

Statsrådet  
Thomas Östros  
Utbildningsdepartementet

**Breddad rekrytering till högskolan – förslag till utveckling och förändring av antagningsreglerna**

Ytterligare ansträngningar måste göras för att bredda rekryteringen till högskolan och för att stimulera nya grupper att skaffa sig en högre utbildning, eftersom det fortfarande är för få ungdomar från studieovana miljöer som söker sig till högskolan. Universitet och högskolor har en central roll i detta arbete.

Det finns välgrundade skäl att påstå att hittillsvarande antagningssystem av traditionellt slag baserat på betygsmedelvärdet/resultat på högskoleprov och kvotgrupper inte fått åsyftat resultat när det gäller att minska den sociala snedrekryteringen. Därför bör alternativa metoder prövas för en del av antagningen. Också andra skäl talar för att tiden är mogen att se över gällande antagningsregler. Högskolorna vill verka för att skapa ett system med flexibla regler, som är bättre anpassade efter kursers och utbildningsprogrammens olika innehåll och uppläggning och där studenterna mer kan prövas utifrån sina speciella studieförutsättningar.

Mot denna bakgrund har SUHF:s förbunds församling uppdragit åt en arbetsgrupp att lämna förslag till utveckling och förändring av antagningsreglerna (bifogas som bilaga). Arbetsgruppen har letts av rektor Inggerd Palmér, Luleå tekniska universitet. Övriga ledamöter har varit prorektor Marieanne Alsne, Örebro universitet, universitetsdirektör Peter Honeth, Lunds universitet och rektor Ingemar Wedman, Idrottshögskolan i Stockholm. Som sekreterare har fungerat byråchef Arne Olsson-Laurin, Stockholms universitet.

Arbetsgruppens förslag har diskuterats med företrädare för Sveriges Förenade Studentkårer (SFS). SFS har i diskussionerna framfört, att organisationen i stort uppfattar problemen med de nuvarande antagningsreglerna på ett likartat sätt som SUHF. SFS betonar att tillsyn av och insyn i antagningsmyndigheternas, dvs universitets och högskolors, förändringsarbete är nödvändig. Arbetsgruppen har sagt sig vara övertygad

om att universitet och högskolor är angelägna om att säkerställa studenternas medverkan lokalt. SUHF har också inbjudit SFS till fortsatta diskussioner om antagningssystemet.

SUHF överlämnar arbetsgruppens förslag som sitt eget. SUHF hemställer att regeringen beslutar om de förändringar i högskoleförordningen, som krävs för att de föreslagna förändringarna skall kunna genomföras.

Beslut om denna skrivelse har fattats av förbundets arbetsutskott vid sammanträde den 23 november 1999.

Gustaf Lindencrona  
Ordförande

Lars Ekholm  
Generalsekreterare

För kännedom:  
Samtliga universitet och högskolor  
Högskoleverket  
Skolverket  
Verket för högskoleservice  
Sveriges Förenade Studentkårer  
Arbetsgruppen

Bilaga: ”Bred rekrytering till högskolan en kvalitetsfråga – behov av utveckling och förändring av antagningsreglerna”, PM 991123

SUHF  
Tillträdesgruppen  
Byråchef A Olsson-Laurin

PM  
1999-11-23

## **Bred rekrytering till högskolan en kvalitetsfråga – behov av utveckling och förändring av antagningsreglerna**

### **1 Bakgrund**

Genom statsmakternas beslut våren 1996 på grundval av proposition 1995/96:184, "Tillträde till högre utbildning m m", ändrades beslutanderätten för universitet och högskolor när det gäller egna regler för tillträdet till grundutbildningen.

Regeringens motiv för en central reglering av tillträdesreglerna för nybörjarstudier var att beslut om tillträdet till högskolan i stor utsträckning är en angelägenhet för riksdag och regering. Avsikten var att åstadkomma ett system för tillträde som skulle vara tydligt, överblickbart och rättssäkert.

I propositionen betonas bl a att de sociala aspekterna skall vara utgångspunkter för tillträdet.

I årets budgetproposition framhålls att ytterligare ansträngningar måste göras för att bredda rekryteringen och stimulera nya grupper att skaffa sig en högre utbildning eftersom det fortfarande är få ungdomar från studieovana miljöer som söker sig till högskolan. Det betonas att universiteten och högskolorna själva har en central roll i detta arbete.

### **2 Erfarenheter av nuvarande antagningsregler**

Antagning enligt de nya centrala reglerna har nu genomförts fem gånger. Rent allmänt kan man säga att antagningen har "fungerat", dvs studenterna har fått antagningsbesked i rätt tid och reglerna har kunnat "tillämpas" om än efter viss möda och med relativt omfattande datoranpassningar i de båda stora antagningssystemen (VHS o LANT).

Det tekniska stödet i antagningen behöver fortlöpande utvecklas och ett arbete pågår på detta område i VHS´ regi. Redan sommaren 2000 planeras en samordning ske mellan samtliga antagningssystem kring ett gemensamt nationellt antagningsbesked ( sk clearing) jämte introduktio-

nen av ett internetbaserat system om lediga antagningsplatser efter den reguljära antagningen. Senare avses en mer grundläggande strukturförändring genomföras i de administrativa antagningssystemen.

Den under många år uppåtgående trenden i antalet anmälningar tycks nu vara bruten genom nedgången i antalet anmälningar för flertalet högskolor de senaste tre terminerna. Förklaringen till detta kan sannolikt vara bl a minskande ungdomskullar och möjligen också ökningen av lediga arbeten inom vissa samhällssektorer.

En mycket märkbar effekt av nuvarande antagningsregler är det stora antalet studenter som konkurrenskompletterar sina gymnasiebetyg för att komma in på attraktiva utbildningar. Detta förfarande har i mångt och mycket ersatt den under sjuttio- och åttiotalen gällande ordningen med arbetslivserfarenhet som kunde kompensera ett otillräckligt betyg för antagning och som försenade inträdet på högskolan för många gymnasister (den sk väntrumseffekten). Återigen kan man nu se att andelen nittonåringar är liten bland högskolenybjörjarna. Komvux har som en följd av detta naturligen också drabbats av en stor efterfrågan på kompletteringsutbildning från studerande som redan har en avslutad behörighetsgivande gymnasieutbildning.

Till följd av den centrala regleringen och formella tillståndsprovningen via Högskoleverket för att få genomföra antagning enligt andra regler har utvecklingen av antagningsprov och andra alternativa urvalsinstrument till stor del avstannat.

En ytterligare effekt som uppstått på många universitet och högskolor är en utbredd passivitet och en brist på engagemang kring tillträdesfrågorna. Detta har uppstått främst genom avsaknaden av eget ansvar för vilka studenter som antas.

Fortfarande är det förhållandevis få ungdomar från studieovana miljöer som söker och antas till högskolan. Även om vissa tendenser finns till en något minskad social snedrekrytering under 1990-talet enligt SCB är förändringen över tiden ganska liten och långsam och skillnaderna mellan olika grupper är fortfarande ganska stora. Hittillsvarande antagningsregler av traditionellt slag med betyg och kvotgrupper har inte fått åsyftat resultat sett ur ett socialt perspektiv.

### **3 Utgångspunkter för en övergång till mer differentierade tillträdesregler**

Dagens tillträdessystem med samma urvalsregler för nästan alla utbildningar tillgodoser inte önskemålen om variation och flexibilitet

vare sig utifrån högskolornas perspektiv eller ur studenternas egen synvinkel. Många studerande med intressanta meriter och speciella erfarenheter och bakgrund utestängs från önskade studier. Detta är till nackdel både för de sökande och högskolan. Det bidrar också till en alltför stor likformighet i studentgruppen och hämmar därmed utvecklingen i undervisningssituationen och i studentlivet. Samtidigt får det även följder för yrkeslivet och samhället i stort.

Det finns mycket som talar för att antagningen till högskolan i framtiden mer bör ses som ett rekryteringssystem som anpassas till olika situationer för skilda utbildningar beroende på undervisningsformerna, de enskilda sökandenas möjligheter att göra sig själva rättvisa, studiegruppernas önskvärda sammansättning inkluderande bl a mångfald och bredd.

Frågan om att hitta vägar för att motverka den sociala snedrekryteringen till högskolan har länge varit ett politiskt ämne i Sverige. Många försök har gjorts för att finna lämpliga utbildningspolitiska åtgärder som skulle kunna förbättra situationen och skapa en minskad social selektion i utbildningssystemet. En statlig utredning fann för några år sedan i sitt utredningsförslag, Ursprung och utbildning, (SOU 1993:85) att bland de åtgärder som haft en mycket obetydlig effekt för den sociala snedrekryteringen till högre studier var förändringar i antagningssystemet.

Samtidigt konstaterade utredningen att åtgärder som däremot skulle kunna påverka den sociala snedrekryteringen är ”en mer aktiv rekrytering från högskolornas sida av studiebegåvningar” och att utbildningssystemet bör ”fungera rekryterande”.

Utredningen utgick ifrån att utbildningssystemet totalt sett skulle vara rekryterande genom att t ex inga onödiga hinder i behörighetsvillkor eller studieuppläggning för utbildningsprogram och kurser skulle finnas som skulle kunna motverka en vidgad rekrytering av studerande från mindre studievana familjer. Något regelsystem som framtvingar en om-sortering av ungdomar från olika social bakgrund är inte lösningen menade utredningen, utan positiva åtgärder som får relativt fler studiebegåvade barn från studieovana hemförhållanden att söka sig till högre utbildning och erbjudas möjligheter att antas. Därmed skulle den totala begåvningspotentialen i samhället bättre kunna tas tillvara.

Regeringens uppmaning till högskolorna i årets budgetproposition innebär att läroanstalterna måste spela en mer central roll i arbetet med att bredda rekryteringen till högre utbildning.

Eftersom det kan konstateras att hittillsvarande antagningsregler av traditionellt slag med betyg och kvotgrupper inte fått åsyftat resultat när

det gäller att minska den sociala snedrekryteringen bör andra metoder få prövas.

Aktiva rekryteringsinsatser i kombination med mindre likformiga antagningsregler där skilda meriter och erfarenheter mer flexibelt vägs samman hos de sökande bör kunna vara ett alternativ för att hitta lämpliga vägar för att förbättra den sociala rekryteringen.

Ett sådant synsätt gör det naturligt att till viss omfattning låta det lokala ansvaret och förmågan inom högskolan få förtroendet att hitta lösningar på rekryteringen och utvecklingen av tillträdesreglerna.

En utgångspunkt för det lokala engagemanget bör vara att anpassa reglerna efter respektive kurs eller utbildningsprogramms särart eller speciella innehåll och uppläggning.

Exempel på sådana utbildningar där det är särskilt motiverat att pröva nya regler är decentraliserade kurser och distanskurser där undervisningen inte är knuten till rum och tid i traditionell bemärkelse och där det är angeläget att mer aktivt få anta sökande som utgör målgruppen för utbildningen utifrån särskilt anpassade urvalsregler. Hit hör också kurser och utbildningar som har en närmare koppling till arbetsmarknaden och yrkeslivet.

Detta lokalt anpassade förfarande har fördelar för högskolorna genom att ett aktivt engagemang uppstår lokalt kring beslutsprocessen jämte ett ökat ansvar och en tydlig koppling till utbildningen samtidigt som det gynnar studenterna vars möjligheter att bli prövade utifrån sina egna speciella studieförutsättningar ökar.

Det bör också innebära möjligheter till ett större och bättre lärarengagemang och det på ett tidigare stadium i utbildningsprocessen, vilket bör ha positiv betydelse för utvecklingen av undervisningen. Det är därmed till fördel för studenterna genom att det bidrar till att kvalitén ökar i utbildningen.

Genom en differentiering av tillträdesreglerna förändras med stor sannolikhet studenternas sökvanor utifrån intressen och fallenhet för utbildning och yrkesliv. Tillträdesvillkoren kommer att avspegla vad högskoleutbildningarna innehåller och vad som förväntas av studenterna. På så vis får man mer motiverade studenter och mindre risk för felval och avhopp.

De nuvarande reglerna för urval är starkt inriktade på entydiga, kvantifierbara meriter enligt ett enhetligt regelsystem. En möjlighet finns visserligen att anta sökande på grund av särskilda skäl, men bestämmel-

sen är restriktivt utformad och enligt regeringspropositionen om tillträde 1996 skall ”högskolorna vara återhållsamma med urval baserat på särskilda skäl”, och omfattningen av denna antagning har hittills också varit mycket liten.

Ett möjligt första steg mot ett mer lokalt anpassat antagningsförfarande generellt kan vara att utveckla nuvarande regler om antagning enligt särskilda skäl i högskoleförordningens 7 kap 16§ till en mer obunden prövning enligt den modell som den sk Tillträdesutredningen lanserade redan 1985 i sitt betänkande SOU 1985:57, ”Tillträde till högskolan”.

Huvudsyftet med en sådan prövning skulle vara att beakta kompetensen eller andra särskilda förhållanden hos dem som av olika skäl inte kommer till sin rätt genom de vanliga urvalskriterierna gymnasiebetyg och högskoleprov, men som ändå kan bedömas ha fallenhet och förmåga för de avsedda studierna. Syftet är således att beakta speciella faktorer hos studenterna som annars kan förloras i ett alltför likformigt system.

En lokalt anpassad antagning skulle kunna göras av antagningsmyndigheterna upp till ca 15 - 30 procent av platserna på en utbildning. Det skulle då också vara möjligt att inom den ramen få använda och utveckla speciella urvalskriterier som test och intervju utan att särskilt tillstånd skulle behöva sökas hos Högskoleverket varje gång.

### *Ny modell för urval*

Med den ovan skisserade utvecklingen skulle en framtida urvalsmodell i en första fas bestå av tre delar, nämligen ett betygsurval, ett provurval och en lokalt anpassad antagning.

Ett större utrymme för lokala bedömningar i urvalsprocessen behöver inte innebära att det blir mindre ”rättvisa” i antagningen. Snarare kan det innebära att större hänsyn kan tas till den enskilde individens situation på ett rättvisande sätt.

Genom det gällande kravet på att varje högskola skall fastställa en antagningsordning där det anges vilka regler som tillämpas, ges överblick och insyn i antagningsprocessen. Studenternas rätt till medverkan och inflytande i beslutsprocessen ger också garantier mot godtycke.

Statsmakternas möjligheter till styrning av en antagning som är mer obunden kan ske på samma sätt som för andra delar av högskoleverksamheten nämligen genom angivandet av tydliga mål som får följas upp och utvärderas på ett aktivt sätt.

Ett tillträdessystem som är differentierat och som bygger på ett större lokalt engagemang och arbete kommer att kräva mer resurser på kort sikt och ett större beslutsfattande på högskolorna och vid enskilda institutioner. Om förfarandet skall få önskad effekt förutsätts att ett ganska kvalificerat arbete läggs ned på denna del av antagningsprocessen. Den ökade kostnaden är svår att beräkna men den bör bli mer marginell totalt sett.

På sikt kommer dock en utveckling mot mer speciella hänsyn säkerligen att vara lönsam för alla inblandade parter genom att större träffsäkerhet i antagningen uppnås före studiestarten. Mindre felval och fler motiverade sökande från början av studierna leder till mindre avhopp och större engagemang i studierna och därmed en ökad prestationsgrad. Om en minskad social selektion uppnås blir det ett effektivare utnyttjande av mänskliga tillgångar som finns i landet, vilket är till gagn för den enskilda människan och för samhället i stort.

### ***Kvotgrupper***

Nuvarande urvalssystem bygger bl a på sk kvotering av platser i urvalsgrupper för betyg. Syftet med detta enligt propositionen från 1996 är att "sökande med olika bakgrund" skall ges "likvärdiga chanser". Som riktlinje gäller att antalet platser skall stå i proportion till antalet sökande i varje grupp. Tre grupper finns för närvarande nämligen betyg från det nya sk programgymnasiet, betyg från gamla gymnasieskolan inklusive utländska betyg och omdömen från folkhögskola.

Det nya programgymnasiet har hittills av vissa bedömts fordra en egen urvalsgrupp med hänsyn till att eleverna betygsätts på ett annat sätt än tidigare i gymnasiet.

Det finns anledning att överväga en förändring av kvotgruppssystemet till förmån för en enklare och mer ändamålsenlig modell. Mycket talar för att endast en gemensam betygsgrupp för alla gymnasiebetyg (mot-svarande) bör införas snarast.

Detta skulle innebära en förenkling av systemet. Det skulle också innebära en tydligare och bättre informationssituation och det skulle öka direktövergången från gymnasiet till högskolan genom att studenter med de nya betygen får tillhöra den samlade betygsgruppen med fler antagningsplatser jämfört med den proportionella kvoteringsmodellen som gynnar sökande med de äldre gymnasiebetygen.

När det gäller de nya programbetygen får man försöka finna en modell för meritvärdering som bevarar t ex fördelarna med att kunna vikta bety-

gen efter kursernas omfattning, men att det ändå skall vara möjligt att tillämpa en gemensam omräkningsskala för alla gymnasiebetyg. Även folkhögskolans studieomdömen bör gå att omräkna till en gemensam skala.

Genom förändringen av kvotgrupperna förenklas antagningssystemet i den delen och överblicken blir bättre för de sökande, samtidigt som det balanseras av förändringen av reglerna om den mer obundna lokalt anpassade antagningen som av förklarliga skäl blir mindre tydlig i alla enskilda detaljer.

#### **4 Behörighetsfrågor**

En viktig del av tillträdet till studier vid sidan av meritvärdering och urval är frågorna om förkunskaper och behörighet. Även här har universitet och högskolor synpunkter på nuvarande regler speciellt vad gäller de sk standardbehörigheterna. Dessa frågor behandlas inte i detta sammanhang. SUHF anser dock att åtgärder behöver vidtas även på detta område. SUHF har därför för avsikt att gå vidare till de delarna av tillträdessystemet så snart som möjligt.

#### **5 Sammanfattande förslag till mer flexibla regler för tillträdet till studier i högskolan**

– Högskolorna vill verka för att skapa ett system med flexibla antagningsregler som är anpassade efter kursers och utbildningsprogramms olika innehåll och uppläggning och där studenterna prövas mer utifrån sina speciella studieförutsättningar

– Möjligheterna att försöka hitta vägar för att minska den sociala snedrekryteringen bör vara vägledande i samband med skapandet av alternativa tillträdesregler

– Det finns mycket som talar för att antagningen till högskolan i framtiden mer bör ses som ett rekryteringssystem som anpassas till olika situationer för skilda utbildningar beroende på undervisningsformerna, de enskilda sökandenas möjligheter att göra sig själva rättvisa, studiegruppernas önskvärda sammansättning inkluderande bl a mångfald och bredd

– Sådana utbildningar där det är särskilt motiverat att få pröva nya regler är t ex decentraliserade kurser och distanskurser där undervisningen inte är knuten till rum och tid i traditionell bemärkelse och där det är angeläget att mer aktivt få anta sökande som utgör målgruppen för utbildningen

utifrån särskilt anpassade urvalsregler. Hit hör också kurser och utbildningar som har en närmare koppling till arbetsmarknaden och yrkeslivet

– En lokalt anpassad antagning bör innebära möjligheter till ett större och bättre lärarengagemang och det på ett tidigare stadium i utbildningsprocessen, vilket bör ha positiv betydelse för utvecklingen av undervisningen. Det är också till fördel för studenterna genom att det bidrar till att kvalitén ökar i utbildningen

– Ett första steg mot ett mer anpassat antagningsförfarande är att ersätta nuvarande antagning enligt särskilda skäl med en mer obunden antagning upp till ca 15 - 30 procent av platserna på en utbildning. För den sociala rekryteringen kan modellen med en lokalt anpassad antagning ha betydelse kopplat till mer aktiva rekryteringsinsatser

– Genom det gällande kravet på att varje högskola skall fastställa en antagningsordning där det anges vilka regler som tillämpas, ges överblick och insyn i antagningsprocessen. Studenternas rätt till medverkan och inflytande i beslutsprocessen ger också garantier mot godtycke

– Statsmakternas möjligheter till styrning av en antagning som är mer obunden kan ske på samma sätt som för andra delar av högskoleverksamheten nämligen genom angivandet av tydliga mål som får följas upp och utvärderas på ett aktivt sätt

– Den samlade urvalsmodellen bör bestå av tre delar, nämligen ett betyg-surval, ett provurval och en lokalt anpassad antagning

– Nuvarande kvotgruppssystem för betyg bör justeras så att endast en betygsgrupp skall finnas.

– Högskolorna är beredda att avsätta resurser för ett nytt kvalitetsinriktat rekryteringssystem som skall ge större träffsäkerhet i antagningen med mindre felval och fler motiverade sökande från början av studierna och därmed färre avhopp samt sannolikt större engagemang i studierna och en ökad prestationsgrad

– En viktig del av tillträdet till studier vid sidan av meritvärdering och urval är frågorna om förkunskaper och behörighet. SUHF anser att åtgärder behöver vidtas även på detta område. SUHF har därför för avsikt att gå vidare till de delarna av tillträdessystemet så snart som möjligt.