell kompetens utifrån kompetensbeskrivningen kommer att påverka ÖNH:s granskning av lärosätenas behörighetsbeslut.

Skolverket

Förslaget om att avskaffa meritpoängen får konsekvenser för Skolverket. Eftersom ett antagande är att färre elever kommer att välja att läsa de högre kurserna i moderna språk, engelska och matematik, behöver Skolverket se över sina föreskrifter om vilka kurser huvudmännen ska kunna erbjuda inom programfördjupningarna på de olika programmen och inom olika inriktningar.

Om regeringen anser att det är viktigt att unga människor lär sig moderna språk, anser utredningen att det behövs andra åtgärder än meritpoängssystemet för att fler elever i gymnasieskolan, och även i grundskolan, ska läsa moderna språk. Hur det ska genomföras i gymnasieskolan behöver, som vi nämnt tidigare, utredas vidare. Gymnasieutredningen föreslår i sitt betänkande att Skolverket ska ges ett förberedande uppdrag att anpassa ämnesplaner och programstrukturer inför ett eventuellt införande av ämnesbetyg. Gymnasieutredningen konstaterar också att översynen kan behöva ta hänsyn till vilka ämnen som i högre grad bör ingå som obligatoriska i de nationella programmen vid en eventuell förändring av

systemet med meritpoäng.[4] Tillträdesutredningen föreslår att det ska ingå i Skolverkets uppdrag att se över hur man kan få fler elever att läsa ämnet moderna språk i gymnasieskolan.

Nya bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning innebär att också Skolverket behöver informera om de nya bestämmelserna. Det gäller framför allt information till gymnasieskolor, den kommunala vuxenutbildningen, elever och blivande elever.

12.4.6 Konsekvenser för gymnasieskolan

Utredningens förslag att meritpoängen ska avskaffas, kommer förmodligen att leda till att färre elever läser moderna språk och fördjupande kurser i engelska och matematik om kurserna liksom i dag är valbara.

Om betydligt färre elever väljer att läsa språk och matematik får det konsekvenser för vilka kurser som erbjuds inom ramen för programfördjupning och inom det individuella valet. Det kommer att få konsekvenser för gymnasieskolornas organisation och bemanning, men det är svårt att uppskatta den exakta omfattningen av konsekvenserna. Det skiljer sig både mellan ämnena och mellan skolor. I dag vet huvudmännen i stor utsträckning vilka kurser eleverna kommer att välja inom det individuella valet. Vid ett avskaffande av meritpoängen blir det mer oförutsägbart vilka kurser som kommer att väljas. Ett ändrat kursutbud och efterfrågan på olika kurser får också konsekvenser för behovet av lärare med olika ämneskombinationer och hur fördelningen av ämnen ser ut inom deras tjänster. För mindre skolor blir detta mer kännbart.

När det gäller de moderna språken har meritpoängen varit styrande, det märktes inte minst när bestämmelserna om meritpoäng gjordes om i samband med Gy 2011. Som utredningen tidigare har konstaterat beror konsekvenserna på hur man väljer att hantera ämnet moderna språk framöver, det vill säga om det görs obligatoriskt i större omfattning än i dag eller inte eller om eleverna på annat sätt kan stimuleras att läsa ämnet. Om moderna språk görs obligatoriskt i större omfattning än i dag, är en förmodad konsekvens att

[4] SOU 2016:77 En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

färre läser språk på högre nivå och fler på nybörjarnivå. Det kan också innebära att fler elever väljer att läsa andra språk än franska, spanska och tyska. Om det även i fortsättningen kommer att vara valbart att läsa moderna språk ser utredningen en stor risk att kurserna i ämnet kommer att efterfrågas i betydligt mindre omfattning än i dag. Det i sin tur får stora konsekvenser för behovet av lärare i ämnet.

I dag är kursen engelska 7 en stor kurs på många program, till exempel på naturvetenskapsprogrammet. Kursen krävs inte för särskild behörighet på någon utbildning i högskolan och kursen är inte obligatorisk på något gymnasieprogram. Om antalet elever som väljer kursen minskar, kan det få konsekvenser både för om kursen kan erbjudas framöver och för lärarna. Engelska är ett ämne som ingår obligatoriskt i alla nationella program som gymnasiegemensamma kurser. Lärare i engelska behövs därför även i fortsättningen på alla gymnasieskolor. De exakta konsekvenserna för lärare i ämnet är dock svåra att förutse. Om Gymnasieutredningens förslag om att engelska 6 ska läggas in i programstrukturen på yrkesprogrammen, kommer förmodligen fler elever från dessa program att läsa engelska jämfört med i dag.

När det gäller kurser i matematik är ett antagande att elever i högre utsträckning kommer att välja kurser utifrån vad som krävs för särskild behörighet jämfört med i dag, då de väljer kurser som ligger minst en nivå ovanför de särskilda behörighetskraven. Det högsta behörighetskravet i matematik som för närvarande ställs är kursen matematik 4. Många av de som går tekniskt program och naturvetenskapsprogrammet, särskilt vissa inriktningar, läser kursen matematik 5 eftersom matematik 4 krävs till civilingenjörsutbildningarna och till läkar- och tandläkarutbildningarna. För juristutbildningen, som många elever från samhällsvetenskapsprogrammet väljer, krävs ingen särskild behörighet i matematik. I dag läser dessa elever kurserna matematik 2 och matematik 3 i hög grad för att maximera sina chanser att kunna antas. Troligtvis kommer färre elever att göra det framöver. Men det kommer förmodligen fortfarande att finnas elever som är intresserade av mer avancerade kurser i matematik.

Utredningen anser, inte minst utifrån förmodade förändringar i elevernas val av kurser framöver, att det är viktigt att den utvärdering av effekter som föreslås i kapitel 10 genomförs.

12.4.7 Konsekvenser för den kommunala vuxenutbildningen

En bedömning är att den kommunala vuxenutbildningen inte kommer att påverkas på samma sätt som gymnasieskolan vid ett avskaffande av meritpoängen. Det finns ingen rätt att läsa sådana kurser inom den kommunala vuxenutbildningen utan en person som vill ha betyg i en meritkurs hänvisas till att göra en prövning.

Eftersom utredningen föreslår att kompletteringar i syfte att höja meritvärdet inte längre ska få användas i urvalet och att meritpoängssystemet avskaffas, är det troligt att antalet prövningar inom den kommunala vuxenutbildningen kommer att minska. Ett antagande är att de 500 kronor som skolorna har rätt att ta ut för en prövning inte täcker de faktiska kostnaderna för en prövning som genomförs enligt Skolverkets allmänna råd. Ett betydligt färre antal prövningar bör därför leda till minskade kostnader.

12.4.8 Konsekvenser för folkhögskolan

Utredningens förslag bedöms inte påverka folkhögskolan eller Folkbildningsrådet.

12.5 Konsekvenser för företag

Utredningens bedömning är att förslaget till nya tillträdesbestämmelser generellt påverkar enskilda huvudmän på samma sätt som de påverkar de gymnasieskolor som har kommunal huvudman. Ett antagande är att mindre gymnasieskolor kommer att påverkas mer av en förändrad efterfrågan på kurser från elever med anledning av utredningens förslag att avskaffa meritpoängen. Det finns fler mindre skolor bland de enskilda huvudmännen.

12.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

De urvalsgrunder som används i antagningen till högskoleutbildning påverkar kvinnors och mäns möjligheter att kunna antas. Kvinnor har generellt bättre betyg, medan män generellt har bättre resultat på

högskoleprovet. Om möjligheten till en flexiblare platsfördelning mellan urvalsgrunder innebär att betydligt fler platser än i dag fördelas på grundval av betyg jämfört med resultat på högskoleprovet, kan det innebära att fler kvinnliga sökande kommer att antas. I antagningen till höstterminen 2015 var 60 procent av de behöriga sökande till program på grundnivå kvinnor och 40 procent var män. Av de behöriga sökande kvinnorna antogs i första urvalet 48 procent, medan motsvarande andel av männen var 55 procent. Det var sålunda en större andel av de behöriga sökande männen som antogs jämfört med kvinnorna.

Utredningens förslag om att viktade högskoleprovsresultat ska användas inom högskoleprovsurvalet kan få konsekvenser för vilka som söker till olika utbildningar. Till exempel kan kvinnor i ännu mindre grad än i dag lockas att söka till tekniska utbildningar om högskoleprovsresultatet viktas allt för mycket åt den kvantitativa delen. Detsamma gäller åt andra hållet om en kvinnodominerad utbildning väljer att lägga allt för stor tyngd på den verbala delen. Även om kvinnor respektive män söker dessa utbildningar i samma utsträckning som hittills så kan det få som konsekvens att en viktning medför att antingen fler kvinnor eller fler män antas.

Utredningen anser att värdet med att kunna vikta högskoleprovsresultat är stort. Dels förmodas provets prognosförmåga förbättras något, dels är det en viktig signal till de sökande vilka kunskaper och färdigheter som fokuseras på olika utbildningar.

12.7 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningens förslag om ett nytt behörighetsprov (se avsnitt 10.2.1) medför att UHR kommer vara tvungen att behandla personuppgifter. Eftersom den som har fått ett godkänt resultat på ett behörighetsprov inte ska få skriva ytterligare prov, måste myndigheten bevara och behandla uppgifter om de som har fått godkänt resultat. Sådan behandling bör vara tillåten med stöd av bestämmelsen i personuppgiftslagen (1998:204) om att personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning (10 § första stycket e).

När det gäller högskoleprovet föreslår utredningen att den som har resultat från ett högskoleprov bara ska få delta i ytterligare två högskoleprov under den period som resultatet är giltigt (se avsnitt 10.3.3). Utredningen föreslår också att om en sökande har fler än ett giltigt provresultat, ska resultatet från det prov som den sökande som helhet har bäst resultat på, användas i urvalet. Även dessa förslag kräver att personuppgifter bevaras och behandlas av UHR och lärosäten.

UHR har enligt sin instruktion till uppgift att på uppdrag av lärosäten biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande. Nämnda åtgärder med personuppgifter bör vara tillåtna med stöd av bestämmelserna i personuppgiftslagen om att personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet eller utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning (10 § första stycket b och e).

12.8 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslaget innebär inga särskilda åtgärder eller insatser för sökande med utländska meriter eller sökande som har invandrat till Sverige eller för personer som ingår i etableringsinsatsen. Förslaget innebär däremot att en valideringsinsats ska kunna ge ett meritvärde att konkurrera med. Det är en allmän åtgärd, men personer med bristande eller ingen dokumentation kommer till stor del att ha nytta av den. Även behörighetsprovet föreslås kunna ge ett meritvärde. Båda dessa vägar in är av stor vikt för gruppen som inte har betyg som behörighetsgrund.

Utredningen anser att det är angeläget att nyanlända blir så förberedda som möjligt så att de är behöriga att söka en högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare så snart som möjligt efter avslutad etableringsinsats.

12.9 Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet är tillämpligt på tillträde till yrkesutbildning och högre yrkesutbildning. Begreppet yrkesutbildning omfattar enligt praxis från EU-domstolen högskoleutbildning.[5]

Direktivets syfte är att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, för att principen om likabehandling ska kunna genomföras i medlemsstaterna. Enligt direktivet får medlemsstaterna föreskriva att särbehandling på grund av ålder inte ska utgöra diskriminering om särbehandlingen på ett objektivt och rimligt sätt inom ramen för nationell rätt kan motiveras av ett berättigat mål som rör bland annat yrkesutbildning och sätten för att genomföra syftet är lämpliga och nödvändiga. I sådan särbehandling kan enligt direktivet i synnerhet inbegripas införande av särskilda villkor för tillträde till yrkesutbildning.

I detta betänkande föreslås åldersgränser för att få genomgå ett behörighetsprov (avsnitt 10.2.1) eller högskoleprovet (avsnitt 10.3.3). Motivet till att införa åldersgränser är att proven inte ska påverka elevers studier på gymnasial nivå negativt, se utförligare resonemang i nämnda avsnitt. Provens syfte är att användas vid tillträde till högskoleutbildning. Att proven inte ska påverka studierna på gymnasial nivå negativt bör därför enligt utredningen vara ett berättigat mål. Att införa åldersgränser är en lämplig åtgärd för att uppnå detta. Någon mindre ingripande och lämplig åtgärd för att uppnå målet har utredningen inte funnit. Utredningen bedömer därför att förslagen om åldersgränser är förenliga med direktivet.

Övriga förslag och bedömningar får enligt utredningen inga konsekvenser i förhållande till EU-rätten.

[5] Se mål C-40/05 Kaj Lyyski mot Umeå universitet, se även prop. 2007/08:09 s. 202 och 209.

12.10 Ekonomiska konsekvenser

12.10.1 Kostnader för staten

Det är framför allt förslaget om ett behörighetsprov som medför direkta kostnader för staten. Även behovet av att anpassa antagningssystemet NyA medför kostnader. Andra kostnader eller besparingar är svårare att bedöma, till exempel förslagen som rör högskoleprovet. Under en övergångsperiod kan förslagen innebära att fler kommer att vilja genomföra provet, medan det på längre sikt kan innebära färre provdeltagare. I dag delar UHR och lärosätena på anmälningsavgiften på 450 kronor enligt en procentuell fördelning som regeringen fastställer i UHR:s regleringsbrev[6] respektive i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor[7]. Den fördelningen kan komma att behöva förändras beroende på hur antalet provdeltagare förändras.

Lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens kommer att finnas kvar. Ett antagande är att antalet kommer att minska för grundläggande behörighet eftersom flera av dessa personer beräknas göra behörighetsprovet i stället. Den bedömning av reell kompetens som kommer att göras, kommer förmodligen att kräva en större arbetsinsats än vad dagens bedömningar utifrån SUHF:s schablon gör. Det är dock svårt att beräkna exakt vad införandet av ett behörighetsprov och formulerandet av kompetenser kommer att innebära för bedömningen av reell kompetens.

Försöksverksamhet med behörighetsprovet och kompetensbeskrivning

UHR föreslås ansvara för en försöksverksamhet med behörighetsprovet. I det uppdraget ingår att utveckla provet och själva genomförandet av det, att utpröva provet och att genomföra det skarpt vid några provtillfällen. UHR ska också utvärdera försöksverksamheten. Försöksverksamheten, inklusive att ta fram kompetenserna för grundläggande behörighet, föreslås omfatta drygt sju år. Det initiala

[6] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Universitets- och högskolerådet.
[7] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor, bilaga 4 Avgiftsfinansierad verksamhet.

arbetet under försöksverksamheten kommer att leda fram till det prov som ska genomföras i skarpa antagningar under 2022 och 2023. Arbetet består förutom av konstruktionen av uppgifter och att sätta samman provet, av att digitalisera provet och bestämma hur provtillfällen ska organiseras. Vilka ställningstagande som kommer att göras kommer att påverka kostnaderna, till exempel hur många provsvar som behöver bedömas manuellt, var provet kan genomföras och när provet ska kunna genomföras. Nedan lämnas en uppskattning av kostnaderna för perioden 2017–2021. Utredningen föreslår att UHR får i uppdrag att under våren 2018 lämna en mer precis beräkning av kostnaderna för hela försöksverksamheten, det vill säga till och med 2024.

Processen att utveckla ett prov är omfattande. I det ingår att fastställa syfte och mål med provet, vad som ska mätas och hur det ska mätas, att konstruera och testa provuppgifter, att analysera resultatet från utprövningar och vidareutveckla uppgifterna. Uppgifterna ska också sättas samman till ett prov som i sin helhet uppfyller de kvalitetskrav man behöver kunna ställa på ett prov av den här typen. Som jämförelse tar det cirka två år att ta fram ett högskoleprov. Arbetet med att utveckla högskoleprovet till den nuvarande provsammansättningen tog cirka fem år.

UHR:s kostnad för konstruktion av högskoleprovet är 14 miljoner kronor per år och det genomförs två prov per år.[8] Kostnaden för att konstruera ett högskoleprov är därmed 7 miljoner kronor. En annan jämförelse är de nationella proven i grundskolan och gymnasieskolan. De kan innehålla både flervalsfrågor och uppgifter där eleven ska producera ett svar genom att skriva en text, det vill säga uppgifter som mer liknar dem som behörighetsprovet är tänkt att innehålla. Enligt uppgifter från Skolverket[9] är kostnaden för att ta fram ett nationellt prov i ett ämne ungefär 2 miljoner kronor. När ett helt nytt prov ska utvecklas i ett nytt provämne är kostnaden cirka 2,5 miljoner kronor.

En mycket grov uppskattning av kostnaden för att utveckla ett behörighetsprov fram tills att det kan genomföras skarpt, det vill säga till och med 2021, är ungefär 10 miljoner kronor. Kostnaderna

[8] Slutredovisning av uppföljning av intäkter och kostnader för högskoleprovet 2015, Universitets- och högskolerådet (dnr 1.1.1-231-2015).
[9] Telefonkontakt med enhetschef Enheten för nationella prov, Skolverket.

kommer att variera över åren, men i genomsnitt 3,3 miljoner kronor per år under tre år.

Kostnaden för digitaliseringen av provet är svår att uppskatta. En del av försöksverksamheten är att ta ställning till om ett befintligt system kan upphandlas eller om det behöver utvecklas ett särskilt system för behörighetsprovet. I betänkandet från utredningen om nationella prov[10] finns en beräkning av kostnaderna för att införa en teknisk lösning för digitala nationella prov. Hela systemet med de nationella proven är mycket mer omfattande än vad behörighetsprovet kommer att vara och därför inte jämförbart, men i betänkandet finns en efterkalkyl för kostnaderna för de digitala sfi-proven. Inte heller detta prov är helt jämförbart med behörighetsprovet, men kalkylen kan ändå fungera som en fingervisning. Under åren 2009–2012, då dessa prov genomfördes, var kostnaden för systemutveckling, service m.m. i form av externa konsulter, 14 miljoner kronor. En befintlig plattform användes och utvecklades och utvecklingskostnader tillkom under det första halvåret. Dessutom tillkom kostnader för drift (personal) med 2 miljoner kronor per år, det vill säga sammanlagt 8 miljoner kronor.[11] En rimlig beräkning av kostnaderna för digitaliseringen av behörighetsprovet, med dessa utgångspunkter och med utvecklingskostnader inkluderade, skulle kunna vara 25 miljoner kronor fördelade under perioden 2019–2021. Det blir 8,3 miljoner kronor per år under tre år.

Det behöver dessutom avsättas medel för en ansvarig person för försöksverksamheten på UHR. Den kostnaden beräknas till 700 000 kronor[12] per år under perioden 2018–2021.

Under 2018 beräknas UHR:s kostnader till en heltidstjänst enligt ovan för att planera och påbörja arbetet med att lägga upp planerna för utvecklingen av behörighetsprovet och genomförandet av det. Medel bör även avsättas så att myndigheten kan upphandla en extern tjänst som kan göra en genomlysning av digitaliseringen av provet. Kostnaden för en sådan tjänst beräknas till 300 000 kronor.

Kostnaden för UHR:s arbete under hösten 2017, då kompetensbeskrivningen ska tas fram, beräknas till 290 000 kronor.[13]

[10] Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning (SOU 2016:25).
[11] Ibid., s. 450–451.
[12] Beräknat på en månadslön på drygt 50 000 kronor per månad i 12 månader.
[13] Räknat på en heltidstjänst motsvarande en månadslön på drygt 50 000 kronor i fem månader.

Ändringar i antagningssystemet NyA och i högskoleprovets anmälningssystem

Utifrån de uppgifter om förslaget till nya tillträdesbestämmelser som nu finns tillgängliga beräknar UHR utvecklingskostnaden för anpassningen av NyA till mellan 8 000 000 och 13 000 000 kronor. Kostnaden förväntas uppkomma 2021.[14]

Förslagen om en åldersgräns för att få skriva högskoleprovet samt begränsningen av antalet provtillfällen gör att systemet som används vid anmälan till högskoleprovet behöver utvecklas. Det behöver införas en kontroll av ålder för de som anmäler sig och av antal giltiga provresultat. Systemet måste också kunna hålla reda på hur många gånger en person har skrivit högskoleprovet under en treårsperiod. Utvecklingskostnaden för systemet för HP-anmälan beräknas till 250 000 kronor under 2018.[15]

Tabell 12.1 Beräknade kostnader per år, 2017–2021 (tusental kronor)

	Behörighetsprov	NyA + HP-anmälan	Totalt
2017	290		290
2018	1 000	250	1 250
2019	12 400		12 400
2020	12 400		12 400
2021	12 400	8 000–13 000	20 400–25 400
Totalt	*38 490*	*8 250–13 250*	*46 740–51 740*

12.10.2 Finansiering av förslagen

Den totala beräknade kostnaden för perioden 2018–2021 på 51 450 000 kronor för behörighetsprovet och anpassningen av NyA bör finansieras genom en omfördelning inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Kostnaden för 2017, 290 000 kronor, bör finansieras inom UHR:s ordinarie verksamhet.

[14] Dnr Komm2016/00939.
[15] Dnr Komm2016/00939.

12.11 Vissa andra konsekvenser

Det livslånga lärandet

Utredningens bedömning är att det livslånga lärandet underlättas genom flera vägar in i högskolan. Att man kan bli behörig på annat sätt än genom formell utbildning underlättar för grupper som inte har en utbildning på gymnasial nivå utan har gått en annan väg. Det föreslagna behörighetsprovet anger inte vad man ska ha gjort för att få skriva provet utan står öppet för alla från och med en viss ålder. En person utestängs därmed inte på grund av att han eller hon har fel slags arbetslivserfarenhet eller att den inte är tillräckligt omfattande.

Det livslånga lärandet underlättas också genom att olika meriter kan ligga till grund för urvalet, även om den största gruppen av sökande ska antas på grundval av sina betyg. Det svenska systemet med ett utbildningsutbud som är öppet för alla att söka kan vara negativt för sökande som vill vidareutbilda sig och som bara har ett högskoleprovsresultat eller ett meritvärde från behörighetsprovet att konkurrera med. Med stor sannolikhet kommer andelen platser som fördelas på grundval av resultat på högskoleprovet att minska.

Utredningen föreslår att möjligheten att få använda betyg som har kompletterats i efterhand för att höja meritvärdet tas bort, med undantag för sådana betyg som har höjts från ett F. Utifrån uppgifter om prövningar och åldersfördelning, bedömer utredningen att det framför allt är yngre personer som genomgår en prövning i syfte att höja sitt meritvärde. Det kan förvisso vara negativt för det livslånga lärandet men måste ställas mot risken att elever i gymnasieskolan gör oönskade strategiska val. Utredningen bedömer dock att det framför allt är möjligheten till att komplettera för behörighet som är viktig för det livslånga lärandet och för denna grupp blir det en förbättring jämfört med i dag eftersom den särskilda kompletteringsgruppen tas bort och det därmed blir fler platser att konkurrera om.

Breddad rekrytering

Utredningen bedömer att en breddad rekrytering till högskolan gynnas av ett tillträdessystem som är begripligt och överskådligt, som inte kräver tidiga och taktiska val och som inte är förknippat med

kostnader för den sökande. Samtidigt startar inte den breddade rekryteringen vid själva antagningen till högskolan utan mycket tidigare än så.

Utredningen bedömer att det förslag som här lämnas är mer begripligt och överskådligt jämfört med det nuvarande systemet. De nya bestämmelserna kräver mindre av strategiska val, även om taktiska val för att maximera jämförelsetalet i gymnasieskolan alltid kommer att göras. Utredningen föreslår att UHR ska få ta ut en avgift på 450 kronor vid anmälan till behörighetsprovet, vilket är samma avgift som för högskoleprovet. En skillnad mot högskoleprovet är att det här provet inte kommer att kunna skrivas i syfte att förbättra resultatet och på så sätt få ett mer konkurrenskraftigt resultat utan det resultat som utgör meritvärdet är det resultat som provdeltagaren fick då han eller hon skrev ett godkänt resultat på provet. För den breddade rekryteringen är det viktigt att provet är tillgängligt med avseende på var och när det kan genomföras.

Referenser

Al-Fanar Media: www.al-fanarmedia.org/2016/06/leaked-questions-and-answers-disrupt-national-exams/-

Atherton G (Ed.): *Access to Higher Education. Understanding Global Inequalities*. Palgrave Teaching & Learning. 2017.

Atkinson R C och Geiser S: *Reflections on a Century of Collage Admissions Tests*. Educational Researcher, 2009.

Berggren C: *Influence from Additional Paths on Entrance to Higher Education – Gender and Class Perspectives. Manuscript submitted for publication*. 2005.

Bet. 2005/06:UbU3.

Björklund A, Fredriksson P, Gustafsson J-E och Öckert B: *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* IFAU, rapport 2010:13.

Brandell L: *Matematikkunskaperna 2015 hos nybörjarna på civilingenjörsprogrammen och andra program vid KTH – bearbetning av ett förkunskapstest*. 2015.

Cliffordson C: *Effects on practice and intellectual growth on performance on the Swedish Scolastic Aptitude Test (SweSAT).* European Journal of Psychologiacal Assessment, 2004a.

Cliffordson C: *De målrelaterade gymnasiebetygens prognosförmåga [The predective validity of the criterion-referenced grades from upper secondary school]*. Pedagogisk forskning i Sverige. 2004b.

Cliffordson C: *Selection effects on applications and admissions to medical education with regular and step-wise admission procedures*. Scandinavian Journal of Educational Research, 2006.

Cliffordson C: *Differential prediction of study success across academic programs in the Swedish context: The validity of grades*

and tests as selection instruments for higher education. Educational Assessment, 2008.

Cliffordson C och Askling B: *Different gounds for admission: Its effects on recruitment and achievement in medical education.* Scandinavian Journal of Educational Research, 2006.

Det nationale forskningscenter for velfærd: http://www.sfi.dk/publikationer/test-based-admission-to-selective-universities-a-lever-for-first-generation-students-or-a-safety-net-for-the-professional-classes-12052/

Dir. 2016:24: *Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå.*

Ds 2016:24: *Validering med mervärde.*

Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande (2006/962/EG). 2006.

EU-rådets rekommendation av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande (2012/C 398/01). 2012.

EU-domstolens dom i mål C-40/05 Kaj Lyyski mot Umeå universitet. 2007.

Finska utbildningsdepartementet: www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2016/valmiina_valintoihin.html?lang=fi&extra_locale=sv

Folkbildningsrådet: *Anvisningar för folkhögskolornas studieomdömen*. April 2013.

Fredriksson P och Vlachos J: *Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/13.

Gustafsson J-E, Cliffordson C och Erickson G: *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter.* SNS Förlag, 2014.

Hallengren L och Pagrotsky L: *Nu stoppar vi komvux som gräddfil till högskolan*. Dagens nyheter, 2006.

Henriksson W och Wolming S: *Academic Performance in Four Study Programmes: a comparison of students admitted on the basis*

of GPA and SweSAT scores, with and without credits for work experience. Scandinavian Journal of Educational Research, 1998.

Herald Scotland: www.heraldscotland.com/news/14724626.All_Scottish_universities_to_drop_entry_grades_ for_disadvantaged_students/

Higher Education Standards Panel (Australien): *Improving the transparency of higher education admissions. Final report*. 2016.

Högskoleverket: *Tillträde till högre utbildning – en evighetsfråga*. Skriftserie 1997:13 S.

Högskoleverket: *The Swedish national aptitude test: a 25-year testing program*, *current status and future development*. 2002.

Högskoleverket: *Områdesprov – en tredje väg in i högskolan? – Lägesrapport från ett utvecklingsprojekt inom vårdområdet*. Rapport 2007:16 R.

Högskoleverket: *Förkunskaper och krav i högre utbildning*. Rapport 2009:16 R.

Högskoleverket: *Första antagningen med de nya reglerna – en uppföljning av antagningen till höstterminen 2010*. Rapport 2011:7 R.

Högskoleverkets tillträdesråds synpunkter på fortsatt arbete med tillträdesfrågorna. 2012.

Information: www.information.dk/telegram/2016/12/syddansk-universitet-udvider-alternativt-studieoptag

Inside Higher Ed: www.insidehighered.com/news/2016/11/23/idaho-universities-see-enrollment-rise-after-killing-admissions-application

Inside Higher Ed: www.insidehighered.com/news/2016/09/28/more-colleges-drop-application-fees-low-income-students

Inside Higher Ed: www.insidehighered.com/news/2016/09/23/demographic-changes-prompt-changes-application-reading

Klapp Lekholm A och Cliffordson C: *Discrepancies between school grades and test scores at individual and school level: effects of gender and family background*. Educational Research and Evaluation, 2008.

Khrono: www.khrono.no/2016/04/kjonnspoeng

Lyrén P-E, Rolfsman E, Wedman J, Wikström C och Wikström M: *Det nya högskoleprovet – samband mellan provresultat och prestation i högskolan*, rapport 2014-12-19, Umeå universitet.

NJA 2006 s. 683.

Nordiska ministerrådet: *Överenskommelse med Danmark, Finland, Island och Norge om tillträde till högre utbildning*. SÖ 1997:13.

Norska regeringen: www.regjeringen.no/no/aktuelt/endrede-opptakskrav-for-kompletterende-utdanning/id2520492/

Prop. 1992/93:1: *Om universitet och högskolor - frihet för kvalitet.*

Prop. 1995/96:184: *Tillträde till högre utbildning m.m.*

Prop. 2001/02:15: *Den öppna högskolan.*

Prop. 2004/05:162: *Ny värld – ny högskola.*

Prop. 2006/07:107: *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet.*

Prop. 2008/09:199: *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*

Prop. 2015/16:1: *Budgetpropositionen för 2016.*

Prop. 2016/17:5: *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*

Regeringens skrivelse 2009/10:186 *Urval till högskoleutbildning utan hänsyn till kön*.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Universitets- och högskolerådet.

Rskr. 2005/06:160.

SFS 1977:263: *Högskoleförordning*.

SFS 1992:1434: *Högskolelag*.

SFS 1993:100: *Högskoleförordning*.

SFS 1998:1474: *Kommittéförordning.*

SFS 2002:763: *Förordning om högskoleintroducerande utbildning.*

SFS 2006:1054: *Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).*

SFS 2007:1164: *Förordning för Försvarshögskolan.*

SFS 2010:800: *Skollag.*

SFS 2010:2021: *Förordning om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.*

SFS 2011:1020: *Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).*

SFS 2012:811: *Förordning med instruktion för Universitets- och högskolerådet.*

SFS 2015:218: *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.

SFS 2015:566: *Förordning om försöksverksamhet med lämplighetsbedömning vid antagning till lärar- och förskollärarutbildning.*

Skolverket: *Mellan myt och verklighet*. 2004.

Skolverket: *Gymnasieskola 2011*. 2011.

Skolverket: *Läroplan för gymnasieskolan*. 2011.

Skolverket: *Allmänna råd för bedömning och betygssättning i gymnasieskolan*. 2012.

Skolverket: *Betygsinflation – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen*. PM 2012.

Skolverket: *PISA 2012, sammanfattning av rapport 398*. 2013.

Skolverket: *Attityder till skolan 2015*.

Skolverket: *Uppföljning av gymnasieskolan*. Rapport, 2016.

Skolverket: *PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik*. Rapport nr 450, 2016.

Skolverket: *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*. 2016.

Skolverket: *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016*. PM 2016.

Skolverket: *Prövning – för grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. Allmänna råd med kommentarer*. 2016.

SOU 2004:29: *Tre vägar till den öppna högskolan*.

SOU 2006:77: *Ungdomar, stress och psykisk ohälsa - Analyser och förslag till åtgärder*.

SOU 2015:70: *Högre utbildning under tjugo år*.

SOU 2016:25: *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.*

SOU 2016:77: *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

SOU 2017:18: *En nationell strategi för validering. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019*.

Stage C och Ögren G: *Högskoleprovet våren 2011. Provdeltagargruppens sammansättning och resultat*. Umeå universitet, 2011.

Statistiska centralbyrån: *Universitet och högskolor. Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå höstterminen 2015*. 2015.

Statistiska centralbyrån: *Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/16*. Temarapport Utbildning 2016:2.

Stenlund T, Eklöf H, & Lyrén P-E: *Group Differences in Test-Taking Behaviour: An example from a High-Stakes Testing Program.* Assessment in Education: Principles, Policy & Practice, 2017.

Svensson A: *Gymnasiebetyg eller högskoleprov som urvalsinstrument? Fallet civilingenjörsutbildningarna.* Pedagogisk forskning i Sverige, 2004.

Svensson A och Nielsen B: *Toppresultat – men ej antagen till högskolan. Studier av takeffekt hos gymnasiebetyg och högskoleprov*. IPD-rapport nr 2005:08, 2005a.

Svensson A och Nielsen B: *Vilka kommer in på juristutbildningen och hur klarar man studierna?* Pedagogisk forskning i Sverige, 2005b.

Svensson A, Gustafsson J-E och Reuterberg S-E: *Högskoleprovets prognosvärde. Samband mellan provresultat och framgång första studieåret vid civilingenjörs-, jurist- och grundskollärarutbildningarna*. Högskoleverket, 2001.

Sveriges universitets- och högskoleförbund: *Rekommendationer om bedömning av reell kompetens för grundläggande behörighet*. Rekommendation 2009:2.

Sveriges universitets- och högskoleförbund: *Stykkevis og delt – Utmaningar och utvecklingsmöjligheter kring anordnandet av högskoleprovet*. Slutrapport från Högskoleprovsgruppen, 2012.

The Australian: www.theaustralian.com.au/higher-education/clean-up-the-admissions-system-ua/news-story/aa58ac6475ae8bc6da8022037ef07883

The Australian: www.theaustralian.com.au/higher-education/wa-unis-agree-maths-bonus-adds-up/news-story/10d888eea7c7574812744c2193b19b54

The Australian: http://www.theaustralian.com.au/higher-education/university-schemes-a-mystery-to-poorer-students/news-story/94b07946986dd6cdbed84548a75c1142

The Conversation: theconversation.com/the-gap-between-rich-and-poor-students-going-to-university-has-reached-record-levels-63967

The Guardian: www.theguardian.com/australia-news/2016/apr/07/university-acceptance- system-is-confusing-and-lacks-transparency

Tholin J: Att *kunna klara sig i ökänd natur. En studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system*. Högskolan i Borås, 2006.

Thorsen C: *Dimensionality and Predicitive validity of school grades: The relative influence of cognitive and social-behavioral aspects*. Göteborgs universitet, 2014.

Times Higher Education: www.timeshighereducation.com/news/elite-universities-least-likely-hit-access-goals

Times Higher Education: www.timeshighereducation.com/news/online-tutoring-students-raises-access-fears

Times Higher Education: www.timeshighereducation.com/news/universities-should-set-targets-recruiting-male-students

Umeå universitet: *Det nya högskoleprovet. Provdeltagargruppens sammansättning och resultat hösten 2011*. BVM Nr 52, 2012.

Umeå universitet: *Det nya högskoleprovet – Några valideringsstudier*. Rapport 2013.

Umeå universitet: *Högskoleprovet våren och hösten 2014. Provdeltagargruppens sammansättning och resultat*. BVM Nr 61, 2014.

Universitets- och högskolerådet: *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om grundläggande behörighet och urval*. UHRFS 2013:1.

Universitets- och högskolerådet: *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om områdesbehörigheter*. UHRFS 2013:2.

Universitets- och högskolerådet: *Föreskrifter om kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper för särskild behörighet till utbildning som leder till yrkeslärarexamen*, UHRFS 2013:4.

Universitets- och högskolerådet: *Antagning till högre utbildning höstterminen 2015. Analys av antagningsomgångarna och trender i antagningsstatistiken*. 2015.

Universitets- och högskolerådet: *Universitets- och högskolerådets föreskrifter UHRFS 2015:5 om vad som avses med lämplighet för lärar- eller förskollärayrket*. UHRFS 2015:05.

Universitets- och högskolerådet: *Universitets- och högskolerådet. Årsredovisning 2015*. 2016.

Universitets- och högskolerådet: *Antagning till högre utbildning höstterminen 2016. Statistik i samband med sista anmälningsdag ht 2016*. Rapport 2016.

Universitets- och högskolerådet: *Bedömningshandboken för antagning till högskoleutbildning*. bedomningshandboken.uhr.se/

Universitets- och högskolerådet: *Föreskrifter om ändring i Universitets- och högskolerådets föreskrifter (UHRFS 2013:1)om grundläggande behörighet och urval*. UHRFS 2016:5.

Universitets- och högskolerådet: *Hur använder lärosätena resultat från högskoleprovet utanför provurvalet? Kartläggning av hur resultatet från högskoleprovet används, ett regeringsuppdrag*. 2016.

Universitets- och högskolerådet: *Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper?* 2016.

Universitets- och högskolerådet: *Kan högskoleprovet digitaliseras?* Dnr 352–1283–2015, 2015.

Universitets- och högskolerådet: *Så används områdesbehörigheterna. En kartläggning av förekomsten av andra behörighetskrav*. 2016.

Universitets- och högskolerådet: *Uppföljning av betygsgrupperna I och II. En uppföljning av antagningen höstterminerna 2010 till 2015.* 2016.

Universitets- och högskolerådet: *Vad händer i antagningen om högskoleprovet viktas? – Effekter på antagningen av en mer flexibel användning av högskoleprovet, slutrapport*. 2016.

Universitets- och högskolerådet: *Slutredovisning av intäkter och kostnader för högskoleprovet 2015.* Dnr 1.1.1–231–2015, 2016.

Universitets- och högskolerådet: www.statistik.uhr.se. 2017.

Universitetskanslerämbetet: *Förutsättningar för hög kvalitet. En analys av sambanden mellan studenternas bakgrund och utfallet av kvalitetsutvärderingarna*. Rapport 2014:14.

Universitetskanslerämbetet: *Dimensionering av högre utbildning*. Rapport 2015:7.

Universitetskanslerämbetet: *Några antagningsfrågor i tillsynsärenden*. Skrivelse 32-00230-15, 2015.

Universitetskanslerämbetet: *Universitet och högskolor. Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå höstterminen 2015*. 2015.

Universitetskanslerämbetet: *Universitet och högskolor – Årsrapport 2016*. Rapport 2016:10.

Universitetskanslerämbetet: *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*. Statistisk analys, 2017-01-23/1 .

Vasabladet: online.vasabladet.fi/Artikel/Visa/120973

Vlachos J: *Betygets värde - En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor.* Konkurrensverket, rapport 2010:6.

Wedman, I: *Behörighet, rekrytering och urval – om övergången från gymnasieskola*. Högskoleverkets arbetsrapport 2000:6 AR.

Wikström C och Wikström M: *Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper school grades*. Economics of Education Review, 2005.

Wikström C och Wikström M: *Urval till högre utbildning – Påverkas betygens prediktionsvärde av ålder?* IFAU rapport 2012:21.

Wolming S: *Ett rättvist urval?* Pedagogisk forskning i Sverige, 1999.

Kommittédirektiv 2016:24

Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av hela systemet för tillträde till sådan högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare och lämna förslag till ett öppnare och enklare system.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till bestämmelser för tillträde till högskolan som ersätter de nuvarande bestämmelserna i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) och som möter kraven på enkelhet och förutsebarhet,
- analysera och lämna förslag till hur grundläggande behörighet kan uppnås genom arbetslivserfarenhet oavsett hur den har förvärvats,
- ta ställning till om högskoleprovet ska få en mer begränsad roll i urvalet jämfört med i dag och i så fall lämna förslag till hur rollen ska se ut,
- analysera och ta ställning till om ett system med meritpoäng ska finnas eller inte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2017.

Nuvarande bestämmelser för tillträde till högskoleutbildning

Tillträde till högskoleutbildning vid universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap regleras huvudsakligen i högskolelagen (1992:1434) och i högskoleförordningen (1993:100). Om inte annat särskilt anges i lagen gäller det som sägs i lagen om högskolor även universitet. Detsamma gäller i dessa direktiv.

Högskolorna fick i samband med den omfattande avreglering av högskolan som genomfördes 1993 möjlighet att själva fatta beslut om sina tillträdesbestämmelser. Det kom bl.a. att innebära att det formulerades olika behörighets- och urvalsregler för relativt likartade utbildningar vid olika högskolor. Statliga universitet och högskolor, som beslutar om tillträde till sina utbildningar, är myndigheter som lyder under regeringen. Regleringen när det gäller sådana lärosäten faller under regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, dvs. regeringen har befogenhet att reglera dessa myndigheters verksamhet. Det har dock ansetts att bestämmelserna för tillträde till högskoleutbildning är en nationell angelägenhet för riksdag och regering (prop. 1995/96:184, bet. 1995/96:UbU11, rskr. 1995/96:264).

Den senaste större reformen på tillträdesområdet beslutades 2007 och tillämpades första gången i antagningen till höstterminen 2010. Reformen innebar bl.a. att vissa kurser i gymnasieskolan skulle ge extra poäng vid urvalet, s.k. meritpoäng, och att en särskild grupp infördes i betygsurvalet för sökande som hade kompletterat sina betyg inom den kommunala vuxenutbildningen. Bestämmelserna om meritpoäng har sedan införandet förändrats bl.a. för att även sökande med utländska betyg och äldre svenska betyg ska tillgodoräknas sådana poäng i urvalet.

En annan större förändring på senare år är att den tidigare möjligheten att genom ålder och arbetslivserfarenhet bli grundläggande behörig till högskoleutbildning har avskaffats.

Uppdraget att föreslå ett öppnare och enklare tillträdessystem

Hela systemet för tillträde till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå behöver ses över

Möjlighet till högskoleutbildning bidrar till jämlikhet mellan människor. Bestämmelserna om tillträde till högskoleutbildning påverkar i hög grad kvinnors och mäns möjligheter att studera vidare. Det är därför angeläget att dessa bestämmelser inte utestänger någon som har förutsättningar att klara högskolestudier. Samtidigt ska bestämmelserna säkerställa att endast de som har nödvändiga kunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen anses behöriga. Att de studenter som antas har de nödvändiga förkunskaper som krävs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen är en mycket viktig förutsättning för att utbildningen ska kunna hålla hög kvalitet och för att kunskapsnivån över tid inte ska urholkas.

Bestämmelserna om tillträde till högskoleutbildning ska bl.a. ge information till presumtiva sökande om vilka förkunskaper som krävs för att kunna tillgodogöra sig olika utbildningar, vara rättssäkra och möjliga att förhålla sig till. De ska också vara så utformade att det är de som har bäst förutsättningar att klara studierna som antas när urval behöver göras.

Det kan ifrågasättas om dagens tillträdesbestämmelser uppfyller dessa behov av öppenhet och tydlighet. Det finns därför ett behov av att göra en översyn av de nuvarande bestämmelserna i sin helhet.

En utgångspunkt för en sådan översyn bör vara att tillträdessystemet även fortsättningsvis ska vara huvudsakligen gemensamt för högskolorna. Översynen bör endast omfatta tillträde till sådan högskoleutbildning som enligt bestämmelserna för högskolan påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, även om de förslag som lämnas kan komma att påverka tillträdet till andra nivåer.

En utredare ska därför

- göra en översyn av hela systemet för tillträde till sådan högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, och
- lämna förslag till ett öppnare och enklare system.

I de delar av systemet som inte särskilt pekas ut nedan står det utredaren fritt att överväga och lämna förslag utifrån utgångspunkterna i dessa direktiv.

Det ska finnas flera vägar in i högskolan

Huvudvägen in i högskolan ska även i fortsättningen utgöras av meriter från gymnasieskolan, men det ska liksom i dag finnas flera vägar in i högskolan. Alla kvinnor och män som har de förkunskaper och meriter som krävs ska ha möjlighet att kunna antas, oavsett hur dessa har uppnåtts. Det är av stor vikt att systemet möjliggör ett livslångt lärande, så att det inte finns hinder att vid olika skeden i livet gå mellan arbete och utbildning. Det är samtidigt viktigt att tillträdesbestämmelserna ger stora möjligheter att gå direkt från gymnasieskolan till högskolan.

Tillträdessystemet bör vara hållbart över en rimligt lång tid så att det kan hantera såväl förändringar i omvärlden som en alltmer heterogen sökandegrupp utan att bestämmelserna återkommande behöver justeras. Inte minst behöver systemet kunna hantera en allt större grupp sökande med utländska meriter, bl.a. inresande studenter och nyanlända.

Det har visat sig att tillträdesbestämmelsernas utformning starkt påverkar gymnasieskolan och gymnasieelevernas val och strategier. Det är därför viktigt att bestämmelserna om tillträde sänder önskvärda signaler till eleverna och inte påverkar studierna i gymnasieskolan negativt.

När det gäller frågan om att skapa fler vägar in i högskolan gäller det såväl hur kraven på förkunskaper för behörighet ska utformas som på vilka grunder urval ska göras till utbildningar med fler behöriga sökande än vad som kan tas emot.

Utredarens förslag ska utgå från att en sökande som enligt tidigare bestämmelser har uppfyllt kraven på grundläggande behörighet eller motsvarande, även tills vidare ska anses ha sådan behörighet.

Hur kan arbetslivserfarenhet utgöra grund för behörighet?

De krav på förkunskaper som ställs för att en sökande ska kunna komma i fråga för antagning till en högskoleutbildning anges i form av dels grundläggande behörighet, dels särskild behörighet. Den grundläggande behörigheten är ett generellt förkunskapskrav, dvs. gäller för all högskoleutbildning, medan den särskilda behörigheten anger specifika krav för en viss utbildning. Av nuvarande bestämmelser i 7 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100) framgår bl.a. att den som har en högskoleförberedande examen från gymnasieskolan uppfyller kraven på grundläggande behörighet. Utredaren ska utgå ifrån att de generella förkunskapskrav som ställs även fortsättningsvis ska motsvara nivån på dagens grundläggande behörighet.

Förkunskapskraven kan enligt den nämnda bestämmelsen också uppfyllas på andra sätt, t.ex. genom annan utbildning eller arbetslivserfarenhet, s.k. reell kompetens. Det gäller även för den särskilda behörigheten. Validering av reell kompetens är av stor betydelse för nyanlända som saknar fullständig dokumentation av sina utländska meriter, och för personer med kompetens som har förvärvats genom arbete eller icke formella studier. En sökande som har andra meriter än från den svenska gymnasieskolan eller motsvarande utbildning, t.ex. arbetslivserfarenhet, studier i annat land eller icke dokumenterade studier, kan således få dessa meriter bedömda och validerade utifrån sina förutsättningar att klara högskolestudier. Denna möjlighet är en viktig komponent i ett öppet tillträdessystem och ska finnas även fortsättningsvis.

Det är oklart i vilken omfattning en bedömning av reell kompetens för behörighet görs vid högskolorna eftersom det inte har gjorts någon systematisk uppföljning av detta. De uppgifter som Universitets- och högskolerådet har tillgång till tyder på att antalet individer som har antagits efter bedömning av reell kompetens är lågt. Det finns också indikationer på att bedömning av reell kompetens inte har hög prioritet vid alla högskolor. Det är dock viktigt att systemet för validering och bedömning av reell kompetens nyttjas och fungerar väl, inte minst för att underlätta nyanlända kvinnors och mäns etablering i det svenska samhället.

Tidigare var det också möjligt att uppnå grundläggande behörighet genom arbetslivserfarenhet i kombination med ett ålderskrav. Denna möjlighet avskaffades inför antagningen till höstterminen

2008 eftersom regeringen då bedömde att möjligheten till validering av andra meriter än genomgången gymnasieutbildning uppfyllde behoven.

För att på ett effektivare sätt ta till vara kompetensen hos kvinnor och män med arbetslivserfarenhet och för att underlätta det livslånga lärandet är det viktigt att åter införa en bestämmelse som på ett annat sätt än genom dagens bedömning av reell kompetens gör det möjligt att uppfylla kraven för grundläggande behörighet genom arbetslivserfarenhet. En sådan bestämmelse kan utöver kvantitativa mått även omfatta exempelvis icke-kvantitativa metoder som en förenklad process för att bedöma kompetens som en person har fått genom sin arbetslivserfarenhet.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag till hur grundläggande behörighet kan uppnås genom arbetslivserfarenhet oavsett hur den har uppnåtts, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka urvalsgrunder ska finnas?

Att en person är behörig till en utbildning innebär inte automatiskt att hon eller han har ett meritvärde att konkurrera med i ett eventuellt urval, dvs. när platserna på en utbildning ska fördelas mellan de sökande om det finns fler behöriga sökande än vad som kan tas emot. I dag utgör betyg och högskoleprov generella urvalsinstrument, dvs. de instrument som alltid ska ligga till grund för urval till högre utbildning. Högskolorna kan också fördela en del av platserna via s.k. andra urvalsgrunder som de själva beslutar om, t.ex. intervjuer och arbetsprov eller andra prov. Denna möjlighet utnyttjas dock i liten utsträckning. Vid urval ska minst en tredjedel av platserna fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat på högskoleprovet och högst en tredjedel på grundval av urvalsgrunder som lärosätena själva beslutar. Vid fördelningen av platser inom betygsurvalet, där sökande med betyg från gymnasieskola och folkhögskola ingår, fördelas platserna utifrån antalet behöriga sökande från gymnasieskola respektive folkhögskola. Om det finns få sökande till en utbildning från någon av dessa grupper,

genereras få eller inga platser till dessa sökande. Det kan ske t.ex. för sökande med omdömen från folkhögskolan. Detta är ett problem.

Av urvalsgrunderna har betygen enligt forskning på området den bästa förmågan att förutsäga kommande studieframgång. Samtidigt finns behov av andra urvalsgrunder än betyg för att inte utestänga sökande som har blivit behöriga på annat sätt än genom gymnasieutbildning, eller för att kunna mäta andra förmågor än de som mäts i betygen. Det har också visat sig att de andra urvalsgrunder som används av universitet och högskolor också har en relativt god förmåga att förutsäga studieframgång.

Urvalsgrunden resultat från högskoleprovet infördes 1977 för sökande som genom arbetslivserfarenhet och ålder var behöriga till högskoleutbildning. Provet kunde då bara skrivas av den gruppen. Provet blev 1991 ett generellt urvalsinstrument och har numera främst kommit att bli ytterligare en chans att kunna antas utöver betygen. Det skrivs i dag i stor utsträckning av gymnasieelever. Högskoleprovet har också fått en roll som skiljekriterium i betygsurvalet vid lika meriter, vilket innebär att det i princip är ett måste att ha ett högskoleprovsresultat för att kunna konkurrera om en plats till de mest attraktiva utbildningarna. Provet har sålunda fått en helt annan roll än vad som var den ursprungliga avsikten. När högskoleprovet fick rollen som ett generellt urvalsinstrument fanns liten kunskap om dess prognosförmåga. De studier som har gjorts därefter har dock visat att provet har sämre prognosförmåga än betyg och att de som har antagits via högskoleprovet visar på en lägre genomströmning i högskolan jämfört med dem som har antagits via betyg. Provets prognosförmåga tycks dock ha blivit bättre genom den nya provstruktur som infördes 2011 och som innebar att den kvantitativa delen utökades.

Det finns även en farhåga att möjligheten att skriva högskoleprovet redan under gymnasietiden sänder felaktiga signaler till gymnasieelever, som gör att de väljer strategin att försöka få ett bra resultat på högskoleprovet så tidigt som möjligt i stället för att studera för att få höga betyg. Det finns dessutom ingen begränsning i antalet tillfällen en person kan skriva högskoleprovet och studier visar att resultatet förbättras när provet skrivits mer än en gång. Detta kan ytterligare bidra till att personer väljer att skriva provet tidigt för att försöka förbättra sitt resultat redan under gymnasietiden, vilket kan leda till minskad studiemotivation om ett högt provresultat uppnås.

Att provet skrivs flera gånger kan också innebära att individers övergång till högskoleutbildning försenas. Frågan är alltså om högskoleprovet bör få en mer begränsad roll i urvalet jämfört med i dag.

Hur urvalet av sökande utformas kan påverka olika gruppers respektive kvinnors och mäns möjligheter att kunna antas. Exempelvis skiljer sig kvinnors och mäns prestationer som har betydelse för tillträdet åt, bl.a. genom att kvinnor generellt sett har högre betyg och män generellt sett presterar bättre på högskoleprovet. Även för sökande med utländska meriter kan urvalets utformning påverka möjligheterna att kunna antas.

I debatten om vilka urvalsgrunder som ska finnas har även förslag framförts om nya sådana grunder. Exempelvis har tanken förts fram om nationella, sektorsspecifika antagningsprov.

Utredaren behöver således se över frågor om urvalsinstrument och platsfördelning.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om högskoleprovet ska få en mer begränsad roll i urvalet jämfört med i dag och i så fall lämna förslag till hur rollen ska se ut,
- i övrigt se över bestämmelserna om högskoleprovet och föreslå eventuella förändringar,
- analysera och föreslå hur ytterligare urvalsgrunder kan utformas,
- särskilt analysera vilken typ av urvalsgrunder som kan möta de behov som finns bland sökande med utländska meriter,
- kartlägga användningen och erfarenheterna av urvalsgrunder som lärosätena själva beslutar,
- utreda och föreslå hur platserna på en utbildning ska fördelas mellan olika grupper av sökande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillträdessystemet ska vara enkelt och förutsebart

Det är viktigt att tillträdessystemet inte är så komplext att personers möjlighet att påbörja eller återkomma till högskoleutbildning påverkas negativt. Bestämmelserna behöver för de sökande vara enkla

att förstå, överblicka och förhålla sig till. De bör också vara förutsebara så att de sökande har en rimlig chans att i förväg bedöma sina möjligheter att kunna antas till olika utbildningar. Det är också viktigt att systemet inte förändras ofta och med kort varsel.

De nuvarande tillträdesbestämmelserna är komplexa och i sin helhet svårförståeliga, vilket bl.a. framförts av lärosäten, studie- och yrkesvägledare och berörda myndigheter i olika sammanhang, bl.a. i remissvar som rört förslag om ändringar i tillträdesbestämmelserna. Det beror framför allt på bestämmelserna om behörighet och meritpoäng och på att bestämmelserna i delar av systemet skiljer sig åt mellan olika grupper av sökande. Komplexiteten kommer också av att bestämmelserna har ändrats vid ett flertal tillfällen utan att ett helhetsgrepp har tagits.

Ett visst mått av komplexitet kommer alltid att omgärda ett tillträdessystem på nationell nivå eftersom många olika faktorer påverkar förutsättningarna, bl.a. ett mycket stort antal olika utbildningar, många högskolor och olika grupper av sökande. Systemet ska också uppfylla olika krav som är viktiga för högskolorna och samhället men som inte alltid är lätta att förena med varandra. Tillträdet påverkas även av förändringar som sker både utanför och inom utbildningssystemet i dess helhet, t.ex. förändringar inom gymnasieskolan. Bestämmelserna om tillträde till högskolan behöver kunna hantera dessa förutsättningar och förändringar och vara så flexibla att inte ständiga justeringar behöver göras.

Bestämmelserna om tillträde till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare är i dag i princip lika för all sådan utbildning. Det har dock visat sig att det finns behov av särskilda lösningar för tillträde till vissa utbildningar, t.ex. officersutbildning och yrkeslärarutbildningen med speciella krav på yrkesförkunskaper, och för vissa grupper av sökande, t.ex. sökande med utländska meriter. Ett nytt tillträdessystem ska å ena sidan kunna hantera sådana behov. Å andra sidan kan särlösningar bidra till att tillträdessystemet blir svårt att överblicka. Behov av särskilda bestämmelser för vissa utbildningar behöver därför vägas mot fördelarna med att ha ett generellt system som är lika för alla.

Komplexiteten i det nuvarande tillträdessystemet beror bl.a. på bestämmelserna om meritpoäng. Dessa innebär att vissa kurser i matematik, moderna språk och engelska från gymnasieskolan ges ett ytterligare värde vid meritvärderingen av betyg. Syftet är att få fler

elever i gymnasieskolan att välja fördjupande kurser i matematik och språk. Detta syfte har också uppnåtts. Bestämmelserna innebär dock dels att samma kurser i dessa ämnen kan ge olika poäng beroende på vilken utbildning som söks, dels att olika bestämmelser gäller för olika grupper beroende på när deras betyg från gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen har utfärdats eller om betygen har utfärdats i ett annat land. Ytterligare en aspekt som rör elevers möjligheter att få meritpoäng handlar om elever med annat modersmål än svenska som vill pröva för motsvarande språk som modernt språk. Bestämmelserna i gymnasieförordningen (2010:2039) om sådan prövning kan innebära att det finns olika möjligheter för elever med olika modersmål att kunna pröva för motsvarande språk som modernt språk för att på så sätt kunna få meritpoäng. Eftersom det nuvarande meritpoängssystemet är så komplext behöver det övervägas om det ska finnas kvar eller inte. Om meritpoängen skulle avskaffas, finns det dock även i fortsättningen ett behov av åtgärder som kan få samma positiva effekt, dvs. att elever i hög utsträckning läser fördjupade kurser i matematik och språk inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Det behöver analyseras särskilt vilka sådana åtgärder som kan krävas.

Ett sätt att ytterligare öka överblickbarheten och förutsebarheten i tillträdessystemet är att strukturera kraven på särskilda förkunskaper. I dag organiseras de särskilda förkunskapskraven i 20 olika områdesbehörigheter som har fastställts av Universitets- och högskolerådet och omfattar utbildningar inom ett visst utbildningsområde. Förutom att detta system ger presumtiva sökande en överblick över de krav som ställs, möjliggör det också för gymnasieskolan och vuxenutbildningen att planera och lägga upp utbildningar utifrån de krav som ställs för den efterföljande högskoleutbildningen. Ett överblickbart och tydligt system för att organisera kraven på förkunskaper behöver därför finnas även framöver.

Som sökande till högskoleutbildning är det inte bara reglerna för tillträdet som man ska kunna förstå och förhålla sig till, utan också själva antagningsprocessen, där högskolorna har beslutanderätten. Även den kan vara svår att överblicka och förstå eftersom antagningen inte ser likadan ut till alla utbildningar. För vissa utbildningar tas exempelvis sena anmälningar emot, efterantagning görs och fler studenter än vad det finns platser antas i syfte att minska behov av

reservantagning till följd av att antagna tackar nej. Det kan därför finnas anledning att även se över antagningsprocessen.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på ett tillträdessystem som möter kraven på enkelhet och förutsebarhet,
- analysera och föreslå hur tillträdessystemet smidigt ska kunna hantera förändrade förutsättningar,
- analysera och föreslå hur tillträdessystemet ska kunna hantera behov av särskilda lösningar för tillträdet till vissa utbildningar och för vissa grupper av sökande,
- analysera och ta ställning till om ett system med meritpoäng ska finnas eller inte,
- om ett system med meritpoäng ska finnas även fortsättningsvis, lämna förslag till hur det ska utformas för att möta kraven på enkelhet och överblickbarhet,
- om meritpoäng ska avskaffas, resonera om vilka andra åtgärder som kan behövas för att de positiva effekterna av meritpoängen inom gymnasieskolan ska kvarstå,
- analysera om dagens system med områdesbehörigheter för de särskilda behörighetskraven är ändamålsenligt utifrån olika utbildningsnivåers behov och, om det bedöms nödvändigt, föreslå justeringar i det nuvarande systemet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren kan välja att därutöver analysera antagningsprocessen i förhållande till utredningens utgångspunkter och vid behov föreslå förändringar i antagningsprocessen.

Hur bör regleringen utformas?

Det är inte bara tillträdessystemets sakliga innehåll som behöver ses över. Det är också viktigt att det tas ett helhetsgrepp vid utformningen av det nya regelverket så att bestämmelserna som sådana blir enkla att förstå, överblicka och förhålla sig till. I uppdraget att se över tillträdessystemet ingår därför att föreslå bestämmelser för tillträde

till högskolan, som ersätter de nuvarande bestämmelserna i högskolelagen (1992:1434) och förordningar som ansluter till lagen. Bestämmelserna ska vara utformade på ett sådant sätt att de sökande har en rimlig chans att i förväg bedöma sina möjligheter att leva upp till de krav som ställs för att kunna antas till olika utbildningar.

Utgångspunkten är att bestämmelserna om tillträde till högskoleutbildning som påbörjas på grundläggande nivå och vänder sig till nybörjare faller inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Tillträdesbestämmelserna är sedan många år även en angelägenhet för riksdagen, som i några fall har lagstiftat på området, eller som har godkänt eller informerats om många av de förändringar som har genomförts vilket har medfört att s.k. formella och informella riksdagsbindningar har uppstått. Universitets- och högskolerådet har bemyndigats att meddela föreskrifter i olika delar. Högskolornas egen beslutanderätt är mindre omfattande när det gäller tillträde än den är på många andra områden.

Att skapa fler vägar in i högskolan och ett enklare system med överblickbarhet och rättssäkerhet för de sökande är viktiga utgångspunkter för utformningen av ett tillträdessystem. Vidare ingår högskolan i ett nationellt utbildningssystem där de olika delarna är beroende av och påverkar varandra. Det gör att riksdagen även fortsättningsvis bör fastställa de övergripande ramarna för tillträdessystemet.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning delar av systemet bör underställas riksdagen och i vilken utsträckning det bör räcka med att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Det är viktigt att presumtiva sökande har möjlighet att göra de val i gymnasieskolan som är nödvändiga för att de senare ska kunna söka till den högskoleutbildning som de önskar.

Utredaren ska därför

- föreslå när i tid de nya reglerna bör införas och från och med vilken antagning de bör tillämpas, och
- föreslå nödvändiga övergångsbestämmelser.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa vilka ekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska analysera förslagens konsekvenser enligt principen om icke-diskriminering. Utredaren ska särskilt analysera och redovisa konsekvenserna för olika grupper av presumtiva sökande. Utredaren ska också analysera konsekvenser för gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolan samt för universitet och högskolor och andra berörda myndigheter. Vidare ska konsekvenserna för det tekniska system för antagning som Universitets- och högskolerådet administrerar redovisas.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Gymnasieutredningen (U 2015:01). Utredaren ska också inhämta synpunkter från universitet och högskolor och andra berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Statens skolverk, Arbetsförmedlingen, Sveriges förenade studentkårer och Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2017.

(Utbildningsdepartementet)

Enkätfrågor till lärosäten

Kontaktinformation

1. Ange namn och kontaktuppgifter till den som är huvudansvarig för enkäten.

– Namn

– E-post

– Tel. nr.

Frågor om tillträde ur ett strategiskt ledningsperspektiv

2. Är frågan om tillträde till högskolan en strategiskt prioriterad fråga vid lärosätet?

– Ja/nej

– Varför och på vilket sätt är frågan om tillträde till högskolan en strategiskt prioriterad fråga vid lärosätet?

– Varför är inte frågan om tillträde till högskolan en strategiskt prioriterad fråga vid lärosätet?

3. Utredaren ska lämna förslag till ett system, öppnare och enklare än dagens, för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare. Ur det perspektivet:

– Vad fungerar bra med dagens bestämmelser och bör behållas?

– Vad fungerar mindre bra och bör tas bort eller modifieras?

– Finns förslag till nya inslag?

4. Vad har ni för synpunkter på vad som bör regleras på nationell nivå (högskolelagen, högskoleförordningen eller UHR:s föreskrifter) respektive på lärosätesnivå?
5. Är det betydelsefullt för er att lokalt kunna besluta om urvalsgrunder till utbildningar som vänder sig till nybörjare?

– Ja/nej

– Varför är det betydelsefullt för er att lokalt kunna besluta om urvalsgrunder till utbildningar som vänder sig till nybörjare?

– Varför saknar det betydelse för er att lokalt kunna besluta om urvalsgrunder till utbildningar som vänder sig till nybörjare?

6. Det har förekommit diskussioner om studenternas förkunskaper. Har ni några kommentarer på denna diskussion?
7. I direktiven står att utredaren ska lämna förslag till hur grundläggande behörighet kan uppnås genom arbetslivserfarenhet. Har ni några kommentarer på detta?

Frågor om sakinnehåll i tillträdesbestämmelserna

8. Är dagens system med områdesbehörigheter, dvs. antalet områdesbehörigheter och de behörighetskrav som ingår, ändamålsenligt?

– Ja/nej

9. Vilka behov av förändringar ser ni av dagens system med områdesbehörigheter?
10. Bör högskoleprovet få en mer begränsad roll än i dag?

– Ja/nej

– Varför bör högskoleprovets roll begränsas? Hur bör den rollen i så fall se ut?

– Kan ni motivera varför högskoleprovets roll inte bör begränsas?

11. Finns det behov av generella urvalsgrunder vid sidan av betyg och högskoleprovsresultat?

– Ja/nej

12. Har ni några förslag till sådana generella urvalsgrunder, vid sidan av betyg och högskoleprovsresultat?

13. Vilken typ av urvalsgrunder kan möta de behov som finns bland sökande med utländska meriter?

14. Finns särskilda hänsyn som måste tas till gruppen nyanlända?

15. Hur ser lärosätet på fördelningen av platser mellan olika urvalsgrunder/grupper av sökande?

16. Hur ser lärosätet på systemet med meritpoäng – bör det finnas kvar eller avskaffas?

– Bör finnas kvar

– Bör avskaffas

17. Om systemet med meritpoäng ska finnas kvar, finns det då behov av förändringar och i så fall vilka?

Kartläggning av användningen och erfarenheterna av urvalsgrunder som lärosätena själva beslutar

18. Har ni i antagningen till höstterminen 2015 använt er av lokalt beslutade urvalsgrunder till högst en tredjedel av platserna på något program som vände sig till nybörjare?

– Ja/nej

19. Har ni i antagningen till höstterminen 2015 använt er av lokalt beslutade urvalsgrunder till mer än en tredjedel av platserna på något program som vänder sig till nybörjare efter tillstånd från UHR?

– Ja/nej

20. Inom vilket/vilka områden fanns programmen där ni använde er av lokalt beslutade urvalsgrunder till högst en tredjedel av platserna i antagningen till höstterminen 2015?

– Beteendevetenskap/psykologi
– Ekonomi/administration/turism
– Humaniora och konst/teologi/språk/media
– Hälsa och sjukvård samt social omsorg/farmaci
– Matematik, naturvetenskap och data/miljövetenskap
– Lant- och skogsbruk samt djursjukvård
– Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, journalistik, information och kommunikation
– Undervisning/pedagogik

21. Inom vilket/vilka områden fanns programmen där ni använde er av lokalt beslutade urvalsgrunder till mer än en tredjedel av platserna i antagningen till höstterminen 2015?

– Beteendevetenskap/psykologi
– Ekonomi/administration/turism
– Humaniora och konst/teologi/språk/media
– Hälsa och sjukvård samt social omsorg/farmaci
– Matematik, naturvetenskap och data/miljövetenskap
– Lant- och skogsbruk samt djursjukvård
– Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, journalistik, information och kommunikation
– Undervisning/pedagogik

22. För respektive program där ni använde er av lokalt beslutade urvalsgrunder till högst en tredjedel – beskriv kort hur urvalet gick till för respektive program.

– Beteendevetenskap/psykologi (öppet svar)
– Ekonomi/administration/turism (öppet svar)
– Humaniora och konst/teologi/språk/media (öppet svar)
– Hälsa och sjukvård samt social omsorg/farmaci (öppet svar)

– Matematik, naturvetenskap och data/miljövetenskap (öppet svar)

– Lant- och skogsbruk samt djursjukvård (öppet svar)

– Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, journalistik, information och kommunikation (öppet svar)

– Undervisning/pedagogik (öppet svar)

23. För respektive program där ni använde er av lokalt beslutade urvalsgrunder till mer än en tredjedel beskriv kort hur urvalet gick till för respektive program.

– Beteendevetenskap/psykologi (öppet svar)

– Ekonomi/administration/turism (öppet svar)

– Humaniora och konst/teologi/språk/media (öppet svar)

– Hälsa och sjukvård samt social omsorg/farmaci (öppet svar)

– Matematik, naturvetenskap och data/miljövetenskap (öppet svar)

– Lant- och skogsbruk samt djursjukvård (öppet svar)

– Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, journalistik, information och kommunikation (öppet svar)

– Undervisning/pedagogik (öppet svar)

24. Har ni i antagningen till höstterminen 2015 använt er av lokalt beslutade urvalsgrunder (t.ex. högskolepoäng) till högst en tredjedel av platserna till fristående kurs som vänder sig till nybörjare?

– Ja/nej

25. Har ni i antagningen till höstterminen 2015 använt er av lokalt beslutade urvalsgrunder till mer än en tredjedel av platserna till fristående kurs som vänder sig till nybörjare efter tillstånd från UHR?

– Ja/nej

26. Inom vilket/vilka områden fanns kurserna där ni använde er av lokalt beslutade urvalsgrunder till högst en tredjedel av platserna i antagningen till höstterminen 2015?

– Beteendevetenskap/psykologi
– Ekonomi/administration/turism
– Humaniora och konst/teologi/språk/media
– Hälsa och sjukvård samt social omsorg/farmaci
– Matematik, naturvetenskap och data/miljövetenskap
– Lant- och skogsbruk samt djursjukvård
– Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, journalistik, information och kommunikation
– Undervisning/pedagogik

27. Inom vilket/vilka områden fanns kurserna där ni använde er av lokalt beslutade urvalsgrunder till mer än en tredjedel av platserna i antagningen till höstterminen 2015?

– Beteendevetenskap/psykologi
– Ekonomi/administration/turism
– Humaniora och konst/teologi/språk/media
– Hälsa och sjukvård samt social omsorg/farmaci
– Matematik, naturvetenskap och data/miljövetenskap
– Lant- och skogsbruk samt djursjukvård
– Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, journalistik, information och kommunikation
– Undervisning/pedagogik

28. För varje område – beskriv kort vilken typ av lokalt beslutade urvalsgrunder som ni använde till högst en tredjedel av platserna till fristående kurser i antagningen till höstterminen 2015

– Beteendevetenskap/psykologi (öppet svar)
– Ekonomi/administration/turism (öppet svar)
– Humaniora och konst/teologi/språk/media (öppet svar)

– Hälsa och sjukvård samt social omsorg/farmaci (öppet svar)
– Matematik, naturvetenskap och data/miljövetenskap (öppet svar)
– Lant- och skogsbruk samt djursjukvård (öppet svar)
– Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, journalistik, information och kommunikation (öppet svar)
– Undervisning/pedagogik (öppet svar)

29. För varje område – beskriv kort vilken typ av lokalt beslutade urvalsgrunder som ni använde till mer än en tredjedel av platserna till fristående kurser i antagningen till höstterminen 2015

– Beteendevetenskap/psykologi (öppet svar)
– Ekonomi/administration/turism (öppet svar)
– Humaniora och konst/teologi/språk/media (öppet svar)
– Hälsa och sjukvård samt social omsorg/farmaci (öppet svar)
– Matematik, naturvetenskap och data/miljövetenskap (öppet svar)
– Lant- och skogsbruk samt djursjukvård (öppet svar)
– Samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, journalistik, information och kommunikation (öppet svar)
– Undervisning/pedagogik (öppet svar)

30. Regeringen angav i proposition *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet* (prop. 2006/07:107) vissa syften med att ge lärosätena ökade möjligheter att lokalt få besluta urvalsgrunder. Vilka av dessa syften stämmer bäst överens med era motiv för att använda lokalt besluta urvalsgrunder?

– Det möjliggör att ge utbildningar lokala profiler
– Det möjliggör att använda sig av urvalsgrunder som kan attrahera sökande med vissa kunskaper och erfarenheter
– Det möjliggör att kunna anpassa urvalsgrunderna till olika utbildningars behov och förutsättningar
– Annat vad?

31. Uppnår ni avsett resultat med de lokalt beslutade urvalsgrunderna?

– Ja/delvis/nej

– Ni svarade att ni uppnår avsett resultat med de lokalt beslutade urvalsgrunderna. Vänligen motivera ert svar.

– Ni svarade att ni uppnår delvis avsett resultat med de lokalt beslutade urvalsgrunderna. Vänligen motivera ert svar.

– Ni svarade att ni inte uppnår avsett resultat med de lokalt beslutade urvalsgrunderna. Vänligen motivera ert svar.

32. Om ni inte använder er av lokalt beslutade urvalsgrunder till program, vad är anledningen?

– Osäkerhet om vad som är tillåtet

– Svårigheter att definiera lämplig urvalsgrund

– Kostnadskrävande

– Ger inget mervärde i förhållande till betyg och högskoleprov

– Kan inte anta till samtliga platser på ett program

– Annat vad? (öppet svar)

33. Om ni anser att denna urvalsgrund (att lokalt besluta) ska finnas kvar, finns det behov av ändringar i högskoleförordningen om urvalsgrunden?

– Ja, motivera: (öppet svar)

– Nej

Det var den sista frågan. Stort tack för din tid och dina svar.

Internationell utblick inom tillträdesområdet

Bakgrund

Varför en internationell utblick?

Tillträdesutredningen har identifierat ett behov av att få en beskrivning av några andra länders system för tillträde till högre utbildning. Syftet med denna internationella utblick är att ge tillträdesutredningen idéer från andra länder som eventuellt kan översättas och användas i den svenska kontexten. Rapporten är framtagen av Forsknings- och innovationskontoret vid Göteborgs universitet. Ansvariga utredare har varit Daniel Berlin, Katarina Borne och Magnus MacHale-Gunnarsson.

Vilka länder?

Den internationella utblicken behandlar tillträdessystemet i fem länder: Irland, Kanada, Lettland, Nya Zeeland och Österrike. På Irland pågår projekt där särskilda vägar in i högskolan utvecklats för vissa underrepresenterade grupper. I Lettland används centraliserade examinationer som genomförs under sista året i gymnasieskolan, vilket kan vara intressant för idén om att eventuellt använda de nationella proven i antagningen. I Österrike har regeringen under senare år börjat begränsa antalet studenter som kan tas emot till vissa utbildningar, vilket har aktualiserat frågan om urvalsinstrument. Som icke-europeiska länder har Nya Zeeland och Kanada identifierats som intressanta.

Utblickens innehåll

I denna utblick beskrivs hur systemet med behörighet, urval och meritvärdering är utformat i respektive land. Särskilt fokus har legat på att belysa hur länderna använder olika typer av prov, tester och andra meriter för såväl behörighet som urval, samt på vilken nivå beslut om tillträdesfrågor fattas. I förekommande fall beskrivs hur bestämmelserna används för att underlätta rekrytering av underrepresenterade grupper till högskolan. Där det är aktuellt redovisas pågående diskussioner och utvecklingsprojekt om tillträde i de olika länderna. Varje kapitel innehåller också en kort beskrivning av det aktuella landets högskolesystem.

Tillträdessystemet på Irland

Struktur för högre utbildning

Irland har i princip ett binärt system med sju universitet och fjorton tekniska institut (*Institutes of Technology*). Landets forskning och forskarutbildning är koncentrerad till universiteten, även om båda verksamheterna även förekommer vid de tekniska instituten. Universiteten har också något större autonomi än de tekniska instituten. Det finns dessutom ett antal *Colleges of Education*, som sköter lärarutbildningen. De är alla privata med statlig finansiering, och är länkade till något universitet, antingen som *Recognised Colleges eller Associated Colleges*. Vidare finns ett antal specialiserade och yrkesinriktade högskolor, som polishögskolan, militärhögskolan, flera teologiska högskolor och en högskola för offentlig förvaltning.

Lärosätena får sin statliga finansiering från *Department of Education and Skills*[1], genom en särskild myndighet, *Higher Education Agency*[2] (HEA). Finansieringen är vid det här laget helt formelbaserad[3]: Lärosätena får medel per registrerad student, med fyra olika prislappar beroende på ämnesområde. Studenter med icke-traditionell bakgrund ger en högre summa, liksom studenter på avancerad nivå

[1] www.education.ie/en/
[2] www.hea.ie/
[3] www.hea.ie/node/1045

och på forskarnivå. En liten del (fem procent) fördelas efter doktorsexamina och uppdragsforskning per anställd.

HEA betalar också studieavgifter för EU-studenter, under vissa villkor: endast de som studerar för första gången inom högre utbildning och som gör det på heltid får sina avgifter betalda av HEA. Som en konsekvens av detta har Irland jämfört med andra länder ett lågt deltagande i livslångt lärande.

Studenterna betalar också ett slags ”administrativ avgift” (”student contribution”), som ligger på 4 000 euro till 6 000 euro per år. Det finns breda bidragsprogram för att hjälpa studenter med dessa avgifter, men de riktas till studenternas familjer, är inkomstprövade, och har en tämligen låg brytpunkt, så att många familjer måste betala åtminstone en del av denna avgift själva. Avgifterna är också avdragsgilla i skattedeklarationen.

Kvalitetskontrollen av den högre utbildningen sköts av myndigheten *Quality and Qualifications Ireland*[4] (QQI), som också hanterar kvalitetskontroll av annan eftergymnasial utbildning (se FET nedan). Universiteten har en samarbetsorganisation som heter *Irish University Association*[5] (IUA). Motsvarande organisation för de tekniska instituten heter *Technological Higher Education Association*[6] (THEA).

De irländska lärosätena har stor autonomi när det gäller antagningsfrågor, och när departementet eller HEA vill förändra antagningen måste det ske i samarbete med lärosätena, vilket delvis sker genom IUA och THEA. Det är dessa organisationer som har skapat de gemensamma antagningsregler som finns (se nedan), och även DARE och HEAR (program för breddad rekrytering) har utvecklats av dem.

[4] www.qqi.ie/
[5] www.iua.ie/
[6] www.thea.ie/

Behörighet

Leaving Certificate

Den främsta vägen in i högskolan går genom *Leaving Certificate* (LC), som närmast kan jämföras med den gamla svenska studentexamen: stora, nationella examinationer som ligger i slutet av sista läsåret i *secondary school*, med externa examinatorer och anonymiserade prov. Eleverna väljer normalt sju ämnen, som kan tas i två nivåer: *Ordinary Level* eller *Higher Level*. Vissa ämnen har även en lägre nivå, *Foundational*.

Sedan 1995 kan man egentligen inte underkännas eller godkännas på LC som helhet, utan man får helt enkelt ett LC som innehåller ett visst antal ämnen med nivå och betyg.

Vilka behörighetskrav som gäller på högskolan varierar i teorin med varje enskilt program, men i praktiken gäller att några ämnen är obligatoriska i LC: iriska, engelska och matematik. De fyra universitet som utgör *National University of Ireland*[7] kräver också ytterligare ett språk, och att man i två av dessa ämnen ska ha minst betyget C på *Higher Level*. Olika högskoleprogram kan ha ytterligare krav, vilket från ett svenskt perspektiv kan verka förvirrande, men behörighetskraven är oftast helt förväntade: ingenjörsutbildningar kräver mer matematik, musikutbildningar kräver musik, osv. Det finns också en webbplats, www.qualifax.ie, där man kan se behörighetskraven för alla landets högskoleprogram.

Det är värt att notera att det formella valet av ämnen och nivåer för LC sker just inför examinationen, och inte i valet av skolprogram. I praktiken behöver man dock förbereda sig för examen i ett visst ämne och en viss nivå genom att läsa en lämplig kurs, och eleverna behöver därför planera sina LC-examinationer redan i början av *secondary school's senior-cycle* (motsvarande gymnasiet). Men en elev kan välja att läsa in kunskaperna på annat sätt, eller kanske att intensivläsa ett visst ämne under sommaren, för att sedan examineras för det ämnet i LC. En elev som misslyckas i examinationen kan välja att läsa ett år till och examineras igen, för att höja sitt betyg eller godkännas i fler ämnen. Det är vanligt att i så fall läsa vid en skola som specialiserar sig på den sortens studier, ett ”Leaving Cert college”, och

[7] www.nui.ie/about/

där betalar man studieavgifter. (Normalt är *primary* och *secondary school* avgiftsfri.)

Socialt är ”*the Leaving Cert*” mycket viktig på Irland, och pressen på eleverna inför examinationen kan bli mycket stor. Senior cycle är också i hög utsträckning orienterad efter LC, i det att undervisningen går ut på att klara olika nivåer i LC-examinationen. Den vanligaste formen av *senior cycle* är ett program som är inriktat på att ge goda resultat i LC-examinationen och det kallas helt enkelt *Leaving Certificate Established* (LCE).

Elever som inte är så intresserade av att gå vidare högre studier kan välja ett program som kallas *Leaving Certificate Vocational Programme*[8]. Där fokuseras undervisningen inte lika mycket på att ge goda resultat på LC-examinationen, utan i stället ger man mer utrymme för arbetslivsinriktade ämnen och undervisningsformer. LCVP-elever examineras på samma sätt som LCE-elever, och de får behörighet till högre studier på samma sätt: Deras LC ska innehålla minst sex ämnen varav iriska, matematik, engelska och oftast ett till språk ska ingå. Eftersom undervisningens fokus inte är LC-examinationen på samma sätt som på LCE, blir betygen i allmänhet lägre.

Den tredje formen av senior cycle-program är *Leaving Certificate Applied*[9] (LCA), som är starkt inriktat på yrkeslivet och som inte leder till högskolebehörighet. Programmet avslutas med examinationer, men eleverna får betyg på kurserna som helhet, inte bara på slutproven. LCA-elever som vill gå vidare till högre studier måste först gå en kompletterande utbildning på någon skola för *Further Education and Training*.

Further Education and Training

Eftergymnasial utbildning som inte är högre utbildning kallas på Irland *Further Education and Training* (FET). Den finansieras av utbildningsdepartementet, men inte, som högre utbildning, genom HEA, utan genom en annan myndighet som heter SOLAS[10]. Pengarna kanaliseras genom lokala nämnder, *Education and Training Boards*, som ger pengar till utbildningsanordnarna. Det finns en stor

[8] cmsnew.pdst.ie/JCSP-TY-LCA-LCVP/LCVP
[9] www.pdst.ie/lca
[10] www.solas.ie/

mängd FET-skolor av olika slag. Flera av de program som FET-skolorna ger leder till högskolebehörighet genom programmet *Higher Education Links Scheme*[11] (HELS; se nedan under Urval).

Mature students

Den tredje vägen in till högskolan är för vuxna studenter, ”mature students”[12], som definieras som 23 år eller äldre. Denna väg kan jämföras med den gamla 25:4-regeln i Sverige, men är mycket mer flexibel på Irland. Vuxna studenters behörighet bedöms individuellt, från fall till fall, av de enskilda lärosätena och programmen. *Leaving Certificate*, arbetslivserfarenhet och andra utbildningar och meriter vägs samman.

Urval

Alla ansökningar till högre utbildning sker genom myndigheten Central Applications Office[13], CAO. Det är dock de enskilda lärosätena som anger vilka regler som ska gälla för behörighet och urval.

Grunden för urval är resultatet från LC-examinationen. Antalet ämnen, deras nivå och betyg översätts till poäng: Varje ämne kan ge max 100 poäng, förutom matematik som kan ge 125 poäng, och poängen för de sex bästa ämnena summeras. Maximal poäng på LC är alltså 625 poäng.

De medicinska utbildningarna vid universiteten har flera extra krav för behörighet[14], samt att man ska skriva provet *Health Professions Admission Test*[15] (HPAT).

> The HPAT-Ireland test measures a candidate’s logical reasoning and problem solving skills as well as non-verbal reasoning and the ability to understand the thoughts, behaviour and/or intentions of people. It does not test academic knowledge and candidates do not require special understanding of any academic discipline.

[11] www.qqi.ie/Pages/Higher-Education-Links-Scheme-(HELS).aspx
[12] maturestudents.ie/
[13] www.cao.ie/
[14] De exakta behörighetskraven varierar mellan programmen, men gemensamt är att de kräver minst 480 poäng i LC. Detaljer finns i Selection Criteria for Undergraduate Entry to Medicine for EU Applications 2016.
[15] hpat-ireland.acer.edu.au/about-hpat-ireland

HPAT kan ge som mest 300 poäng, och dessa används i urvalet i kombination med LC-poängen på ett tämligen sofistikerat sätt: Först viktas de högsta LC-poängen ned en smula (poängen 550–625 skalas ned till 550–565) och sedan adderas HPAT-poängen. Max-poängen inför urvalet är då 865 poäng.[16]

FET-programmen har en annan betygsskala än LC, och högsta betyg på ett FET-program ger maximalt 390 poäng. Detta innebär naturligtvis en nackdel för FET-studenterna, men under programmet HELS har FET-programmen i allmänhet särskilda överenskommelser med universitet och tekniska institut, som kallas *local links* och vars utformning varierar kraftigt. De innebär att studenterna på FET-programmen gynnas när de söker till specifika program vid dessa lärosäten. Detta kan ske genom att de helt enkelt ges 25 poäng extra i urvalet, men även betydligt mer subjektiva metoder används. Till exempel innebär vissa *local links* att en rektor eller annan representant för en FET-skola kan peka ut vissa studenter som extra lämpliga för de aktuella högskoleprogrammen, och lärosätet i fråga litar då på den bedömningen och tar in de utpekade studenterna.

För *mature students* sker urvalet lokalt, och varierar mellan lärosätena. Som exempel beskrivs här vad som gäller vid University College Cork: urvalet görs på olika sätt vid de olika fakulteterna, där några använder antagningsprovet *Mature Students Admissions Pathway*[17] (MSAP) (som liksom HPAT skapas och administreras av det australiensiska företaget Acer), medan andra fakulteter låter de sökande komma in med ett personligt brev och intervjuar dem sedan. Brevet och intervjun bedöms av en kommitté som rangordnar de sökande. Nästan alla program har dock färre behöriga sökande[18] än platser; de stora undantagen är *Nursing*, som har ett eget antagningsprov, samt *Medicine* och *Dentistry*, som båda använder personligt brev och intervju för urvalet.

[16] Detaljer om urvalsproceduren finns i Selection Criteria for Undergraduate Entry to Medicine for EU Applica-tions 2016.
[17] msap-ireland.acer.edu.au/
[18] Alltså studenter som är minst 23 år och som läser grundutbildning för första gången och som inte kommer in via LC-resultat eller FET-resultat.

Breddad rekrytering

Det finns en hel del mekanismer på plats för att bredda rekryteringen till högre utbildning; behörighetskategorierna FET och *mature students* som har beskrivits ovan är exempel på sådana mekanismer. Det finns också ekonomiska incitament för lärosätena att bredda rekryteringen: Den formelbaserade finansieringen till lärosätena från HEA ger 33 procent högre studentpeng för studenter som tillhör någon av kategorierna *mature students*, *students with disabilities* samt *students from socio-economically disad-vantaged backgrounds*. Kategorin *mature students* är väldefinierad och lätt att mäta: studenter som är minst 21 år när studierna påbörjas. För funktionshinder finns en lista med funktionshinder som ger rätt till extra stöd under studierna, och studenterna anmäler behov av sådant stöd i sina ansökningar. Den tredje kategorin är svårare att mäta, och i dagsläget används en studentenkät som skickas till alla nya studenter. Där anger respondenterna föräldrarnas yrke, och föräldrarna har yrken som klassificeras som *non-manual worker* samt *semi/unskilled worker* så hamnar studenterna i kategorin *students from socio-economically disadvantaged backgrounds*. Det finns en stor medvetenhet om bristerna i denna operationalisering av kategorin, och alternativa lösningar diskuteras ständigt. Det anses dock som en stor tillgång att ha väldefinierade och mätbara kategorier.

Elever med funktionsnedsättningar som försvårar för dem i LC-examinationen kan ansöka om en plats i programmet *Disability Access Route to Education*[19] (DARE). Accepterade funktionsnedsättningar är bland annat syn- och hörselskador, ADHD, läs- och skrivsvårigheter och Aspergers syndrom. Ett motsvarande program finns för personer med *socio-economically disadvantaged backgrounds*, *Higher Education Access Route*[20] (HEAR). Sökande genom DARE och HEAR hanteras i särskilda kvoter vid antagningen och ges lägre urvalskrav. De sökande får själva uppge i sin ansökan att de vill bedömas genom HEAR/DARE, och en enhet inom CAO utreder och bedömer om dessa studenter är kvalificerade för de aktuella programmen. De studenter som faller inom definitionen och som inte antas genom den vanliga processen placeras i en särskild grupp. Inom grup-

[19] accesscollege.ie/dare/
[20] accesscollege.ie/hear/

pen sker urvalet som vanligt, alltså utifrån LC-poäng, med det extra kravet att man måste nå minst 85 procent av den poäng som krävdes i den vanliga antagningen. Denna antagning kallas ”*outside the points scheme*”.

Sökande inom HEAR och DARE kan också få tillgång till särskilt stöd i sina högskolestudier, t.ex. dövtolkning, extra undervisning eller ekonomiskt stöd. Detta får de även om de inte antas ”*outside the points scheme*”.

Kvoterna för HEAR and DARE, liksom för *mature students*, sätts av lärosätena själva, men utifrån den nationella planen för breddad rekrytering (se nedan). Det finns en stor samsyn på Irland om att breddad rekrytering är viktigt, och det verkar inte finnas några diskussioner om att lärosätena inte skulle ta sitt ansvar i frågan och sätta kvoterna för lågt. Vissa lärosäten deltar inte i HEAR, men skälet är då att deras normala rekryteringsunderlag är sådant att en stor andel av studenterna skulle kvalificera sig för HEAR, och lärosätena anser sig inte ha råd med de extra stödresurser för varje student som följer med HEAR.

Varje lärosäte arbetar också självständigt med breddad rekrytering. Den kanske mest ambitiösa satsningen görs av Dublin City University[21], som har ett systematiskt samarbete med DEIS[22]-skolor. Universitetet både besöker skolorna och bjuder in till visningar och aktiviteter på universitetet, från årkurs 1 i *secondary school* (motsvarande årskurs 7 i Sverige) och hela vägen fram till det år då eleverna går ut *secondary school* och kan söka till högre utbildning.

Fler åtgärder för att bredda rekryteringen tillkommer hela tiden. Sedan 2005 har departementet och HEA tagit fram nationella planer för breddad rekrytering[23], i samarbete med lärosätena och andra myndigheter i sektorn. Den första planen löpte 2005–2007, den andra 2008–2013, och den nuvarande 2015–2019. I planen listas de sex grupper vars deltagande i högre utbildning ska öka:

[21] www.dcu.ie/access/index.shtml
[22] DEIS är ett program för att åtgärda ”educational disadvantage”, ett ganska brett begrepp. Programmet är utformat så att geografiska områden där jämförelsevis många människor är ”educationally disadvantaged” får stöd, bl.a. genom att skolor i de områdena får mer resurser. www.education.ie/en/Schools-Colleges/Ser-vices/DEIS-Delivering-Equality-of-Opportunity-in-Schools-/
[23] www.hea.ie/en/policy/national-access-office/national-plans-equity-access-higher-education

- *Entrants from socio-economic groups that have low participation in higher education*
- *First time, mature student entrants*
- *Students with disabilities*
- *Part-time/flexible learners*
- *Further education award holders*
- *Irish Travellers*

Planen anger vad man vill uppnå, vilken typ av åtgärder man planerar, vilka organisationer som ansvarar för dem, och hur det ska följas upp. Den nuvarande planen innehåller fem övergripande mål:

1. *To mainstream the delivery of equity of access in HEIs.*
2. *To assess the impact of current initiatives to support equity of access to higher education.*
3. *To gather accurate data and evidence on access and participation and to base policy on what that data tells us.*
4. *To build coherent pathways from further education and to foster other entry routes to higher education.*
5. *To develop regional and community partnership strategies for increasing access to higher ed-ucation with a particular focus on mentoring.*

Dessa övergripande mål bryts ned i mindre delmål. Ett exempel är mål 1.1:

- *Objective: To embed whole-of-HEI approaches to institutional access strategies so that access for under-represented groups is prioritised across all faculties.*
- *Action: Each faculty to designate an 'access champion' to support and advise on implementation of institutional access strategy.*
- *Lead Responsibility: HEIs. Review by HEA.*
- *Key Performance Indicator(s): Mid-term review to assess progress.*

Pågående diskussioner

Andrina Wafer, Head of Access and Lifelong Learning vid QQI, nämner i en intervju tre pågående diskussion på Irland inom tillträdesområdet:

1. *Finansiering* Hur kan finansieringen användas som drivkraft/incitament till förändring och ett sätt att möjliggöra höjd kvalitet för lärosäten och höjt deltagande för studenter?

1. *Data* Hur kan man nå gemensamma definitioner av viktiga begrepp, som ett första steg mot konsekvent datafångst och IT-system som är tillräckligt integrerade för att man ska kunna följa upp frågor om breddad rekrytering?
2. *Övergången till högre studier* HEA har sedan 2011 arbetat med olika intressenter, under namnet *the Transition Reform Group*, för att höja andelen studenter som går vidare till högre studier. Arbetet ledde till en reform av betygsskalan för LC och poängsättningen av betygen, och en reducering av antalet högskoleprogram, så att elever som går ut skolan ska mötas av något mindre komplicerade val. *The Transition Reform Group* fokuserar nu på hur FET-programmen ska värderas vid övergången till högre studier. Denna diskussion grundar sig som alltid i en oro för att bedömningarna inte är konsekventa.

Förkortningar

CAO *Central Applications Office*. Organisation som hanterar ansökning till all högre utbildning i Irland.

DARE *Disability Access Route to Education*. Ett program för att hjälpa studenter med funktionsnedsättning in på och genom högre utbildning.

DEIS *Delivering Equality of Opportunity in Schools*. Ursprungligen en åtgärdsplan som har levt kvar som ett program för att göra utbildningssystemet i Irland mer inkluderande. (Den något förvånande akronymen beror på att deis på iriska betyder ungefär ”möjlighet”.)

DES *Department of Education and Skills*. Utbildningsdepartementet.

FET *Further Education and Training*. Eftergymnasial utbildning som inte är högskola.

HEA *Higher Education Agency*. Myndigheten för styrning av högre utbildning och forskning.

HEAR *Higher Education Access Route*. Ett program för att hjälpa studenter med socioekonomiskt missgynnad bakgrund.

HEI *Higher Education Institution.* Lärosäte.

HELS *Higher Education Links Scheme*. Ett program för att skapa vägar från FET-skolor till universitet och tekniska institut, genom särskilda avtal mellan skolorna och lärosätena.

LC *Leaving Certificate*. Ungefär som den gamla svenska studentexamen.

LCE *Leaving Certificate Established*. Det vanligaste gymnasieprogrammet, inriktat på att ge goda resultat i LC-examinationen.

LCVP *Leaving Certificate Vocational Programme*. Ett gymnasieprogram inriktat på arbetsliv, men som också normalt ger högskolebehörighet.

LCA *Leaving Certificate Applied*. Ett mindre vanligt gymnasieprogram med starkt fokus på arbetsliv, och som inte ger högskolebehörighet.

SOLAS *An tSeirbhís Oideachais Leanúnaigh agus Scileanna*. Myndigheten för styrning av FET.

Källor

Den övergripande bilden av det irländska antagningssystemet gavs av Andrina Wafer, Head of Access and Lifelong Learning vid QQI, och författaren är djupt tacksam för denna hjälp. Detaljerad information har hämtats från de olika webbplatser som länkas ovan.

Eurydice har gott om information om medlemsländernas utbildningssystem och avsnittet om den högre utbildningens struktur är skrivet utifrån information hämtad där.

- https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Ireland:Types_of_Hig-her_Education_Institutions

Uppgifterna om Leaving Certificate har hämtats på flera webbplatser:

- Eurydice: webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Ireland:Second-ary_and_Post-Secondary_Non-Tertiary_Education
- Wikipedia: en.wikipedia.org/wiki/Leaving_Certificate_(Ireland)
- Citizens Information: www.citizensinformation.ie/en/education/state_examinations/established_leaving_certificate.html
- State Examinations Commission: www.examinations.ie/in-dex.php?l=en&mc=ca&sc=sb
- Central Applications Office: www.cao.ie/index.php?page=scoring&s=lcepointsgrid

Uppgifter om urval och kvoter för HEAR, DARE och *mature students* kommer från Jennifer Murphy vid Applications Office, University College Cork. Uppgifter om HEA:s finansiering för breddad rekrytering kommer från Andrew Brownlee, Head of Funding vid HEA. Författaren är mycket tacksam för denna hjälp.

Tillträdessystemet i Kanada

Struktur för högre utbildning

Kanada är en federation med tio provinser och tre territorier, och utbildningssystemet ser olika ut i alla dessa. Lärosätena har vidare full bestämmanderätt över antagningsfrågor, och det går det inte att beskriva ”det kanadensiska systemet för tillträde till högre studier”, utan vi har försökt att beskriva vanliga principer, och dessutom valt ut olika exempel på hur det går till.

Även om utbildningssystemen i de olika delarna av Kanada är olika liknar de i många avseenden varandra. Ungdomsskolan avslutas i allmänhet med fyra års *high school*. Högre utbildning kallas i allmänhet *postsecondary education* och inkluderar då andra eftergymnasiala utbildningsformer.

Det finns en bred flora av olika lärosäten – *universities*, *university colleges*, *colleges*, *institutes of technology* och specialiserade *institutes* – och i Kanada beskrivs de genom sina examensrättigheter. Den viktigaste examenstypen kallas *degree*, men det finns också *diplomas*, *certificates* och *attestations*. Det finns mer än 200 *degree-granting institutions* i Kanada. *Universities* ger utbildningar på kandidat-, master- och doktorsnivå, *university colleges* har kandidatprogram (*baccalaureate level programmes*) som sin huvudverksamhet, medan *colleges* och *technical institutes* i huvudsak ger program som leder till *diplomas* och *certificates*.

Ett *university* i Kanada är alltid ett forskningsuniversitet med ett stiftelsekapital, även om detta varierar kraftigt mellan universiteten: McGill University har motsvarande nästan tio miljarder kronor medan Nipissing University får nöja sig med motsvarande 75 miljoner kronor[24].

De flesta lärosäten tar ut studieavgifter, men i allmänhet utgör studieavgifterna endast en mindre del av intäkterna (av lärosätenas totala intäkter läsåret 2014/2015 kom 25 procent från studieavgifter[25]), och provinserna/territorierna, som delfinansierar de egna invånarnas studier, försöker ibland sätta tak för hur höga studie-

[24] Enligt Wikipedia: en.wikipedia.org/wiki/List_of_Canadian_universities_by_endowment
[25] Statistics Canada: www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&id=4770058

avgifter som kan tas ut[26]. Internationella studenter täcks dock inte av studieavgiftstaken, varför denna studentgrupp har blivit allt mer intressanta för kanadensiska lärosäten.

Ett exempel på hur sektorn för högre utbildning kan se ut i en kanadensisk provins beskrivs här systemet i Alberta i västra Kanada, med drygt fyra miljoner invånare och Edmonton som huvudstad:

I Alberta finns fyra forskningsuniversitet, som kallas *Comprehensive Academic and Research Institutions*, som alla ger såväl *bachelor's* som *master's* och *doctoral degrees*. Det finns också två *Baccalaureate and Applied Studies Institutions*, som utfärdar *bachelor's degrees* och flera lägre examina, och vars forskning till största delen är tillämpad.

Vidare finns två *Polytechnical Institutions*, som erbjuder *apprenticeships, certificates, diplomas, applied degrees*, och, i begränsad omfattning, *bachelor's degrees*. Det finns elva *Comprehensive Communitity Institutions*, fem *Independent Academic Institutions* (privata universitet), och två *Specialised Arts and Culture Institutions*. Det finns också ett näringslivsdrivet system med *Apprenticeships and Industry Training* som provinsen administrerar, och slutligen cirka 150 privata, licensierade utbildningsanordnare som ger arbetsmarknadsutbildningar.

Behörighet

High School är grunden

De flesta kanadensiska lärosäten kräver av de sökande som kommer direkt från *high school* att de har *high school*-examen. Eftersom varje lärosäte och program väljer sina egna behörighetskrav finns det inget som motsvarar allmän högskolebehörighet. University of British Columbia[27] kräver att sökande som kommer direkt från *high school* ska ha minst betyget 70 procent i engelska och ha ett medelbetyg på minst 70 procent; för varje universitetsprogram tillkommer ofta ett eller flera ämneskrav. University of Manitoba[28] kräver examen från

[26] Ontario: www.theglobeandmail.com/news/national/education/ontario-puts-3-per-cent-cap-on-tuition-hikes-for-next-four-years/article10482283/ British Columbia: www.vancouversun.com/opinion+tale+fake+tuition/11784737/story.html Alberta: globalnews.ca/news/1853549/caps-on-tuition-prentice-says-students-will-feel-squeeze-of-low-oil/

[27] you.ubc.ca/applying-ubc/canadian-highschools/#basic

[28] www.umanitoba.ca/student/admissions/media/direct_entry_bulletin.pdf

high school med godkänt i vissa ämnen av alla sökande från *high school*, och ytterligare betygskrav för varje program.

Trots att alla lärosäten och program sätter sina egna behörighetskrav är dessa krav i allmänhet väldigt lika, och skolelever kan förstå de normala kraven för olika typer av högskoleprogram och välja lämpliga kurser i början av *high school*.

Personer som inte har *high school*-examen kan skriva ett GED test[29] och då få ett *Certificate of High School Equivalence* eller *High School Equivalance Diploma*, vilket normalt ger behörighet på samma sätt som *high school*-examen (British Columbia Institute of Technology[30], Brandon University[31]).

Provincial Exams

I vissa områden används *Provincial Exams (PE)* i *high school*, vilket kan jämföras med nationella prov i Sverige. Provinsen Alberta (vars utbildningssystem imponerar på många[32]) anger följande syften med dessa prov[33]:

- Att verifiera individernas uppnådda kunskapsnivå i utvalda kurser på sista året i *high school*
- Att säkerställa att provinsgemensamma kvalitetsstandarder upprätthålls
- Att samla in uppgifter om individers och gruppers resultat

I British Columbia[34] har man nyligen beslutat att minska antalet PE från fem till två (matematik och *literacy*), och det officiella argumentet är att ”lärarna känner sina elever bäst”. Lärarnas fackför-

[29] New Brunswick Government: www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/post-secondary_education_training_and_labour/Skills/content/AdultLearningAndEssentialSkills/general_educationaldevelop-mentged.html
[30] www.bcit.ca/admission/requirements/bc.shtml
[31] www.brandonu.ca/future-students/apply/high-school/requirements/
[32] Macleans, 2011-11-28: http://www.macleans.ca/education/uniandcollege/why-albertas-education-system-is-better/
[33] Alberta Government: education.alberta.ca/diploma-exam-administration/
[34] The Globe and Mail, 2016-05-26: http://www.theglobeandmail.com/news/british-columbia/fewer-provincial-exams-more-in-class-assessment-in-bc-to-come-next-year/article30178911/

bund har länge varit kritiska till PE, och menar att de styr undervisningen och på det sättet begränsar lärarnas möjligheter att utforma undervisningen på bästa sätt, och även att de betyg lärarna sätter (kursbetygen) bättre visar elevernas kunskaper än vad PE-resultaten gör.

Resultaten från PE är mycket viktiga, men de är separata från slutbetygen. I vissa områden måste eleverna få godkänt på PE för att kunna få godkänt slutbetyg från *high school*, men i övrigt finns ingen formell koppling mellan PE-resultat och slutbetyg. I andra områden kombineras PE-resultatet med kursbetyget till ett slutbetyg[35]. (PE används även i andra årskurser än sista året i high school, men de påverkar i allmänhet inte behörighet och urval till högskolan.)

Lärosätena har olika syn på PE-resultatet. Vissa universitet använder slutbetyget rakt av för behörighet och urval, utan att bry sig om huruvida PE-resultat ingår eller inte; detta verkar vara den vanligaste policyn. Andra universitet tar särskild hänsyn till PE-resultatet i sina behörighets- och/eller urvalsregler. University of Fraser Valley[36] i British Colombia använder t.ex. bara de sammanvägda betygen om de ger en högre poäng än kursbetygen. University of Torontos Faculty of Arts & Science[37] kräver att sökande från British Colombia och från Yukon ska ha minst fyra PE-testade ämnen i sin *high school*-examen, och medelbetyget beräknas från dessa ämnen. University of British Columbia[38] använder PE-resultaten endast om det är högre än kursbetygen, men förbehåller sig också rätten att helt bortse från kursbetyg om det är stor skillnad mellan dem och motsvarande PE-resultat.

Olika antagningskategorier

Lärosätena antar inte bara studenter direkt från *high school*. Ett exempel är Brandon University[39] i provinsen Manitoba, som har elva olika antagningskategorier:

[35] Så är det t.ex. i provinsen Alberta: education.alberta.ca/media/1477264/q-a-for-diploma-exam-weighting-english-august-28-2015.pdf
[36] www.ufv.ca/admissions/admissions/provincial-exam-policy-change/
[37] www.artsci.utoronto.ca/futurestudents/admissions/high-school-students/other-provinces
[38] www.calendar.ubc.ca/Vancouver/index.cfm?tree=2,22,63,0
[39] www.brandonu.ca/future-students/apply/high-school/guide/

1. *High School (regular status)* Sökande som kommer direkt från kanadensisk *high school*. Dessa delas in i två grupper: de som kommer från Manitoba och de som kommer från andra provinser/territorier.
2. *Mature* Sökande som är minst 21 år och som inte har examen från high school.
3. *Transfer* Personer som har börjat läsa vid ett annat lärosäte och som vill byta till Brandon University utan att börja från början på ett program. I Sverige motsvaras det kanske av ”antagning till senare del”.
4. *University or College Graduate* Sökande som redan har en examen från högre utbildning och som vill läsa mer på grundnivå.
5. *Home School* Sökande som inte har gått i skola utan har fått utbildning i hemmet.
6. *Visitor* Studenter som är inskrivna vid ett annat lärosäte och som vill läsa en eller flera kurser vid Brandon University som en del av programmet vid hemmalärosätet.
7. *No Credit* Personer som inte är behöriga enligt andra kategorier kan ansöka om undantag.
8. *Dual Credit High school*-elever som vill läsa universitetskurser som en del av *high school*.
9. *Auditing Student* Personer som vill vara med på utbildningen utan att få poäng för dem.
10. *Advanced Placement* Sökande som har läst särskilda AP-kurser i *high school*. Dessa kurser kan ge poäng på universitetet och/eller förtur till vissa program.
11. *International Baccalaureate* Sökande som har en *International Baccalaureate*-examen.
12. *Graduate* Students Sökande till motsvarande avancerad nivå eller forskarutbildning.

För *mature students* krävs inte examen från *high school*, men vissa program kräver att man har klarat vissa *high school*-kurser; så är det åtminstone vid University of Manitoba[40], University of Calgary[41], MacEwan University[42] och Brandon University[43]. Vid Brandon University läser de som antas som *mature students* med lägre kurstakt och får mer stöd. (Om de får goda resultat i sina studier kan de växla över och läsa som *regular students* i vanlig takt.)

British Columbia Institute of Technology[44] anger behörighetskraven för fyra kategorier av sökande: sökande med *high school*-examen från British Columbia, sökande med *high school*-examen från någon annan del av Kanada, sökande från andra länder med något som motsvarar *high school*, och slutligen sökande som redan har läst på högskolenivå. Lärosätet håller dessutom särskilda antagningsprov för aspiranter som inte når de vanliga behörighetskraven eller som inte har tillräckliga betyg för att bli antagna. De ger också högskoleförberedande kurser för studenter som saknar tillräckliga förkunskaper; detta kallas *upgrading* och förekommer vid många andra lärosäten också.

University of Calgary har en särskild antagningsväg för *Diverse Qualifications*:

The University of Calgary recognizes that excellence means more than academic achievement. If you have achieved excellence outside of academics or have overcome significant hardships, you may seek admission to the university under this policy.[45]

För att antas genom *Diverse Qualifications* ska man skicka in en personlig profil som beskriver ens kvalifikationer, och även rekommendationsbrev från två "*respected community members*", till exempel lärare, tränare, läkare, terapeuter, religiösa ledare eller "*community organization representatives*". Maximalt en procent av de antagna ett givet år kan komma genom *Diverse Qualifications*.

[40] umanitoba.ca/student/admissions/requirements/mature-students.html
[41] www.ucalgary.ca/pubs/calendar/current/a-5-4.html
[42] www.macewan.ca/wcm/SchoolsFaculties/FFAC/Programs/BachelorofCommunication Studies/Admiss-ions/Requirements/index.htm
[43] www.brandonu.ca/future-students/apply/mature/
[44] www.bcit.ca/admission/requirements/
[45] www.ucalgary.ca/future-students/undergraduate/explore-programs/anthropology-biological

Urval

I gruppen kanadensiska *high school*-studenter sker urvalet för de flesta lärosäten i första hand efter *high school*-betyg (Manitoba). Brandon University meddelar att alla behöriga sökande antas, och så gör även University of Manitoba för *mature students*. University of Calgary använder en först-till-kvarn-princip: ansökningarna behandlas i turordning och om man är behörig och det finns platser kvar så antas man. En del av urvalet kan dock sägas ske genom behörighetsreglerna, som alltså sätts av varje enskilt program.[46]

British Columbia Institute of Technology[47] anger för ett av sina program (*Biomedical Engineering*) att följande kriterier används vid urvalet:

- *High school*-betyg
- Att meriterna slutförts under de senaste fem åren
- Andra eftergymnasiala kurser
- Sökande med *bachelor's degree.*

Viktningen mellan dessa kriterier visar sig inte vara särskilt exakt, och man förstår att det görs en helhetsbedömning av de sökandes meriter. Till exempel meddelar institutionen att både *high school*-betyg och *bachelor's degree* ”väger tungt i urvalsprocessen”, men den relativa vikten mellan dessa meriter anges inte. För *high school*-betygen anges att även om kurser från år 12 (sista året på *high school*) generellt sett ses som bättre än kurser från tidigare år, så är institutionen ute efter sökande med ”goda betyg och stabila akademiska prestationer”, och betyg för kurser på år 12 är inte nödvändigtvis bättre än betyg för kurser på år 11. Även kriteriet att meriterna ska ha slutförts inom de senaste fem åren visar sig ha en någorlunda fri tolkning: ”För att vara konkurrenskraftiga bör *high school*-betyg och eftergymnasiala kurser ha slutförts för omkring fem år sedan. Starka meriter som är sex–sju

[46] Man kan anta att eftersom det inte finns något centralt, nationellt ansökningssystem och eftersom varje läro-säte har sina egna rutiner för hur ansökningen ska gå till så är själva ansökningsprocessen ganska mödosam. Det blir då viktigt att antagningskraven är tydliga från början, för att de sökande ska kunna koncentrera sina insatser till de lärosäten där de har en chans att komma in. Behörighetsregler, som sätts i förväg, är definitionsmässigt mer förutsägbara än urvalsregler, som blir konkreta först när alla behöriga ansökningar har kommit in.

[47] www.bcit.ca/study/programs/5050diplt#entry

år gamla bör också gå bra, lite beroende på konkurrensen det aktuella året."

University of British Columbia[48] använder både betygen och en "personal profile"[49], vilket är ett slags formulär med ett antal korta fritextfrågor (50–200 ord). Den personliga profilen försöker samla in relevanta meriter för de sökande som inte fångas av *high school*-betygen, och profilerna poängsätts av särskilda bedömare och används som ett underlag för urvalet[50]. En stark personlig profil kan till exempel göra att en student med 88 procent i *high school*-medelbetyg antas före en student med 90 procent medelbetyg och svagare personlig profil.

Breddad rekrytering

Breddad rekrytering i Kanada och USA handlar mycket om stipendier och stöd under studierna, men i detta avsnitt behandlas behörighets- och urvalsregler, eftersom det är de aspekterna som är relevanta för utredningen.

Det är, som vi sett ovan, vanligt att lärosäten antar studenter i kategorin *mature students*, som alltså definitionsmässigt inte har examen från *high school*. Flera lärosäten har också särskilda mekanismer för att underlätta tillgången till högre studier för personer ur ursprungsbefolkningarna. University of Calgary[51] har ett program för detta som heter *Aboriginal Student Access Program*, och genom detta erbjuds studenterna ett basår med stödundervisning, rådgivning, mentorer och kulturellt stöd. University of Alberta[52] har ett liknande program och också en särskild antagningskvot[53] för personer ur ursprungsbefolkningen som är behöriga men som inte klarar urvalet. University of Manitoba[54] har ett program av samma slag som University of Calgary, och det är öppet för alla invånare i Manitoba, även om *preference is given to Aboriginal people (...)*, *residents of*

[48] you.ubc.ca/applying-ubc/applied/admissions-decisions/
[49] you.ubc.ca/applying-ubc/how-to-apply/personal-profile/
[50] Detta är ett resurskrävande urvalssystem som inte alla lärosäten har råd med.
[51] www.ucalgary.ca/nativecentre/prospective-students/asap
[52] www.aboriginalservices.ualberta.ca/
[53] calendar.ualberta.ca/content.php?catoid=6&navoid=820#admission_of_aboriginal_applicants
[54] umanitoba.ca/faculties/coned/access-afp/access/um_program/index.html

Northern Manitoba, and low income earners. Brandon University[55] har ett motsvarande program för alla sökande som inte uppfyller behörighetskraven.

University of British Columbia[56] har inga särskilda kvoter för sökande från ursprungsbefolkningarna, men sökande från denna grupp som inte antas i det vanliga urvalet får en extra granskningsomgång där man undersöker om personen verkligen inte kan antas. Det finns också ett särskilt förberedande program[57] för personer från ursprungsbefolkningarna, och de som fullföljer det programmet garanteras antagning till vissa av universitetets vanliga kandidatprogram.

Källor

Övergripande information om Kanadas och Albertas utbildningssystem har hämtats från The Canadian Information Centre for International Credentials[58] (CICIC), och även genom samtal med Natasha Sawh, *coordinator* vid CICIC.

Detaljuppgifter om de olika lärosätenas behörighets- och urvalssystem har hämtats från deras webbplatser och genom kontakt med deras antagningsenheter (mejl eller telefon).

I övrigt gäller de källhänvisningar som ges i fotnoterna ovan.

Tillträdessystemet i Lettland

Struktur för högre utbildning

I Lettland skiljer man på fyra typer av institutioner för högre utbildning. *Universitet* (Universitāte), bedriver såväl generella som professionsinriktade utbildningar på kandidat-, master- och forskarutbildningsnivå. *Akademier* (akadēmija) *och andra institutioner för höger utbildning* (augstskolor) bedriver både generella och professionsinriktade utbildningar på kandidat och masternivå. Samtliga av landets sex universitet är statliga, medan akademier och augstskolor kan vara både statliga och privata. För att klassas som universitet

[55] www.brandonu.ca/future-students/apply/high-school/success1/
[56] you.ubc.ca/applying-ubc/canadian-highschools/aboriginal-students/
[57] transfer.aboriginal.ubc.ca/
[58] cicic.ca/1242/An-overview/index.canada

måste minst 65 procent av den akademiska personalen vara disputerad och aktiva forskare. Vid akademierna är motsvarande krav 50 procent och vid augstskolorna gäller 40 procent. Den fjärde typen av institution för högre utbildning är så kallade *college* (Koledzas), som främst erbjuder professionsinriktade utbildningar av ”short-cycle” typ (under kandidatnivå). De kan antingen vara fristående lärosäten eller delar av ett universitet, akademi eller augstskola.

När Lettland blev självständigt 1991 fanns tolv institutioner för högre utbildning. Numera finns ett sextiotal lärosäten, statliga såväl som privata. Flera ministerier delar på ansvaret för den högre utbildningen, men *Departementet för Utbildning och Vetenskap* har en samordnande roll och också det direkta ansvaret för de flesta institutioner och cirka 75 procent av alla studenter. De statliga lärosätena har en relativt hög grad av autonomi, även om statsbudgetens fördelning av anslag naturligtvis påverkar vilka utbildningar som bedrivs och hur många studenter som kan antas.

Lettland har ett tvådelat system för finansiering av studier. För de statliga lärosätena finansierar staten/departementet ett begränsat antal platser på varje utbildning. Varje år bestämmer departementet för Utbildning och Vetenskap hur många statligt finansierade platser som varje lärosäte får inom olika utbildningsområden. I fördelningen av platser tas faktorer som lärosätets examensfrekvens och studieavhopp i beaktande.

Utöver de statligt finansierade studieplatserna kan lärosätena – i den mån som infrastruktur och utbildningskvaliteten tillåter – erbjuda ytterligare platser till betalande studenter. De bäst meriterade sökande får studera kostnadsfritt efter ansökan i öppen konkurrens (se mer under avsnittet ”urval” nedan), medan de andra får betala för sin plats. Studenter konkurrerar på basis av tidigare studiemeriter också om statliga stipendier och andra former av finansiellt stöd.

Läsåret 2015/2016 studerade 84 300 personer i högre utbildning[59]. Cirka 73 procent läser vid något av de statliga lärosätena och cirka 27 procent vid en privat institution. Antalet studenter har minskat stadigt det senaste decenniet, och har sjunkit med 32 procent sedan toppnoteringen 2005. Ekonomisk kris, minskade födelsetal och emigration är viktiga orsaker till den krympande studentpopula-

[59] Lettland har cirka 2 miljoner invånare.

tionen. Knappt hälften (47 procent) av studenterna vid de statliga lärosätena betalade studieavgifter.[60] Vid de statliga lärosätena varierade studieavgifterna (2013/2014) för studier på kandidatnivå mellan 880 euro och 5 200 euro per läsår. Studier på masternivå, eller längre professionsprogram kan kosta mer än så.[61] Vid de privata lärosätena betalar alla studenter studieavgifter, antingen ur ”egen” ficka eller genom lärosätenas egna stipendiefonder.

Behörighet

Allmän behörighet har alla med en examen från gymnasieskolans allmänna program. De som gått ett treårigt yrkesinriktat program kan få behörighet genom att gå ett fjärde kompletterande år.

I gymnasiet utvärderas och betygssätts eleverna terminsvis på en tiogradig betygsskala. I slutet av det sista året hålls nationella examensprov. För att få en gymnasieexamen måste eleverna få godkänt i samtliga ämnen (som är minst 12) och klara nationella examensprov i minst fyra olika ämnen.[62] Enligt lagstiftningen måste alla skriva prov i lettiska språket, matematik och ett av de utländska språk som ingått i utbildningen. När det gäller det fjärde provet kan eleverna välja mellan ämnena Lettisk- och världshistoria, kemi, biologi och fysik. Lettland kommer troligen att införa ett femte obligatoriskt eller valbart nationellt examensprov inom en snar framtid.

De nationella proven utformas, administreras och rättas av Lettlands nationella centrum för utbildning (VISC). Proven skrivs vid samma tidpunkt i hela landet. Det finns även ytterligare prov som utformats av VISC, men som administreras och rättas av varje skola. Rättningsmallar tillhandahålls dock av VISC.

[60] www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-in-latvia_9789264250628-en#page240
[61] bnn-news.com/higher-education-in-latvia-can-cost-up-to-eur-62-500-150113
[62] Alla gymnasieprogram har åtta obligatoriska ämnen: Lettiska språket, lettisk litteratur, första utländskt språk, andra utländskt språk, matematik, historia, fysik, gymnastik, och informatik.

Tabell 2 De nationella proven i Lettland

Nationella prov (obligatoriska)	Nationella prov (valbara)	Nationellt utformade prov (administrerade och rättade vid varje skola)
Lettiska språket	Lettisk historia och världshistoria	Informatik
Matematik	Kemi	Geografi
Utländskt språk (engelska, tyska, franska, ryska)	Biologi	Ekonomi
	Fysik	Ryska språket och rysk litteratur, i minoritetsskolor

Urval

Staten finansierar ett begränsat antal platser på de statliga lärosätena, som i den mån infrastruktur och kvalitet tillåter kan anta ytterligare betalande studenter. Antagningen till de statligt finansierade platserna sker i ett konkurrensförfarande som är i princip helt och hållet baserat på de sökandes studiemeriter.

Staten sätter ramar för antagning och urval, men lärosätena har inom dessa ramar frihet att utforma kriterier- och procedurer. Grunden i det lettiska urvalssystemet utgörs av de nationella examensproven för gymnasieskolan (se ovan). Minst två av de nationella proven måste användas som urvalsgrund. Lärosätena kan själva välja vilka av de nationella proven som ska ingå i urvalsproceduren och vilken vikt de olika proven ska ha. På så sätt kan de anpassa urvalsprocedurerna efter den aktuella utbildningens profil. Lärosätena är också fria att ha ytterligare urvalsinstrument utöver de nationella proven, som exempelvis egna urvalstester, intervjuer och så vidare. Minst fem månader innan antagningsomgången börjar måste lärosätena meddela vilka nationella prov som kommer att ingå i urvalet, samt vilka ytterligare kriterier som kommer att användas.

Konkurrenssituationen skiljer sig åt ganska mycket mellan olika utbildningar. På vissa populära utbildningar med få statligt finansierade platser är tröskeln mycket hög för att få komma in utan att betala. I andra fall räcker det med tämligen mediokra resultat för att få tillträde till en statligt finansierad plats. För att säkerställa att bara högpresterande studenter innehar de statligt finansierade platserna har vissa lärosäten på eget initiativ infört s.k. rotationssystem som baseras på de examinationer som görs termins- eller läsårsvis. Enligt detta system kan studenter som betalar avgift efterhand få tillträde

till en statligt finansierad plats under förutsättning att de presterar bättre på dessa examensprov än de som initialt hade dessa platser.

Exempel på urvalsprocedurer

Riga Stradins university

För att bli behörig till läkarprogrammet vid Stradins universitetet i Riga krävs godkänt nationellt prov i lettiska, ett utländskt språk[63] samt kemi *eller* biologi. Om, vilket oftast är fallet, antalet sökande överstiger antalet platser, sker ett urval på basis av de sökandes resultat på ett lämplighetstest som arrangeras av universitetet (OSPPP)[64], samt gymnasieexamensprovresultaten i kemi och biologi. OSPPP resultatet väger 15 procent, och kemi/biologiprovsresultaten väger 85 procent. Vid lika poäng avgör i första hand examensprovresultatet i lettiska, och i andra hand examensprovresultatet i utländskt språk.

För att bli behörig till programmet i politik och politisk kommunikation vid samma universitet måste de sökande ha godkänt provresultat i lettiska samt i utländskt språk. Urvalet av de sökande sker med ett särskilt inträdesprov. Vid lika resultat på inträdesprovet avgör i första hand resultatet från nationella provet i utländskt språk, och i andra hand genomsnittsbetyget från gymnasiet.

University of Latvia

För att bli behörig till Computer science-programmet vid University of Latvia krävs godkänt nationellt prov i lettiska och i matematik. Vid konkurrens om platserna sker urvalet enligt följande. Det nationella provet i olika ämnen ges olika vikt, som sedan multipliceras med de sökandes resultat på respektive prov. Exempelvis har i årets omgång proven lettiska och matematik vikten 3,5. I urvalet ges också särskilt företräde till sökande med topplaceringar i olika matematiktävlingar (matematikolympiaden).

[63] Kan ersättas av godkänt språktest från vissa ackrediterade institut.
[64] OSPPP (objektīvi strukturizētais profesionālās piemērotības pārbaudījums)

Dauvgavpils universitet

För biologiprogrammet vid Dauvgavpils universitet krävs nationellt prov i lettiska och i utländskt språk. I urvalet ges extra poäng till de som har godkänt resultat från nationella proven i biologi och kemi.

Stockholms Handelshögskola Riga-campus (SSE Riga)

Stockholms Handelshögskola i Riga använder sig av en trestegs urvalsprocess. Första steget handlar i princip om allmän behörighet, och för de lettiska studenterna gäller då godkänt resultat från de nationella proven i matematik och engelska. I steg två genomgår de sökande Handelshögskolans eget urvalsprov som består av en matematikdel, en engelskadel och en del som mäter logiskt tänkande. De drygt 200 bästa på provet kallas till intervju, och ett antal av dessa antas.

Breddad rekrytering

Jämfört med andra europeiska länder har Lettland en ganska kraftig snedrekrytering till högre utbildning. Barn vars föräldrar har låg utbildning och låg yrkesstatus är kraftigt underrepresenterade i studentpopulationen.[65] [66]

Som beskrivits ovan är det Lettiska systemet i princip helt och hållet meritbaserat och bygger på gymnasieresultaten. Det finns inget utvecklat system med alternativa tillträdesvägar.

OECD och Världsbanken har i olika rapporter dragit slutsatsen att det meritbaserade antagningssystemet i kombination med den tvådelade finansieringen av studieplatser är en viktig orsak till snedrekryteringen. De statligt finansierade platserna reserveras som beskrivits till de studenter som har bäst resultat på examensproven från gymnasiet. Eftersom studieresultat delvis tycks hänga samman med socioekonomisk bakgrund gynnar detta system personer som kommer från socioekonomiskt goda förhållanden. OECD och Världsbanken har mot bakgrund av detta uppmanat Lettland att se

[65] www.pef.uni-lj.si/fileadmin/Datoteke/Mednarodna/conference/wher/after/wolter.pdf
[66] www.eurostudent.eu/download_files/documents/Evolving_Diversity.pdf

över antagningssystemet och finansieringssystemet så att lovande studenter från ”ogynnsamma” förhållanden också får tillträde till fria studieplatser.[67] [68]

Även om det finns en viss medvetenhet om att snedrekrytering existerar, och det numera finns officiella mål om en mer socialt inkluderande högre utbildning finns inga stora planer på att ändra i tillträdessystemet för att bredda rekryteringen. Av tradition ser man (som i många andra östeuropeiska länder) ett helt meritbaserat system som det mest rättvisa och korrekta sättet att anta studenter, och att välja ut de som ska få finansiellt stöd. Universiteten förväntas heller inte spela någon aktiv roll när det gäller att öka den sociala mobiliteten.

Det finns förvisso tankar om att bredda tillträdet, men det handlar kanske snarare om att stödja ekonomiskt svaga individer att kunna ta platser än att ändra i själva grunden till antagningssystemet. I vissa fall kan lärosätena hjälpa ekonomiskt svaga stundeter med avgiftsreduceringar, eller erbjuda vissa stödåtgärder under själva studierna. Det förekommer att vissa sökande ges förtur till studieplatser, men dessa förtursplatser vänder sig snarare till särskilt duktiga studenter, studenter vars familjemedlemmar läser vid lärosätet, eller studenter som under studierna gjort särskilda insatser för lärosätet.[69]

Vad som däremot diskuteras i något större utsträckning är gymnasievalets och gymnasiekvalitetens betydelse för snedrekrytering till högre studier. Ett problem tycks vara att alltför många elever väljer fel ämnen i gymnasiet, så att deras möjligheter till högre studier begränsas. Statistik visar exempelvis att bara 8 procent av alla sistaårselever på gymnasiet skrev det nationella provet i kemi, och bara 5 procent skrev provet i fysik (siffror från 2015). Till följd av detta sjösätts nu olika projekt för att få fler att läsa och göra proven i dessa ämnen.[70]

[67] www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/09/24/world-bank-proposes-a-new-higher-education-financing-model-for-latvia
[68] OECD (2016) Education in Latvia.
[69] Eggins, Heather ”Questions of Acces” i Eggins (2014) ed, Drivers and Barriers to Achieving Quality in Higher Education.
[70] OECD (2016) Education in Latvia

Källor

Övergripande information om Lettlands utbildnings- och tillträdessystem har hämtats från Departementet för utbildning och vetenskap, Eurydice, OECD:s Education at a Glance och OECD:s rapport Education in Latvia från 2016. Detaljuppgifter om de olika lärosätenas behörighets- och urvalssystem har hämtats från deras webbplatser och genom kontakt med deras antagningsenheter (mejl eller telefon).

I övrigt gäller de källhänvisningar som ges i fotnoterna.

Tillträdessystemet i Nya Zeeland

Struktur för högre utbildning

Det nationella systemet för högre utbildning i Nya Zeeland utgörs av åtta universitet, 20 statligt ägda tekniska högskolor/yrkeshögskolor, tre så kallade *Wãnangas* (Maoriska centra för högre utbildning) och 40 organisationer/centra för nära utbildningssamverkan mellan universitet/högskolor och industrin. Landet har även ett stort antal privata utbildningsaktörer som bland annat bedriver språkutbildning samt ett antal myndigheter som bedriver utbildning inom sitt verksamhetsområde, exempelvis landets poliskår och landets armé[71] [72]. Samtliga verkar i en decentraliserad miljö där universitet och övriga aktörer har stor autonomi både vad gäller styrning och förvaltning. Högre utbildning är avgiftsbelagd och landet är globalt sett mycket framgångsrikt med att attrahera internationella studenter till landets universitet och högskolor. Högre utbildning är verksamma under följande lagar/förordningar:

[71] www.whed.net/home.php
[72] www.universitiesnz.ac.nz/

1. New Zealand Teachers Council Rules (2004)
2. Modern Apprenticeship Training Act (2000)
3. Industry Training Act (1992)
4. Education Act (2003) (1989)

Högre studier på grundläggande nivå (*Level 7, ISCED*) kan leda till kandidatexamen, examensbevis från yrkesutbildning som genomförts genom lärlingskap, verksamhetsförlagd utbildning och/eller genom kurser (*Graduate Certificates*), samt examensbevis från yrkesutbildning med krav på minst ett års heltidsstudier (*Graduate Diploma*). Vid samtliga universitet erbjuds möjlighet att läsa till alla tre examenstyperna medan möjligheten finns men är begränsade vid tekniska högskolor/yrkeshögskolor, Wānangas och privat utbildningsaktörer.

En kandidatexamen (*Bachelor's Degree*) omfattar normalt tre års heltidsstudier. Samtidigt kräver en del yrkesutbildningar inom exempelvis teknik, vård och hälsa samt juridik ytterligare akademiska studier för att uppnå en *Bachelor's Degree*. För dessa utbildningar används examensbevisen *Graduate Certificate* och *Graduate Diploma* då de skapar utrymme för de vidare studier på avancerad nivå som behövs. Kandidatexamen är i dessa fall förkunskapskrav för att bli behörig att studera mot examensbevisen *Graduate Certificate* och *Graduate Diploma*. Det finns dock möjlighet att få tillträde till dessa utbildningar genom att validera relevant praktisk kompetens och utbildning.

Vid de tekniska högskolorna/yrkeshögskolorna, *Wānangas*, industrinära organisationer/centra för utbildningssamverkan och privata utbildningsaktörer ges utbildning på högskolenivå utan samverkan med universiteten. Dessa utbildningar handlar oftast om teknisk- eller annan mer renodlad yrkesutbildning och kan leda till en yrkesinriktad examen eller en examen med inriktning mot ett tillämpat ämne. Vanligast är examina i form av examensbevis *Graduate Certificate* och *Graduate Diploma*. Samtliga kurser som är godkända att ingå i dessa examina listas i *New Zealand Qualifications Framework*[73].

[73] www.nzqa.govt.nz/studying-in-new-zealand/understand-nz-quals/

Behörighet

Grundläggande behörighet

Det finns flera sätt att skaffa sig grundläggande behörighet till universitetsstudier, det så kallade *University Entrance (UE)*. Det vanligaste sättet är genom gymnasiestudier som leder till ett slutbetyg (*Recognised Secondary School Certificate*) som motsvarar ett nationellt utbildningscertifikat (*National Certificate of Educational Achievement, NCEA*)[74] om minst 80 poäng varav minst 60 poäng på nivå 3. Minst 42 poäng av de krävda 60 poängen på nivå 3 ska utgöras av olika fördjupade ämnesstudier – tre ämnen om 14 poäng vardera[75]. Vilka ämnen som godkänns redogörs av NCEA i aktuell lista[76]. NCEA har tre nivåer och där varje nivås certifikat kräver en viss mängd godkända poäng. Poängen är kopp-lade till olika standarder som representerar förväntade uppnådda kunskaper och förmågor för olika ämnen. Normalt kan certifikat nivå 1 uppnås under det första året av studier på gymnasienivå, certifikat nivå 2 under det andra året och certifikat nivå 3 under det tredje året[77]. Krav finns också på att sökande ska ha tillräckliga kunskaper i matematik, statistik och sannolikhetslära om minst 10 poäng nivå 1, samt läs- och skrivkunnighet i engelska (eller Te Reo Māori) om minst tio poäng nivå 2.

Grundläggande behörighet kan också fås genom att ha äldre betyg i form av *New Zealand Bursary A or B*, *Cambridge International Examination (CIE)* eller en *International Baccalaureate (IB)*. Även studenter som är under 20 år och som har mycket goda studieresultat på nivå 2 kan få tillträde till universiteten genom *Discretionary Entrance* som dock inte ger ett generellt tillträde utan ger tillträde enbart till den utbildning som ansökan avser.

Det finns särskilda möjligheter för inhemska studenter som är över 20 år och som inte har de formella akademiska kvalifikationerna att ansöka om tillträde till universitetsstudier genom *Special Admission* med individuell bedömning/validering av erfarenheter och utbildning. Varje lärosäte utformar själv hur antagningsprocessen ser ut.

[74] www.whed.net/home.php
[75] www.nzqa.govt.nz/qualifications-standards/awards/university-entrance/
[76] www.nzqa.govt.nz/qualifications-standards/awards/university-entrance/approved-subjects/
[77] www.epnuffic.nl/en/publications/find-a-publication/education-system-new-zealand.pdf

För de studenter som inte erhåller grundläggande behörighet, men som har minst 11 års utbildning samt godkänt IELTS eller TOEFL-test, erbjuder de flesta universitet ett basår. Basåret kan omfatta mellan 20–52 veckors heltidsstudier beroende på behovet av komplettering men innehåller alltid en del engelska ofta i kombination med studier i naturvetenskap, bokföring, ekonomi och musik.

Om en sökande får avslag på ansökan om *University Entrance (UE)* är det möjligt att överklaga hos *New Zealand Qualifications Authority (NZQA)*[78].

Särskild behörighet

För att få tillträde till utbildning som leder till kandidatnivå krävs att den sökande, förutom att uppfylla krav ställda för grundläggande behörighet, också uppfyller de särskilda krav som respektive utbildning ställer. De särskilda kraven varierar mellan lärosäte och utbildning och kan handla om krav på ytterligare akademiska meriter genom att ha läst vissa specifika ämnen, krav att inkomma med arbetsprover/portfolio eller krav på intervjuer. Ett exempel på hur detta kan se ut är från *Auckland University of Technology* som har cirka 4 000 studenter. Här ställs en rad olika typer av behörighetskrav[79] exempelvis att en särskild typ av examen ska vara tagen, att specifika kurser ska vara tagna (anges ibland i form av grupperad ämneslista), krav på minimibetyg, och andra specifika krav som att den sökande har fått klartecken från polismyndigheten och att den sökande har körkort. Ett annat exempel är från *University of Auckland* som är landets största och bredaste universitet med drygt 40 000 studenter. Här använder man sig av ”*Rank score*” för att fånga in den särskilda behörighet som krävs för de olika utbildningarna[80]. *Rank score* beräknas ut från de resultat den sökande har från sitt trettonde utbildningsår. En del utbildningar har till det ytterligare krav på att den sökande ska ha läst ett visst antal poäng inom särskilda ämnen. Dessa finns i form av två listor en som är

[78] www.nzqa.govt.nz/qualifications-standards/awards/university-entrance/appeal-process/
[79] www.aut.ac.nz/_media/intranet/pdfs/services-and-operations/academic-quality-office/academic-calen-dar-2016/GAR-Schedule-2-Part-B_Academic-Calendar-2016.pdf
[80] www.auckland.ac.nz/en/study/applications-and-admissions/entry-requirements/undergraduate-entry-requirements/new-zealand-secondary-school-applicants/national-certification-educational-achievement.html

mer humanistisk/samhällsvetenskapligt orienterad *(Classical Studies*, *English*, *Geography*, *History*, *History of Art*, *Te Reo Māori or Te Reo Rangatira)* och en som är mer naturvetenskapligt/tekniskt orienterad *(Accounting*, *Biology*, *Calculus*, *Chemistry*, *Economics*, *Mathematics (Mathematics cannot be used in combination with Calculus and/or Statistics*, *Physics*, *Statistics)*.

Urval

Alla behöriga sökande har som utgångspunkt en plats men det finns möjlighet för lärosätena att begränsa intagen. Genom *Education Act (2003, 1989)* har lärosätena möjlighet att på grunder såsom personalbrist, brist på boende eller utrustning/infrastruktur begränsa antalet antagna studenter ett visst år. Lärosätena måste också anpassa antalet studenter som registreras på olika utbildningar efter diverse myndighetsbeslut och policys som bidrar till att begränsa antalet tillgängliga utbildningsplatser för inhemska studenter. Varje lärosäte ansvarar själv för sin antagning och uppfattas av författaren lägga ner mycket arbete på att redovisa såväl ansökningsprocess, tillträdeskrav och urvalskriterier för sina utbildningar.

I lägen där antal platser är färre än antal behöriga sökande kan ett *Rank score* användas som urvalsverktyg[81]. *Rank score* är vad här framkommit beräknat utifrån den sökandes resultat det trettonde utbildningsåret (exempelvis resultat från NCEA, CIE eller IB) och ju högre akademiska meriter desto större chans att den sökande erbjuds en plats.

För utbildningar som använder sig av arbetsprover/portfolio eller intervjuer görs urvalet med hjälp av en expertgrupp vid lärosätet som bedömer de sökandes ansökningar. I den detaljerade listan över särskilda behörighetskrav för tillträde till utbildningar vid *Auckland University of Technology* som refereras till ovan anges också hur urval sker. Ganska ofta och för olika typer av utbildningar, åtminstone i jämförelse med den bild författaren har av situationen i Sverige, anges intervjuer som ett urvalsverktyg.

[81] www.nzqa.govt.nz/qualifications-standards/qualifications/ncea/understanding-ncea/using-ncea-after-leaving-school/

Breddad rekrytering

Det tydligaste och mest omfattande initiativet för att bredda rekryteringen till högre utbildning är kopplat till landets Maori- och Pacific-minoriteter. Här har man under lång tid utvecklat vägar och stödinsatser som i dag sträcker sig upp till utbildning på forskarnivå och rekrytering av forskarutbildad personal.[82] Förra året antogs en ny strategisk plan *Te Kāhui Amokura Strategic Work Plan* som identifierar prioriterade utvecklingsområden[83]. Ett annat exempel på aktuellt initiativ som har förväntningar på sig att bidra till en breddad rekrytering är ett webbaserat verktyg där studenter får hjälp med att tydliggöra de faktiska möjligheter till utbildning som finns och på så sätt motivera individen att försöka skaffa sig den utbildning de önskar.[84]

Pågående diskussioner

Nyligen har röster höjts för att högre utbildning ska vara gratis för landets invånare.[85] [86] *The Productivity Commission* som är en fristående utredargrupp som tar sig an olika uppdrag från den nya zeeländska regeringen har under våren 2016 samlat in underlag brett. Till hjälp för de som vill delta har gruppen tagit fram en rapport där aktuella frågor och förhållanden belysts[87]. En historisk översikt över genomförda reformer för högre utbildning i landet hittades också[88].

New Zealand Qualifications Aouthority (NZQA) har det övergripande ansvaret för att se till att de förkunskapskrav som ställs för tillträde till högre utbildning är relevanta, aktuella och möjliga för blivande studenter att uppnå[89]. Under 2016 arbetar myndigheten med en översyn och en slutrapport förväntas komma i slutet av året.

---

[82] www.universitiesnz.ac.nz/node/811
[83] www.universitiesnz.ac.nz/files/FINAL%20201511%20TKA%20Work%20Plan%20Summary%20-%20Fi%20Contact%20Details.pdf
[84] www.universitiesnz.ac.nz/node/868
[85] www.stuff.co.nz/national/politics/76406825/Labour-planning-cuts-to-tertiary-education-fees
[86] www.universitiesnz.ac.nz/node/853
[87] www.productivity.govt.nz/sites/default/files/tertiary-education-issues-paper.pdf
[88] www.productivity.govt.nz/sites/default/files/nzpc-rn-2016-1-history-of-tertiary-education-reforms.pdf
[89] www.nzqa.govt.nz/qualifications-standards/awards/university-entrance/review-of-university-entrance-requirements-2016/

Källor

Övergripande information om Nya Zeelands utbildnings- och tillträdessystem har hämtats från *World Higher Education Database (WHED)*, OECD och från den rektorskommitté som samlar frågor som rör de åtta universiteten i landet, *The New Zealand Vice-Chancellors' Committee website*. Information om behörigheter och urval har hämtats från lärosätenas egna webbplatser och från *New Zealand Qualification Authority (NZQA)*.

I övriga delar hänvisas till de fotnoter som finns angivna i texten.

Tillträdessystemet i Österrike

Struktur för högre utbildning

Österrikes första universitet (Wien) etablerades redan 1365. Fram till 1993 var statliga universitet de enda utbildningsinstitutionerna i den tertiära sektorn, men numera finns förutom de statliga universiteten också privata universitet (sedan 1999), fackhögskolor (sedan 1993) samt lärarhögskolor (sedan 2007).[90]

De statliga universiteten (22 st.) ger utbildning på kandidat-, master- och forskarutbildningsnivå. Det finns både ”klassiska” universitet med ämnesmässig bred, och universitet specialiserade på särskilda områden som medicin, teknik, naturvetenskap eller ekonomi. Vinterterminen 2015 var 310 000 studenter registrerade vid något av de statliga universiteten.[91] De privata universiteten ger också utbildning på kandidat-, master- och forskarutbildningsnivå, och vissa av dem är inriktade på särskilda områden som exempelvis design eller teologi. De privata universiteten hade 10 000 registrerade studenter vinterterminen 2015.

De statliga universiteten sorterar under det federala departementet för vetenskap, forskning och ekonomi (*Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft*). Universiteten har stor autonomi att organisera utbildning och disponera det federala anslaget, men ingår treåriga så kallade *performance agreements* med departe-

[90] Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft: Higher Education in Austria
[91] Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Datawarehouse oravm13.noc-sci-ence.at/apex/f?p=103:6:::NO::P6_OPEN:N

mentet som specificerar vilka verksamhetsmål lärosätena ska uppnå. De privata universiteten sorterar under myndigheten för kvalitetssäkring och ackreditering *(Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria- AQ Austria)*, och måste vara ackrediterade av myndigheten för att få utfärda examen.

Sedan 1993 ingår också fackhögskolorna (*Fachhochschulen*) i den tertiära sektorn. I dag finns ett tjugotal fackhögskolor som tillsammans erbjuder cirka 600 utbildningsprogram inom ekonomi, teknik, IT, media, samhällsvetenskap, design, säkerhet, hälsovetenskap med mera på kandidat- och masternivå. Fackhögskolorna hade 48 000 studenter vinterterminen 2015. De flesta fackhögskolor är juridiskt sett privata skolor, men finansieras huvudsakligen med offentliga medel. Utbildningen vid fackhögskolorna är vetenskapligt baserad, men också tydligt yrkesinriktad och praktiskt fokuserad. Studierna är vanligen mer strukturerade än en typisk universitetsutbildning, med mer schemalagd undervisning.[92]

De 17 lärarhögskolorna (*Pädagogische Hochschulen*) utbildar lärare för grundskolan, specialskolan, och det yrkesförberedande året, och hade 8 000 studenter vinterterminen 2015. Utbildning ges på kandidatnivå, men ett fåtal lärarhögskolor får i samarbete med universitet ge masterutbildningar. Lärarhögskolornas autonomi när det gäller organisation, utbildningsinnehåll och antagning är mer begränsad än för universiteten och fackhögskolorna. Lärarhögskolorna sorterar under utbildningsdepartmentet (*Bundesministerium für Bildung und Frauen, BMBF*).

Deltagande i högre utbildning

Vinterterminen 2015 studerade cirka 380 000 personer inom någon av de fyra olika typerna av högre utbildning. De flesta av dessa, 310 000, studerade vid de statliga universiteten. Fackhögskolorna har 48 000 studenter, de privata universiteten 10 000 studenter och lärarhögskolorna 8 000 studenter.[93]

Traditionellt har landet haft ett relativt lågt deltagande i tertiär utbildning jämfört med andra OECD-länder. Andelen unga vuxna

[92] www.fhv.at/fhv-an-option-for-me/applied-science-university-or-university
[93] Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Datawarehouse oravm13.noc-sci-ence.at/apex/f?p=103:6:::NO::P6_OPEN:N

(25–34 åringar) med högre utbildning har dock ökat på senare år; från 31 procent 2005 till 39 procent 2015. Andelen är dock fortfarande lägre än genomsnittet i OECD (42 procent).[94]

Enligt OECD:s *Education at a glance* 2014 har var femte ung vuxen österrikare en högre utbildning än sina föräldrar.[95] Detta är en förhållandevis låg siffra.

Studieavgifter

Österrike har studieavgifter för högre studier, men tillämpar flera undantag. EU/EEA-medborgare betalar i princip inte för studier på statliga universitet eller på lärarhögskolorna, förutom om den stipulerade studietiden överskrids med mer än två terminer. Då betalas en avgift på cirka 360 euro per termin. Tredjelandsstudenter betalar 730 euro per termin oavsett. Fackhögskolorna får, men måste inte, ta ut en studieavgift på 360 euro per termin. De privata universiteten avgör själva om de ska ta ut avgifter och avgiftens storlek.

Innan högskolan – kort om utbildningssystemet som helhet

För att förstå de Österrikiska reglerna för tillträde till högre utbildning behövs en kort beskrivning av utbildningssystemet som helhet.[96]

Den obligatoriska skolan sträcker sig från 6 till 15 års ålder. Skolgången inleds med fyra års folkskola (*Volksschule*/*Primary school*). Redan vid tio års ålder väljer eleverna sedan om de vill fortsätta i sekundärskolan på ett ”akademiskt” spår eller ett ”yrkesinriktat” spår. Det akademiska spåret utgörs av en åttaårig utbildning (*Allgemeinbildende höhere Schulen*) – som är uppdelad i ett lägre stadium (*unterstufe*) mellan 11 och 14 års ålder, och ett högre stadium (*oberstufe*) mellan 15 och 18 års ålder. Skolgången avslutas med ett examensprov (*Reifeprufung*).

Det yrkesinriktade spåret inleds med *Neue Mittelschule* mellan 10 och 14 år, och därefter finns en rad möjligheter att vidareutbilda sig till olika yrken och inom olika näringsgrenar inom ramen för

[94] OECD Education at a Glance 2015.
[95] OECD Education at a Glance 2014.
[96] För en grafisk presentation av det Österrikiska utbildningssystemet: www.bildungssystem.at/en/

sekundärskolans senare år. Det går att flytta mellan det yrkesinriktade och det akademiska spåret, i stort sett när som helst, om betygen är tillräckligt bra. Vissa av de längre, yrkesinriktade utbildningarna inom sekundärskolan (*Berufsbildende höhere Schule*) leder till generell fackhögskolebehörighet och universitetbehörighet.

Faktum är att de yrkesinriktade utbildningarna är en viktig del av det Österrikiska utbildningssystemet. 80 procent av de som deltog i sekundärskolans senare år gjorde det inom ramen för en yrkesutbildning av något slag.[97]

Behörighet

Det finns olika sätt att bli behörig till högre utbildning i Österrike. Det enskilt vanligaste sättet att få allmän behörighet till högre utbildning (*Allgemeine Universitätsreife*) är genom examen från sekundärskolans akademiska spår (*Allgemeinbildende höhere Schulen-AHS*). Denna examen fås genom ett examensprov (*Reifeprüfung*), som i dagligt tal kallas Matura. Den består av tre till fyra skriftliga delprov, och tre till fyra muntliga delar. Alla måste göra skriftliga prov i tyska språket, matematik och något av språken engelska, franska, spanska eller italienska. Betygsystemet är femgradigt. Maturan är sedan 2015 centraliserad. Alla prov/delprov genomförs samtidigt i hela landet, och rättas/bedöms av en extern examinator med hjälp av en bedömarkommitté. Den som inte klarar Maturan har möjlighet att försöka igen.

En examen från de femåriga yrkesinriktade sekundärutbildningarna i årskurserna 9–13 (*Berufsbildende höhere Schule-BHS*) ger också behörighet till högre utbildning. Även här utges examen via examensprov/matura.

Studier vid en post-sekundär utbildningsinstitution (*Inländische postsekundäre Bildungseinrichtung*) motsvarande 180 ECTS ger också allmän behörighet för högre utbildning.

Det finns också flera möjligheter att bli behörig via särskilda kompletterande prov.

[97] OECD (2016), ”Austria”, in Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

- Dels finns det en så kallad *Externistenreifeprüfung* som är ett prov för att få en examen från/motsvarande *Allgemeinbildende höhere Schulen (AHS)*. Provet skrivs dels av personer som hoppat av gymnasiet, dels av personer som gått en skola som inte följt den nationella läroplanen. I den senare gruppen finns exempelvis Montessorielever och barn till diplomaterna i Wien som gått på olika internationella skolor. De som skriver provet räknas som ”externa” studenter, därav namnet.
- De som har en genomgått en lärlingsutbildning inom ramen för sekundärskolan (*Berufsschule und Lehre*) kan bli behöriga för universitetsstudier genom att skriva ett särskilt test, ett så kallat *Berufsreifeprüfung*.
- För de som inte formellt kvalificerat sig för högre studier via någon av vägarna av ovan finns också möjlighet att bli behörig via ett särskilt prov, *Studienberechtigungsprüfung*. Dessa test ger dock bara tillträde till utbildningar inom ett specifikt ämnesområde. För att få göra dessa måste man ha fyllt 20 år och ens utbildning måste gå ”avsevärt utöver” den obligatoriska skolan. Man ansöker om att få göra provet hos respektive lärosäte. Provet består vanligen av fem delar; en uppsats i något allmänt ämne; två eller tre prov som lärosätet bestämmer där den sökande måste demonstrera vissa kunskaper av vikt för de sökta programmen, och två eller tre prov som den sökande väljer (men de ska vanligen vara inom den tilltänkta utbildningens ämnesområde).

I undantagsfall kan personer med ”lärlingsutbildning” yrkesutbildning men utan Berufsreifeprüfung eller Studienberechtigungsprüfung antas till högre utbildning vid fackhögskolor och universitet. Det är inte alls utbrett och varje lärosäte beslutar hur de ska validera kunskaperna.

När det gäller konstnärliga utbildningar och idrottsinriktade utbildningar krävs ofta särskilda test eller intyg om att man besitter vissa relevanta färdigheter. För tillträde till studier på en lärarhögskola krävs förutom allmän behörighet också godkänt lämplighetstest. För behörighet till fackhögskolorna gäller de allmänna kraven som beskrivits ovan. Men det är också möjligt att bli behörig via vissa relevanta yrkeserfarenheter eller yrkesutbildningar. Detta avgörs av varje institution.

Det österrikiska utbildningssystemet är diversifierat och stratifierat, där eleverna väljer eller kommer in på olika spår redan som tioåringar. De särskilda behörighetsprov som finns utgör en andra chans för de som inte valde det akademiska spåret som 10-åringar men som senare i livet vill genomgå högre utbildning. Som framgår i tabellen nedan är det cirka 5 procent (1 900 st.) av de inhemska nyregistrerade universitetsstudenterna som blir behöriga på detta sätt, och lite drygt 10 procent av nybörjarstudenterna vid fackhögskolorna (1 800 st.).

Tabell 3 Antal nybörjarstudenter* på program vid universitet

(studieåret 2014/ 2015) respektive fack-högskolor (vinterterminen 2015) efter behörighetsform (avrundade siffror)

Behörighetsform	Universitet	Fackhögskolor
AHS-Matura	14 700	5 600
BHS-Matura**	10 500	8 100
Särskilda behörighetsprov***	1 600	1 700
Inhemsk post-sekundär utbildning	1 300	100
Övrigt	150	1 100
Totalt inhemska nybörjare	**28 250**	**16 600**
Utländska behörigheter	15 700	2 600
Totalt antal nybörjare	**43 950**	**19 200**

Källa: Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Statistiches Tachenbuch. Bearbetade siffror. *=Ordentliche Studienanfänger; **Inklusive Höhere Schulen der Lehrer und Erzierbildung; ***De särskilda behörighetsproven är Berufsreifeprüfung, Studienberechtigungsprüfungen samt Externistenreifeprüfung. Dessa beskrivs närmare i texten ovan.

Urval

Historiskt sett har Österrike tillämpat i princip fritt tillträde till universiteten för de som uppfyller behörighetskraven. Medan fackhögskolor och lärarhögskolor har haft ett reglerat tillträde/urval, har universiteten – med undantag för konstnärliga- och idrottsutbildningar – varit ålagda att anta alla som uppfyller de formella behörighetskraven. Vem som helst som uppfyllde behörighetskraven kunde länge påbörja i stort sett vilken utbildning som helst, och hur många utbildningar som helst på vilket universitet som helst.

Under de senaste åren har den federala regeringen begränsat antal studieplatser vid vissa av universitetens utbildningsprogram.[98] I en första omgång (2005/2006) begränsades tillträdet till utbildningar i medicin (läkarprogrammen), odontologi och psykologi. I en andra omgång begränsades också antalet platser på särskilt populära utbildningar, utbildningar med särskilt högt söktryck. För närvarande gäller detta program inom kommunikationsvetenskap, arkitektur, datavetenskap, biologi, farmaci, och ekonomi. Antalet studieplatser på dessa program på nationell nivå bestäms av regeringen, och sedan fördelas platserna mellan universiteten inom ramen för förhandlingarna av de så kallade *performance agreements*.

I de fall där antalet sökande överstiger antalet tillgängliga platser, är universiteten fria att sätta sina egna urvalskriterier och ordna med sina egna urvalsprocedurer.[99]

Exempel på urvalsprocedurer

Generellt kan man säga att betygen från sekundärskolan (”gymnasiet”) inte spelar någon roll varken för behörighet eller för urval. Alla som har en examen blir behöriga, och provresultat och betyg används inte för rangordning av sökande i de fall där det är aktuellt. Att så är fallet kan bero på att det är svårt att jämföra betyg mellan olika skolor, vilket i sin tur beror på att det österrikiska skolsystemet är diversifierat med flera olika skoltyper, och att examensproven hittills administrerats och rättats på varje skola.[100] Möjligen kan det faktum att Maturan numera (sedan 2015) är centraliserad ändra på detta.

I stället är det olika typer av kunskapstester, personlighetstester och intervjuer som används som urvalsinstrument. Här ges några exempel.

[98] Bakgrunden till dessa förändringar beskrivs närmare i avsnittet Pågående diskussioner.
[99] www.eurostudent.eu/download_files/members/Austria.pdf
[100] Intervju med Martin Unger, Institute of Advanced Studies, Wien.

Antagningsprov till läkarprogram

Medicinska universitetet i Graz har använt två olika varianter av urvalsprov till läkarprogrammet. 2005–2006 antogs alla sökande (över 1 000 sökande till 107 platser) preliminärt. Dessa fick läsa den första terminen i form av nätbaserad distansundervisning. I januari 2006 hölls sedan ett tvådagars urvalsprov för att välja ut de 107 som skulle få fortsätta. Dag ett utgjordes av ett multiple-choicetest av första terminens kursinnehåll. Dag två var ett multiple-choice test av studenternas kunskaper i naturvetenskapliga ämnen på gymnasienivå. För året 2006/2007 ändrades proceduren, till att bara innehålla en dags kunskapsprov av naturvetenskapliga ämnen på gymnasienivå. År 2010 lades ett test av de sökandes ”situational judgement” till. Testerna konstrueras av seniora universitetslärare och äger rum i juli varje år. De med bäst provresultat antas till utbildningen.

De medicinska universiteten i Innsbruck och Wien har valt att använda ett test som använts i Schweiz, (*EMS, Eignungstest fuŕ das Medizinstudium in der Schweiz)*. Testet består av nio delprov som bland annat behandlar grundläggande kunskaper i medicin och naturvetenskap, läsförståelse, tabell- och diagram, mönsterigenkänning, kvantitativa och formella problem, och förmåga att minnas fakta och figurer. Runt 15 000 personer gör något av de medicinska antagningsproven varje år.

Ur ett breddat rekryteringsperspektiv kan det vara intressant att redovisa några konsekvenser av testernas införande. När det gäller könsbalansen på de medicinska utbildningarna tycks testernas påverkan gå åt olika håll. Innan testerna fanns klarade kvinnorna studierna sämre än män och var mer benägna att hoppa av utbildningen i förtid. Efter testernas införande finns det ingen könsskillnad när det gäller studieavhopp. En slutsats man kan dra är att de särskilt utvalda kvinnorna och männen presterar lika på utbildningen.[101] [102] Å andra sidan hade kvinnor inledningsvis i genomsnitt sämre testresultat än män, vilket gjorde att andelen kvinnor som antogs till läkarutbildningen minskade efter det att testerna infördes. Intressant nog fanns denna könskillnad bara i Österrike och inte i Tyskland och Schweiz där

[101] www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3109/0142159X.2012.733835?needAccess=true
[102] journals.lww.com/academicmedicine/Abstract/2011/08000/Dropout_Rates_in_Medical_Students_at_One_School.29.aspx

identiska test används.[103] Könskillnaderna antogs av vissa bero på det österrikiska skolsystemet, men numera finns det nästan ingen könsbias i testresultaten.[104] Medicinska universitetet i Wien har infört en bestämmelse om att samma andel kvinnor som skriver provet ska få börja utbildningen. Detta har föranlett ett antal rättstvister om diskriminering.

För de medicinska utbildningarna tillämpar Österrike ett kvotsystem där en viss andel av studierplatserna reserveras för olika ”kontingenter”. 75 procent av platserna tilldelas sökande med österrikisk Matura. 20 procent tilldelas sökande från andra EU länder, och 5 procent av platserna reserveras för sökande utanför EU. De sökande rangordnas inom ramen för sin kontingent. Skälet till detta kvoteringssystem är att man ansåg det inhemska sjukvårssystemet vara i fara när en så stor andel av läkarstudenterna var utländska (tyska) som inte planerade att arbeta i Österrike. Detta kvotsystem är uppe för bedömning av EU-kommissionen. Österrike har hittills anmodats att vart femte år visa att faran för sjukvårssystemet verkligen föreligger.

Arkitektutbildningen vid Graz tekniska universitet

På arkitektutbildningen vid Graz tekniska universitet görs urvalet på basis av ett personligt brev (*letter of motivation*) samt ett särskilt urvalsprov. I det personliga brevet ska de sökande beskriva vad de förväntar sig av arkitektutbildningen samt vad de anser att arkitektur betyder för samhället eller kan betyda för samhället. I urvalsprovsdelen ska de sökande visa att de förstår och kan resonera kring ett urval av texter och bilder om arkitektur.[105] Provdeltagarna rangordnas av en kommitté och de bästa kommer in på utbildningen.

[103] Detta gäller EMS,Eignungstest für das Medizinstudium in der Schweiz.
[104] Intervju med Martin Unger.
[105] www.tugraz.at/en/studying-and-teaching/studying-at-tu-graz/registration-and-admission/admission-procedure/overview-admission-procedure/

Antagning till Fackhögskolor

Antalet studieplatser på fackhögskolornas olika utbildningar bestäms i det så kallade Fackhögskolerådet (*Fachhochschulrat*). Varje fackhögskola gör ett urval av studenter i de fall antalet sökande är större än antalet platser. Beslut om urval/antagning är ett mycket decentraliserat beslut. Ofta ligger det på en enskild programansvarig eller ett programråd för respektive program, och urvalsproceduren innehåller inte sällan möten mellan potentiella studenter och programansvariga.

Vid *barnmorskeutbildningen vid Fackhögskolan i Salzburg* får de sökande först genomgå ett skriftligt kunskapstest. De 100 främsta från detta skriftliga prov kallas till en personlig intervju, och i ett tredje steg väljs ungefär hälften av dessa ut för att träffa en bedömargrupp, som sedan avgör sedan vilka som får påbörja utbildningen.[106]

För utbildningen i *Software and information engineering på Fackhögskolan Vorarlberg* gör programledaren en intervju med alla sökande. Om antalet sökande är fler än antalet platser görs ett skriftligt prov där de sökande rangordnas. Intervju och provresultat vägs ihop till en samlad bedömning.[107]

Fackhögskolornas utbildningsprofil lockar ofta så kallade ”andra chans” studenter, studenter från studieovana hem, och från de yrkesinriktade sekundärskolespåren. Under perioden 2010–2013 hade fackhögskolorna enligt den utvecklingsplan som styr deras verksamhet ett särskilt uppdrag att se till att antalet studenter med migrantbakgrund skulle öka. Det fanns dock inget specificerat mål, ingen plan för uppföljning eller ingen koppling till anslagen från staten. I den plan som gäller fram till 2017/2018 finns en mindre utvärdering av målet. Utvärderingen konstaterar att antalet utländska studenter ökat och att målet därför är uppfyllt. Planen innehåller dock inget nytt mål för antalet studenter med migrantbakgrund.[108]

[106] www.fh-salzburg.ac.at/disziplinen/gesundheitswissenschaften/bachelor-hebammen/aufnahmeverfahren/
[107] www.fhv.at/fhv-studies/technology/software-information-engineering/applications-and-admissions/ap-plications-and-admissions-process
[108] E-postkorrespondens med Martin Unger.

Introduktionsfas som indirekt tillträdesreglering

För de utbildningar där tillträdet fortfarande är fritt har regeringen (2011) infört en obligatorisk introduktions- och orienteringsfas (*Studieneingangs- und Orientierungsphase*, *STEOP*) i utbildningens början.[109] STEOP omfattar vanligen delar av den första terminen (mellan 8 och 20 ECTS). Under perioden ges ett begränsat antal försök att ta tillräckligt många poäng, och de som misslyckas får inte fortsätta studierna. STEOP är alltså dels ett sätt för studenterna att pröva om man valt rätt utbildning, dels ett sätt att indirekt reglera tillträdet till högre utbildning. STEOP har fått kritik från studentorganisationer för att skapa orimlig stress och för att vara ett orättvist urvalsinstrument.

STEOP infördes först som en femårig försöksverksamhet. Efter en utvärdering beslutades vissa förändringar i bestämmelserna och att försöket ska fortsätta i åtminstone ytterligare fem år. Den utvärdering som gjordes visade att lärosätena implementerade bestämmelserna i olika grad. Vissa universitet har tolkat lagen som att den egentligen var till för Wiens stora universitet med högt söktryck och inte själva lagt så mycket energi på att genomföra den. En tanke med STEOP var att studieavhoppen skulle minska senare i utbildningsprogrammen, men detta har inte skett enligt utvärderingen.[110]

Pågående diskussioner

Frågan om tillträde till högre utbildning, och särskilt till universitetet, har starka ideologiska förtecken. Socialdemokrater och studentorganisationer är i princip för det fria tillträdet, medan konservativa och liberala partier länge velat reglera tillträdet. Under lång tid låg tillträdesfrågan orörd på politikernas bord. De nyligen genomförda reformerna (alltså de partiella begräsningarna av tillträdet) är akutåtgärder införda i en situation där hela systemet riskerade att braka samman på grund av högt söktryck från utländska studenter (framför allt tyska studenter) utan att finansieringen av utbildningarna kunde

[109] Obligatoriska introduktionsfaser har funnits sedan 1990-talet, men 2009 och 2011 preciserades vad de skulle innehålla samtidigt som man införde begränsningar i rätten att studera för de som inte klarar av STEOP.
[110] Intervju med Martin Unger.

anpassas till de växande studentskarorna.[111] [112] Under detta tryck lyckades de politiska lägren finna ett visst mått av pragmatism och kompromissa fram det regelverk som finns i dag. I vilka ämnesområden som begräsningarna skulle införas och har dock varit föremål för ett politiskt spel lika mycket som sakliga bedömningar av behov.

I beställningen av denna internationella utblick antyds att reformerna bör ha föranlett eller föregåtts av diskussioner av olika urvalsprocedurer/urvalsinstrument. Man ska då komma ihåg att de reformer som genomförts är akutåtgärder, och att lärosätena tvingades ta fram urvalsinstrument på bara några veckors varsel. Man landade förhållandevis snabbt i att olika former av tester och intervjuer skulle användas, och detta lever kvar. Ett alternativ, som ju används i många länder, är gymnasiebetyg eller examensprovsresultat eller liknande. Detta har dock inte setts som ett reellt alternativ.

Som beskrivits ovan finns en del alternativa vägar till behörighet för de som inte gått sekundärskolans akademiska spår, vilket åtminstone skapar vissa förutsättningar för breddad rekrytering. Det pågår för närvarande ett arbete med att skapa en nationell strategi för den ”sociala dimensionen” av högre utbildning, där breddad rekrytering är en del. Under arbetet med den nationella strategin kommer existerande åtgärder och goda exempel på försök att bredda rekryteringen att kartläggas. Kartläggningen pågår för närvarande, och under 2017 kommer man att presentera den.

Källor

Övergripande information om Österrikes utbildnings- och tillträdessystem har hämtats från det federala departementet för vetenskap, forskning och ekonomi (*Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft*), Eurydice och OECD. Martin Unger, som är seniorforskare vid Institute of Advanced Studies i Wien har också bidragit med såväl övergripande som detaljerad information om utbildningsystemet och de nyligen genomförda reformerna av tillträ-

[111] Det fria tillträdet har alltid varit kostsamt och enligt vissa haft negativa inverkan på kvaliteten. Men eftersom det fria tillträdet efter en dom i EU-domstolen också kom att gälla alla EU-medborgare blev trycket hårt från tyska sökande.
[112] books.google.se/books?hl=sv&lr=&id=0_nrBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA21&ots=97dff-PNbaN&sig=OgvORJvrtbvI40Ce5tXGKb3QPQo&redir_esc=y#v=onepage&q&f =false

dessystemet. Detaljuppgifter om de olika lärosätenas behörighets- och urvalssystem har hämtats från deras webbplatser och genom kontakt med deras antagningsenheter (mejl eller telefon).

I övrigt gäller de källhänvisningar som ges i fotnoterna.

Kartläggning av lokalt beslutade urvalsgrunder

Enkät till lärosätena

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga hur lärosätena använder lokalt beslutade urvalsgrunder vid urval till utbildningar som vänder sig till nybörjare. I den enkät som skickades till lärosätena ställdes frågor om användningen och erfarenheterna av urvalsgrunder som lärosätena själva beslutar.

Enkäten innehöll frågor om inom vilka utbildningsområden urvalsgrunderna användes, till vilka utbildningar, om de avsåg fristående kurs eller program samt hur stor andel av platserna som tillsattes genom urvalsgrunden. Lärosätena kan utan särskilt tillstånd tillsätta en tredjedel av platserna på lokalt beslutade urvalsgrunder och genom tillstånd från UHR en större andel. Utbildning som leder till kontnärlig examen får i enlighet med högskoleförordningen fördela samtliga platser på grundval av urvalsgrunder som högskolan beslutat om. Enkäten innehöll frågor om syftet med att lärosätet använde sig av urvalsgrunden och om man ansåg sig uppnå avsedd effekt. Frågor om varför lärosätet inte använde sig av högskolan beslutade urvalsgrunder fanns också med.

Resultat av enkäten

En övervägande majoritet, 93 procent, av lärosätena anser att det är betydelsefullt att lokalt kunna besluta om urvalsgrunder. De motiv som anges varierar från att det ger möjlighet till lokal profilering av utbildningen till att det möjliggör breddad rekrytering. Två av lärosätena anger att det inte är betydelsefullt och menar att det väger tyngre att det är enhetligt och tydligt för studenterna vad som gäller.

Nästan alla lärosäten använder sig av någon form av lokalt beslutad urvalsgrund till någon kurs eller program. Nedan följer en kortfattad beskrivning av några av urvalsgrunderna.

Program

Lokalt beslutade urvalsgrunder är vanligast inom det konstnärliga utbildningsområdet. Program som leder till en konstnärlig examen kan anta samtliga studenter genom antagningsprov utan tillståndsprövning från UHR. Andra utbildningar där det krävs konstnärlig färdighet, såsom till exempel musik- och danslärarutbildningar har ofta tillstånd från UHR att anta samtliga studenter genom prov.

Det finns ett lärosätesgemensamt prov för urval till arkitektutbildning. Provet består dels av en hemuppgift, dels av ytterligare prov på plats. Urvalet är främst avsett att bredda rekryteringen eftersom det normalt krävs höga meritvärde i betygs- och högskoleprovsgrupperna.

Matematik- och fysikprovet är ett samarbete mellan KTH och Chalmers. En tredjedel av platserna till vissa civilingenjörsprogram tillsätts genom provet.

Tandläkarprogrammet på Karolinska institutet har tillstånd att använda alternativt urval till 50 procent av platserna. Urvalet består av uppsatsskrivning och intervju. Skälen till att vilja använda urvalsmetoden anges vara att det breddar rekryteringen eftersom det normalt krävs mycket höga meritvärden i betygs- och högskoleprovsgrupperna, det minskar avhoppen i utbildningen och ökar genomströmningen. Även läkarprogrammet på Karolinska institutet tillsätter 32 procent av platserna genom ett prov- och intervjubaserat urval.

Malmö högskola har tillstånd att tillämpa alternativt urval till 50 procent av platserna på tandläkarprogrammet. Urvalet består av ett icke-verbalt test, värdering av empatisk förmåga, manuellt test samt intervju. Ytterligare program som de tillämpar lokalt beslutade urvalsgrunder till är tandteknikerutbildning, tandhygienistutbildning och till vissa program inom design och kommunikation.

Stockholms universitet har tillstånd att tillsätta 50 procent av platserna till språkkonsultprogrammet genom ett antagningsprov som mäter förmågan att uttrycka sig i skrift.

Linköpings universitet tillsätter 10 procent av platserna till logoped-, sjuksköterske- och läkarprogrammet genom en särskild urvalsgrupp avsedd för sökande med yrkeserfarenhet inom medicin och vård. Inom urvalsgruppen rangordnas sökande efter högskoleprovsresultat. Till socionomprogrammet tilldelas 30 procent av platserna sökande med två års arbetslivserfarenhet. Inom gruppen rangordnas de sökande på gymnasiebetyg.

Lunds universitet tillsätter 20 platser på juristprogrammet till studenter som fått högst resultat på tentamen på juridisk introduktionskurs. Kursen är webbaserad, kräver endast grundläggande behörighet och alla behöriga sökande antas (platsgaranti).

Både Lunds universitet och Umeå universitet avsätter 3 procent av platserna på läkarprogrammet till sökande med doktorsexamina inom ämnesområdet medicin (biologi). Rangordning mellan sökande görs på högskoleprovsresultat. Umeå universitet avsätter ytterligare 3 procent av platserna till sökande med yrkeslegitimation samt 5 års yrkeslivserfarenhet inom vård/omsorg/farmaci. Rangordning av de sökande görs på högskoleprovsresultat.

Kurser

Det är fler kurser än program som gör urval genom lokalt beslutade urvalsgrunder, framför allt genom urvalsgrunden högskolepoäng. Ett antal lärosäten tillsätter mellan 10 och 32 procent av platserna på samtliga kurser som vänder sig till nybörjare genom urvalsgrunden.

Varför använder sig lärosätena av lokalt beslutade urvalsgrunder?

En majoritet av lärosätena som använder lokalt beslutade urvalsgrunder anger att det möjliggör att kunna anpassa urvalsgrunderna till olika utbildningars behov och förutsättningar. Ungefär lika många anger att det möjliggör att använda sig av urvalsgrunder som kan attrahera sökande med vissa kunskaper och erfarenheter och att det är ett sätt att bredda rekryteringen. Några lärosäten framför det som en möjlighet att hjälpa studenter som läser fristående kurser fram till en examen.

Drygt hälften anser att de uppnår syftet med det alternativa urvalet. Övriga anger att de delvis gör det. Några kommentarer från enkäten.

> Det ökar möjligheterna för den som har förmåga att tillgodogöra sig en viss utbildning men som inte kan synliggöra denna förmåga genom betyg eller högskoleprov. För utbildningsanordnaren är det en möjlighet att bredda rekryteringsbasen till utbildningen.
>
> Studenterna klarar utbildningen bättre än om de endast hade antagits genom betyg.
>
> De bäst lämpade studenterna antas. Vi får en breddad rekrytering.
>
> De ger sökande med kunskaper och erfarenheter som är värdefulla för den sökta utbildningen möjlighet att antas oavsett betyg/ högskoleprovsresultat.
>
> Färdighetsprov är nödvändig rangordning av behöriga sökande till konstnärliga utbildningar.
>
> Ger större möjlighet att anpassa urvalet utifrån programmets innehåll och därmed ge studenterna bästa möjlighet att klara studierna.
>
> Studenter som antas via särskilt urval är ofta mycket motiverade.
>
> Vi får genom våra lokalt beslutade urvalsgrunder in sökande som har bättre förutsättningar att klara av den sökta utbildningen.
>
> Det särskilda urvalet har generellt sett gett vissa positiva effekter, främst i pedagogiska termer. Fler studerande med arbetslivserfarenhet tillför ett annat perspektiv till undervisningen än det som de som kommer direkt till utbildningen efter sina gymnasiestudier har. Den största nyttan är i relation till arbete i grupper, som är pedagogiskt betydelsefulla, vilka fungerar bättre med större spridning av både arbets- och livserfarenheter. Åldersfördelningen har förändrats något, genom att medelåldern höjts.
>
> Urvalsgruppen akademiska poäng ger studievana studenter. De som påbörjat en utbildning får en större möjlighet att konkurrera sig vidare genom sina akademiska studier och inte enbart konkurrera med gymnasiebetyg. Det kan även bidra till livslångt lärande.

På frågan varför inte lokalt beslutade urvalsgrunder används i större utsträckning uppges att det finns svårigheter att definiera lämplig urvalsgrund, att det är kostnadskrävande samt att det inte ger något mervärde i förhållande till betyg och högskoleprov.

Ungefär hälften av lärosätena anser inte att det finns behov av ändringar i högskoleförordningen angående möjligheten att besluta om lokala urvalsgrunder och antal platser. Andra lärosäten menar att möjligheterna bör utökas så att lärosätena kan tillsätta samtliga platser på en utbildning utan att behöva ansöka om tillstånd hos UHR.

Kartläggning av lärosätenas tillämpning av lokalt beslutade urvalsgrunder till program som vänder sig till nybörjare

Enkätsvaren har tolkats och delvis omformulerats för att få en enhetlig struktur på redovisningen. När det har saknats uppgifter om till exempel till vilket program urvalsgrunden använts eller andel av platserna har kompletterande information, där det varit möjligt, hämtats från lärosätets webbplats och UHR:s antagningsstatistik.

Tabell 4 Har ni i antagningen till höstterminen 2015 använt er av lokalt beslutade urvalsgrunder till program som vänder sig till nybörjare?

Lärosäte	Upp till 33 % av platserna	Mer än 33 % av platserna kräver tillstånd från UHR utom för utbildning som leder till konstnärlig examen
Blekinge tekniska högskola	Nej	Nej
Försvarshögskolan	Nej	Nej
Gymnastik- och idrottshögskolan	Tränarprogrammet: 33 % av platserna. Erfarenheter, utbildning, arbetslivserfarenhet och liknande från idrott eller som tränare inom idrotten	Nej
Göteborgs universitet	Personalvetarprogrammet: 25 % av platserna. Arbetslivserfarenhet. Tandteknikerprogrammet: 33 % av platserna. Praktiskt prov, uppsatsskrivning samt intervju. Trädgårdens och landskapsvårdens hantverk, Ledarskap i slöjd och kulturhantverk och Bebyggelseantikvariskt program: 33 % av platserna. Praktiskt/teoretiskt prov samt intervju.	Program som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Antagningsprov och intervju. Konservatorsprogrammet, Bygghantverksprogrammet: 100 % av platserna Praktisk/teoretiskt prov samt intervjuer. Ämneslärarprogrammet med inriktning mot arbete i gymnasieskolan, Musik, Ämneslärarprogrammet med inriktning mot arbete i gymnasieskolan, Teater: 100 % av platserna. Antagningsprov.
Högskolan Dalarna	Nej	Nej
Högskolan i Borås	Kandidatprogrammet Organisations- och personalutvecklare i samhället: 30 % av platserna. Arbetslivserfarenhet inomutbildningens område. Designteknikerutbildning: 30 % av platserna. Produktpresentation och prov.	Mode- och textildesign-utbildningar som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Ansökningsportfolio, prov och intervju.

	Förskollärarutbildning för pedagogiskt verksamma: 30 % av platserna. Yrkeslivserfarenhet av pedagogiskt arbete i förskolan.	
Högskolan i Gävle	Fastighetsmäklarprogrammet: 20 platser. Arbetslivserfarenhet.	Nej
Högskolan i Halmstad	Kandidatprogrammet Professionell idrottskarriär och arbetsliv: 33 % av platserna. Idrottsmeriter och idrottsutövande på professionell nivå.	Nej
Högskolan i Skövde	Nej	Nej
Högskolan Väst	Kandidatprogrammet 3D-animation och visualisering: 33 % av platserna. Personligt brev, bildverk och intervju. Socialpedagogiska programmet: 33 % av platserna. Personligt brev, intervju och inlämnande av skriftlig uppgift.	Nej
Karlstads universitet	Nej	Danspedagogprogrammet: 100 % av platserna. Antagningsprov dans. Musiklärarprogrammet: 100 % av platserna. Antagningsprov musik.
Karolinska institutet	Läkarprogrammet: 32 % av platserna. Högskoleprov, prov och intervju.	Tandläkarprogrammet: 50 % av platserna. Uppsatsskrivning och intervju.
Konstfack	Ämneslärarprogrammet (bild och slöjd) med inriktning mot grundskolan, Ämneslärarprogrammet (bild och media, eller bild och design) med inriktning mot gymnasieskolan: 33 % av platserna Konstnärligt arbetsprov.	Program som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Antagningsprov.
Kungl. Konsthögskolan	Nej	Program som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Antagningsprov.

Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	Nej	Program som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Antagningsprov. Lärarutbildning med musikinriktning: 100 % av platserna. Antagningsprov.
Kungl. Tekniska högskolan (KTH)	Civilingenjörsutbildningarna Teknisk fysik, Farkostteknik och Elektroteknik: 33 % av platserna. Matematik- och fysikprovet (gemensamt prov med Chalmers). Vissa civilingenjörsprogram. Tekniskt basår, rangordning efter summan av betygsvärdena på de fem kurser som ingår. Program i Byggproduktion: 20 % av platserna. Yrkeslivserfarenhet inom utbildningen område.	Arkitekturutbildningen: 50 % av platserna. Arkitektprovet (gemensamt prov för Chalmers, KTH, LU och UmU)
Linköpings universitet	Kandidatprogram i personal- och arbetsvetenskap, Socionomprogrammet: 30 % av platserna. Arbetslivserfarenhet därefter rangordning efter betyg. Läkar-, Logoped- och Sjuksköterske-programmet: 10 % av platserna. Högskoleprov med tillägg på 1,0 för sökande som har minst 2 års arbetslivserfarenhet från yrken inom medicin och vård.	Program inom möbelsnickeri, möbeldesign, möbeltapetsering och möbelkonservering: 100 % av platserna. Ansökningsporfolio, antagningsprov.
Linnéuniversitetet	Kandidatprogrammet Coaching och Sport Managment: 33 % av platserna. Idrottsliga meriter och ledarerfarenhet inom idotten.	Musikproduktionsprogrammet och Designprogrammet: 100 % av platserna. Arbetsprov.
Luleå tekniska universitet	Kandidatprogram i Journalistik och medier, Ljudteknik: 33 % av platserna. Arbetsprov och arbetsprov och intervju.	Nej

Lunds universitet	Läkarprogrammet: 3% av platserna. Doktorsexamen inom ämnesområdena medicin eller naturvetenskap med biologisk inriktning. Rangordnas efter högskoleprov. Juristprogrammet: 20 platser. Tentamensresultat på (webb)kursen Juridisk introduktionskurs. Naturvetenskapligt kandidatprogram, Ämneslärarutbildning inriktning naturvetenskap: platsgaranti. Avslutad förberedande kurs på folkhögskola med lägst studieomdöme 3. Arkitekturutbildningen: 33 % av platserna. Arkitektprovet (gemensamt prov för Chalmers, KTH, LU och UmU).	Program som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Antagningsprov.
Malmö högskola	Tandteknikerprogrammet, Tandhygienistprogrammet: 33 % av platserna. Prov och intervju. Kandidatprogram i Visuell kommunikation, Produktdesign och Grafisk design: 33 % av platserna Arbetsprov.	Tandläkarprogrammet: 50 % av platserna. Prov och intervju.
Mittuniversitetet	Nej	Kandidatprogrammet Bildjournalistik: 100 % av platserna. Arbetsprov. Program i Möbel- och hantverk: 100 % av platserna. Arbetsprov och betyg.
Mälardalens högskola	Kandidatprogram i Informativ illustration, Rumslig gestaltning: 33 % av platserna. Arbetsprov.	Program som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Antagningsprov.

Stockholms konstnärliga högskola	Nej	Program som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Antagningsprov. Lärarutbildning med konstnärlig inriktining: 100 % av platserna. Antagningsprov.
Stockholms universitet	Nej	Språkkonsultprogrammet. 50 % av platserna: Antagningsprov
Sveriges lantbruks-universitet	Hippologprogrammet: 33 % av platserna. Antagningsprov.	Trädgårdsingenjör inriktning odling: 50 % av platserna. Relevant yrkeslivserfarenhet ges poäng i kombination med betyg och högskoleprov. Trädgårdsingenjör inriktning design: 100 % av platserna. Arbetsprov.
Södertörns högskola	Nej	Nej
Umeå universitet	Tränarprogrammet: 33 % av platserna. Yrkeslivserfarenhet ges poäng i kombination med betyg och högskoleprov. Läkarprogrammet: - 27 % av platserna. Gymnasiebetyg i kombination med högskoleprov. - 3 % av platserna. Doktorsexamen inom ämnesområdena medicin (biologi). Rangordnas efter högskoleprov. - 3 % av platserna. Yrkeslegitimation inom vård samt 5 års arbetslivserfarenhet, rangordnas efter högskoleprov. Arkitektprogrammet: 33 % av platserna. Arkitektprovet (gemensamt prov för Chalmers, KTH, LU och UmU).	Nej

Uppsala universitet	Ekonomie kandidatprogram: 20 % av platserna. Sökande med fyra års arbetslivserfarenhet. Rangordnas på betyg (10 %) och högskoleprov (10 %). Kandidatprogram med inriktning mot personal- och arbetslivsfrågor: 30 % av platser. Sökande med fyra års arbetslivserfarenhet. Rangordnas på betyg (15 %) och högskoleprov (15 %). Biomedicinska analytikerprogrammet: 5 % av platserna. Sökande med examen från KY-utbildningen Laboratorieteknik med inriktning mot kliniskt laboratoriearbete inom det medicinska området. Vid fler sökande än antal platser används högskoleprov som skiljekriterium.	Nej
Örebro universitet	Nej	Program som leder till konstnärlig examen: 100 % av platserna. Antagningsprov.
Jönköping University	Nej	Nej
Chalmers tekniska högskola	Civilingenjörsprogram (ett antal): 33 % av platserna. Matematik- och fysikprovet (gemensamt prov med KTH). Sjökaptensprogrammet samt Sjöbefäl klass VII (kurspaket). Sökande med matros- eller lättmatrosbehörighet får ett tillägg på 3,0 meritpoäng. Sjöingenjörsprogrammet. Sökande med behörighet som motorman, vaktgående maskinpersonal eller befaren maskinpersonal får ett tillägg på 3,0 meritpoäng.	Arkitektprogrammet: 40 % av platserna. Arkitektprovet (gemensamt prov för Chalmers, KTH, LU och UmU).

Kartläggning av lärosätenas tillämpning av lokalt beslutade urvalsgrunder till fristående kurser som vänder sig till nybörjare

Enkätsvaren har tolkats och delvis omformulerats för att få en enhetlig struktur på redovisningen.

Urvalsgrunden kan tillämpas till kurser inom något specifikt utbildningsområde eller tillämpas inom samtliga utbildningsområden. Enkäten ger inte svar på om urvalsgrunden tillämpas till samtliga kurser som vänder sig till nybörjare eller inte men om någon särskild kurs har angetts i enkäten så är den redovisad.

Tabell 5 Har ni i antagningen till höstterminen 2015 använt er av lokalt beslutade urvalsgrunder (t.ex. högskolepoäng) till fristående kurs som vänder sig till nybörjare?

Lärosäte	Upp till 33 % av platserna	Mer än 33 % av platserna – kräver tillstånd från UHR
Blekinge tekniska högskola	Nej	Nej
Försvarshögskolan	Nej	Nej
Gymnastik- och idrottshögskolan	Lottning. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets utbildningsområden.	Nej
Göteborgs universitet	Yrkeserfarenhet: 33 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas till vissa kurser inom utbildningsområdena humnaiora/konst/teologi /språk/media. Högskolepoäng: 33 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Antagningsprov. Urvalsgrunden tillämpas inom utbildningsområdet konst/musik.
Högskolan Dalarna	Nej	Nej
Högskolan i Borås	Högskolepoäng: 20 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Högskolan i Gävle	Intyg om reell kompetens inom utbildningens område. Urvalsgrunden kan tillämpas inom inom utbildningsområderna beteendevetenskap/psykologi, hälsa- och sjukvård samt social omsorg/farmaci.	Nej
Högskolan i Halmstad	Nej	Nej
Högskolan i Skövde	Nej	Nej

Högskolan Väst	Högskolepoäng. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Karlstads universitet	Tidigare studier inom området. Urvalsgrunden kan tillämpas till vissa fristående kurser inom utbildningsområdet humnaiora/konst. Yrkesverksamma lärare. Urvalsgrunden tillämpas till visssa kurser inom utbildningsområdet utbildning/pedagogik.	Nej
Karolinska institutet	Högskolepoäng: 33 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets utbildningsområden.	Nej
Konstfack	Nej	Nej
Kungl. Konsthögskolan	Nej	Nej
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	Nej	Nej
Kungl. Tekniska högskolan (KTH)	Examen eller utbildning inom området. Urvalsgrunden kan tillämpas till vissa kurser inom lärosätets utbildningsområden.	Nej
Linköpings universitet	Högskolepoäng: 33 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas till vissa fristående kurser inom utbildningsområdet humnaiora/konst. Högskolepoäng på fristående kurser: 25 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas inom de flesta utbildningsområden.	Nej

Linnéuniversitetet	Högskolepoäng. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Antagningsprov. Urvalsgrunden tillämpas till vissa kurser inom utbildningsområdet humnaiora/konst.
Luleå tekniska universitet	Nej	Nej
Lunds universitet	Högskolepoäng: 32 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Antagningsprov. Urvalsgrunden tillämpas till vissa kurser inom utbildningsområdet humnaiora/konst.
Malmö högskola	Tränarutbildning och erfarenhet av arbete som tränare: 32 % av platserna. Urvalsgrunden tillämpas inom utbildningsområdet undervisning/pedagogik till kursen Idrottstränare I. Högskolepoäng. Urvalsgrunden kan tillämpas till kurser inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Mittuniversitetet	Nej	Högskolepoäng: 100 % av platserna. Tillämpas till kursen Arkiv- och informationsvetenskap.
Mälardalens högskola	Högskolepoäng. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Stockholms konstnärliga högskola	Nej	Nej
Stockholms universitet	Högskolepoäng. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Sveriges lantbruksuniversitet	Högskolepoäng: 20 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej

Södertörns högskola	Högskolepoäng. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Umeå universitet	Högskolepoäng. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Uppsala universitet	Nej	Nej
Örebro universitet	Högskolepoäng: 32 % av platserna. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Jönköping University	Högskolepoäng. Urvalsgrunden kan tillämpas inom lärosätets samtliga utbildningsområden.	Nej
Chalmers tekniska högskola	Nej	Nej

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägskatt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Vägskatt. Volym 1 och 2. [11]

Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]

Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]

Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna.[14]

Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2.[5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]