

Sammanfattning: Högskolesektorns förslag till behörighets- och urvalssystem

De flesta som kommit i kontakt med antagning till högre utbildning är överens om att dagens regelverk är synnerligen svåröverskådligt och komplext. Systemet har också blivit kritiserat för att inte primärt utgå från vilka kunskaper och färdigheter som behövs för att fullfölja en högskoleutbildning, utan istället ha som främsta syfte att styra ungdomars val av kurser under gymnasietiden. Vi har nu ett system där vissa kursval i gymnasiet premieras med bonuspoäng, inte främst för att det efterfrågats av den högre utbildningen, utan för att ungdomar ska välja "rätt" kurser och inte skaffa sig ett högt meritvärde bara genom att läsa kurser som uppfattas som enklare.

Att val som görs tidigt i livet, t ex så tidigt som språkvalet i årskurs sex, kan komma att påverka i vilken utsträckning man har chans att komma in på mycket konkurrensutsatta högskoleutbildningar många år senare är inte rimligt.

Det redan i sig komplexa regelsystemet har allteftersom fyllts på med övergångsregler – bestämmelser vars syfte är att skapa rättvisa för andra generationer som inte tidigare fått ta del av exempelvis "bonuspoäng" för "rätt" val i gymnasiet. Dessa övergångsregler ser olika ut för olika generationer. Även personer med betyg från andra länder kan nu få bonuspoäng enligt ett mycket komplicerat regelsystem. Övergångsregler har också skapats för att anpassa systemet till olika förändringar i gymnasieskolan.

Stora resurser går därför numera åt för att bygga systemstöd som kan hantera den oöverskådliga mängd regler som vuxit fram. Studievägledare lägger mycket tid på att försöka förklara för sökande vad som gäller just dem, i dagsläget ingen enkel uppgift. Enskilda individer riskerar att komma i kläm på grund av att det är svårt att förutse hur reglerna drabbar dem och man kan också konstatera att arbetet med den breddade rekryteringen blir svårare, då personer från studieovana hem med all sannolikhet har det särskilt svårt att navigera och göra strategiskt rätta val i det snåriga regelsystemet.

Utöver komplexiteten och det faktum att systemet inte primärt utgår från vad som behövs för att klara en högskoloutbildning är dagens modell behäftad med ett till stort problem, nämligen att den innehåller en olycklig hopblandning av behörighet till högskoleutbildning och urval bland de sökande. Detta manifesteras bland annat genom att de särskilda behörigheterna (för vissa generationer) är sammankopplade med kurser som ger meritpoäng men återfinns också i förslag som förts fram från regeringen om att införa en gräns för godkänt på högskoleprovet. Det har också talats om att införa en ny godkändgräns för (vissa) betyg på (vissa) utbildningar, vilket ytterligare skulle förvärra situationen. Sammanblandningen av behörighet och urval gör systemet än mer luddigt och svårbegripligt, för såväl presumtiva studenter som lärosätena.

Vad behöver då göras? Vi anser för det första att reglerna för tillträde till högre utbildning bör utgå från vad som de facto krävs för att fullfölja en utbildning på eftergymnasial nivå och inte i första hand finnas till för att lösa interna problem i underliggande utbildningssystem. För att åstadkomma det behövs förändringar i regelverket. För det andra ser vi det som mycket viktigt att systemet är enkelt och

generellt tillämpbart. Det är enorma mängder sökande som ska hanteras inom systemet, de förändringsförslag som förs fram får sålunda inte leda till ökad administrativ resurs- och tidsåtgång på lärosätena, snarare tvärtom.

Antagning till konstnärliga högskoleutbildningar utgör vedertagna undantag inom systemet (jmf 1 kap. 8 § 1 högskolelagen). Ämnesspecifika antagningsprov (arbetsprov, etc.) används regelmässigt för att säkerställa att de studenter som antas har de helt nödvändiga kunskaper och färdigheter som krävs för att fullfölja en konstnärlig högskoleutbildning, och för att de bäst lämpade ska få plats på utbildningen. De enskilda sökandes reella konstnärliga kunskaper och färdigheter, som bedömts av ämnessakkunniga vid särskilda antagningsprov, är den huvudsakliga grunden för antagning till respektive utbildning. För dessa utbildningars kvalitet och de sökandes rättssäkerhet är det viktigt att slå vakt om undantaget inom systemet, och att lyfta fram de berörda lärosätenas frihet och ansvar att själva beskriva formerna för bedömning av de sökandes konstnärliga kunskaper och färdigheter.

I det följande föreslås att:

- Systemet med meritkurser och meritpoäng tas bort.
- Antalet övergångsregler ses över och kraftigt minskas., likaså behöver antalet urvalsgrupper ses över i syfte att minska dessa. Dessa åtgärder behöver dock göras omsorgsfullt och med en noggrann konsekvensanalys, varför översynen bör ske i form av en särskild utredning med bred förankring i sektorn.
- De olika delarna av högskoleprovet ska kunna användas var för sig i urvalet.
- "Godkändgränsen" som från tidigare regering föreslagits för högskoleprovet inte införs.
- Andelen utbildningsplatser där lärosätet självt får välja på vilka grunder urvalet sker ökas. Denna andel kan användas för att anta fler i betygsgruppen om man så önskar, men kan också utnyttjas för s.k. alternativt urval.
- Lärosäten får större möjlighet att påverka de särskilda behörighetskraven för tillträde till sina utbildningar.
- Lärosäten med konstnärlig utbildning ska vara fria att själva bestämma särskilda behörighetskrav för tillträde till en sådan utbildning, och även få fördela samtliga platser på grundval av antagningsprov (etc.).
 - Kvalitetssäkring av ämnessakkunnigbedömda antagningsprov som lärosäten använder som instrument i samband med antagning till konstnärlig utbildning ska primärt vara ett ansvar för de enskilda lärosätena. Det ska även utgöra en naturlig del av det som granskas av externa ämnessakkunniga inom ramen för det nationella kvalitetsutvärderingssystemet för högre utbildning, liksom falla inom den förvaltningsrättsliga tillsyn som utövas av Universitetskanslersämbetet.

Därtill finns åtgärder lärosätena redan idag kan vidta, för att undanröja onödig administration och för att förenkla för både sig själva och de sökande:

- Överväga att i större utsträckning använda sig av endast grundläggande behörighet för tillträde till vissa utbildningar.
- Se över om det är möjligt med en ökad användning av platsgaranti, istället för urval, på utbildningar där det i praktiken inte finns fler sökande än antal platser.

Uppdrag och avgränsningar

I det uppdrag till expertgruppen för studieadministrativa frågor som SUHF:s styrelse lagt fast för innevarande mandatperiod står att gruppen ska bidra med expertis och dialog i arbetet för en översyn av tillträdes- och antagningsfrågor i stort. Som en del i det uppdraget ska gruppen bidra med underlag till ett position paper i frågan.

Med avstamp bland annat i det "testamente" som Högskoleverkets tillträdesråd lämnade efter sig, benämnt *Högskoleverkets tillträdesråds synpunkter på fortsatt arbete med tillträdesfrågorna*, har frågan om hur regelverket borde förändras diskuterats vid ett antal sammanträden inom expertgruppen, inklusive en workshop.

Expertgruppen har valt att avgränsa sitt underlag till att gälla tillträde till utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare eftersom dessa regler är mest sammansatta och detaljerade. Vidare ligger fokus på sökande med svenska betyg, expertgruppen har inte gått på djupet med hur regelverket för sökande med utländska betyg bör förenklas. Det måste dock framhållas att de problem som beskrivs nedan på intet sätt är begränsade till sökande med svenska betyg. Tvärtom är problemen i flera avseenden förmodligen ännu större för personer som inte har gått i svensk gymnasieskola. Flera av de förenklingar som föreslås i regelverket för sökande med svenska betyg skulle dock säkerligen ha positiva effekter även för gruppen med utländska betyg.

Problembeskrivning

Att reglerna för tillträde till högre utbildning inte fungerar tillfredsställande är ingen ny insikt. Redan i inledningen till det statliga betänkandet *Tre vägar till den öppna högskolan* från 2004 konstaterade utredaren att

Tillträdesreglerna har få om ens några vänner. Nästan alla är nästan alltid missnöjda med dem. Detta beror framför allt på att vi ställer så väldigt många – och ofta oförenliga – krav på vad tillträdesreglerna skall åstadkomma

Därefter slår utredaren fast att det han vill åstadkomma är

att statsmakterna formulerar tydliga och realistiska mål för vad tillträdesreglerna skall åstadkomma, medan universitet och högskolor ges ett större inflytande än i dag för att hitta vägarna dit. Det är viktigt att tillträdesregler fungerar både på papperet och i verkligheten.

Trots att det är över ett decennium sedan som dessa utgångspunkter formulerades och trots att de allra flesta nog instämmer med dem har vi fortfarande ett regelverk som är starkt kritiserat från lärosäteshåll och på grund av sin komplexitet svårbegripligt för både de sökande och de som administrerar antagningen. Detta var för övrigt inte något som de faktiska förslagen i nämnda betänkande rådde bot på, snarare tvärtom.

Vad är det då som gör systemet så kritiserat? För det första att de politiska reformer som genomförts på området i stor utsträckning fokuserat på att styra studiebetenden i underliggande utbildningsformer (främst gymnasieskolan), istället för att utgå från vad som krävs för att klara eftergymnasiala studier.

Reglerna är därtill sammansatta av olika beslut över en längre tid vilket gör dem svåra att överblicka för såväl sökande som för lärosätena. Komplexiteten gör det svårt för lärosätena att ge tydlig information såväl generellt om regelverket som till enskilda individer om specifika utbildningar (en mer detaljerad redogörelse för systemets framväxt finns i *Högskoleverkets tillträdesråds synpunkter på fortsatt arbete med tillträdesfrågorna*).

Från politiskt håll har man dessutom varit ovillig att ändra på villkoren i efterhand vilket innebär att de regler som gällde när en person gick gymnasiet även ska gälla för personen många år senare. Nuvarande regelsystem för behörighet karaktäriseras därför av en mängd övergångsregler som ytterligare bidrar till att regelverket är ineffektivt och svårt att överblicka.

Ett särskilt problematiskt område är de särskilda förkunskapskraven, det vill säga vilka kurser som krävs för behörighet till en viss utbildning. Dessa förkunskapskrav grupperas idag i *områdesbehörigheter*, Till dessa knyts, för vissa årskullar, *områdeskurser* som ger *meritpoäng* när man söker till en viss utbildning. Systemet med områdesbehörigheter och områdeskurser är varken effektivt, transparent eller hållbart över tid eftersom olika regler gäller för olika gymnasiesystem.

Många sökande kompletterar dessutom senare sina gymnasieutbildningar med ytterligare kurser från gymnasiet och eftersom regelverket ser olika ut beroende på när man läste en viss kurs, blir det svårt att snabbt överblicka vad som händer med t ex meritvärderingen för en sådan person. En annan komplicerande faktor är att det inte är ovanligt att sökande väljer att genom så kallad "prövning" höja betyg på gymnasiekurser de redan tidigare läst och godkänts på, i syfte att förbättra sitt meritvärde.

I en redogörelse för problemen är det viktigt att inte blunda för det faktum att det inte bara är de statliga reglerna och reformerna som lett fram till dagens oöverskådliga system. Tillämpningen av regelverket, kring i första hand meritvärderingen, har medfört att högskolesektorn själv i vissa fall utvecklat onödigt invecklade processer och rutiner som ytterligare bidrar till komplexiteten.

För att nå fram till ett behörighets- och urvalssystem som fungerar tillfredsställande krävs sålunda både förändringar i det statliga regelverket och en självsanering i lärosätenas egen hantering och administration av systemet.

Utgångspunkter – vad bör känneteckna ett behörighets- och urvalssystem?

Det viktigaste kriteriet för ett behörighets- och urvalssystem till högre utbildning är att det är anpassat för högskolans behov och förutsättningar. Inte att det i första hand ska styra studieval och studiebetenden i andra utbildningssystem.

Högskoleutbildning är huvudsakligen finansierad med allmänna medel från statsmakterna. Det innebär att regelverket måste upplevas som legitimt av både politiker och allmänhet. Den viktigaste uppgiften för ett behörighets- och urvalssystem är att reglera de förkunskaper som behövs för att kunna fullfölja en utbildning liksom för urval av sökande då antal sökande är fler än antalet platser.

Utöver dessa övergripande utgångspunkter bör följande krav ställas på ett behörighets- och urvalssystem till högre utbildning. Regelverket ska vara:

- rättssäkert för de sökande,
- transparent och lättgenomskådligt,
- tillämpat på likartat sätt för tillträde till olika utbildningar vid olika lärosäten,
- hållbart över tid.

Dessa fyra punkter kan de flesta hålla med om och varianter på samma tema återfinns i ett antal resonemang kring tillträdesreglerna det senaste decenniet. En ytterligare punkt som expertgruppen ser som helt nödvändig att foga till ovanstående är att systemet också måste vara *lättadministrerat och kunna hantera mycket stora grupper sökande med rimlig tidsåtgång för lärosätena*.

Förslag till förändringar i behörighetsreglerna

Expertgruppen föreslår ett system där statsmakterna även fortsättningsvis reglerar principer och ramar för *grundläggande behörighet och urval*. Kompetensen att avgöra vilka förkunskaper som behövs för att fullfölja en utbildning ligger däremot hos lärosätena, varför dessa måste ha större inflytande gällande den *särskilda behörigheten*. Expertgruppen förordar därför att dagens områdesbehörigheter ersätts med ett system med färdighetsbeskrivningar, i vilka det specificeras vilka förkunskaper som krävs. Dessa beskrivningar måste utformas i samråd mellan lärosätena och Universitets- och högskolerådet. Den vanligaste utformningen kommer säkerligen vara i form av olika kurser (kurs X i ämne Y) men det finns ibland fördelar med att kunna beskriva kunskaper och färdigheter utifrån att dessa uppnåtts på annat sätt än genom tidigare utbildning, varför även detta måste vara tillåtet.

Vidare måste övergångsreglerna i nuvarande system ses över med sikte på att de ska bli färre och mer överskådliga. Detta gäller särskilt beräkningen av meritpoäng som kopplas till olika typer av behörighet. Problemen både för de sökande och för lärosätena med det ogenomträngliga systemet med meritpoäng har redan lyfts fram. En förändring är här helt nödvändig.

Möjligheten att komplettera betyg för behörighet till en särskild utbildning ska även fortsättningsvis finnas kvar och därtill byggas ut (se nedan). Att systemet måste rymma goda möjligheter till behörighetskomplettering är för expertgruppen självklart. En angränsande frågeställning där svaret inte är lika givet är den tidigare nämnda möjligheten att pröva redan avklarade gymnasiekurser för att få ett bättre meritvärde (konkurrenskomplettering). Det kan förvisso vara avgörande för en individs framtid att den kan kompensera för ett sämre betyg i gymnasiet och därmed kunna få en plats på en eftertraktad utbildning. Samtidigt finns den möjligheten redan idag genom högskoleprovet.

För konstnärlig högskoleutbildning är det helt nödvändigt att lärosätena självständigt får bestämma vilka reella konstnärliga förkunskaper som ska krävas och vilka instrument som ska användas för prövning av de enskilda sökandes förkunskaper. Genom att låta ämnessakkunniga lärare utforma ämnesspecifika antagningsprov (arbetsprov, etc.) och med dessa instrument bedöma de enskilda sökandes prestationer

ser lärosätet till att de studenter som antas har de helt nödvändiga kunskaper och färdigheter som krävs för att fullfölja en konstnärlig högskoleutbildning, samt att de bäst lämpade erbjuds plats på utbildningen. Reglerna i nuvarande system måste ses över så att ett lärosäte, i enlighet med högskolelagens bestämmelser, får rätt att självständigt fastställa tillträdeskrav för en konstnärlig utbildning, d.v.s. även krav på särskild behörighet.

Kvalitetssäkring av antagningsprov till konstnärlig utbildning är primärt ett ansvar för de enskilda lärosätena och kan utföras systematiskt genom kollegial granskning av ämnessakkunniga. Antagningsprov och antagning till konstnärlig högskoleutbildning bör därför ingå som en del av det som utvärderas av externa ämnessakkunniga inom ramen för det nationella kvalitetsutvärderingssystemet för högre utbildning. Övriga krav på extern kontroll av rättssäkerhet för studenter i detta sammanhang tillgodoses inom ramen för den förvaltningsrättsliga tillsyn som utövas av Universitetskanslersämbetet, och genom bemyndigandet till Överklagandenämnden för högskolan att överpröva frågor om behörighet till högskolan och om brister i likabehandling av studenter.

Förändrade behörighetsregler främjar breddad rekrytering

En kritik mot nuvarande system är att det inte främjar breddad rekrytering till högskolan, utan tvärtom bidrar till att utestänga grupper. Det förenklade regelverk som här förordas löser sannolikt inte den problematiken, även om ett mer transparent system med fokus på vad som faktiskt krävs för att klara högre studier snarare än vad som är politiskt önskvärda kursval på gymnasienivå lär innebära att sökande från studieovana hem lättare kan navigera rätt i systemet. Expertgruppen ser dock att de förslag till förändringar som här förs fram kommer att frigöra resurser, som lärosätena idag spenderar på att försöka vägleda sökande genom det snåriga regelverket. Dessa resurser skulle då istället aktivt kunna omdirigeras till ökad användning av olika instrument och modeller inom området breddad rekrytering, för att fler grupper ska få tillgång till högre utbildning.

När det gäller frågan om att främja breddad rekrytering till konstnärlig högskoleutbildning är den autonomi för lärosätena som beskrivs ovan en viktig förutsättning som stärker det framåtsyftande kollegiala arbetet för ökad normkritik och förnyelse. Det proaktiva kollegiala kvalitetsarbetet kan verka framåtsyftande så att antagningsprovets höga konstnärliga krav på de sökande samtidigt kan fungera som en dörröppnare för nya konstnärliga uttryck och underrepresenterade grupper.

Förslag till förändringar i urvalsreglerna

Nuvarande system med meritpoäng för vissa kurser i gymnasieskolan bör tas bort. Dessa ändringar behöver göras i högskoleförordningen. Argumenten för detta har flera gånger berörts, systemet är extremt svårgenomträngligt för såväl sökande som lärosäten. Den sökande måste med relativt begränsad ansträngning själv kunna förstå redan i förväg vad som krävs för att vara konkurrenskraftig i urvalet till den utbildning personen är intresserad av och lärosätena kan i sin tur inte behöva tvingas lägga stora resurser på att försöka förklara för sökande hur systemet fungerar.

Möjligheten att behörighetskomplettera bör däremot byggas ut för att bredda rekryteringen till högskolan och därmed öka möjligheterna för fler grupper att få ta del av högre utbildning.

Det stora antalet urvalsgrupper som nuvarande lappverk av olika beslut lett fram till behöver genomlysas i syfte att minska antalet grupper och effektivisera systemet.

I högskoleprovet redovisas den verbala och den matematisk-logiska delen var för sig varför det är rimligt att dessa kan användas separat även i antagningen. Det skulle vara bättre anpassat för antagning till olika typer av utbildning. Ett system där resultat från högskoleprovet värderas tillsammans med betygspoäng bör också övervägas, vilket skulle kräva en ändring i högskoleförordningen.

Andelen utbildningsplatser där lärosätet självt får välja på vilka grunder studenter antas behöver vara större än dagens andel (som är högst en tredjedel). Lärosätena ska själva kunna besluta om att anta fler studenter i betygsgruppen eller anordna ett alternativt urval.

Konstnärlig utbildning ska även fortsättningsvis vara undantag inom tillträdessystemet. Lärosäten med konstnärlig utbildning behöver få fortsätta vara fria att själva bestämma grundval för fördelning av samtliga platser till en sådan utbildning. För att undantaget inom systemet med säkerhet även ska omfatta fristående kurser på konstnärlig grund behöver dock den specifika lydelsen i 7 kap 14 § högskoleförordningen ändras från den nuvarande definitionen "utbildning som leder till konstnärlig examen" till den äldre definitionen (före 2007) "konstnärlig utbildning".

Processer och rutiner som kan ses över inom högskolesektorn

Samtidigt som regelverket i sin helhet görs enhetligt, transparent, effektivt och begripligt behövs en samlad översyn av de processer och rutiner lärosätena byggt upp vid tillämpningen av nuvarande regelverk.

Att införa grundläggande behörighet på fler utbildningar skulle göra systemet mer lättöverskådligt för de sökande liksom spara resurser och tid för lärosätena. Denna ändring ryms redan inom nuvarande regelverk.

Utöver att endast kräva grundläggande behörighet till fler utbildningar finns också anledning att överväga ökad användning av platsgaranti för tillträde. Detta eftersom det på de flesta utbildningar meddelas urvalskriterier trots att det i praktiken alltid finns platser till alla sökande. En än mer långtgående modell att överväga i de fallen vore att inte ens ålägga sökande att gå igenom det reguljära ansökningsförfarandet utan bara anta behöriga intresserade direkt.