

2017-05-04

TJÄNSTESKRIVELSE
UBN 2017/78

Utbildningsnämnden

Förslag till yttrande över SOU 2017:20 ”Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning”

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar föreslå kommunstyrelsen att anta yttrande över SOU 2017:20 ”Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning”.

Sammanfattning

Den så kallade Tillträdesutredningen har lämnat förslag till ett nytt system för tillträde till högskoleutbildning på grundläggande nivå. Direktiven har varit att ett nytt system ska vara mer öppet och enklare. Gymnasieskolan ska även fortsättningsvis vara huvudvägen till högskolan, det ska finnas fler vägar till högskolan och bestämmelserna ska möjliggöra ett livslångt lärande. Nacka kommun är inte remissinstans men då förslaget innebär långtgående konsekvenser för gymnasieskolan har utbildningsnämnden valt att yttra sig.

Utbildningsenheten föreslår utbildningsnämnden att i stort bifalla förslagen men avstyrker följande förslag:

- En nedre åldersgräns för behörighetsprovet.
- En nedre åldersgräns för högskoleprovet.
- Kompletterade betyg eller betyg som lästs upp, ska vid beräkning av meritvärde inte räknas som ett högre betyg än E.

Ärendet

Den s.k. Tillträdesutredningens uppdrag har varit att lämna ett förslag till ett mer öppet och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundläggande nivå.

Direktiven har varit att gymnasieskolan även fortsättningsvis ska vara huvudvägen till högskolan, att det ska finnas flera vägar till högskolan och bestämmelserna ska möjliggöra ett livslångt lärande. Bestämmelserna ska inte utestänga någon som har förutsättningar för



högskolestudier, de ska säkerhetsställa att endast de som har nödvändiga kunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen ska anses vara behöriga. De som har bäst förutsättningar att klara studierna ska antas om urval måste göras. Bestämmelserna ska också sända önskvärda signaler till gymnasieeleverna. Bestämmelserna ska vara hållbara över tid.

Utöver direktiven har utredningen haft ytterligare utgångspunkter för sitt arbete; bestämmelserna ska lösa tillträdet till högskolan och förslagen ska vara förankrade i forskning där sådan finns. Utredningen har också haft en internationell utblick. Utredningen anser att ett av problemen med dagens bestämmelser är att de enbart är till för att styra beteendet hos gymnasieeleverna. Då utredningen har stor betydelse för gymnasieskolan väljer utbildningsnämnden att yttra sig över remissen, trots att Nacka kommun inte är remissinstans.

Nuvarande tillträdesbestämmelser

De nuvarande bestämmelserna infördes i huvudsak till höstterminen 2010. De grundläggande behörighetskraven skärptes, de särskilda behörighetskraven organiserades på annat sätt, särskilda meritvärdespoäng¹ infördes och det blev svårare att komplettera med betyg från vuxenutbildningen för att höja meritvärdet. Bestämmelserna har därefter förändrats vid ett flertal tillfällen och kritiseras nu för att vara komplexa och oöverskådliga. Från forskarhåll har det ifrågasatts om det är de studenter med bäst förutsättningar som har antagits då urval har gjorts.

Tillträdesbestämmelserna ska ta hänsyn till olika meriter som de sökande har. Meriterna varierar beroende på betygssystem och om det är utländska betyg, även andra meriter ska övervägas. Studenterna har olika förutsättningar med sig då kraven på grundläggande behörighet har varierat över tid. Utredningen anser att med tanke på det livslånga lärandet är det viktigt att tidigare bedömning om grundläggande behörighet fortsätter att gälla.

Utredningens bedömning och förslag

Utredningens utgångspunkt har varit att göra det nya systemet enkelt och överblickbart och regler som inte fyller någon funktion för tillträdet bör tas bort. Bestämmelserna ska kunna hantera olika slags meriter och vara hållbart över tid. Det ska finnas incitament så att tillträdet blir en strategisk lärosätesfråga i betydelsen att lärosätena i större utsträckning kan ha lokala urvalskriterier.

Utredningen har också haft uppdrag att särskilt analysera sökande med utländska meriter. Utredningen har dock funnit att inte föreslå några generella urvalsgrunder för denna grupp eller generellt undantag från kunskaper i svenska. Varje lärosäte måste fatta beslut utifrån den specifika utbildningens krav. Genom validering kan dessa sökande konkurrera om platser utan att endast vara hänvisade till högskoleprovet.

¹ Meritpoäng ges idag som ett tillägg för vissa kurser i matematik, engelska och moderna språk samt för vissa kurser som är särskilt betydelsefulla för den sökta utbildningen.



Grundläggande behörighet

Den grundläggande behörigheten ska uttryckas i kompetenser. 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. Dessa kompetenser uppfylls av:

- Personer som erlagt examen på ett högskoleförberedande program i gymnasieskolan eller inom vuxenutbildningen.
- Personer som erlagt examen på ett yrkesprogram i gymnasieskolan eller inom vuxenutbildningen och som har godkända betyg i de kurser i svenska/svenska som andraspråk och engelska som krävs för ett högskoleförberedande program.
- Personer med svensk eller utländsk utbildning som motsvarar ovanstående utbildningskrav.
- Personer som är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och som där har behörighet till högre utbildning.
- Personer som har andra kompetenser och som blivit godkända på ett föreslaget infört nationellt *behörighetsprov* som utgår från ovanstående kompetenser. Provet ska också kunna användas vid urval.
- Personer som inte uppfyller kraven för att genomgå behörighetsprovet eller väljer att inte göra det, ska kunna få reell kompetens bedömd. Reell kompetens kan ha uppnåtts genom utbildning, praktisk erfarenhet eller annat. Om bedömningen gjorts genom validering bör det också kunna ge ett meritvärde i form av ett omdöme.
- Personer som genom tidigare bestämmelser har bedömts ha grundläggande behörighet.

Nationellt behörighetsprov

Det ovan nämnda nationella behörighetsprovet ska göra det möjligt för personer som inte slutfört en gymnasial utbildning (eller motsvarande) att visa sin kompetens. Det kan också gälla personer från annat land som inte har dokumenterade meriter att visa upp. För att sända önskvärda signaler till gymnasieskolan bör det finnas en nedre åldersgräns på 24 år. En person ska inte lockas att hoppa av gymnasieskolan för att istället skriva godkänt på behörighetsprovet. Avbrutna gymnasiestudier bör i första hand kompletteras inom vuxenutbildningen. Det ska inte gå att ersätta godkända kurser i svenska, engelska och matematik med godkänt resultat på behörighetsprovet. Om personen har grundläggande behörighet på annan grund tas inte hänsyn till provet vid urval. Provet ger ett meritvärde som används vid urval. Provet bör inte gå att skriva igen om grundläggande behörighet har uppnåtts, vilket betyder att meritvärdet inte kan förbättras. Provet ska prövas på försök från hösten 2017 till 2024 och utvärderas.

Särskild behörighet

Kraven på särskild behörighet ska vara helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Utredningen föreslår följande:



- Nuvarande system med områdesbehörigheter avskaffas då systemet inte fungerar optimalt och inte heller är ändamålsenligt.
- Universitets- och högskolerådet, UHR, ska fastställa vilka särskilda behörighetskrav i form av kunskaper från kurser i gymnasieskolan som ska leda till yrkesexamen.
- UHR fastställer särskilda behörighetskrav för utbildning som leder till konstnärlig examen. I stället för krav på kurser från gymnasieskolan ska ett lärosäte ställa krav på godkänt konstnärligt prov.
- Universitet och högskolor fastställer krav som leder till generell examen och för fristående kurser.
- Större frihet hos universitet och högskolor att fastställa särskilda behörighetskrav så att de kan tydligare utgå från specifika behov av förkunskaper som är nödvändiga för en viss typ av utbildning.
- För att gymnasieskolan och vuxenutbildningen ska veta vilka kurser som behöver erbjudas ska det finnas ett antal kurser från lärosätena att välja bland då de sätter samman sina behörighetskrav. Dessa kurser bör motsvaras av dagens kurser som ingår i områdesbehörigheterna och fastställas av UHR.
- Lärosätena kan ansöka om tillstånd att få använda andra krav.
- Särskild behörighet kan också uppnås genom bedömning av reell kompetens. Inte högre krav än betyg E på gymnasiekurser. Det skulle sända felaktig signal till gymnasieskolan och få oönskade effekter för betygssättningen i gymnasieskolan.

Urval

Minst två urvalsgrupper föreslås konkurrera om platserna. Flest platser ska fördelas på grundval av betyg och minst 15 procent ska fördelas utifrån högskoleprovet. Lärosätena ska också kunna fördela platser utifrån lokalt beslutade urvalsgrunder.

Efter tillstånd från UHR kan lärosätena få besluta om annan platstilldelning och för utbildningar som leder till konstnärlig examen.

Urval på grundval av betyg

Betyg och högskoleprov kvarstår som generella urvalsinstrument. Två grupper föreslås enligt nedan och platserna fördelas utifrån antal behöriga sökande.

Betygsgrupper

1. Sökande med svenska och utländska betyg eller motsvarande.
2. Sökande med omdöme från folkhögskola, det föreslagna *behörighetsprovet* respektive en valideringsprocess.

Den nuvarande gruppen för sökande som har kompletterat eller höjt sina betyg tas bort. De som har kompletterat sina betyg konkurrerar i grupp 1. Tidigare underkända kurser som inte krävs för behörighet och som i efterhand kompletterats, räknas som betyg E när meritvärde beräknas. Likaså ska intyg efter behörighetsgivande förutbildning vid universitet



och högskolor och dokumenterat studieresultat från folkhögskola ges ett meritvärde som motsvarar E.

Inga övriga kompletteringar ska få användas i urvalet och utredningen föreslår därför att systemet med meritpoäng avskaffas. Utredningen anser inte att tillträdet till högskolan ska vara lösningen på att få fler elever i gymnasieskolan att läsa mer avancerade kurser i matematik och engelska samt kurser i moderna språk. Om högre kurser i framför allt matematik och engelska anses vara nödvändiga bör de vara särskilda behörighetskrav. Utredningen anser vidare att det bör utredas vilka åtgärder som behövs för att få fler elever att läsa moderna språk.

Om meritpoängen avskaffas innebär det att det inte är lika viktigt att välja program för att kunna maximera meritpoängen. Det kommer finnas större utrymme för att efterfråga kurser inom det individuella valet utifrån intresse och motivation. Förslaget innebär att nuvarande meritpoängssystem avskaffas med framförhållning så att de elever som gjort sina val utifrån nuvarande bestämmelser har tillfälle att söka till högskolan med nuvarande bestämmelser.

Urvalsgrupp på grundval av högskoleprovet

Kritik som framförts mot nuvarande regler för högskoleprovet har varit att provet har en dålig prognosförmåga, att minst en tredjedel av platserna måste fördelas utifrån resultatet på provet och att provet kan göras under gymnasietiden. Utredningen föreslår att högskoleprovet kvarstår som generellt urvalsinstrument, men med en något begränsad roll. Utredningen menar att en viktig signal till gymnasieeleverna är att studierna i gymnasieskolan ska prioriteras så länge de är elever där. Högskoleprovet kan därefter genomföras – som en andra chans. Andelen platser som ska fördelas utifrån resultat på högskoleprovet föreslås alltså mer än halveras. Utredningen föreslår följande:

- Nedre åldersgräns på 19 år. Undantag kan göras, t.ex. om eleven tar gymnasieexamen före 19 års ålder.
- Provets två delar (verbal och kvantitativ) ska kunna viktas på olika sätt utifrån den sökta utbildningens karaktär och inriktning. Lärosätena tydliggör vilka färdigheter som är särskilt viktiga för utbildningen. UHR föreskriver vilka viktningar som kan användas.
- Giltighetstiden kortas från fem till tre år. En person kan göra högskoleprovet tre gånger under tre år.

Lokalt beslutade urvalsgrunder

Universitet och högskolor ska även fortsättningsvis kunna besluta om lokala urvalsgrunder. De ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen. En sammanvägning av meriter ska kunna göras.



Utbildningsenhetens överväganden och förslag

Utbildningsenheten finner att utredningens förslag till stor del fyller kraven på enkelhet, transparens och hållbarhet över tid. Förslagen som avser vilka krav som ska gälla för grundläggande behörighet till högskolan ska grundas på kompetenser, vilka har definierats med hjälp av företrädare för universitet och högskolor. Det blir tydligt vilka krav som gäller för att vara behörig att studera på högskolan.

Behörighet

Utbildningsenheten har dock invändningar avseende det föreslagna nationella behörighetskravets nedre åldersgräns på 24 år. Utredningens resonemang om varför 24 år är en rimlig nedre gräns är att en gymnasieelev inte ska lockas att hoppa av gymnasieskolan och satsa på ett godkänt resultat på behörighetsprovet. Avbrutna gymnasiestudier ska i första hand åtgärdas inom vuxenutbildningen. Utbildningsenheten håller med utredningen om att gymnasieskolan ska vara den huvudsakliga ingången till högskolan, men det finns en risk att personer under en tid utestängs från högskolan. Det kan gälla högpresterande elever som har hoppat av gymnasieskolan för att den inte har kunnat möta upp elevens behov. Det kan också gälla elever som har misslyckats på andra sätt i gymnasieskolan och som vill komma vidare. Det kan innebära att motivationen för att studera vidare sjunker. Som utredningen mycket riktigt påpekar krävs det oftast särskild behörighet för att komma in på många utbildningar – d.v.s. krav på att gymnasieeleverna har betyg i de specifika kurserna, vilket skulle tala emot risken för avhopp från gymnasieskolan.

Utbildningsenheten föreslår därför utbildningsnämnden att avstyrka den nedre åldersgränsen för behörighetsprovet. Provet ska enligt förslaget utvärderas och då kan också gymnasieelevernas eventuella benägenhet att avbryta utbildningen till förmån för behörighetsprovet följas.

Urval

Utbildningsenheten håller med utredningen om att tillträdet med urvalsprinciper till högskolan inte ska lösa gymnasieskolans problem. I stället för dagens meritpoängssystem för vissa avancerade gymnasiekurser (som ger extra poäng vid urval), ska lärosätenas krav på särskild behörighet spegla de kurser som eleverna ska läsa i gymnasieskolan för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Utredningen ser en risk med förslaget, att färre elever kommer att läsa moderna språk och föreslår därför att det ska ingå i Skolverkets uppdrag att se över hur fler elever i såväl grund- som gymnasieskolan ska förmås att studera moderna språk.

Utredningen problematiserar om förslaget att kompletterade betyg eller betyg som lästs upp inte ska ge ett högre betyg än E. Utredningen menar att det kan innebära att elever skulle kunna välja program med inte lika avancerade kurser som andra, för att maximera sina meriter och i efterhand läsa in saknade kurser inom vuxenutbildningen. En annan aspekt som tas upp är om sökande som kompletterar betyg i efterhand ska kunna ta platser från



ungdomar som kommer direkt från gymnasieskolan. Utredningen anser att de som kompletterat i efterhand inte ska kunna gå före en person som kommer direkt från gymnasieskolan. En negativ aspekt som framhålls är att möjligheterna att komplettera för högre betyg innebär också att det blir fler sökande med höga meritvärden som inte kommer in på attraktiva utbildningar. Få elever har idag A i alla ämnen (148 stycken) samtidigt krävs det högsta meritvärdet till några utbildningar, och ändå kvarstår reserver med högsta meritvärde. Det finns idag ingen begränsning i hur många gånger en person kan prövas för betyg i en kurs på vuxenutbildningen. Detta kostar pengar för den prövande och kan bidra till snedrekrytering och betyg som höjs i efterhand har ett sämre prognosvärde. En annan negativ aspekt är att det blir längre studietid. Utredningen anser inte att det är ett alternativ att ha särskild urvalsgrupp för personer som kompletterat eller läst upp betyg. Den gruppen skulle bli så pass liten att få sökande skulle antas. Utredningen menar att om betygen inte räcker till för en utbildning kan högskoleprovet användas som en andra chans. Och om lärosätena använder sig av större andel lokala urvalsgrunder kan det innebära ytterligare chanser att konkurrera om platserna. Utredningen framhåller att förslagen får konsekvenser men att det är svårt att förutse hur ungdomar kommer att agera. Det är därför viktigt att utvärdera de nya bestämmelserna och hur de slår.

Utbildningsenheten håller med om att frågan om urval är komplex, men anser ändå att förslaget har fler negativa aspekter än positiva. Det går emot idén om det livslånga lärandet, vilket också utredningen framhåller. Även om gymnasieskolan ska vara huvudvägen in i högskolan måste det också vara möjligt för personer som inte har en fullständig gymnasieutbildning, har mindre konkurrenskraftiga betyg, har läst upp tidigare icke godkända betyg, eller kompletterat med andra kurser än de som ingick i programmet, att senare i livet kunna konkurrera om platserna till en utbildning med höga antagningspoäng. Högskoleprovet ger visserligen en andra chans, men det borde vara möjligt med ytterligare möjligheter att konkurrera om platserna. **Utbildningsenheten föreslår därför utbildningsnämnden att avstyrka förslaget att kompletterade betyg eller betyg som lästs upp, inte ska få räknas som högre betyg än E.**

Utredningen föreslår bland annat att det ska finnas en nedre åldersgräns på 19 år för att få skriva högskoleprovet, med undantag för särskilda skäl som framför allt gäller för de personer som börjat skolan tidigare. Den nedre åldersgränsen för att skriva provet har även i detta förslag sin grund i att styra gymnasieelevernas beteenden. Trenden är att provdeltagarna blir allt yngre och utredningen vill att signalen ska vara att gymnasieutbildningen ska prioriteras under tiden eleverna är där. Utredningen problematiserar om att förslaget skulle kunna innebära att personer skjuter upp ansökan till högskolan för att kunna skriva provet en eller flera gånger för att höja resultatet. De sökande kanske inte antas på första försöket och antagningen av dem fördröjs. Utredningen menar att provet ska kunna skrivas under gymnasietidens sista termin, men inte tidigare. Då det ska finnas möjlighet till undantag utestängs inte någon till högskolan då urval ska göras.



Utbildningsenheten anser att genom att sätta en nedre åldersgräns på 19 år så begränsas ungdomarnas valmöjligheter och det kan dessutom få negativa effekter som ett senareläggande av studierna. Ungdomarna skriver till stor del provet flera gånger och resultatet blir ofta bättre efter första försöket. Om begränsningen görs till sista terminen så kommer som sagt färre personer att antas till högskolan direkt efter gymnasiestudierna. Utredningen menar att undantag ska kunna göras men att dessa i första hand ska avse de personer som börjat skolan vid tidigare ålder. Vilka de övriga särskilda skälen skulle kunna vara, nämns inte, utan överläts till UHR att bestämma. **Utbildningsenheten föreslår utbildningsnämnden att avstyrka den nedre åldersgränsen för att skriva högskoleprovet, då det begränsar individens möjlighet att komma in på högskolan.**

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet har inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Förslaget kan få konsekvenser för gymnasieungdomar enligt ovan angivna skäl.

Bilagor

Förslag till yttrande över SOU 2017:20 ”Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning”

[Remiss SOU 2017:20 Tillträde för nybörjare](#)

Lotta Valentin
Enhetschef
Utbildningsenheten

Jill Salander
Expert gymnasieskolan
Utbildningsenheten