

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

Utredningsavdelningen
Leif Strandberg
YTTRANDE
2007-03-20
Reg.nr. 83-998-07

Remiss: Promemorian Förslag till ändrade regler för tillträde till högre utbildning och promemorian Förslag om ändring i högskolelagen

Högskoleverket har anmodats att besvara ovannämnda remiss.

Sammanfattning av Högskoleverkets synpunkter

Högskoleverket

- tillstyrker att krav på lägst betyget godkänt i kärnämneskurserna i svenska, engelska och matematik införs i den grundläggande behörigheten,
- tillstyrker att samlat betygsdokument från gymnasial vuxenutbildning tas bort som behörighetsgrundande dokument,
- tillstyrker att den s.k. 25:4-regeln tas bort som möjlighet att uppfylla kraven för grundläggande behörighet,
- tillstyrker att universitet och högskolor ska få bestämma urvalsgrunder för högst en tredjedel av platserna på en utbildning,
- tillstyrker att urvalsgruppen för sökande med resultat på högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet tas bort, men förordar tillämpning först från hösten 2010,
- avstyrker att områdesbehörigheter med meritkurser införs och förordar flexibla regler för särskild behörighet och viktning av betyg i relevanta kurser i stället för meritkurser,
- tillstyrker förslaget om direktgrupp och kompletteringsgrupp, men förordar att det ska finnas utrymme för att behörighetskomplettera och ändå få bli prövad i direktgruppen,
- avstyrker att sökande med utländska betyg prövas i en egen urvalsgrupp samt
- tillstyrker den föreslagna ändringen i högskolelagen.

Grundläggande behörighet

Högskoleverket tillstyrker att kraven för grundläggande behörighet

för den som avslutat gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning blir

- slutbetyg från ett fullständigt nationellt eller specialutformat program alternativt slutbetyg från gymnasial vuxenutbildning,
- lägst betyget Godkänt i minst 2250 gymnasiepoäng samt
- lägst betyget Godkänt i Svenska kurs B eller Svenska som andraspråk kurs B, Engelska kurs A och Matematik kurs A.

Högskoleverket tillstyrker att samlat betygsdokument från gymnasial vuxenutbildning tas bort som behörighetsgrundande dokument.

Högskoleverket tillstyrker att den s.k. 25:4-regeln tas bort som möjlighet att uppfylla kraven för grundläggande behörighet. Högskoleverket delar regeringens syn att en individuell prövning av den sökandes reella kompetens är att föredra, men vill påpeka att detta kommer att föra med sig en ökad arbetsbelastning i lärosätenas antagningsarbete.

Urvalsgrunder och platsfördelning

Högskoleverket tillstyrker att universitet och högskolor ska få bestämma urvalsgrunder för högst en tredjedel av platserna på en utbildning som vänder sig till nybörjare fr.o.m. antagningen till höstterminen 2008.

Högskoleverket tillstyrker att urvalsgruppen för sökande med resultat på högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet tas bort. Högskoleverket avstyrker dock att detta ska ske redan inför antagningen till höstterminen 2008 utan förordar att urvalsgruppen tas bort inför antagningen till höstterminen 2010. En regeländring som får negativa konsekvenser för många individer bör inte införas med så kort varsel. De presumtiva studenter för vilka villkoren påverkas bör ges en möjlighet att anpassa sig till de nya förutsättningarna.

Särskild behörighet - Områdesbehörigheter

Högskoleverket avstyrker att områdesbehörigheter med meritkurser införs. Den svenska högskolan har ett mångfacetterat utbud och det är därför olämpligt att ha ett system med ett fåtal behörighetsgivande kurspaket för högskolans samtliga program och kurser.

Högskoleverket förordar i stället att verket bemyndigas att besluta om behörighetskrav för utbildningar som leder till yrkesexamen. Verket föreslår vidare att högskolorna själva får bestämma behörighetskrav för utbildningar som leder till generell examen och kurser. Högskoleverket bör bemyndigas att besluta om ramarna för dessa behörighetskrav, dvs. vilka kurser från gymnasieskolan som får ingå och hur omfattande behörighetskraven får bli. Universitet och högskolor ges då frihet att själva välja behörighetskrav inom dessa "ramföreskrifter" vilka, tillsammans med högskoleförordningens bestämmelser, bör förhindra att lärosätena ställer omotiverat höga behörighetskrav. I den mån ett lärosäte väljer att sänka behörighetskraven så har lärosätet självklart ändå ansvaret för att studenterna ges rimliga möjligheter att nå målen för utbildningen.

Högskoleverket anser att verkets förslag innebär bättre möjligheter för högskolorna och verket att tillsammans komma fram till relevanta förkunskapskrav. En följd av detta skulle bli att förutsättningarna för att studenterna ska lyckas med sina studier ökar. Förslaget tillåter den variation som krävs för att lärosätena ska kunna ange behörighetskrav som passar till det mångfacetterade utbud som den svenska högskolan har, exempelvis vad gäller tvärvetenskapliga utbildningar, utbildningar med internationell inriktning och ett mycket stort antal fristående kurser med olika innehåll.

Vidare anser Högskoleverket att de ämnen och kurser som är aktuella för ramföreskrifterna är ungefär desamma som skulle komma att användas i områdesbehörigheterna. Ramföreskrifterna kommer att bli mer överblickbara för en presumtiv student än regeringens förslag om områdesbehörigheter som dessutom innehåller meritkurser. Möjligheterna att kombinera kurserna blir större med ramföreskrifter, dvs. systemet blir mer flexibelt.

Det hävdas att ett begränsat antal "behörighetspaket" ökar möjligheten till överblick för presumtiva studenter. Högskoleverket menar dock att den sökande ändå alltid måste kontrollera behörighetskraven för de utbildningar som är aktuella för att kunna veta om behörighetskraven skiljer sig mellan lärosätena. Möjligheterna att avvika från områdesbehörigheten är nämligen betydande. Ett lärosäte kan frångå områdesbehörigheten genom att sänka kraven efter eget beslut eller höja behörighetskraven efter tillstånd från Högskoleverket. Dessutom är det högskolan som väljer områdesbehörighet för utbildningar som leder till generella examina och kurser. Det är med andra ord knappast relevant för en sökande att, vid planering av högre studier, enbart inrikta sig på områdesbehörigheterna utan den presumtive studenten blir nödsakad att planera sina studier utifrån de faktiska kraven för de utbildningar han eller hon är intresserad av. Områdesbehörigheterna tillför med andra ord väldigt lite när det gäller möjligheterna för en presumtiv student att få en överblick över förkunskapskraven.

Efter riksdagsbehandling i februari 2006 beslutade den förra regeringen i juni 2006 om att områdesbehörigheter skulle införas och Högskoleverket bemyndigades att föreskriva om vilka områdesbehörigheter som ska finnas. Verket skickade ut ett förslag på remiss i augusti 2006. Remissvaren visar att många lärosäten är kritiska till förslaget. Lärosätena anser att förslaget inte passar för tvärvetenskapliga utbildningar, fristående kurser och lärarutbildningar eftersom antalet kombinationer av kurser för särskild behörighet blir för begränsat. Ett vanligt påpekande från lärosätenas sida är att ett system med områdesbehörigheter har samma svagheter som systemet med standardbehörigheter och att det därmed blir ett för trubbigt verktyg när det gäller att fastställa behörighetskrav.

För många utbildningar och i synnerhet för kurser kommer det att bli aktuellt med undantag (dispenser), eftersom det sällan är "helt nödvändigt" med ett helt "paket" av ämneskurser från gymnasieskolan som behörighetskrav. Undantag är vanliga i systemet med standardbehörigheter och undantag torde bli vanliga också med de nya områdesbehörigheterna, vilket innebär att systemet urholkas.

Särskilt dåligt passar systemet med områdesbehörigheter för lärarutbildningen med dess stora variation. Det är näst intill omöjligt att skapa ett system med områdesbehörigheter som kan täcka lärarutbildningens olika inriktningar.

I detta sammanhang vill verket också påpeka att det kan finnas anledning att överväga möjligheten att kräva betyget Väl Godkänt för behörighet. Det är väl känt att det finns ett samband mellan generell betygsnivå och framgång i högre studier, men nu finns också ny forskning som visar att det finns ett samband mellan betyg i de behörighetsgivande kurserna och framgång i högre studier.

Meritvärdering

Högskoleverket instämmer i att tillträdesreglerna bör skicka tydliga signaler till eleverna i gymnasieskolan om vilka ämnen som är mest relevanta för högskolestudier. Dock avstyrker Högskoleverket att meritkurser införs som en ny komponent i urvalet. Högskoleverket förordar att i stället för meritpoäng för vissa kurser, bör viktning av betyg i relevanta kurser införas.

Högskoleverkets inställning är att om man vill få elever att i högre grad läsa exempelvis matematik och moderna språk så görs detta bäst genom att antingen göra kurserna obligatoriska i gymnasieskolan eller kräva dem för behörighet (grundläggande eller särskild).

Syftet med meritkurser är att signalera till eleverna i gymnasieskolan att det lönar sig att läsa för högskolestudier relevanta kurser. Fördelen med meritkurser är att många av de sökande till högskolan kommer att ha kurser utöver den behörighetsgivande nivån i matematik och engelska samt kunskaper i ytterligare moderna språk. En nackdel är att högre betyg än godkänt inte ger något tillägg till meritvärdet. Det finns således inget incitament att sträva efter högre betyg än godkänt.

Enligt Högskoleverket är viktning av betygen i relevanta kurser, främst de behörighetsgivande, ett bättre och effektivare sätt att förmå eleverna i gymnasieskolan att välja kurser som på ett bra sätt förbereder för högskolestudier. Viktning kan förväntas ge starka och snabba signaleffekter.

En urvalsmodell med meritpoäng kommer sannolikt att få mycket negativa effekter på meritvärdets prognosförmåga. Viktning, visar forskning, påverkar inte prognosförmågan i någon högre grad. Viktning har dessutom den fördelen, jämfört med meritpoäng, att den ger incitament till eleverna att sträva efter högre betyg än godkänt.

Viktning är dessutom en metod som kan användas på ett mycket flexibelt sätt, såväl generellt för samtliga utbildningar, som för grupper av utbildningar och enskilda utbildningar. Viktning kan också appliceras på enskilda betyg eller på grupper av betyg. En meritvärderingsmodell med viktning i stället för meritkurser är dessutom mindre komplex och lättare att förstå för presumtiva studenter.

Ytterligare en kraftig invändning mot en urvalsmodell med meritkurser är att den är orättvis. Olika kategorier av elever ges inte likvärdiga möjligheter att tillgodogöra sig meritpoängen. På flera gymnasieprogram som högskolorna rekryterar många studenter ifrån, exempelvis medieprogrammet, det estetiska programmet och omvårdnadsprogrammet, blir det svårt för eleverna att få plats för både kurser som ger särskild behörighet och meritkurser. För elever på naturvetenskapligt och samhällsvetenskapligt program däremot, blir det relativt enkelt att tillgodogöra sig meritpoäng eftersom de meritpoängsgrundande kurserna i stor utsträckning kommer att finnas bland de obligatoriska kurserna. Eleverna på dessa program får ett slags ”gratispoäng”.

Konsekvenser av de nya meritvärderingsreglerna

Regeringens förslag innebär att sökande med svenska betyg delas in i tre grupper för vilka villkoren är olika. De tre grupperna är sökande med (A) betyg från gymnasial utbildning som har påbörjats efter utgången av juni 2007, (B) betyg från gymnasial utbildning enligt de kursplaner som infördes i gymnasieskolan hösten 2000 och i gymnasial vuxenutbildning den 1 juli 2001 och (C) betyg från ännu äldre gymnasial utbildning. I det följande kommenteras vissa av dessa skillnader i villkor.

Endast (A) har möjlighet att ha full kännedom om de nya reglerna innan de påbörjar sina gymnasiestudier, vilket innebär en mycket stor konkurrensfördel för dessa sökande. Sökande som går i gymnasieskolan för närvarande (B) har vissa möjligheter att ta hänsyn till de nya reglerna, störst möjligheter har de som går i årskurs ett, medan elever som går i årskurs tre har små möjligheter. För sökande i grupp (B) som redan avslutat sina gymnasiestudier har det stor betydelse vilket program man gått när det gäller i vilken utsträckning man kan tillgodoräkna sig meritpoäng. Fördelaktigast är läget för dem som gått naturvetenskapliga programmet och samhällsvetenskapliga programmet, eftersom meritkurser i hög grad ingått i deras studieplaner.

Meritvärdering ska ske i två steg. Först tas ett jämförelsestal fram och därefter adderas eventuella meritpoäng. Endast (A) och (B) kan tillgodoräknas meritpoäng.

Kurser inom ramen för ett utökat program räknas bara med om de är behörighetsgivande. Gäller (A). För (B) och (C) gäller att de räknas om de är behörighetsgivande och/eller höjer meritvärdet.

En ny form av konkurrenskomplettering blir meritpoängskomplettering, det vill säga man läser in eller prövar (gör en s.k. särskild prövning) i en kurs som ger meritpoäng efter avslutade gymnasiestudier. Gäller (A) och (B).

Betyg i kurser som är behörighetsgivande och som inte ingår i ett fullständigt program räknas med för alla tre grupperna (behörighetskomplettering).

Betyg i kurser som inte är behörighetsgivande och som inte ingår i fullständigt program (tilläggskomplettering) räknas inte med. Gäller (A). (B) och (C) kan tilläggskomplettera.

Betyg i idrott och hälsa räknas med bara om det ingår i den särskilda behörigheten och/eller höjer meritvärdet. Gäller (B) och (C). För (A) gäller att betyg i idrott och hälsa räknas som övriga betyg.

Det maximala meritvärdet blir 20,00 (jämförelsetal) + 2,5 (meritpoäng) = 22,5.
Bara (A) och (B) kan tillgodoräknas meritpoäng.

Det är olämpligt att reglerna för hur meritvärdet tas fram är olika för olika kategorier av sökande. Det innebär att möjligheterna att konkurrera om attraktiva platser på högskolan inte är likvärdiga. Dessutom är det troligt att prognosförmågan påverkas negativt, dvs. att urvalsinstrumentet försämras när det gäller att på ett så effektivt sätt som möjligt, ur studielämplighetssynpunkt, rangordna de sökande. Systemet är även olämpligt eftersom det är krångligt. Det blir svårt för elever, föräldrar samt studie- och yrkesvägledare att sätta sig in i alla dess detaljer.

Urvalsgrupper

Regeringen har valt att inte ta upp förslaget om urvalsgrupper i remissen. Högskoleverket anser dock att reglerna för urval måste ses som en helhet och kommer därför att lämna synpunkter också på denna del.

Regeringen föreslår att de sökande i betygsurvalet delas in i fyra urvalsgrupper (direktgrupp, kompletteringsgrupp, sökande med utländska betyg och sökande med studieomdöme från folkhögskola) och att platserna fördelas efter antalet behöriga sökande i var och en av grupperna, varefter en tredjedel av platserna i kompletteringsgruppen förs över till direktgruppen. Det kommer således även i fortsättningen att vara möjligt att utbyteskomplettera (konkurrenskomplettera), dvs. ersätta ett betyg i en kurs som ingår i slutbetyget med ett nytt betyg i samma kurs om det nya betyget är högre. Att tilläggskomplettera (konkurrenskomplettera), dvs. i meritvärderingen få räkna betyg i nya kurser, som inte är behörighetsgivande, om betyget höjer jämförelsetalet kommer, som nämnts ovan, att vara möjligt endast för grupperna (B) och (C).

Den som konkurrenskompletterat kommer att prövas i två urvalsgrupper, direktgruppen och kompletteringsgruppen, i direktgruppen på sitt ursprungliga meritvärde och i kompletteringsgruppen på sitt meritvärde efter komplettering. Syftet med direktgrupp och kompletteringsgrupp är att försöka begränsa den omfattande konkurrenskompletteringen. Det kan också bli fallet eftersom antalet platser i kompletteringsgruppen kommer att begränsas, vilket leder till att det kommer att vara

mindre fördelaktigt att konkurrenskomplettera. Här bör också tilläggas att möjligheterna att läsa kurser för att konkurrenskomplettera inte är likvärdiga i landets kommuner.

Högskoleverket ser positivt på att fördelarna med konkurrenskomplettering begränsas genom att det skapas en direktgrupp och kompletteringsgrupp i urvalet och tillstyrker därför uppdelningen i en direktgrupp och en kompletteringsgrupp. Dock innebär regeringens förslag att även de som behörighetskompletterat hamnar i kompletteringsgruppen. Högskoleverket avstyrker att den som behörighetskompletterat prövas i kompletteringsgruppen, vilket innebär betydligt försämrade chanser att bli antagen. Högskoleverket menar, att om förslaget med direktgrupp och kompletteringsgrupp införs, bör det finnas ett visst utrymme för en sökande att behörighetskomplettera och ändå kunna bli prövad i direktgruppen. Det är orimligt att en sökande "straffas" för att han eller hon ändrat sina planer under gymnasiestudierna så att behörighetskomplettering blir nödvändig.

Sökande som konkurrenskompletterat kommer att prövas i direktgruppen på sitt meritvärde från slutbetyget och kompletteringsgruppen på sitt meritvärde efter komplettering. Det betyder att dessa sökande är med och genererar platser i båda urvalsgrupperna, vilket innebär att de "stjäl" platser från de sökande i urvalsgrupperna för sökande med utländska betyg och sökande med studieomdöme från folkhögskola. Fördelningen av platser bör, om förslaget genomförs, ske i tre steg. I det första steget bör sökande i direktgruppen och sökande i kompletteringsgruppen behandlas som en grupp. Detta för att undvika att vissa sökande räknas två gånger. I ett andra steg fördelas platserna mellan direktgrupp och kompletteringsgruppen och i ett tredje steg görs den överflyttning av platser från kompletteringsgruppen till direktgruppen som föreslås.

Att sökande med utländska betyg behandlas i en egen urvalsgrupp för med sig problem. I gällande regler värderas utländska betyg i den svenska skalan och sökande med utländska betyg kan därmed rangordnas i och konkurrera i den gemensamma betygsurvalsgruppen. Om sökande med utländska betyg får en egen urvalsgrupp kommer den att tilldelas platser i förhållande till antalet behöriga sökande. Det betyder att liten hänsyn tas till den individuella studielämpligheten. Om de sökande med utländska betyg till en viss utbildning är mindre studielämpliga än de sökande med svenska betyg kommer de att tilldelas för många platser i förhållande till sin studielämplighet. Om de å andra sidan är studielämpliga i högre grad än de sökande med svenska betyg kommer de att tilldelas för få platser. Att de sökande med utländska betyg föreslås prövas i en egen urvalsgrupp är en följd av att regeringens förslag när det gäller urval (meritkurser och direktgrupp) är så komplicerat att det inte är möjligt att på ett rättssäkert sätt meritvärdera utländska betyg i samma urvalsgrupp som de svenska betygen. Högskoleverkets förslag med flexibla behörighetsregler och viktning i stället för meritkurser är mindre komplicerat och skulle tillåta en gemensam urvalsgrupp.

Regeringens förslag hanterar inte heller dem som behörighetskompletterar via studier på s.k. basår eller via studier på folkhögskola. Ett betydande antal av dem som studerar på basår går inte vidare till målutbildningen utan väljer istället en annan utbildning. Meritvärdering av behörighetskomplettering via basårsstudier och folkhögskolestudier bör göras likvärdig med behörighetskomplettering genom studier eller prövning i gymnasial utbildning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att de nya reglerna om grundläggande behörighet när det gäller sökande från gymnasieskolan och sökande med slutbetyg från gymnasial vuxenutbildning ska tillämpas för första gången vid antagningen till höstterminen 2010. Det samlade betygsdokumentet som behörighetsgrundande dokument föreslås tas bort inför antagningen till höstterminen 2010. Sökande från gymnasieskolan och sökande med slutbetyg och samlat betygsdokument från gymnasial vuxenutbildning som innan ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010 uppfyller kraven på grundläggande behörighet enligt nuvarande bestämmelser ska även fortsättningsvis anses ha grundläggande behörighet.

Regeringen föreslår att den s.k. 25:4-regeln tas bort som möjlighet att uppfylla kraven för grundläggande behörighet inför antagningen till höstterminen 2008 och att den som uppfyller kraven för grundläggande behörighet enligt denna regel före den 1 januari 2008 ska anses uppfylla kraven för grundläggande behörighet till och med den 31 december 2011.

De nya reglerna om urvalsgrunder och platsfördelning föreslås tillämpas vid antagningen inför höstterminen 2008.

De nya reglerna om meritvärdering och platsfördelning föreslås tillämpas från och med antagningen till höstterminen 2010.

Högskoleverket tillstyrker dessa ikraftträdande- och övergångsbestämmelser utom när det gäller regeringens förslag att urvalsgrunden högskoleprov och arbetslivserfarenhet tas bort inför antagningen till höstterminen 2008. Högskoleverket förordar som tidigare nämnts att detta ska ske först inför antagningen till höstterminen 2010.

Förslag om ändring i högskolelagen

Högskoleverket tillstyrker den föreslagna ändringen i högskolelagen.

Avslutning

Högskoleverkets förslag när det gäller särskild behörighet, meritvärdering och behörighetskomplettering innehåller inte de nackdelar som regeringens förslag har, men ger minst lika bra effekter och är betydligt enklare och överskådligare.

Om regeringen trots Högskoleverkets invändningar väljer att genomföra de föreslagna förändringarna förordar verket att modellen med områdesbehörigheter och meritkurser tas i bruk först när den nya gymnasieskolan introducerats och de första eleverna är på väg in i högskolan.

Idag fattar riksdag och regering beslut om detaljer i tillträdesreglerna. Högskoleverket anser att statsmakterna bör fatta beslut om syftet med och ramarna för regler om tillträde till högre utbildning och överlåta åt Högskoleverket att i samarbete med universitet och högskolor fatta beslut om detaljerna i regelverket.

Beslut i detta ärende har fattats av universitetskansler Sigbrit Franke i närvaro av kanslichef Lennart Ståhle. Föredragande har varit utredaren Leif Strandberg. I handläggningen har också verksjuristen Caroline Cruz samt utredarna Per Gunnar Rosengren och Aleksandra Sjöstrand deltagit.

Sigbrit Franke

Leif Strandberg