

Avdelningen för Arbetsgivarpolitik
Ulrika Wallén

Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM
u.remissvar@regeringskansliet.se

Tillträde för nybörjare - ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20)

Utbildningsdepartementet har berett Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillfälle att yttra sig över regeringens utredning Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20). Utredningen har tagit namnet Tillträdesutredningen.

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting

- menar att många av delförslagen är bra,
- anser att det är klokt att förändringar i tillträdesbestämmelserna görs i nuvarande system och att det blir enklare, tydligare, förutsägbart, likvärdigt samt hållbart över tid,
- tillstyrker att gymnasieskolan ska vara huvudvägen till högskolan samt betonar att det ska finnas fler vägar som möjliggör ett livslångt lärande så att fler har möjlighet att ta del av högre utbildning, vilket är avgörande för framtidens kompetensförsörjning,
- välkomnar ett behörighetsprov och att behörighet uttrycks i kompetenser, vilket stämmer överens med den nationella kvalifikationsramen som bl.a. uttrycker gymnasieskolan i form av kompetenser. SKL betonar att en tydlig definition av begreppet kompetens behövs så att det framgår vad som ingår,
- förordar ett nationellt samordnat system för att bedöma reell kompetens så att det blir enhetligt och så att resultatet från en validering är användbart nationellt,
- tillstyrker att lärosätena får större frihet att fastställa de särskilda behörighetskraven men menar att det ur ett likvärdighetsperspektiv är bra att dessa krav inte blir alltför varierande,
- saknar arbetslivets perspektiv avseende bedömning kring sökandes lämplighet för många av de yrken som utbildningarna leder till och betonar samverkan mellan lärosätena och arbetslivet,
- tillstyrker att betyg ska vara den urvalsgrund som används för flest platser och minskning av grupper inom betygsurvalet, förändringar för att förbättra

högskoleprovets prognosförmåga samt underlättande gällande lokalt beslutade urvalsgrunder,

- samtycker till att konkurrenskomplettering avseende kommunal vuxenutbildning inte ska kunna användas samt
- förespråkar att de nya tillträdesbestämmelserna utvärderas och följs upp. Däremot anser SKL att det inte ska vara samma myndighet som både ska genomföra som utvärdera bestämmelserna.

Utredningens uppdrag och dess utgångspunkter

Tillträdessystemet utgörs av två delar: behörighet och urval, som har olika funktioner. Behörighet anger de krav som ställs. Den är grundläggande för all högskoleutbildning och särskild för den specifika utbildningen. Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot ska ett urval göras.

Tillträdesutredningens uppdrag har varit att göra en översyn av hela systemet för tillträde till högskoleutbildning, som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till alla nybörjare oavsett om det är kurser eller program. I uppdraget ingick att lämna förslag till ett öppnare och enklare system. I uppdraget ingick också högskoleprovets roll, meritpoängssystemet samt att analysera och lämna förslag på hur grundläggande behörighet kan uppnås genom arbetslivserfarenhet.

Utredningens bedömning är att förändringar i tillträdesbestämmelserna bör kunna göras inom befintliga ramar för nuvarande system. Den viktigaste åtgärden är att ta bort sådant som komplicerar och är svåröverblickbart.

SKL:s synpunkter

SKL anser att det är klokt att förändringar i bestämmelserna görs i nuvarande system så att det blir enklare, tydligare, förutsägbart, likvärdigt samt hållbart över tid.

Förbundet tillstyrker att gymnasieskolan ska vara huvudvägen till högskolan men betonar att det ska finnas fler vägar som möjliggör ett livslångt lärande.

Välfärdssektorn står inför stora utmaningar. Behoven av välfärdstjänster kommer att fortsätta öka i takt med att befolkningen växer och blir äldre samtidigt som många medarbetare går i pension. Globalisering, digitalisering och en snabb teknikutveckling ställer höga krav på framtidens medarbetare. Högskolan är en viktig rekryteringsbas för sektorn. Att individuella förmågor såsom lämplighet, drivkrafter och ambition kan tas tillvara på bästa sätt är viktigt för hur sektorn kommer att klara av att möta framtiden. Förslaget gör det möjligt för fler att läsa på högskolan, vilket är avgörande ur ett kompetensförsörjningsperspektiv.

Det nuvarande systemet

De nuvarande tillträdesbestämmelserna infördes i huvudsak till antagningen gällande höstterminen 2010. Den grundläggande behörigheten skärptes och de särskilda behörighetskraven organiserades på ett annat sätt. Meritpoäng, som skulle ges som ett tillägg till meritvärdet i urvalet för vissa gymnasiekurser i matematik och språk, infördes. 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, att höja sitt meritvärde.

Bestämmelserna har sedan 2010 förändrats vid ett flertal tillfällen. Skälen är att gymnasieskolan förändrats men också att bestämmelser om meritpoäng införts för olika grupper. Bestämmelserna har kritiserats för att vara för komplexa och oöverskådliga på grund av ändringar och beslut som inneburit kompensationer. Från forskarhåll har det ifrågasatts om det är de sökande med bäst förutsättningar att genomgå utbildning som antas då urval behöver göras.

Ett reviderat tillträdessystem

Grundläggande behörighet

Tillträdesbestämmelserna ska inte utestänga någon som har förutsättningar att klara högskolestudier samtidigt ska reglerna säkerställa att endast de som har nödvändiga kunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen ska anses behöriga.

Förslaget är att grundläggande behörighet ska uttryckas i kompetenser (olika sätt de aktuella kompetenserna kan uppnås) så att det blir tydligt vad som krävs av personer som inte kommer från gymnasieskolan. Särskilt viktiga kompetenser är: svenska, engelska, vetenskapligt förhållningssätt, förmåga att kunna belysa frågor ur flera olika perspektiv, problemlösningsförmåga, förmåga att kunna dra slutsatser och argumentera för dessa samt övrig kompetens som är nödvändig för att kunna tillgodogöra sig en specifik högskoleutbildning. Universitets- och Högskolerådet (UHR) meddelar närmare föreskrifter om de nödvändiga kompetenserna.

En sökande som har 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. Det torde underlätta rekryteringen till gymnasieutbildningarna som ger undersköterske- och barnskötarkompetens, vilket är gynnsamt ur ett kompetensförsörjningsperspektiv.

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.

Behörighetsprovet

Tillvaratagandet av kompetenser hos personer med arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller utbildning ska underlätta det livslånga lärandet. I behörighetsprovet prövas en persons kompetens inom de områden som anges ovan (se under rubriken Grundläggande behörighet). Det behövs en metod, som bedömer reell kompetens och som gör det möjligt att uppfylla kraven för grundläggande behörighet. Utredningen föreslår att ett nationellt behörighetsprov införs för dem som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom gymnasial utbildning eller motsvarande. En åldersgräns på minst 24 år föreslås för att skriva behörighetsprovet.

Motivet är att en person under 24 år har teoretisk möjlighet att genomgå en treårig gymnasieutbildning i gymnasieskolan eller inom den kommunala vuxenutbildningen. Provet ska 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 från hösten 2017 till och med 2024. UHR föreslås ansvara för genomförandet av behörighetsprovet.

SKL:s synpunkter

Som tidigare nämnts tillstyrker SKL att huvudvägen till högre utbildning i första hand ska vara gymnasieskolan. SKL anser att det är viktigt att det reviderade systemet även förmår fånga behörighet, som erhållits utanför svensk/nordisk gymnasial utbildning, t.ex. International Baccalaureate. Förbundet anser att det är bra med ett öppnare system så att det finns andra ingångar för tillträde till högre utbildning. Kompetens är summan av kunskap, färdigheter, förmåga och vilja. Den nationella kvalifikationsramen uttrycker gymnasieskolan i form av kompetenser. SKL tillstyrker att behörighet uttrycks i kompetenser men betonar att begreppet kompetens behöver tydligt definieras så att det framgår vad som ingår. Det kan bli en framkomlig ingång för personer som saknar betyg eller annan dokumentation, vilket är välkommet. Förslaget bedöms inte komma att missgynna gymnasieelevers studiemotivation och hur man värderar en examen.

Reell kompetens/individuell bedömning

För de personer som väljer att inte göra behörighetsprovet eller inte uppfyller ålderskravet på 24 år för att skriva provet ska möjligheten att bli bedömd för grundläggande behörighet på reell kompetens finnas kvar. Det krävs att den sökande genom utbildning, praktisk erfarenhet eller annan omständighet har fått nödvändig kompetens. Bedömning av reell kompetens genom en validering bör också kunna ge ett meritvärde i form av ett omdöme.

SKL:s synpunkter

SKL är positiv till bedömning av reell kompetens men menar att det inte är tillräckligt för att kunna bedöma och rangordna individer med skilda studiebakgrunder. Det behövs ett nationellt samordnat system för att bedöma reell kompetens som kompletterar behörighetsprovet. Utredningen lyfter enskilda modeller men det är inte tillräckligt. Valideringssystemet avseende reell kompetens måste förändras så att det blir enhetligt och resultatet måste vara nationellt gångbart.

Särskild behörighet

Krav på särskild behörighet, ska vara nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen eller vara av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Förslaget är att systemet med områdesbehörigheter avskaffas eftersom det inte är ändamålsenligt.

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 samt för utbildning som leder till en konstnärlig examen. I stället för krav på kunskaper från gymnasieskolan ska ett lärosäte få ställa krav på godkänt resultat på ett konstnärligt prov för sådana program.

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 behoven 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. Om de vill ställa andra krav än vad UHR fastställt ska de ansöka om tillstånd om att få använda andra krav hos myndigheten. Till exempel kan det röra sig om 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 även kunna erhållas genom reell kompetens. Förslaget är att inte ställa högre betygskrav än E som särskilt behörighetskrav, vilket motsvarar godkänt. Tillträdesutredningen skriver att bristande förkunskaper har påtalats under en lång tid.

SKL:s synpunkter

SKL tillstyrker att lärosätena får större frihet att fastställa de särskilda behörighetskraven så att de tydligare kan utgå från de specifika behoven av förkunskaper som är nödvändiga för en viss utbildning. Ur ett likvärdighetsperspektiv anser SKL att det är bra att dessa krav inte blir alltför varierande. För att utbildningsanordnare i tidigare delar av utbildningssystemet ska veta vilka kurser som behöver erbjudas ska det finnas ett antal identifierade möjliga kurser för lärosätena att välja bland då de sätter samman sina behörighetskrav. Det är viktigt att de lokala kraven på särskilda behörigheter både

är förutsägbara och att de är lätta att överblicka för ungdomar som ska välja utbildning.

Lärosätenas krav på särskilda förkunskaper utvecklas ofta icke koordinerat och utan avstämning med arbetsgivare. Dessvärre saknas förslag om hur arbetslivet skulle kunna involveras i arbetet med olika typer av alternativa former för antagning. Att engagera arbetslivet skulle kunna bidra till att öka inslaget av bedömning kring sökandes lämplighet för många av de yrken som flera utbildningar leder till.

SKL förordar samverkan

Det är av stor betydelse att lärosätena samverkar med arbetsgivarrepresentanter och kommuner/regioner/landsting som utbildningsanordnare. En framgångsfaktor är ett nära samarbete mellan utbildningsanordnare och arbetsgivare. Detta för att säkerställa att utbildningarna matchar de lokala och regionala behoven av kompetens. Innehållet i utbildningarna måste anpassas till det som arbetsgivarna efterfrågar.

Urval

När urval behöver göras ska det syfta till att sökande med bäst förutsättningar att klara studierna antas. Både de sökandes utbildningsbakgrund och prognosen för att de ska genomföra en utbildning kan variera utifrån vilken utbildning det handlar om.

Lärosätena bör därför ha möjlighet att anpassa urvalet efter de förutsättningar som gäller för den specifika utbildningen. Samtidigt behövs ett visst mått av likvärdighet mellan lärosäten och utbildningar för att göra systemet förutsägbart för de sökande. Det är också viktigt för de sökande att det finns flera urvalsgrunder och därmed flera vägar in till högskolan.

Utredningen föreslår att urvalet ska vara flexiblare avseende platsfördelning.

När antalet urvalsgrupper blir för stort blir det för få platser i varje grupp och de sökande i de mindre grupperna ges ingen reell chans att antas. Detta har varit ett problem inom betygsurvalet där det har funnit många grupper.

Betygsurval

Genom dessa förändringar blir det möjligt att minska antalet grupper inom betygsurvalet till två; en grupp för sökande med svenska och utländska gymnasiebetyg eller motsvarande och en grupp för sökande med omdöme från folkhögskola, det föreslagna behörighetsprovet och validering av reell kompetens.

Högskoleprovet

Utredningen föreslår en rad förändringar för att förbättra högskoleprovets prognosförmåga: en förkortad giltighetstid, en begränsning av antalet provtillfällen under giltighetstiden och en möjlighet att vikta provets två delar (verbala och kvantitativa) utifrån utbildningens karaktär och inriktning. Ingen del ska dock uteslutas. En åldersgräns på 19 år för att skriva högskoleprovet föreslås också.

Lokala urvalsgrunder

Lärosätena väljer fortsättningsvis att fördela en viss andel av platserna baserat på lokala urvalsgrunder som de själva har beslutat om. Idag används möjligheten i begränsad omfattning. De föreslagna förändringarna i regelverket kring lokalt beslutade urvalsgrunder ter sig skäliga och torde underlätta för lärosätena att utveckla det lokala urvalet. Motivet är att anpassa urvalsgrunder till olika utbildningars behov och förutsättningar men också att använda olika urvalsinstrument för att attrahera sökande med vissa kunskaper och erfarenheter.

SKL:s synpunkter

SKL tillstyrker utredningens förslag att betyg ska vara den urvalsgrund som används för flest platser, att den obligatoriska kvoten för urval genom högskoleprov minskar till att omfatta minst 15 procent av platserna och att lärosätena även fortsatt ges möjlighet att arbeta med lokalt beslutade urvalsgrunder.

SKL tillstyrker borttagandet av konkurrenskomplettering

SKL tillstyrker förslaget att resultat från så kallad konkurrenskomplettering, dvs. att redan godkända kurser läses om eller provas för att få ett högre betyg, inte längre ska kunna användas i urvalet.

Reglerna träder i kraft

De nya tillträdesbestämmelserna träder i huvudsak i kraft den 1 januari 2022 och gäller för utbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022.

SKL understryker vikten av att övergångsreglerna blir tydliga för de som ska få tillträde till högre utbildning. Förbundet understryker vikten av att de elever som söker till gymnasieskolan och tänker gå vidare till högskoleutbildning i god tid får information om de nya förutsättningarna.

Uppföljning och utvärdering

Utredningen anser att det är viktigt att bestämmelserna utvärderas och följs upp och föreslår att UHR får det i uppdrag. Däri ingår även att utvärdera effekter gällande universitet och högskolor, gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och de sökande.

SKL menar att det är viktigt att de nya tillträdesbestämmelserna utvärderas och följs upp. Däremot anser förbundet att det inte ska vara samma myndighet som ansvarar för genomförandet av bestämmelserna som utvärderar dem.

Digitalisering

SKL menar att samtliga valideringar, prov m.m. från början ska genomföras i digitaliserad form, vilket ökar tillgängligheten och effektiviteten.

Konsekvenser för skolhuvudmännen

Förslagen innebär inga direkta kostnader för skolhuvudmännen och inte heller har de inverkan på det kommunala självstyret.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande