

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Aleksandra Sjöstrand
08-563 087 76
aleksandra.sjostrand@hsv.se

Yttrande
2011-05-10
Reg.nr 13- 938-11

Yttrande över förslag om ändrade regler för tillträde till högskoleutbildning med anledning av den reformerade gymnasieskolan och gymnasiala vuxenutbildningen

Ert dnr U2011/963/UH

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över ovan rubricerad promemoria.

Sammanfattning

Högskoleverket avstyrker förslag nr 6 och tillstyrker de övriga förslagen i promemorian. Förslag nr 3 är dock, enligt verket, inte tillräckligt långtgående. I övrigt vill Högskoleverket framhålla följande.

Promemorian innehåller enbart sådana förslag till justeringar av bestämmelserna i högskoleförordningen om tillträde till högskoleutbildning som följer av riksdagens beslut om en ny gymnasieskola. Högskoleverket håller med om att de föreslagna justeringarna måste göras och tillstyrker de flesta av förslagen. Verket anser dock att förslagen är otillräckliga och att tillträdessystemet bör göras om i grunden. Bland annat bör systemet med meritpoäng avskaffas.

Högskoleverkets ställningstagande grundar sig i korthet på följande:

- Tillträdesreglerna har blivit alltför komplicerade och svåra att överblicka.
- Meritpoäng har negativa effekter för tillträdessystemet.

Tillträdesreglerna har blivit alltför komplicerade och svåra att överblicka

Sedan regeringen beslutade om nya tillträdesregler i juni 2007 har vissa oönskade effekter av de nya reglerna uppmärksammats. För sökande med utländska betyg har införandet av en egen urvalsgrupp betytt att dessa sökande i många fall inte antagits eftersom det i begränsad utsträckning genererats platser i denna grupp. Sökande med äldre svenska betyg kan å andra sidan inte tillgodoräkna sig meritpoäng trots att de konkurrerar i samma urvalsgrupper som sökande med nuvarande svenska betyg. De

nya reglerna har successivt justerats och kommer att justeras ytterligare för sökande med utländska och äldre svenska betyg enligt följande.

I december 2009 beslutade regeringen att betyg från Europaskolorna (EB), International Baccalaureate (IB), åländsk gymnasial utbildning och Lycée International, svenska sektionen, ska meritvärderas i grupp I och II. I januari 2010 beslutade Högskoleverket om föreskrifter för denna meritvärdering (HSVFS 2010:1).

Högskoleverket har också haft i uppdrag att i samråd med Verket för högskoleservice (VHS) undersöka om även övriga utländska betyg kan prövas i grupp I och II. Myndigheternas slutsats var att detta inte är genomförbart på grund av att det kommer att krävas orimligt stora resurser och att det inte kommer att vara möjligt att nå acceptabel likvärdighet (Högskoleverkets avrapportering av regeringsuppdraget 2010-05-24, reg.nr 12-3561-09).

Den 21 oktober 2010 fattade regeringen beslut (U2010/6450/UH) om att ge Högskoleverket och VHS i uppdrag att i samråd utarbeta föreskrifter om hur betyg från utländsk gymnasial utbildning ska omräknas så att sökande med sådana betyg kan konkurrera på likvärdiga villkor och i samma urvalsgrupper som sökande med betyg från svensk gymnasial utbildning, för vilka det högsta möjliga resultatet av meritvärderingen, enligt bilaga 3 till högskoleförordningen (1993:100), är 22,5. I uppdraget anger regeringen att föreskrifterna ska kunna tillämpas vid antagning till högskoleutbildning som påbörjas efter utgången av maj 2012. Uppdraget har avrapporterats i två skrivelser till regeringen (2011-02-22 och 2011-04-26).

Som nämnts tidigare jämföras sökande med betyg från utbildningarna IB, EB, åländsk gymnasial utbildning och Lycée international, svenska sektionen, med sökande med betyg från svensk gymnasial utbildning enligt bilaga 3 till högskoleförordningen. Dessa utbildningar kommer att tillgodoräknas meritpoäng i antagningen till höstterminen 2011 och till vårterminen 2012, enligt Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 2010:1). Därefter ska betyg från EB, åländsk gymnasial utbildning och Lycée international, svenska sektionen, enligt regeringens uppdrag om föreskrifter om urval för sökande med utländska betyg (U2010/6450/UH), hanteras tillsammans med övriga utländska betyg. I en första avrapportering (2011-02-22) av ovan nämnda uppdrag (U2010/6540/UH) föreslog Högskoleverket och VHS att även IB-betyg bör hanteras på samma sätt.

Den 21 oktober 2010 fattade regeringen beslut (U2010/6449/UH) om att ge Högskoleverket och VHS i uppdrag att i samråd utarbeta föreskrifter som ska tillåta sökande med äldre betyg att tillgodoräkna sig meritpoäng. I uppdraget anger regeringen att i första hand ska gruppen som fick betyg från svensk gymnasial utbildning under perioden 1997-2002 omfattas, men att det är regeringens mening att även sökande med ännu äldre betyg om möjligt ska kunna få meritpoäng. Uppdraget

får utföras i flera steg så att föreskrifter för meritpoäng för moderna språk, engelska och matematik utarbetas först, därefter meritpoäng för områdeskurser och slutligen i olika steg meritpoäng för ännu äldre betyg.

I januari 2011 fattade Högskoleverket beslut om föreskrifter för sökande med äldre svenska betyg (HSVFS 2011:3). De nya reglerna innebär att sökande med betyg enligt de kursplaner som infördes hösten 1994 kommer att få tillgodoräkna sig meritpoäng i ämnena matematik, B- och C-språk samt engelska i urvalet till högskoleutbildning som påbörjas efter utgången av maj 2011. Den nya gruppen som kommer att kunna få tillgodoräkna sig meritpoäng kommer dock inte att bli helt jämförbar med dem som fått betyg 2003 eller senare eftersom de förstnämnda ännu inte kan få tillgodoräkna sig meritpoäng för områdeskurser. Det finns även skillnader i struktur och innehåll mellan denna grupp och dagens program och kursplaner. Det innebär till exempel att kursen Engelska C från perioden 1997-2002 inte kommer att kunna ge meritpoäng. Högskoleverket och VHS arbetar för närvarande med att ta fram förslag till hur sökande med bokstavsbeleg för perioden 1997-2002 ska kunna få tillgodoräkna sig meritpoäng för områdeskurser. Därefter kommer myndigheterna att presentera förslag till hur sökande med sifferbetyg ska kunna få meritpoäng.

Genomgången visar att de nya antagningsreglerna kommer att bli alltför komplicerade, svåra att överblicka och att deras effekter är mycket svåra att förutse.

Meritpoäng har negativa effekter för tillträdesystemet

I promemorian framförs att systemet med meritpoäng infördes för att lösa ett antal problem i gymnasieskolan. Syftet var bl.a. att uppmuntra elever att bättre förbereda sig för högskolestudier genom att läsa relevanta kurser. Sett till detta syfte har reformen varit en framgång. Det visar exempelvis den uppföljning som Högskoleverket gjort av den första antagningen med de nya reglerna (Första antagningen med de nya reglerna – en uppföljning av antagningen till höstterminen 2010, rapport 2011:7 R). Underlaget i uppföljningen indikerar att så många som 40 procent av dem som har kunnat få tillgodoräkna sig meritpoäng, har fått maximala 2,5 poäng. Det gäller huvudsakligen sökande som har gått ut gymnasieskolan 2009 och 2010. Dessa har haft stor fördel av god information om meritpoängssystemet och därför i stor utsträckning kunnat göra de val som krävs för att få många meritpoäng. Rapporten pekar på att denna grupp i många fall läst kurser i gymnasieskolan enligt regeringens intentioner. Framför allt har de läst fler kurser i matematik.

Det bakomliggande syftet med meritpoäng går dock inte, enligt Högskoleverkets uppfattning, att förena med en av antagningsreglernas huvuduppgifter, att välja de mest studielämpliga av de presumtiva studenterna. Meritpoäng försämrar betygets förmåga att ge en prognos för studieframgång i högskolan, eftersom de beror av andra meriter än goda prestationer i gymnasieskolan. Exempelvis räcker det med ett godkänt betyg för att få meritpoäng, dvs. man får en mycket generös utdelning trots att ett

godkänt betyg är ett minimikrav. Man kan också få meritpoäng för kurser som inte har en särskilt stor betydelse för den sökta utbildningen. Meritpoängen snedvrider därmed urvalet till högskolan då sökande med lägre jämförelsetal, men med maximalt antal meritpoäng, kan få gå före sökande med MVG i alla kurser från gymnasieskolan men som inte får tillgodoräkna sig meritpoäng.

Det är också viktigt att påpeka att meritpoängen försvårar möjligheterna att värdera äldre svenska betyg och utländska betyg eftersom det är svårt att hitta motsvarigheter till meritkurser i de äldre svenska och utländska systemen. Eftersom sökande med äldre svenska och utländska betyg kommer att konkurrera i samma urvalsgrupper som sökande med svenska gymnasiebetyg från den nuvarande gymnasieskolan har man skapat olika lösningar för att kompensera dessa sökande för uteblivna meritpoäng. Olika grupper av sökande kommer därmed att få tillgodogöra sig meritpoäng utifrån olika regler, vilket innebär stor osäkerhet vad gäller likvärdighet i meritvärderingen.

Till sist bör man också nämna att för elever i den nya gymnasieskolan blir det svårare att agera enligt de intentioner som ligger bakom införandet av meritpoäng. I promemorian anges att reformen innebär att såväl skolhuvudmännens som elevernas valfrihet begränsas jämfört med dagens gymnasieskola.

Högskoleverkets synpunkter på förslagen i promemorian

Förslag I

Vid urval på grundval av betyg till högskoleutbildning bör sökande med examen från den reformerade gymnasieskolan och gymnasiala vuxenutbildningen konkurrera i samma urvalsgrupper som sökande med slutbetyg från den nuvarande gymnasieskolan.

I promemorian påpekas att de problem som finns med olika urvalsgrupper för sökande med slutbetyg respektive sökande med gymnasieexamen innebär större nackdelar än de som kan finnas med gemensamma urvalsgrupper.

Högskoleverket instämmer i denna analys och tillstyrker förslaget. Verket vill dock påpeka att även gemensamma urvalsgrupper kommer att innebära en bristande likvärdighet när det gäller meritvärdering av olika grupper av sökande.

Höstterminen 2014 kommer, utöver sökande med slutbetyg och sökande med gymnasieexamen, även sökande med äldre svenska betyg och sökande med utländska betyg att prövas i de gemensamma urvalsgrupperna (grupp I och II). Meritvärderingen av de olika grupperna kommer att ske enligt olika meritvärderingsmodeller. Dels på grund av olika betygsskalor, dels på grund av de olika förutsättningarna att skaffa sig meritpoäng. Det är bara de sökande som har haft kännedom om de nya reglerna som har kunnat göra lämpliga val för att skaffa sig meritpoäng. I promemorian föreslås dessutom att meritpoäng för Engelska 6 och för meritkurser ska tas bort för sökande

med gymnasieexamen. Sökande med gymnasieexamen kommer endast att kunna kvalificera sig för 4 meritpoäng medan sökande med slutbetyg kommer att kunna kvalificera sig för 4,5 meritpoäng. Det blir också betydligt svårare för sökande med gymnasieexamen att få högsta möjliga jämförelsetal med den nya betygsskalan, jämfört med elever från den nuvarande gymnasieskolan.

Om regeringen genomför de aviserade förändringarna i tillträdesreglerna kommer det vid antagningen till höstterminen 2014 att finnas sex olika grupper som prövas i samma urvalsgrupper men på olika villkor.

Förslag 2

Gymnasiearbetet bör inte räknas med vid meritvärdering av betyg vid urval till högskoleutbildning.

Högskoleverket tillstyrker förslaget. Gymnasiearbetet ska betygsättas endast med E (godkänt) eller F (icke godkänt). Det innebär att om betyget i gymnasiearbetet räknades med i jämförelsetalet skulle det maximala värdet för sökande med gymnasieexamen bli 19,6. Detta är inte acceptabelt med tanke på att dessa sökande ska konkurrera i samma urvalsgrupper som sökande med slutbetyg.

Högskoleverket vill dock påpeka att detta kommer att innebära att jämförelsetalet kommer att beräknas på olika baser för sökande med slutbetyg respektive gymnasieexamen, vilket har viss betydelse för beräkningen av jämförelsetal. Exempelvis kommer en likvärdig utbyteskomplettering för sökande med slutbetyg respektive gymnasieexamen att ge ett något bättre utfall för de senare på grund av denna skillnad.

Förslag 3

Sökande med yrkesexamen som enligt 20 kap. 19 § skollagen i gymnasial vuxenutbildning har uppnått grundläggande behörighet för högskoleutbildning och som inte åberopar ytterligare kompletteringar bör konkurrera i grupp I vid urval på grundval av betyg.

I promemorian framhålls att elever på yrkesprogram som uppfyller kraven på gymnasieexamen inte automatiskt kommer att uppnå kraven för grundläggande behörighet för högskoleutbildning inom ramen för programmen. Eftersom det krävs ytterligare tillval för att uppnå grundläggande behörighet för yrkeslever skulle dessa påverkas negativt av att endast kunna delta i grupp II om de senare skulle vilja skaffa sig grundläggande behörighet.

Högskoleverket delar denna uppfattning och tillstyrker förslaget. Verket anser dock att förslaget inte är tillräckligt långtgående. Yrkeslever kommer i de flesta fall att behöva komplettera även med kurser som krävs för särskild behörighet för att vara behöriga för högskolan. Enligt Högskoleverket räcker därmed förslaget inte till för att undvika att yrkesleverna ständigt prövas i grupp II. Högskoleverket anser att man bör

överväga om även komplettering för särskild behörighet i viss utsträckning bör få tillgodoräknas i grupp I.

Högskoleverket anser också att även andra grupper av sökande som har kompletterat för grundläggande behörighet ska få tillgodoräkna sig dessa kompletteringar i grupp I. Det gäller inte minst sökande med utländska betyg som ofta måste komplettera med svenska för grundläggande behörighet.

Förslag 4

Sökande med gymnasieexamen bör inte kunna tillgodoräknas meritpoäng för områdeskurser vid urval till högskoleutbildning. Sökande med slutbetyg från den nuvarande gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen bör dock även fortsättningsvis kunna tillgodoräknas meritpoäng för områdeskurser enligt nu gällande bestämmelser.

Högskoleverket tillstyrker förslaget. Verket förordar dock, av de skäl som angetts ovan, att systemet med meritpoäng avskaffas helt och hållet.

Högskoleverket vill också framhålla följande.

Om man bibehåller meritpoäng för engelska, matematik och moderna språk, kommer yrkeselever till största delen att sakna meritpoäng. Elever på yrkesprogram kommer nämligen normalt inte att läsa dessa kurser.

Sökande med slutbetyg har i hög grad kunnat skaffa sig meritpoäng genom att det är möjligt att kombinera de kategorier av meritämnen som finns. Den kombinationsmöjligheten reduceras för sökande med gymnasieexamen om områdeskurser tas bort.

Förslag 5

Kursen Engelska 7 bör ge en (1,0) meritpoäng. För sökande med slutbetyg bör kursen Engelska B inte längre ge meritpoäng medan kursen Engelska C bör ge en (1,0) meritpoäng.

Högskoleverket anser att förslaget är konsekvent eftersom Engelska 5 och 6 krävs för grundläggande behörighet. Verket tillstyrker förslaget.

Högskoleverket anser dock att förslaget är problematiskt eftersom det skapar olika villkor i konkurrensen mellan de sökande. Den ovan nämnda uppföljningen av antagningen till höstterminen 2010 visar att Engelska B är den kurs som har betydtt mest för sökande med slutbetyg och deras möjligheter att få tillgodoräkna sig meritpoäng. Det är lätt för sökande med slutbetyg att skaffa sig 0,5 meritpoäng i

engelska eftersom kursen Engelska B är mycket vanlig i gymnasieskolan. Dessa sökande har kunnat kombinera Engelska B med poäng i områdeskurser, matematik och moderna språk för att nå fler meritpoäng. För sökande med gymnasieexamen krävs det ett tillval av Engelska 7 som är en mer krävande kurs än Engelska B. Engelska 7 har visserligen samma omfattning som Engelska B men är en svårare kurs och kommer inte att kunna kombineras för att få meritpoäng för områdeskurser.

Sökande som har betyg utfärdade mellan 1997-2002 får enligt Högskoleverkets föreskrift HSVFS 2011:3, tillgodoräkna sig meritpoäng i engelska endast för Engelska B. Kursplanen för Engelska C kan inte ge meritpoäng för dessa sökande eftersom den hade ett annat innehåll och en annan funktion än dagens Engelska C. Det var även få som läste kursen. Förslaget innebär därför att dessa sökande inte alls kommer att få meritpoäng för engelska.

Förslag 6

För sökande med gymnasieexamen bör följande gälla i fråga om meritpoäng för kurser i matematik.

En sökande bör högst kunna tillgodoräknas en och en halv (1,5) meritpoäng för kurser i matematik.

Varje kurs i matematik utöver den kursnivå som krävs för behörighet bör ge en halv (0,5) meritpoäng. Dock bör den mest avancerade kursen i matematik ge en (1,0) meritpoäng, om den sökande inte redan har fått en (1,0) meritpoäng för kurser i matematik på lägre nivå. Om den sökande redan har fått en (1,0) meritpoäng för sådana kurser, bör den mest avancerade kursen ge en halv (0,5) meritpoäng.

En kurs som innebär en specialisering i ämnet matematik bör ge en halv (0,5) meritpoäng, om kursen ligger på en kursnivå över behörighetskraven eller om den innebär en breddning på samma kursnivå som behörighetskraven.

I promemorian anges också att elever med slutbetyg från den nuvarande gymnasieskolan som i efterhand kompletterar med nya kurser bör få kunna tillgodoräknas meritpoäng enligt de nya bestämmelserna.

Högskoleverket avstyrker förslaget. Skälet till detta är att villkoren för sökande med slutbetyg respektive gymnasieexamen till en utbildning med behörighetskravet Ma E respektive Ma 4 kommer att bli mycket olika. Sökande med gymnasieexamen kommer att kunna få 1,5 meritpoäng i matematik, medan en sökande med slutbetyg inte kan få någon meritpoäng överhuvudtaget. I promemorian anges visserligen att elever med slutbetyg från den nuvarande gymnasieskolan som i efterhand kompletterar med nya kurser bör få kunna tillgodoräknas meritpoäng i matematik enligt de nya bestämmelserna, men enligt Högskoleverkets mening räcker inte detta som kompensation för skillnaden i villkor.

Förslag 7

För sökande med gymnasieexamen bör kursen Moderna språk steg 4 ge en (1,0) meritpoäng.

Högskoleverket anser att förslaget i promemorian är oklart och anser att det finns flera olika tolkningar. Högskoleverket har dock tolkat förslaget som att steg 3 i moderna språk ger 0,5 poäng om inte steg 3 krävs för behörighet. Steg 4 ska alltid ge 1,0 poäng. Om steg 3 krävs för behörighet ger steg 5, alternativt minst steg 2, i ytterligare ett språk 0,5 poäng. Därmed kan man nå 1,5 meritpoäng i moderna språk. Detta skulle betyda att förslaget innebär små skillnader mot dagens situation. Utifrån denna tolkning tillstyrker Högskoleverket förslaget.

Högskoleverket vill också framföra följande.

Moderna språk ingår inte i två av de högskoleförberedande programmen i den nya gymnasieskolan; Estetiska programmet och Teknikprogrammet. Det innebär att elever inom dessa program sannolikt kommer att i mycket liten utsträckning läsa moderna språk.

För sökande med betyg utfärdade mellan 1997-2002 är det ett problem att det inte fanns någon motsvarighet till steg 5 i de kursplaner som användes då. För att hantera den bristande överensstämmelsen mellan kursplanerna har Högskoleverket föreskrivit i HSVFS 2011:3 att äldre sökande kan kombinera B- och C-språk för att tillgodogöra sig meritpoäng för moderna språk. Det gör det svårare för sökande med äldre betyg att få 1,5 meritpoäng i moderna språk än för sökande med gymnasieexamen eller slutbetyg.

Övriga synpunkter

Högskoleverket vill påpeka några felaktigheter i promemorian. På sid. 15 anges att det finns 17 områdesbehörigheter. Det finns 20.

På sid. 21 står att Engelska B ger meritpoäng för samtliga högskoleutbildningar. Engelska B är ett behörighetskrav för vissa lärarutbildningar och ger inga meritpoäng för de utbildningarna.

Beslut om detta yttrande har tagits av universitetskanslern Lars Haikola efter föredragning av utredaren Aleksandra Sjöstrand i närvaro av stabschefen Lennart Ståhle och avdelningschefen Annika Pontén.

Lars Haikola

Aleksandra Sjöstrand