



Myndigheten för yrkeshögskolan

Behörighetsprövning, urval och antagning inom yrkeshögskolan.

Återrapportering 2014



Sammanfattning

Myndigheten har gjort en granskning av hur anordnare av utbildningar inom yrkeshögskolan prövar de sökandes behörighet, gör urval och beslutar om antagning.

Utifrån vad vi har sett finns det en ambition hos anordnarna att hantera processen för tillträde på ett rättssäkert sätt. I de flesta fall avspeglas detta i hanteringen av behörighetsbedömning, urval och antagning. Genomförda granskningar visar dock på några svagheter i rättssäkerheten i anordnarnas hantering av behörighetsbedömning och till viss del urvalet som bör hanteras.

Myndigheten bedömer inte att ytterligare reglering skulle bidra till att säkerställa att utbildningsanordnarnas hantering av processen för tillträde blir mer rättssäker. Myndighetens slutsats är att stöd i form av mer handfast vägledning och information till anordnare från myndighetens sida är den mest ändamålsenliga metoden för att öka rättssäkerheten i processen för tillträde till utbildningar inom yrkeshögskolan.

Myndigheten konstaterar dock att de kompletterande regleringar som myndigheten tidigare föreslagit i en skrivelse till Utbildningsdepartementet i februari 2014 kan bidra till en stärkt rättssäkerhet vid utbildningsanordnarnas behörighetsbedömning och urvalshantering.

1 Uppdraget

Myndigheten ska granska hur utbildningsanordnarna inom myndighetens ansvarsområde¹ prövar de sökandes behörighet, gör urval och beslutar om antagning. Myndigheten ska redovisa resultatet av granskningen och om ytterligare reglering behövs på området för att säkerställa att anordnarnas hantering är rättssäker. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 5 augusti 2014.

1.1 Uppdragets genomförande

Upplägget i denna återrapportering följer uppdragets genomförande. Första avsnittet redogör för den reglering som finns idag kring behörighet, urval och antagning till yrkeshögskoleutbildningar. Därefter följer en genomgång av tidigare granskningar som myndigheten genomfört på området och slutsatser som kan dras av dessa.

För att få en aktuell och kompletterad bild av hur utbildningsanordnare och ledningsgrupper prövar de sökandes behörighet, gör urval och beslutar om antagning, har vi genomfört intervjuer med företrädare för 17 yrkeshögskoleutbildningar. En redogörelse för vad vi sett i dessa intervjuer presenteras i avsnitt fyra.

I det avslutande avsnittet redogör vi för en analys av resultatet och svarar på frågan om ytterligare reglering behövs på området för att säkerställa att anordnarnas hantering är rättssäker.

¹ Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för frågor som rör yrkeshögskolan, kompletterande utbildningar, konst- och kulturutbildningar och tolkutbildningar inom folkbildningen. Efter samråd med Utbildningsdepartementet har granskningen avgränsats till att bara omfatta yrkeshögskolan.

2 Aktuell reglering av processen för tillträde² i yrkeshögskoleutbildningar

De författningar utbildningsanordnare av yrkeshögskoleutbildningar ska förhålla sig till i processen för tillträde är följande:

- Lag (2009:128) om yrkeshögskolan,
- Förordning (2009:130) om yrkeshögskolan,
- Föreskrifter utfärdade av Myndigheten för yrkeshögskolan, som samlas i Myndigheten för yrkeshögskolans författningssamling, MYHFS,
- Utbildningens utbildningsplan.

Myndigheten har också tagit fram informationsmaterial om tolkningar och rekommendationer. "Myndighetens syn på tillträde till utbildningen", är en publikation i en serie som ger Myndigheten för yrkeshögskolans tolkningar och rekommendationer kring olika ämnen som berör yrkeshögskolan som utbildningsform. Myndighetens syn på tillträde till utbildningen riktar sig till utbildningsanordnare och de personer som sitter i ledningsgrupper för yrkeshögskoleutbildningar.

Genomgången av de aktuella författningarna presenteras utifrån processen för tillträde till utbildningar inom yrkeshögskolan som kan delas in i tre steg:

- behörighetsprövning
- urvalsprocess
- antagning

2.1 Behörighet till yrkeshögskolan

En utgångspunkt i processen för tillträde är att en utbildning inom yrkeshögskolan ska vara öppen för alla som uppfyller kraven för behörighet till utbildningen. Detta krav följer av 15 § lagen om yrkeshögskolan.

3 kap. 1 § förordningen om yrkeshögskolan utgör grunden för de krav som gäller för att en sökande ska anses vara behörig till en utbildning vid yrkeshögskolan. Om den sökande uppfyller kraven i en av nedanstående fyra punkter, uppfyller denna kravet för behörighet till yrkeshögskolan.

3 kap. förordningen om yrkeshögskolan

1 § Behörig att antas till utbildningen är den som

1. avlagt en gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning,
2. har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar kraven i 1,
3. är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till motsvarande utbildning, eller
4. genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

² Processen för tillträde används i rapporten som ett samlingsbegrepp för alla steg i processen fram till antagning av studerande, det vill säga alla stegen behörighetbedömning, urval och antagningsbeslut.

Ovanstående bestämmelse gäller för utbildningar som startat sedan juni 2013. I den tidigare lydelsen fanns två inledande punkter som nu har ersatts av den första punkten. De två första punkterna i den äldre bestämmelsen är:

1 § Behörig att antas till utbildningen är den som

1. fått slutbetyg från ett fullständigt nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan och har lägst betyget Godkänt i minst 2 250 gymnasiepoäng.
2. fått slutbetyg från gymnasial vuxenutbildning och har lägst betyget Godkänt i minst 2 250 gymnasiepoäng.

Den äldre bestämmelsen gäller fortfarande för sökande som fått ett slutbetyg från ett fullständigt nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan eller från gymnasial vuxenutbildning före den 1 juli 2015. Övergångsbestämmelserna säger också att den som uppfyllde kraven för behörighet före den 1 januari 2013 utifrån dåvarande reglering också ska anses vara behörig.

Myndigheten får meddela föreskrifter om kraven i punkt 2 och har utfärdat MYHFS 2013:4 om behörighet att antas till utbildning inom yrkeshögskolan. Föreskriften gäller svensk utbildning vid folkhögskola som motsvarar gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning:

1 § Den som har gått igenom en utbildning vid folkhögskola är behörig att antas till utbildning inom yrkeshögskolan om han eller hon har gått

1. en treårig utbildning
2. en tvåårig utbildning som bygger på minst ett års studier i gymnasieskolan,
3. en tvåårig utbildning som bygger på grundskolan och minst ett års yrkesverksamhet, eller
4. en ettårig utbildning som bygger på minst två års studier i gymnasieskolan.

Dessutom krävs att den som har gått igenom en sådan utbildning har kunskaper motsvarande lägst godkänd nivå i följande gymnasiala kurser:

Svenska 1 eller svenska som andraspråk 1, Engelska 5, Matematik 1a, b eller c, Historia 1a1, Naturkunskap 1a1, Religionskunskap 1 och Samhällskunskap 1a1.

2.1.1 Krav på kunskaper i svenska

Av 3 kap. 2 § i förordningen om yrkeshögskolan följer att sökande med annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska och norska ska ha de kunskaper i svenska som behövs.

2.1.2 Krav på särskilda förkunskaper

Bestämmelsen i 3 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan ger anordnaren möjlighet att kräva att den sökande ska ha särskilda förkunskaper för att anses behörig till en utbildning. Men krav på förkunskaper får bara ställas om de är nödvändiga för att den studerande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.

De särskilda förkunskaperna får vara:

- kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper,
- yrkeserfarenhet som kan vara av betydelse för utbildningens speciella inriktning eller det yrkesområde som utbildningen förbereder för, och
- andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Om det krävs särskilda förkunskaper för behörighet ska dessa framgå av utbildningens utbildningsplan. Detta krav följer av 2 kap. 7 § förordningen om yrkeshögskolan som reglerar vad en utbildningsplan ska innehålla.

2.1.3 Kompletterande behörighetsgrund

För sökande som inte uppfyller kraven för behörighet till yrkeshögskolan och särskilda förkunskaper enligt ovanstående bestämmelser, finns ändå möjligheter att få tillträde till utbildningen. Utbildningsanordnaren kan med stöd av 3 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan, behörighetsförklara en sökande som bedöms kunna tillgodogöra sig utbildningen och därefter utöva det yrke som utbildningen leder till.

Denna bestämmelse kan dock bara tillämpas på en begränsad grupp sökande. Eftersom högst 20 procent av de antagna får vara behörighetsförklarade utifrån denna regel kallas den ofta för 20-procentsregeln. Regeln gör det viktigt att det framgår av beslutsunderlaget utifrån vilken grund var och en av de sökande har behörighetsförklarats inför antagningen.

2.1.4 Begreppet reell kompetens i denna rapport

Som ovanstående genomgång av regelverket visar kan en sökande förklaras behörig till yrkeshögskolan och till enskilda utbildningar på en rad olika sätt och styrka detta genom många olika typer av dokumentation.

Begreppet reell kompetens har tidigare använts av myndigheten då vi i instruktionen till utformning av en utbildningsplan, efterfrågar hur utbildningsanordnaren gör bedömningar av sökande som inte visar behörighet utifrån de krav som ställs i 3 kap. 1 § punkt 1-3 och/eller 3 § förordningen om yrkeshögskolan. Det handlar ofta om behörighetsbedömning i situationer då den sökande har ofullständiga betyg eller helt saknar betyg från svensk eller utländsk utbildning. När vi använder begreppet reell kompetens i denna rapport har vi valt en avgränsad definition som samlar följande situationer:

- Den sökande visar att denna har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet (behörighet utifrån 3 kap. 1 § punkt 4 förordningen om yrkeshögskolan).
- Den sökande visar att denna har motsvarande kunskaper i förhållande till kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolans nationella program (särskilda förkunskapskrav utifrån 3 kap. 3 § punkt 1 förordningen om yrkeshögskolan).
- Den sökande, som inte uppfyller behörighet och/eller särskilda förkunskapskrav, visar att denna har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och därefter utöva det yrke som utbildningen leder till (behörighet utifrån 3 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan).

När vi talar om bedömning av reell kompetens i denna rapport är det en bedömning av behörighet i någon av ovanstående situationer som avses.

Orsaken till att ett samlande begrepp kan vara lämpligt, är att utbildningsanordnaren måste göra en bedömning utifrån utbildningens specifika karaktär eller utifrån dess specifika krav på särskilda förkunskaper, i samtliga dessa situationer. Denna bedömning kan göras utifrån underlag som den sökande skickar in eller utifrån tester som utbildningsanordnaren genomför. I alla tre fallen finns det ett stort utrymme för utbildningsanordnaren att själv bestämma hur och utifrån vilka kriterier som bedömningen ska göras.

Det är viktigt att notera att kravet på utbildningsanordnarna att tillämpa ovanstående begrepp skiljer sig åt. De två första punkterna ska alltid bedömas. Den sista punkten är en möjlighet som utbildningsanordnaren kan tillämpa.

2.2 Urval

Regleringen om när och hur ett urval ska göras finns i 3 kap. 5 och 6 §§ förordningen om yrkeshögskolan.

5 § Om antalet platser inom en utbildning är mindre än antalet behöriga sökande enligt 1–4 §§, får ett urval göras. Hänsyn ska då tas till den sökandes möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen.

6 § Vid urvalet får en eller flera av följande urvalsgrunder användas: betyg, särskilt prov, tidigare utbildning och yrkeserfarenhet.

Eftersom urvalskriterierna ska utformas så att den som bäst kan tillgodogöra sig utbildningen ska antas, ska kriterierna vara anpassade efter de krav som utbildningens innehåll och karaktär ställer.

2 kap. 7 § förordningen om yrkeshögskolan, talar om att en yrkeshögskoleutbildning ska ha en utbildningsplan och vad denna ska innehålla. Enligt punkt sju i denna bestämmelse ska utbildningsplanen beskriva vilka grunder som ska användas vid urval bland behöriga sökande till utbildningen. Utbildningsplanen är därför ett viktigt styrdokument för urvalet till en yrkeshögskoleutbildning.

Myndigheten har gjort ett ställningstagande på området att intervju kan användas som metod i ett urval om den utformas som ett särskilt prov. En förutsättning är att detta muntliga prov utformas på ett strukturerat sätt, att det dokumenteras och att det fokuserar på kompetenser som är viktiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Vad som ska bedömas och hur det ska bedömas ska var fastlagt på förhand.

När det gäller urvalsgrunden yrkeserfarenhet har myndigheten valt att göra en vid tolkning och likställa detta med arbetslivserfarenhet, vilket innebär att här kan allmän arbetslivserfarenhet som inte direkt kopplar till den aktuella utbildningen komma ifråga.

2.3 Antagning

Enligt 4 kap. 2 § punkt 2 förordningen om yrkeshögskolan är det ledningsgruppens ansvar att anta studerande till en utbildning. Myndigheten har gjort bedömningen att hanteringen av behörighetsprövning, urvalsprocess och antagning kan delegeras av ledningsgruppen till en eller flera personer, även om det alltid är ledningsgruppen som har ansvar för beslutet om antagning. Själva ansvarsfrågan kan med andra ord inte delegeras. Därför ska en utbildningsanordnare kunna presentera ett underlag för ledningsgruppen som möjliggör en kvalitetssäkring av de bedömningar som haft avgörande betydelse för antagningsbesluten. Detta innefattar bland annat en tydlig sammanställning av hur poäng i förhållande till meriter är fördelade och hur poängsättningen har resulterat i en rangordning av de sökande.

Myndigheten har också ställt krav på att ledningsgruppen ska fatta beslutet om antagning innan de första antagningsbeskeden skickas ut till de studerande. Beslutet ska också dokumenteras. Detta bör ske i form av ett ledningsgruppsprotokoll med bilaga. Beslut om antagning ska fattas av ledningsgruppen för samtliga sökande som antas till en utbildning, även de som varit reserver eller antagits efter utbildningens start.

2.4 Utbildningsanordnarens ansvar att informera och vägleda

Utbildningsanordnaren har också ett ansvar att informera om antagning och tillträde. Detta ansvar följer med ansvaret att skapa en rättssäker process för tillträde. Ansvaret förstärks också av 2 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan som säger att utbildningsanordnaren ska se till att det finns vägledning om antagning, tillträde och yrkes- och studiealternativ.

2.5 Utbildningsanordnarens skyldighet att utreda

Den rättsliga utgångspunkten är att hantering av behörighetsprövning, urval och antagning är att anse som myndighetsutövning. Det för med sig ett stort ansvar för utbildningsanordnaren att se till att processen för tillträde sker i enlighet med förvaltningslagen (1986:223) och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Detta gäller även enskilda utbildningsanordnare med tanke på utbildningsformens offentligt rättsliga koppling. Vidare ska en yrkeshögskoleutbildning enligt 15 § lagen om yrkeshögskolan vara öppen för alla. Detta förutsätter att alla sökande erbjuds möjlighet att behörighetsprövas och i den processen behandlas lika.

En utbildningsanordnare har utredningsskyldighet om en ansökan inte är komplett. Bevisbördan följer gängse juridisk tradition att den som påstår något också ska kunna styrka sitt påstående. Det innebär att den sökande måste visa underlag som styrker hans eller hennes kunskaper och erfarenheter som stöd för sin ansökan. Om så inte är fallet ska utbildningsanordnaren uppmana den sökande att komplettera ansökan så att den blir fullständig och kan bedömas. Utbildningsanordnaren behöver enbart begära komplettering en gång, såvida det inte finns särskilda skäl att återkomma till den sökande.

Utbildningsanordnarens utredningsskyldighet innebär också att anordnaren måste ta hänsyn till och göra bedömningar utifrån all dokumentation som den sökande skickar in. Kravet gäller oavsett om det är underlag som utbildningsanordnaren har begärt att få eller om det är något som den sökande har skickat på eget initiativ.

2.6 Rättssäkerhet vid processen för tillträde

Det råder inte någon enhetlig definition av begreppet rättssäkerhet, trots att termen är ofta förekommande såväl i den allmänna samhällsdebatten som i den rättsvetenskapliga doktrinen. Många enas dock kring att rättssäkerheten anses vara en grundläggande förutsättning för ett demokratiskt samhälle.³ Flera definitioner återfinns på myndigheters och olika organisationers hemsidor, begreppet beskrivs bland annat som alla människors likhet inför lagen och att lagar och regler ska vara tydligt utformade, så att det av individen klart kan uppfattas vad som är lagligt respektive olagligt.^{4,5} För att kunna göra en analys av om det behövs ytterligare regleringar för att göra processen för tillträde mer rättssäker behöver vi klargöra hur processen ska vara för att anses rättssäker. I denna granskning utgå vi från en definition av en rättssäker tillträdesprocess som:

En process med tydliga, förutbestämda regler som leder till en förutsebar och transparent bedömning som är upprepningsbar med likvärdigt resultat.

Vid bedömning av behörighet, urval och antagning innebär detta konkret att:

- Kraven för behörighet och urvalsgrunder i processen för tillträde till utbildningen är tydliga.
- Informationen som lämnas av utbildningsanordnaren ger de sökande en tydlig och korrekt bild av processen för tillträde.

³ SOU 2010:70, s. 426 Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.

⁴ Prop. 1984/85:32 Om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m.

⁵ Riksdagen.se

- Det finns verktyg och rutiner som gör det möjligt att upprepa alla delar av processen för tillträde till utbildningen med likvärdigt resultat.
- Det finns beslutsunderlag som ger en tydlig bild av hur behörighetsbedömningarna och rangordningen i urvalet har gått till. Beslut och beslutsunderlag sparas så länge utbildningen har en pågående utbildningsomgång.

3 Myndighetens tidigare granskningar av processen för tillträde

Myndigheten har sedan bildandet 2009 gjort återkommande granskningar av hur utbildningsanordnare hanterar provning av de sökandes behörighet, urval och beslut om antagning. Processen för tillträde är ett granskningsområde för den planerade tillsynen av utbildningar som startar med nytt beslut om att få ingå i yrkeshögskolan. I detta avsnitt kommer vi att redogöra för vad vi har sett i tillsynen, vid anmälningssärenden och i en mindre kvalitetsgranskning av rättssäkerhet i processen för tillträde.

3.1 Tillsyn av tillträde till utbildningen

I myndighetens tillsyn finns tre områden som rör processen för tillträde till yrkeshögskoleutbildningar. Granskningsområdena behörighet och urval granskas främst i samband med inledande tillsyn. Granskningsområdet ledningsgruppens uppdrag ingår också i tillsynen och omfattar granskning av ledningsgruppens beslut om antagning.

Inför tillsynen begär myndigheten underlag som visar hur utbildningsanordnaren har hanterat behörighetsprovningen, en eventuell urvalsprocess och antagning i form av:

- Protokoll från det sammanträde där ledningsgruppen för den aktuella utbildningen antagit de studerande, inklusive underlag för beslut om antagning.
- Sammanställning av genomförd behörighetsprovning av de sökande till utbildningen och urvalprocessen inför antagning av studerande.
- Det informationsmaterial om utbildningen som riktades till presumtiva sökande till utbildningen.

Underlaget kompletteras med frågor till utbildningsanordnaren kring genomförandet av behörighetsprovningen och uppgifter som hämtas ur myndighetens register.

Tillsynen utgår från författningarnas krav och därmed från de bestämmelser som beskrivs i rapportens föregående avsnitt och utbildningens utbildningsplan.

Tillsynen granskar om samtliga sökande har behörighetsprovats utifrån krav för behörighet till yrkeshögskolan och eventuella särskilda förkunskapskrav som ställts upp i utbildningens utbildningsplan. I de fall det funnits fler sökande än platser på utbildningen, utreder tillsynen om urvalsförfarandet motsvarar den beskrivning som finns i utbildningsplanen. Slutligen undersöker tillsynen om ledningsgruppen har fattat beslut om vilka sökande som ska antas till utbildningen.

Den inledande tillsynen omfattade samtliga utbildningar som fick beslut om att ingå i yrkeshögskolan i 2012 års ansökningsomgång. När inledande tillsyn genomförs har en grupp studerande nyligen antagits till utbildningen.

Sammanställningen i detta avsnitt grundas på resultatet av den inledande tillsynen och utgår från ärendebeskrivningarna i de 317 beslut som fattades i inledande tillsyn av utbildningar som startade hösten 2013. Totalt 79 beslut, motsvarande ungefär en fjärdedel, innehöll kritik av ett eller flera av områdena behörighet, urval eller ledningsgruppens beslut om antagning. Kritiken fördelades över granskningsområdena enligt nedanstående diagram:

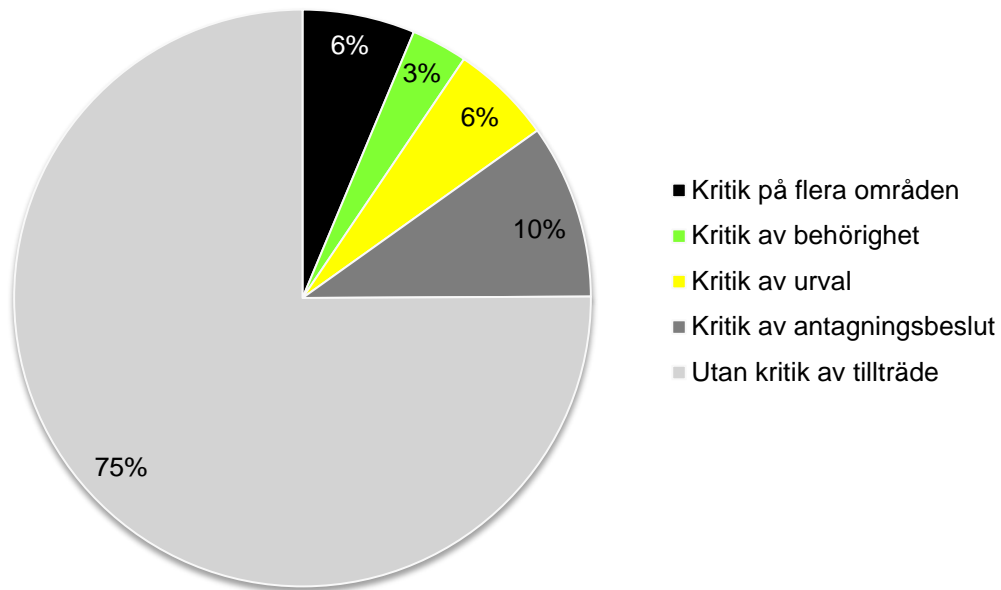


Diagram 1: Fördelning av beslut med eller utan kritik av processen för tillträde i myndighetens tillsyn hösten 2013 (totalt 317 beslut).

Myndigheten tog under 2013 emot sju anmälningsärenden relaterade till tillträde till utbildningen. Dessa behandlas i ett separat avsnitt och beaktas inte i den ovanstående sammanställningen.

3.2 Behörighetsprövning

Utbildningsanordnarens hantering av behörighetsprövningen kritiserades i 26 beslut. Grunder till kritiken var följande:

- I 18 fall var dokumentationen av behörighetsbedömningen missvisande eller otillräcklig för att visa att alla sökande har behörighetsprövats. I de flesta fall handlar detta om att sökande som inte uppfyller formella behörighets- och särskilda förkunskapskrav har antagits utan att dokumentationen visar hur sökande behörighetsförklarats utifrån reell kompetens.
- I fem fall hade utbildningsanordnaren inte följt utbildningsplanen. I fyra av dessa hade utbildningsanordnaren inte ställt alla de förkunskapskrav som angetts i utbildningsplanen. I ett fall hade utbildningsanordnaren ställt förkunskapskrav utöver de som angetts i utbildningsplanen.
- I två fall har utbildningsanordnaren inte antagit sökande som enligt underlaget uppfyllde kraven för behörighet till utbildningen, trots att plats funnits.
- I ett fall kritiserades utbildningsanordnaren för att ha begärt in underlag som inte låg till grund för behörighetsprövning eller urval. Genom att kräva underlaget lämnade utbildningsanordnaren missvisande signaler om vad som krävdes för behörighet till utbildningen.

3.3 Urvalsprocessen

Utbildningsanordnarens genomförande av urvalsprocessen kritiserades i 31 beslut. Kritiken fördelar sig enligt nedan:

- I 19 fall har utbildningsanordnaren tillämpat en annan urvalsprocess än den som beskrivs i utbildningsplanen. Till exempel har utbildningsanordnaren valt att meritvärdera på ett annat sätt än planerat. Som regel leder kritiken till en justering av utbildningsplanen.
- I åtta fall har utbildningsanordnaren tillämpat en otillåten urvalsgrund. I ett par fall har lottning använts för att särskilja ett stort antal behöriga sökande med samma meritpoäng. Exempel på andra kritikgrunder är att ett personligt brev har poängsatts och har likställs med särskilt prov, utan den sökandes kännedom. Myndigheten har också bedömt att användandet av behörighet som urvalsgrund, genom att de sökande har delats in i kvotgrupper, är en otillåten urvalsgrund.
- I fyra fall har dokumentationen som utbildningsanordnaren lämnat in vid tillsynen varit så otydlig att det inte gick att följa hur meritvärdering och rangordning gjorts i urvalet.

3.4 Ledningsgruppens beslut om antagning

Ledningsgruppens beslut om antagning kritiserades i 47 beslut. Kritiken fördelar sig enligt nedan:

- I 19 fall har inte ledningsgruppen fattat beslut om antagning av samtliga studerande som påbörjat utbildningen. Orsaken kan också vara att utbildningens platser inte var fyllda vid starten. Detta kan i sin tur ha varit en följd av att få sökt utbildningen eller att flera antagna har valt att inte påbörja utbildningen. Sökande har då erbjudits plats av utbildningsanordnaren efter ledningsgruppens beslut om antagning.
- I 18 fall har ledningsgruppen inte fattat beslutet om antagning av sökande. Kritiken kan grunda sig i att ledningsgruppen inte har fattat beslut om antagning alls. Ett annat skäl kan vara att antalet ledamöter som var med och fattade antagningsbeslutet var så få att ledningsgruppen inte var beslutsmässig vid tillfället. Ledningsgruppen kan också ha fattat beslut om antagning först efter att de sökande fått antagningsbesked och påbörjat utbildningen.
- I 17 fall har ledningsgruppen fattat beslut utifrån ett bristfälligt beslutsunderlag. Kritiken grundar sig på att ledningsgruppen har fått en mycket kortfattad information om de sökande och antagna. Vanligast är att underlaget inte visar på vilka grunder de sökande har behörighetsförklarats eller varför de ansetts obehöriga.

3.5 Anmälningssärenden

Under 2013 har myndigheten tagit emot sju anmälningssärenden som gäller behörighet, urval eller antagning.

Fem av ärendena handlar om att sökande anser att deras förkunskaper inte har bedömts korrekt och att de därför inte har blivit antagna till utbildningen i fråga. Samtliga dessa ärenden har resulterat i att myndigheten har påtalat att utbildningsanordnarens information till sökande bör förtydligas.

Ett ärende handlar om att en sökande inte blivit antagen på grund av ett administrativt misstag hos utbildningsanordnaren, vilket lett till att ansökan inte behandlats. Också detta ärende har lämnats utan åtgärd, eftersom den sökande har antagits efter utredning av ärendet.

Det sjunde ärendet handlar om att ledningsgruppen för en utbildning, efter behörighetsprövning och urvalsprocess genomförts, har ändrat rangordningen mellan sökande. Den förändrade rangordningen har medfört att fem sökande, som borde ha antagits, har gått miste om utbildningsplats medan fem andra sökande, som inte borde

ha antagits, har fått plats på utbildningen. Ärendet avslutades med kritik och krav på återrapportering. Myndigheten rekommenderade i samband med tillsynsbeslutet att de fem sökande som gått miste om utbildningsplats skulle antas till utbildningen.

3.6 Kvalitetsgranskning 2012

Under 2012 genomförde myndigheten en kvalitetsgranskning av rättssäkerhet vid tillträde till yrkeshögskoleutbildningar. Myndigheten granskade processen från marknadsföring och information till potentiella sökande, till bedömning av behörighet, urvalet och slutligen beslut om antagning på sex utbildningar.

De sex utbildningar som granskades bedömdes ha tillräcklig kvalitet med möjlighet till förbättringar för att öka rättssäkerheten i processen för tillträde.

Slutsatserna av granskningen kan sammanfattas i följande fyra punkter:

- Fyra av utbildningarna hade i någon del avvikit från utbildningsplanens beskrivning av krav för behörighet eller principer för urval.
- Instruktionerna för ansökan var generellt tydliga men det var vanligt att information saknades om hur bedömningar skulle komma att göras. I fem av sex fall saknades information om de breda möjligheter som reglerna för behörighet till yrkeshögskolan innebär. På fyra utbildningars webbplatser lämnades missvisande information om att högskolebehörighet gällde som behörighet till utbildningen. Urvalskriterierna beskrevs genomgående mycket översiktligt i informationen till sökande.
- Inte heller i instruktionerna till den som skulle göra behörighetsbedömningen fanns rutiner att bedöma behörighet för sökande som inte uppfyllde formella krav på behörighet. Fem granskade utbildningar rekommenderas att ta fram rutiner för hur bedömning av behörighet utifrån reell kompetens ska gå till.
- Sammanställningarna av urvalsprocessen var tydliga men behörighetsbedömningar var oklara. Alla utbildningar som gjort ett urval hade en lista som visade meriter och poäng för var och en av de sökande, som avgjort rangordningen. Myndigheten uppmanade alla anordnare att bli mer transparenta genom att dokumentera tydligare varför sökande bedömts som behöriga eller obehöriga.

3.7 Slutsatser av myndighetens tidigare granskningar

I detta avsnitt sammanfattas de slutsatser kring rättssäkerhet vid behörighetsbedömning, urval och antagning som vi kan dra utifrån myndighetens tidigare granskningar. Slutsatserna utgår från möjliga svagheter utifrån den definition av rättssäkerhet som beskrivs i avsnitt 3.6.

- Det är vanligt förekommande att beslutsunderlaget ger en otydlig bild av hur behörighetsbedömningar har gjorts för sökande som behörighetsförklaras utifrån reell kompetens.
- Utbildningsanordnaren ger inte alltid den sökande en tydlig och korrekt information om möjligheten att förklaras behörig utifrån reell kompetens.
- Det är vanligt att det saknas rutiner som gör det möjligt att upprepa bedömningar av reell kompetens med likvärdigt resultat.

Utifrån sammanställningen av myndighetens tillsyn kan vi konstatera att kritik av behörighet är mindre vanlig jämfört med urval och antagning. Drygt åtta procent av utbildningarna har fått kritik för brister i behörighet vid tillsynen. Kritiken handlar i de flesta fall om en bristande dokumentation som gör att det inte går att följa upp på vilken grund en eller flera av de sökande har behörighetsförklarats. Brister i dokumentationen av

behörighetsbedömningen påverkar också möjligheten att i efterhand granska om bedömningen har följt regelverket.

Kvalitetsgranskningen från 2012 bekräftar att dokumentationen av behörighetsbedömningar brister. Kvalitetsgranskningen visar också att information till sökande om behörighetskrav brister. Till exempel saknas ofta information om möjligheten att förklaras behörig till en yrkeshögskoleutbildning utifrån reell kompetens, till exempel genom att åberopa förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. Det saknas också ofta rutiner för hur bedömning av behörighet utifrån reell kompetens ska gå till.

- Utbildningsplanens information om vilken metod och vilka kriterier som ska gälla i ett urval ger inte en korrekt bild av hur urvalet kommer att gå till.

Urvalet har enligt tidigare granskningar som regel varit tydligare dokumenterat än behörighetsbedömningarna. Därmed är det lättare att följa upp om utbildningsanordnaren gått till väga som utbildningsplanen beskriver när de genomförde urvalet. Tio procent av de granskade utbildningarna fick kritik för brister i urvalet. Knappt två tredjedelar fick kritik för att de inte följt den metod eller kriterier för urval som utbildningsplanen beskriver.

- Det är vanligt att ledningsgruppens beslutsunderlag inte ger en tydlig bild av hur behörighetsbedömningarna och rangordningen i urvalet har gått till.

Kritik av antagningen är vanligare än kritik av behörighet eller av urval och har lämnats i 15 procent av tillsynerna. Kritiken fördelar sig relativt jämt mellan fall då sökande har antagits innan ledningsgruppen har fattat beslut, fall då några studerande på utbildningen inte finns med på listan över sökande som ledningsgruppen har antagit och fall då beslutsunderlaget som presenterats för ledningsgruppen har varit bristfälligt. Samtliga är fall då ledningsgruppen har kunnat fullfölja sitt uppdrag, att vara den instans som bär ansvaret för att anta studerande.

4 Vad vi har sett i intervjuer

För att få en aktuell och kompletterad bild av vad tillsynen gett oss av processen för tillträde, har vi intervjuat ansvariga utbildningsanordnare med ansvar för 17 utbildningar som fått inledande tillsyn under våren 2014. Utgångspunkten vid intervjuerna har varit att ur rättssäkerhetsperspektiv få en bild av styrkor och svagheter i processen för tillträde och att skapa en uppfattning om orsakerna till att svagheter uppstår. Intervjuerna genomfördes under april och maj 2014.

Gemensamt för de 17 utbildningarna var att de hade en utbildningsstart i januari 2014 och därmed nyligen hade genomfört en antagning av studerande. I övrigt utgjorde utbildningarna ett brett urval där åtta utbildningsområden var representerade⁶. I de flesta fall hade det funnits tillräckligt många sökande för att urval skulle kunna göras, men antalet sökande varierade. I något fall fanns drygt fyrahundra sökande och i ett annat kunde bara hälften av platserna fyllas av behöriga sökande. Utbildningarna fördelade sig över hela landet, från Malmö i söder till Jokkmokk i norr, och fanns både på mindre orter och i storstäderna. Elva utbildningar hade en kommunal organisation som huvudman medan sex utbildningar hade en privat organisation som huvudman.

Tre av utbildningsanordnarna har fått kritik i den inledande tillsynen; i två fall gällde kritiken att de avvikit från den urvalsprocess som beskrivits i utbildningsplanen och i ett fall hade inte ledningsgruppen fattat beslut om antagning.

⁶ Utbildningar på områdena data/IT, samhällsbyggnad och byggt teknik, kultur, media och design, pedagogik och undervisning, ekonomi, administration och försäljning, transporttjänster, hälso- och sjukvård och socialt arbete samt teknik och tillverkning ingick i urvalet.

I detta avsnitt presenterar vi de observationer vi gjort i samband med intervjuerna, och som vi har uppfattat kan förklara varför brister i antagningsprocessen uppkommer. Avsnittet avslutas med en sammanfattning.

4.1 Information till sökande

Uppgifter om behörighet och urval finns på utbildningsanordnarnas hemsidor. Det är dock ovanligt att det finns information på hemsidan om hur en sökande som vill behörighetsförklaras utifrån reell kompetens ska gå till väga. I en del fall finns information om denna möjlighet endast på ansökningsblanketten. Ibland finns tydlig information om urvalsgrunder och deras bedömning medan information om urval i andra fall är knapphändig eller saknas helt.

Någon utbildningsanordnare har uttryckt att de gjort ett medvetet val att begränsa informationen till de sökande. Anledningen till detta uppges vara att för mycket information kan förvirra den sökande.

Det är vanligt att utbildningsanordnaren skickar ut någon form av bekräftelse på att ansökan är mottagen. Ofta finns information om viktiga datum i antagningsprocessen och vilka kontakter som kommer att ske under processen.

Utifrån det underlag som intervjuerna gett har alla sökande fått besked om antagning skriftligt, genom e-post eller brev. Den information som utbildningsanordnaren lämnade i samband med antagningsbeskedet varierar i omfattning. Några utbildningsanordnare lämnar enbart besked om den sökande antagits eller ej, andra lämnar också information om reservplatsnummer till alla sökande och några meddelar endast de närmaste på tur i rangordningen.

4.2 Behörighet

4.2.1 Vem genomför behörighetsbedömningen?

I de allra flesta fall utförs behörighetsbedömningen av personer som är studie- och yrkesvägledare, och som antingen tillhör utbildningsanordnarens organisation eller är externt inhyrd personal. I något enstaka fall görs all bedömning av utbildningsledaren. En utbildningsanordnare har av rättssäkerhetsskäl valt att helt plocka bort utbildningsledaren från bedömningen av behörighet. Utbildningsledaren har ofta nära kontakt med både sökande och studerande och man vill på detta vis undvika jävssituationer. De utbildningsanordnare som har flera utbildningar har i några fall byggt upp egna antagningsavdelningar medan de som har en enstaka utbildning i större grad hämtar hjälp på annat håll, till exempel från kommunens gymnasieantagning.

4.2.2 Vilken kompetens har de som gör behörighetsbedömningen?

De som gör behörighetsbedömningen är som ovan nämnts, oftast utbildade studie- och yrkesvägledare. Ett flertal av dessa har lång erfarenhet av att hantera och vägleda i behörighetsfrågor, främst inom gymnasieutbildning och kommunal vuxenutbildning. Studie- och yrkesvägledarna har i många fall även lärt upp övrig personal hos utbildningsanordnarna.

4.2.3 Vilka bedömningsstöd och riktlinjer använder de som gör behörighetsbedömningen?

De flesta utbildningsanordnarna anser att det saknas stöd och riktlinjer för behörighetsfrågor gällande yrkeshögskolan. Man skulle gärna vilja se goda exempel från myndigheten gällande behörighetsbedömning, främst gällande bedömningar av reell kompetens.

För att ha något att förhålla sig till vänder sig de flesta utbildningsanordnare till högskolans riktlinjer och använder Universitets- och högskolerådets bedömningshandbok och i vissa fall även Universitets- och högskolerådets utländska bedömningshandbok⁷. Någon utbildningsanordnare beskriver att Myndigheten för yrkeshögskolan har rekommenderat dem att använda Universitets- och högskolerådets bedömningshandbok. Utbildningsanordnarna är medvetna om att regelverket skiljer sig åt mellan högskolan och yrkeshögskolan, men använder sig av bedömningshandboken i brist på hjälp med tillämpningar av regleringarna som omfattar yrkeshögskoleutbildningar.

Många utbildningsanordnare uppger också att utbildningsplanen är utgångspunkten och stödet för antagningsprocessen. Flera har poängterat att det är i utarbetandet av utbildningsplanen som ledningsgruppen har sin främsta roll i antagningsprocessen.

Svårigheterna med bedömningen av behörighet har främst att göra med bedömning av reell kompetens, men även utländska betyg upplevs som svårt. Några utbildningsanordnare uppger att de tycker äldre folkhögskoleintyg och betyg från Waldorfskolor är svåra att bedöma.

4.2.4 Hur dokumenteras behörighetsbedömningen?

En del av utbildningsanordnarna har en rent manuell hantering av ansökningar och bedömningar. Till vissa utbildningar kan man enbart söka via post. I dessa fall sparas handlingar och bedömningar i pärmar. Många kompletterar den manuella hanteringen med någon form av datorstöd, till exempel listor i Excel. De som har en mer digital process använder sig av webbansökningar och/eller skannar in handlingar. Bedömningar och uträknad betygspoäng antecknas och sparas i detta fall vanligen i Excellistor. Några få använder administrativa stödsystem såsom Alvis. Flera av utbildningsanordnarna är osäkra på hur länge material från antagningsprocessen bör sparas, men samtliga sparar materialet längre än vad som kan krävas.

4.2.5 Bedömer utbildningsanordnaren alla underlag som kommer in?

I de flesta fall tar utbildningsanordnaren hänsyn till allt underlag som de sökande skickar in, men några utbildningsanordnare uppger att de endast tar hänsyn till betyg/intyg som efterfrågats. Anledningen till att utbildningsanordnaren inte tar hänsyn till allt inskickat material uppges vara tids- eller resursbrist.

De flesta anordnare lämnar direkt besked till sökande som inte bedöms uppfylla kraven för behörighet. Några utbildningsanordnare tar också kontakt med sökande om något fattas i ansökan.

Bland de intervjuade utbildningsanordnarna fanns också några som kräver att ansökan ska vara komplett vid ansökningstillfället och inte tillåter någon komplettering alls, medan andra har en utsatt kompletteringstid. De som inte tillåter någon komplettering uppger att anledningen är ett stort söktryck och tidsbrist.

I stort sett samtliga utbildningsanordnare kräver att sökande med utländska betyg har en värdering från Universitets- och högskolerådet eftersom utbildningsanordnaren inte anser sig ha kompetens nog att bedöma dessa underlag. De långa handläggningstiderna som Universitets- och högskolerådet har, upplevs som ett hinder för de sökande. Någon utbildningsanordnare säger sig kunna bedöma utländska betyg med hjälp av Universitets- och högskolerådets utländska bedömningshandbok.

⁷ <http://www.vhs.se/Global/SYV/Bed%C3%B6mningshandboken%20med%20flikar/UHR-ny%20igen.pdf>
(Tillgänglig 2014-06-13)

4.2.6 Hur bedömer anordnarna reell kompetens?

Att bedöma reell kompetens upplevs som svårt. Flera utbildningsanordnare uppger att de inte gör några motsvarande bedömningar, bedömningar av sökandes förmåga att tillgodogöra sig utbildningen eller använder sig av möjligheten att anta studerande utifrån 3 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan, ofta kallad 20 procentsregeln, på grund av det stora söktrycket. Utbildningsanordnaren anser sig inte behöva "leta" efter behöriga när de har många som har behörighet utifrån svensk gymnasieutbildning eller motsvarande i kö. Någon utbildningsanordnare uppger även tids- och resursbrist som en anledning till att de inte bedömer motsvarande kunskaper. Många utbildningsanordnare uttrycker att 20 procentsregeln är svår att tillämpa.

De utbildningsanordnare som bedömer reell kompetens gör det först och främst utifrån ett personligt brev från den sökande och gör en utredning först om den sökande begär det. Det förekommer också intervjuer med de sökande för att bedöma vilken kompetens de har. Några utbildningsanordnare har utarbetat egna tester som kan visa på kunskaper motsvarande gymnasiekurser. Dessa tester kan till exempel vara i svenska, engelska eller matematik. I något fall har testet även till syfte att ge den sökande ett meritvärde i urvalet.

Någon utbildningsanordnare ser helst att de sökande vänder sig till kommunen för att få en bedömning av om deras kunskaper motsvarar nivån på gymnasiekurser som ingår som särskilda förkunskaper. Som skäl för detta anger utbildningsanordnaren att det skulle vara ett mer rättssäkert tillvägagångssätt än att utbildningsanordnarna själva skulle bedöma kunskaperna.

4.3 Urval

4.3.1 Vem genomför urvalet?

Om behörighetsprövningen generellt hanteras av studie- och yrkesvägledare, så är det hos de intervjuade utbildningsanordnarna vanligast att ansvaret för urvalsprocessen lämnas till utbildningsledaren. I de flesta fall har utbildningsledaren stöd av andra, ofta hjälps utbildningsledaren och en liten grupp med lärare åt med urvalet.

Då utbildningsanordnaren använder särskilt prov som urvalsgrund, förekommer ofta att man tar hjälp av externa experter. I ett fall, då utbildningsanordnaren vid intervjun ville bedöma personliga egenskaper, anlitas en rekryteringskonsult för att säkerställa att de sökande bedömdes korrekt.

Utbildningsanordnare som använder arbetsprov i urvalet, låter oftast yrkeskunniga personer utföra bedömningen. Dessa personer kan vara externa eller knutna till utbildningsanordnaren. Inte sällan har man stöd av arbetslivsrepresentanter från ledningsgruppen, särskilt vid bedömning av arbetslivs- och yrkeserfarenhet.

Andra särskilda prov kan handla om språktester eller matematiska tester, som då bedömdes av lärare knutna till utbildningen.

4.3.2 Vilken kompetens har de som gör meritvärderingen i urvalet?

De personer som genomför urvalsprocessen har sällan någon formell kompetens för uppdraget och har inte heller fått någon formell introduktion eller utbildning från arbetsgivaren. I stället hänvisar de intervjuade utbildningsanordnarna i de flesta fall till att de har flerårig erfarenhet av yrkeshögskoleutbildning eller det yrkesområde som utbildningen leder till.

De externa konsulter som anlitas för till exempel läkar- eller psykologtester är utbildade för syftet och i något fall måste sådana experter vara godkända av en myndighet utanför yrkeshögskolan, som ställt upp kraven.

4.3.3 Vilka bedömningsstöd och riktlinjer använder anordnaren?

De intervjuade anordnarna nämner ofta att de i urvalsprocessen tar stöd av den beskrivning som finns i utbildningsplanen för utbildningen i fråga. De personer som är involverade i urvalet har ofta tillgång till stöd i form av till exempel checklistor eller "lathundar". Utbildningsanordnarna använder sig också av exempel som samlats in under åren för att illustrera hur man tidigare gjort bedömningar. Inte sällan genomförde de personer som utför urvalet kalibreringssamtal, där man inför urvalet gemensamt gick igenom hur bedömningarna ska göras. Hos de utbildningsanordnare som använder sig av intervju, var det vanligt att man använde någon form av mall för intervjun.

I två fall har de intervjuade utbildningsanordnarna avvikit från den urvalsprocess de beskrivit i utbildningsplanen.

I det första fallet delades de behöriga sökande in i två grupper inför urvalet. De sjutton sökande med bäst meritvärde utifrån betyg rangordnades högst i urvalet. Därefter kallades ett antal sökande till ett särskilt prov i form av en intervju. Utifrån resultatet från intervjun har de sökande därefter konkurrerat om resterande utbildningsplatser.

Anledningen till förfarandet framkommer inte tydligt. Man kan dock anta att utbildningsanordnaren är mån om att minimera risken för avhopp bland sökande med sämre betygsmeriter och därför vill anta de sökande som är mest motiverade för studierna.

I det andra fallet beslutade utbildningsanordnaren under pågående urvalsprocess med flera urvalsgrunder att en av urvalsgrunderna, det särskilda provet i form av en intervju, skulle få större vikt än vad man beskrivit i utbildningsplanen. För att sökande skulle antas till utbildningen ställdes villkoret att den sökande måste uppnå en viss minimipoäng på det särskilda provet. I detta fall finner vi att anledningen var att ledningsgruppen ville välja ut sökande med motivation och "rätt" personlighet.

4.3.4 Hur dokumenteras meritvärderingen i urvalet?

Samtliga utbildningsanordnare har en sammanställning som visar meritvärdering i förhållande till urvalsgrunderna för var och en av de sökande. Den sammanlagda poängsumman används för att rangordna de sökande.

Resultatet av urvalet sammanställs med resultatet från behörighetsprövningen och dokumenteras och arkiveras tillsammans med detta.

4.3.5 Hur bedömer utbildningsanordnaren vilka sökande som har bäst möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen?

Bland de utbildningsanordnare som intervjuades finns exempel på tillämpning av samtliga tillåtna urvalsgrunder. De vanligaste urvalsgrunderna är betyg, särskilt prov och yrkeserfarenhet. Bland de intervjuade finns exempel på att man också använder sig av tidigare utbildning, men då i kombination med minst en ytterligare urvalsgrund.

Eftersom utbildningsanordnaren ofta tagit fram en lista över de sökande med uträknade betygs-poäng i samband med behörighetsprövningen, tycker de ofta att det är praktiskt och tidsbesparande att använda sig av betyg i urvalet. Några utbildningsanordnare ansåg också att tillämpningen av betyg som urvalsgrund ökar rättssäkerheten, eftersom det handlar om ett kvantitativt mått som inte involverar någon bedömning. Någon utbildningsanordnare upplevde att tillämpningen av betyg som urvalsgrund kan vara problematiskt, eftersom sökande som förklarats behöriga utifrån reell kompetens missgynnas.

Det var vanligt bland de intervjuade utbildningsanordnarna att de använde någon form av särskilt prov som urvalsgrund. I vissa fall bedömdes personliga förmågor som är nödvändiga för att utöva ett visst yrke, och som ibland var betingade av någon form av reglering inom yrkesområdet. Det särskilda provet avsåg då till exempel färgseende,

fullgod hörsel eller psykologiska förutsättningar. Ibland ville utbildningsanordnaren genom ett skriftligt prov bedöma mer generella kognitiva förmågor som spatial förmåga eller förmåga att förstå instruktioner. Det särskilda provet kunde också utgöras av ett arbetsprov eller ett kunskapsprov (till exempel språk eller matematik).

Det förekom också att utbildningsanordnaren använde sig av intervjuer som särskilt prov. Också dessa intervjuer kunde handla om att utbildningsanordnaren ville bedöma generella kognitiva förmågor som till exempel analytisk förmåga, men det var vanligare att de ville bedöma studiemotivation eller social kompetens. Ibland syftade intervjun också till att säkerställa att den sökande hade en korrekt uppfattning om det yrke utbildningen leder till. Några utbildningsanordnare beskrev att ledningsgruppens arbetslivsrepresentanter var tydliga med sin uppfattning att det är viktigt att hitta sökande med "rätt" sorts personlighet för yrket. Bland de intervjuade utbildningsanordnarna finns exempel på att man genomfört en intervju med sökande, utan att tydligt informera om att intervjun var en del av meritvärderingen i urvalet.

Enstaka utbildningsanordnare använde sig av tidigare utbildning som urvalsgrund. Det handlade då i första hand om att utbildningsanordnaren ville hitta sökande som gått ett visst gymnasieprogram.

Det var också vanligt att utbildningsanordnare tillämpade yrkeserfarenhet som urvalsgrund. I vissa fall handlar det mer om generell arbetslivserfarenhet än erfarenhet från ett specifikt yrkesområde. De bedömningar som görs handlar om erfarenhetens omfattning i tid och bedöms utifrån arbetsgivar- eller tjänstgöringsintyg. Någon utbildningsanordnare ansåg att det var svårt, och framför allt tidskrävande, att bedöma den verkliga omfattningen av den sökandes yrkeserfarenhet eftersom intygen ofta angav anställningstid och man såg att detta inte nödvändigtvis var samma sak som den tid den sökande faktiskt hade arbetat. De utbildningsanordnare som tillämpar yrkeserfarenhet som urvalsgrund hade ibland svårt att avgöra vad som kunde anses vara "relevant yrkeserfarenhet" och tog då stöd av arbetslivsrepresentanterna i ledningsgruppen vid bedömningen.

Bland de intervjuade förekom att utbildningsanordnaren tillämpar lottning för att särskilja sökande som fått samma poäng i urvalet. I ett fall hade utbildningsanordnaren använt sig av lottning som nödlösning, eftersom de inte hade tänkt på att flera sökande kunde få samma poäng. I ett annat fall tillämpades lottning eftersom utbildningsanordnaren inte kunde se hur de annars kunde göra, då de ansåg att de i sin process gjorde allt för att särskilja de sökande och att de som fick samma poäng verkligen hade exakt samma meriter.

4.4 Antagning

I samtliga fall utom ett hade ledningsgrupperna för de utbildningar intervjuerna avsåg fattat beslut om antagning i enlighet med bestämmelserna. I ett fall hade ledningsgruppen fattat sitt beslut först efter att myndigheten lämnat kritik i samband med inledande tillsyn. Intervjun med utbildningsanordnaren ger ingen direkt förklaring till varför ledningsgruppen inte fattat beslut, men en sammantagen bedömning gör det sannolikt att anledningen varit bristande kunskap.

4.5 Slutsatser av intervjuer

Sammanfattningsvis kan sägas att de intervjuade utbildningsanordnarna generellt har kunskaper om författningarnas bestämmelser avseende processen för tillträde och arbetar medvetet för att säkerställa en rättssäker process. De anstränger sig för att skapa en process där bedömningar är likvärdiga år från år och också mellan de personer som är involverade i arbetet.

Den information till sökande som utbildningsanordnarna lämnar på sina hemsidor är av skiftande kvalitet. Vissa utbildningsanordnare lämnar tydlig och komplett information om

hela processen medan andra utelämnar information om till exempel vilka urvalsgrunder de använder och hur bedömningarna görs. Ibland utelämnar utbildningsanordnaren medvetet information om delar av antagningsprocessen, eftersom man anser att reglerna är alltför komplexa för att kunna beskrivas enkelt och att det därför finns stor risk att sökande ska uppfatta processen fel, eller helt enkelt bli "förvirrade".

Behörighetsbedömningen görs av personer med erfarenhet av antagningsarbete, i det flesta fall av utbildade studie- och yrkesvägledare. Om utbildningsanordnaren inte själv har personal med denna kompetens hyr man in från till exempel kommunernas gymnasieantagning. Det hjälpmedel utbildningsanordnaren i första hand använder sig av i bedömningen är Universitets- och högskolerådets bedömningshandbok, även om utbildningsanordnaren är medveten om att den är inriktad på behörighet till högskolan. Utländska betyg bedöms inte av utbildningsanordnarna, som nästan uteslutande kräver att betyget har bedömts av Universitets- och högskolerådet, eftersom utbildningsanordnaren anser att de själv inte har kompetens nog att bedöma utländska betyg. Bedömning av reell kompetens görs i mycket varierande omfattning. Många utbildningsanordnare anser att detta är svårt och känner sig så osäkra att de själva tycker det är ett rättssäkerhetsproblem. Andra utbildningsanordnare har utarbetat egna tester för att bedöma den sökandes kunskaper och anser sig ha erfarenhet nog att göra dessa bedömningar.

Under intervjuerna har det inte framkommit någon egentlig förklaring till varför utbildningsanordnarna tenderar att förbigå bedömning av reell kompetens, utöver att de anser att det är svårt att genomföra bedömningen. Under arbetet med denna rapport har vi ställt oss frågan om en av anledningarna kan vara att man i så stor utsträckning använder sig av Universitets- och högskolerådets bedömningshandbok, där det på flera ställen framgår att "Bedömning av reell kompetens ska göras av respektive högskola" (till exempel sid 7). Om den studie- och yrkesvägledare som genomför bedömningen tolkar instruktionen som att bedömning av reell kompetens inte är en del av den regelrätta behörighetsbedömningen, är en möjlig konsekvens att bedömning av reell kompetens faller mellan stolarna eftersom den inte heller är en del av urvalsprocessen. En annan anledning kan vara att vissa utbildningsanordnare inte tar hänsyn till all dokumentation en sökande skickar in utan enbart sådant man begär i sin information till sökande, vilket vanligen är betyg eller intyg. I en sådan situation finns uppenbar risk att utbildningsanordnaren förbiser en begäran om att bli prövad utifrån reell kompetens.

Det är vanligast att utbildningsledaren samordnar urvalsprocessen. De som är involverade i bedömningsarbetet har sällan någon specifik kompetens för uppdraget, utan litar till sin yrkeskompetens och till den erfarenhet och kunskap man byggt upp under åren. Undantaget är externa experter som ibland anlitas för testning av de sökande. De utbildningsanordnare som använder sig av särskilt prov i urvalet lämnar sällan tydlig information om de bedömningsgrunder eller -kriterier som används för bedömningen. Tydligheten är störst i de fall det särskilda provet utgörs av någon form av test eller prov. I de fall det särskilda provet utgörs av en intervju är syftet oftast att avgöra den sökandes personliga egenskaper, eller helt enkelt att försöka avgöra om den sökande är "rätt typ". I dessa fall finns sällan eller aldrig några tydliga bedömningskriterier. Det förekommer att utbildningsanordnare avviker från den process som beskrivs i utbildningsplanen. Ett exempel är den utbildningsanordnare som tillämpat lottning för att särskilja sökande som fått samma poäng, ett utfall utbildningsanordnaren inte hade förutsett.

Vi har inte sett att de intervjuade utbildningsanordnarna generellt har saknat förståelse för att ledningsgruppen ska fatta sitt beslut om antagning enligt författningarna.

Under intervjuerna uppger majoriteten av utbildningsanordnarna att de inte anser att författningarna är otillräckliga eller svåra att förstå. Svårigheterna uppkommer vid bedömning av enskilda sökande och särskilt i de fall den sökande saknar formella meriter, dokumenterade genom betyg eller intyg. De intervjuade utbildningsanordnarna saknar generellt uttolkningar av författningarna, eller ställningstaganden, från

Myndigheten för yrkeshögskolan som stöd i bedömningsprocesserna, kanske även i form av goda exempel. Någon utbildningsanordnare har efterlyst något som liknar den gamla 25:4-regeln⁸ för behörighet till högskolan eller en överenskommelse motsvarande den i Sveriges universitetets- och högskoleförbund (SUHF) gällande reell kompetens för grundläggande behörighet. I intervjuerna har många utbildningsanordnare även efterlyst hjälp från myndigheten med tydligare definitioner av till exempel arbetslivserfarenhet och yrkeslivserfarenhet.

5 Är anordnarnas hantering av processen för tillträde rättssäker?

Utifrån vad vi har sett i tidigare granskningar och i de intervjuer som har genomförts under våren kan vi se att det finns en ambition hos anordnarna att hantera processen för tillträde på ett rättssäkert sätt. I de flesta fall avspeglas detta i hanteringen av behörighetsbedömning, urval och antagning. Genomförda granskningar visar dock på några svagheter i rättssäkerheten i anordnarnas hantering av behörighetsbedömning, och till viss del urvalet, som bör hanteras. Myndigheten bedömer dock inte att ytterligare reglering behövs för att en mer rättssäker hantering ska komma till stånd. Istället bör myndigheten ta fram ett mer handfast stöd till utbildningsanordnarna. Nedan redogörs för myndighetens slutsatser.

Behörighetsprövning

Anordnarna upplever generellt inte att författningarna som reglerar bedömning av behörighet som svåra eller otydliga. Överlag upplever dock anordnare det som svårt att bedöma behörighet utifrån underlag som inte är svenska gymnasiebetyg. Svårigheten att bedöma behörighet utifrån andra underlag som betyg från folkhögskoleutbildning och utländska betyg hanteras dock som regel. Anordnare tar hjälp av extern eller intern kompetens som studie- och yrkesvägledare eller begär in vägledande bedömning av utländska betyg från Universitets- och högskolerådet.

Utifrån granskningen kan vi inte belägga att just anlita av experter för behörighetsbedömning får avgörande konsekvenser för rättssäkerheten. Vi har dock sett att dokumentation av bedömningen av grund för behörighet ofta är bristande eller saknas helt. Att någon annan än den som bedömt behörighet, sammanställer dokumentationen av processen för tillträde, bidrar sannolikt till att urvalet är tydligare dokumenterat i detta underlag. Det kan också vara en faktor som bidrar till att bedömningen av behörighet blir mer mekanisk är vad som är författningarnas intention.

Många anordnare tycker att det är särskilt svårt att hantera behörighetsbedömning utifrån reell kompetens, på ett rättssäkert sätt. Detta har också bidragit till att behörighetsbedömningar utifrån reell kompetens inte har gjorts alls, trots att det i många fall är ett krav som förordningen ställer. Otydlighet kring bedömning av behörighet utifrån reell kompetens återspeglas också i informationen till sökande som sällan talar om hur den sökande ska göra för att återopå reell kompetens.

Överlag saknas förutbestämda rutiner kring hur behörighetsprövning utifrån reell kompetens ska gå till. Ofta görs dessa bedömningar "från fall till fall" vilket gör det svårt att upprepa bedömningar med ett likvärdigt resultat. Att bedömningarna sedan inte dokumenteras på ett enhetligt sätt gör det svårt att i efterhand följa upp hur bedömningarna har gått till.

⁸ Regel som innebar att den som fyllt 25 år, hade kunskaper i svenska och engelska som motsvarade svenska B och engelska A samt hade 4 års dokumenterad arbetslivserfarenhet uppnådde grundläggande behörighet för att söka till högskolan.

Reglerna för behörighet till yrkeshögskolan är utformade så att alla som har förutsättningar att klara utbildningen ska kunna behörighetsförklaras. Eftersom bedömningarna ska vara just utbildningsspecifika vore det direkt olämpligt att reglera hur till exempel förmåga att tillgodogöra sig utbildningen ska bedömas.

Urval

Hos många anordnare finns också en benägenhet att välja metoder och kriterier i urvalet som är lätta att tillämpa på ett rättssäkert sätt. Till exempel är betyg det vanligaste urvalsinstrumentet bland de intervjuade utbildningarna. Men det är också vanligt förekommande att utbildningsanordnarna tillämpar metoden särskilt prov som ofta innehåller ett stort mått av bedömning.

Det kan finnas farhågor kring rättssäkerheten i genomförandet av särskilda prov, dels då det inte alltid finns förutbestämda regler i utbildningarnas utbildningsplaner om vad det särskilda provet ska mäta, dels då sökande inte alltid får information om och kan förutse vad de särskilda proven ska mäta. Denna svaghet i rättssäkerhet kan myndigheten till viss del påverka utan reglering, främst genom att uppmärksamma otydligheter kring vad särskilda prov ska mäta i utbildningarnas utbildningsplaner.

I övrigt har myndighetens granskningar visat att regler kring urvalet generellt är tydliga och att information om detta lämnas i tillräcklig grad till sökande. De anordnare som har intervjuats har som regel kunnat visa hur processen kan göras upprepningsbar och dokumentationen av de meritvärderingar som gjorts har varit en styrka.

Antagning

Myndighetens tidigare granskningar och intervjuer visar att de studerande har fått besked om antagning på ett tydligt sätt. Inget i granskningarna indikerar brister i rättssäkerhet av själva processen kring beslut och besked om antagningen.

Däremot visar myndighetens tidigare tillsyn att det inte är ovanligt att ledningsgruppen inte har kunnat fullfölja sitt uppdrag att kvalitetssäkra processen för tillträde och fatta antagningsbeslutet för alla studerande.

Detta problem av mer administrativ karaktär problem bedömer vi kan åtgärdas med hjälp av information och stöd.

5.1 Behövs ytterligare reglering?

Sammanfattningsvis har myndigheten funnit svagheter på följande områden

- Dokumentation av behörighetsbedömning generellt och av behörighetsbedömning utifrån reell kompetens i synnerhet
- Information till sökande om möjligheten att få behörighet prövad utifrån reell kompetens
- Förutbestämda rutiner för bedömning av reell kompetens
- Information till sökande om bedömningskriterier vid särskilt prov i urvalet
- Förutbestämda bedömningskriterier för särskilt prov i urvalet
- Efterlevnad av förordningens krav att ledningsgruppen ska anta sökande

Eftersom det finns ett värde i att författningarna kräver att varje utbildningsanordnare anpassar behörighetskraven efter utbildningen är det viktigt att myndigheten bistår med stöd. I de intervjuer som genomförts har utbildningsanordnarna lämnat önskemål om mer handfast stöd. Till exempel efterfrågas en bedömningshandbok med goda exempel på hur bedömningar kan genomföras och som uppmärksammar situationer som kan leda till att bedömningar inte görs rättssäkert eller direkt strider mot författningarnas krav och syfte.

Utifrån dessa slutsatser har myndigheten inte funnit att ytterligare reglering bör användas som medel för att öka rättssäkerheten i processen för tillträde. Snarare föreslår vi ökat stöd och vägledning från myndighetens sida kring metoder för hur bedömningar som är utbildningsspecifika och som rör reell kompetens kan hanteras på ett rättssäkert sätt.

Myndigheten har i en skrivelse till Regeringskansliet, daterad den 6 februari 2014 uppmärksammat flera behov av författningsändringar inom utbildningsområdena yrkeshögskola och tolkutbildning⁹. I skrivelsen föreslår myndigheten följande lydelse av 3 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan:

Högst 20 procent av de sökande får förklaras behöriga till en utbildning trots vad som anges i 1-3 §§ under förutsättning att den sökande bedöms kunna tillgodogöra sig utbildningen och därefter utöva det yrke utbildningen förbereder för.

Av vad vi funnit i denna granskning ser vi åter skäl att lyfta fram vikten av ett förtydligande av denna bestämmelse. Orsaken är främst att göra förordningens intention klarare. Den föreslagna ändringen skulle inte påverka innehållet i sig.

I ovan nämnda skrivelse till Regeringskansliet har myndigheten också konstaterat att urvalsgrunderna behöver tydliggöras och konkretiseras. Förtydligandet behövs särskilt för att undvika oklarheter om vilka kunskaper och färdigheter ett särskilt prov i urvalet är tänkt att mäta. Behovet bedöms kunna mötas genom att myndigheten får rätt att meddela föreskrifter om kraven i 3 kap. 6 § förordningen om yrkeshögskolan.

⁹ Behov av författningsändringar inom utbildningsområdena yrkeshögskola och tolkutbildning, diarienummer MYH 2014/329,

Rätt kompetens i rätt tid.



Myndigheten för yrkeshögskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan
Box 145, 721 05 Västerås, Sweden
www.myh.se