

Handläggare
Robert Jägare
Telefon: 08-508 47 998

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 16 maj 2017

Ärende 4

Yttrande över remiss om betänkandet "Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå" (SOU 2017:20)

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-544/2017

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Arjun Bakshi
Arbetsmarknadsdirektör

Bengt Jönsson
Avdelningschef
vuxenutbildningen

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har till arbetsmarknadsnämnden remitterat utbildningsdepartementets betänkande *Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå (SOU 2017:20)*. Utredningen har arbetat med uppdraget att lämna förslag till ett öppnare och enklare förfarande och berör både frågeställningar om behörighet och urval till högre studier.

Vägledande principer för förslaget har enligt utredningen 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.

Förslaget innebär att ett antal nya bestämmelser träder i kraft den 1 januari 2022. Förslagen innehåller bland annat följande:

- Att grundläggande behörigheten ska uttryckas i kompetenser snarare än genom att uttrycka hur kompetenserna kan uppnås.
- Ett nationellt behörighetsprov föreslås för att kunna tillvarata kompetenser hos personer med arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller utbildning.
- En valideringsprocess ska kunna generera ett meritvärde.
- För särskild behörighet föreslås då utbildningarna ska leda till yrkesexamen eller konstnärlig examen.
- Förändringar gällande urval och fördelning av platser via högskoleprov.
- en förändrad och enklare modell för urval med grund i betyg
Utredningen har kommit fram till att det saknas behov av särskilda, generella urvalsgrunder för sökande med utländska meriter och att det inte heller bör finnas några generella undantag från kravet på svenska.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att inriktningen på arbetet – att förenkla systemet och göra det överblickbart – är positivt och kommer gynna elevernas möjligheter att fatta informerade val. Minskade möjligheter till att förbättra sitt meritvärde genom att göra prövningar kan dock minska incitamenten att göra en nystart i livet på ett sätt som inte harmoniserar med tankar om att vuxenutbildningen ska möjliggöra för en ny karriärväg som kan innefatta högre studier.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till arbetsmarknadsnämnden remitterat utbildningsdepartementets betänkande *Tillträde till högskolan – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning* (SOU 2017:20) som har sett över systemet för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå.

Förändringar med relevans för tillträde till högskoleutbildning har varit aktuella i närtid, arbetsmarknadsnämnden ställde sig i ett remissyttrande positivt till ett förslag om utökad rätt att studera vid Komvux i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskolan i februari 2016. Förslaget antogs i riksdagen i november 2016 och gäller sedan den 1 januari 2017.

Ärendet

Antagningsprocessen till högskolan har två huvuddelar: behörighet respektive urval. Behörigheten anger de krav på förkunskaper som krävs för att tillgodogöra sig en utbildning och delas in i grundläggande behörighet, som beskriver de generella krav som

ställs på alla studenter, respektive särskild behörighet, som beskriver särskilda krav för en viss utbildning. Ett urval behöver ske bland de sökande ifall det finns fler behöriga än antal platser varvid ett antal urvalsinstrument används. Utredningen konstaterar att för ungefär 70 procent av utbildningarna på grundnivå behöver inget urval göras (SOU 2017:20, s 121).

Utredningen har fått direktiv där utredaren särskilt pekar på ett antal punkter som viktiga vid utformande av ett förslag till nytt system (SOU 2017:20, s 84):

- 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 till högskolestudier ska även fortsättningsvis 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.

Förslaget innebär att förändringar övervägs både för bestämmelserna för behörighet och för urval till högskolestudier. De huvudsakliga förslagen presenteras nedan.

När det gäller grundläggande behörighet föreslår utredningen att den ska uttryckas i form av kompetenser. Särskilt viktiga bedöms 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 vara. Syftet bakom denna förändring är att tydliggöra vad som krävs av personer som inte kommer via gymnasieskolan. Personer som avlagt högskoleförberedande examen eller yrkesexamen (under förutsättning av godkända betyg i svenska/svenska som andraspråk och engelska) vid gymnasieskolan eller komvux ska anses behöriga liksom personer med svensk eller utländsk utbildning som motsvara nämnda utbildningskrav. Personer som inte uppfyller grundläggande kompetens och har fyllt 24 år föreslås kunna visa att de uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom att klara

ett nationellt behörighetsprov. En process för validering föreslås också som ska kunna värdera kunskaper som inte förvärvats via ordinarie skolgång.

Utredningen föreslår också att universitets- och högskolerådet (UHR) fastställer vilka särskilda behörighetskrav som ska leda till en yrkesexamen eller konstnärlig examen medan universiteten och högskolorna ska fastställa kraven för utbildning som leder till en generell examen samt för 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 enligt utredningen motsvaras av dem som i dag ingår i områdesbehörigheterna och fastställas av UHR.

När det gäller frågor om urval föreslås att såväl betyg som högskoleprov ska finnas kvar som huvudsakliga urvalsinstrument och att det därtill ska finnas möjligheter för lärosätena att tillämpa lokalt beslutade urvalsgrunder. Det sistnämnda beskrivs som en viktig del i att göra frågor om tillträde till högre studier till en strategisk lärosätesfråga.

För urval med grund i betyg föreslår utredningen 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, ett särskilt behörighetsprov respektive en valideringsprocess. Sökande som har kompletterat sina betyg ska konkurrera i gruppen med gymnasiebetyg. Betyg som har kompletterats för ett högre meritvärde än det ursprungliga ska inte längre få användas i urvalet med undantag för underkända betyg som ska kunna kompletteras upp till godkänt dito. Utredningen pekar här på en konsekvens för den kommunala vuxenutbildningen i det att man kan förvänta sig att antalet prövningar inom den kommunala vuxenutbildningen kommer att minska eftersom ett viktigt skäl att genomföra en prövning – att höja betygssnittet – kommer att falla bort.

Utredningen föreslår också att systemet med meritpoäng – att fullgörande av vissa utvalda kurser genererar extra meritpoäng som används i konkurrensen om platser - avskaffas från och med hösten 2022 eftersom det bedöms ha utformats med ett annat syfte än att skapa ett så effektivt antagningssystem till högskolan – mer specifikt att locka gymnasieelever att läsa vissa kurser inom språk och mer avancerade matematik.

När det gäller urval med grund i högskoleprovet innebär utredningens förslag att urvalsinstrumentet begränsas något. Syftet bakom denna begränsning är att ge gymnasieeleverna en signal om att det är viktigt att prioritera gymnasiestudierna så länge man är elev där. En nedre åldersgräns på 19 år föreslås och giltighetstiden för ett prov föreslås att kortas från fem till tre år. Dessutom föreslås en begränsning i antalet gång man kan genomföra högskoleprovet med innebörden att man som mest ska kunna genomföra provet tre gånger under en treårsperiod. Möjligheter till att vikta de olika delarna av provet efter den sökta utbildningens karaktär föreslås också. Andelen av urvalet som minst ska baseras på högskoleprovet föreslås också minska till 15 procent jämfört med 33 procent som dagens regler innebär.

Utredningen har också analyserat behovet av urvalsgrunder för gruppen sökande med utländska meriter. Slutsatserna är att det inte behövs några generella urvalsgrunder särskilt för gruppen och inte heller något generellt undantag från kravet på svenska. Däremot kan respektive lärosäte fatta sådana beslut utifrån de specifika utbildningarnas krav. Utredningens förslag om att behörighetsprov och valideringsprocess ska kunna ge ett meritvärde innebär att gruppen kan konkurrera om platser på annat sätt än genom högskoleprovet.

Förslagen kring tillträde till högskolan föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och gäller för utbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022. Förkortningen av giltighetstiden för högskoleprov föreslås att införas från 1 januari 2019.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben i samarbete med Komvuxcentrum och Vuxenutbildning Stockholm.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att flera av utredningens utgångspunkter är vällovliga: det är positivt med en översyn som syftar till att förenkla det bitvis svåröverskådliga system som har vuxit fram via ett flertal beslut vid olika tidpunkter och förslaget bedöms uppnå målet om ett mer överblickbart system. Också förändringen att ta bort meritpoängen och begränsa förutsättningarna till att höja sitt meritvärde via komvuxstudier kan bidra till detta. Det bedöms också finnas förutsättningar för att det föreslagna systemet ska bli mer flexibelt än dagens system.

Det kan finnas en risk med utredningens förslag som handlar om att begränsa möjligheterna till att komplettera sina betyg eller genomföra provningar i syfte att höja sitt meritvärde samt att begränsa högskoleprovets betydelse för antagningen. Om möjligheterna till att ändra kurs senare i livet via vuxenutbildningen försvåras kan det leda till en minskning i antalet personer som studerar med detta mål. Generellt talar utvecklingen både i samhället och på arbetsmarknaden för att möjligheterna att kunna stödja personer till att ställa om utbildningsmässigt, ibland flera gånger under ett yrkesliv, behöver underlättas snarare än försvåras. Det värde som en struktur med starka incitament för att fullgöra en gymnasieutbildning enligt bästa förmåga utgör måste värderas mot risken för att tillträdesystemet till högskolan motverkar det livslånga lärandet. Förvaltningen vill från sin sida framhålla att förändringar som i praktiken försvårar ett flexibelt och livslångt lärande i möjligaste mån bör undvikas.

Därtill kan ett begränsande av möjligheterna att höja sina betyg leda till en risk för att gymnasieelever väljer att inte fullfölja sina gymnasiestudier för att i ett senare skede studera vid komvux för att försöka uppnå det meritvärde som krävs för elevens fortsatta tänkta studieväg vilket har potential att öka antalet studerande vid komvux. Å andra sidan kan elever idag välja att strunta i en kurs för att senare läsa upp ett underkänt betyg inom komvux vilket utredningens förslag kommer att motverka. Vilken effekt som förslaget får för antalet komvuxstudenter är därför i dagsläget svårt att bedöma.

Utredningens förslag om att meritvärde via behörighetsprov eller validering av kompetens tillsammans med studier vid folkhögskola innebär att det skapas fler vägar till högre studier vilket är positivt. Utredningens förslag kring en valideringsprocess som ska kunna användas vid urval ger ett betydande utrymme för tolkning vilket gör det svårt att bedöma hur det i praktiken påverkar tillträdet – kommer förslagen leda till behov av ”valideringskriterier” i likhet med betygskriterier för att underlätta en likvärdighet i bedömningen?

Förslaget om att behörighetsprovet ska generera ett meritvärde kan ha sina förtjänster, i synnerhet för att stimulera personer att söka sig till högre studier. Dock finns en risk för att det blir svårt att konstruera ett test som både ska pröva behörighet och vara ett urvalsinstrument – den kritik som riktas mot högskoleprovet som prognosinstrument för vilka som klarar högre studier borde vara

tillämpligt även för ett prov som ska testa för både behörighet och urval på en gång.

Arbetsmarknadsförvaltningen vill framhålla att det är viktigt att beakta jämställdhetsaspekter vid konstruerande av de nya prov som utredningen ser behov av, inte minst mot bakgrund av utredningens resonemang kring att befintliga prov har tenderat att ha olika effekter för kvinnor respektive män.

Att bedömningen av särskild behörighet för kurser och program som inte leder till en yrkesexamen ska göras på de olika lärosätena kan innebära att det ur ett sökandeperspektiv blir svårt att överblicka de olika möjligheterna som finns. Även förändringen att underlätta lokala urvalsbestämmelser kan göra systemet mer komplext. Samtidigt finns det ett värde i att möjliggöra en breddad rekrytering till högre studier.

Det är positivt att förslagen har en lång tidshorisont. Ur ett vägledningsperspektiv behöver det finnas information som kan användas för att stödja de studerande inom vuxenutbildningen i att göra rationella val.

Bilaga

1. Remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-544/2017: ”Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå (SOU 2017:20)”