



2017-03-17
U2017/01213/UH

Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten
Departementssekreterare
Yves Michal

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2017-03-21
Dnr:	110-544/2017
Till:	RTV

Betänkandet Ett öppnare och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning på grundnivå (SOU 2017:20)

Remissinstanser

- 1 Statens skolverk
- 2 Statens skolinspektion
- 3 Specialpedagogiska skolmyndigheten
- 4 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- 5 Skolforskningsinstitutet
- 6 Myndigheten för yrkeshögskolan
- 7 Folkbildningsrådet
- 8 Universitetskanslersämbetet
- 9 Universitets- och högskolerådet
- 10 Överklagandenämnden för högskolan
- 11 Högskolans avskiljandenämnd
- 12 Uppsala universitet
- 13 Lunds universitet
- 14 Göteborgs universitet
- 15 Stockholms universitet
- 16 Umeå universitet
- 17 Linköpings universitet
- 18 Karolinska institutet
- 19 Kungl. Tekniska högskolan

- 20 Luleå tekniska universitet
- 21 Karlstads universitet
- 22 Linnéuniversitetet
- 23 Örebro universitet
- 24 Mittuniversitetet
- 25 Sveriges lantbruksuniversitet
- 26 Blekinge tekniska högskola
- 27 Förvarshögskolan
- 28 Gymnastik- och idrottshögskolan
- 29 Högskolan i Borås
- 30 Högskolan Dalarna
- 31 Högskolan i Gävle
- 32 Högskolan i Halmstad
- 33 Högskolan Kristianstad
- 34 Högskolan i Skövde
- 35 Högskolan Väst
- 36 Konstfack
- 37 Kungl. Konsthögskolan
- 38 Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
- 39 Malmö högskola
- 40 Mälardalens högskola
- 41 Stockholms konstnärliga högskola
- 42 Södertörns högskola
- 43 Centrala studiestödsnämnden
- 44 Diskrimineringsombudsmannen
- 45 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
- 46 Chalmers tekniska högskola AB
- 47 Stiftelsen Högskolan i Jönköping
- 48 Askersunds kommun
- 49 Bergs kommun

- 50 Enköpings kommun
- 51 Eskilstuna kommun
- 52 Eslövs kommun
- 53 Falköpings kommun
- 54 Grums kommun
- 55 Gullspångs kommun
- 56 Gällivare kommun
- 57 Göteborgs kommun
- 58 Halmstads kommun
- 59 Haninge kommun
- 60 Hudiksvalls kommun
- 61 Kalmar kommun
- 62 Kils kommun
- 63 Kramfors kommun
- 64 Kungsörs kommun
- 65 Luleå kommun
- 66 Ockelbo kommun
- 67 Ronneby kommun
- 68 Stockholms kommun
- 69 Säters kommun
- 70 Trollhättans kommun
- 71 Upplands-Bro kommun
- 72 Vadstena kommun
- 73 Varbergs kommun
- 74 Vilhelmina kommun
- 75 Västerviks kommun
- 76 Växjö kommun
- 77 Örkelljunga kommun
- 78 Sveriges Kommuner och Landsting
- 79 Friskolornas riksförbund

- 80 Folkhögskoleföreningen inom Sveriges Kommuner och Landsting
- 81 Företagarna
- 82 Landsorganisationen i Sverige
- 83 Lika Unika, Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- 84 Lärarförbundet
- 85 Lärarnas Riksförbund
- 86 Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
- 87 Svenskt Näringsliv
- 88 Sveriges akademikers centralorganisation
- 89 Sveriges Elevkårer
- 90 Sveriges elevråd
- 91 Sveriges elevråd - SVEA
- 92 Sveriges förenade studentkårer
- 93 Sveriges Skolledarförbund
- 94 Sveriges Ungdomsorganisationer
- 95 Sveriges universitets- och högskoleförbund
- 96 Sveriges universitetslärare och forskare
- 97 Sveriges Vägledarförening
- 98 Tjänstemännens Centralorganisation
- 99 Vuxenutbildning i samverkan

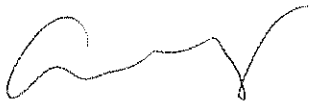
Remissvaren ska ha kommit in **senast den 20 juni 2017** till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se. Remissvaren som sänds elektroniskt bör sändas i Word- och PDF-format med hänvisning till ovanstående diarienummer.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till

Riksdagens utredningstjänst
Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Tillträde för nybörjare

– ett öppnare och enklare system
för tillträde till högskoleutbildning

Betänkande av Tillträdesutredningen

Stockholm 2017

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: Jaime 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), departementssekreterare 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	Licenstagning 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	Förslagets 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 utesluta 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. Tillträdesystemet 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 tillträdesystemets 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 överskådliga på grund av alla ändringar och beslut som har inneburit komparationer 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 lärosättesfråga.

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.