

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

Leif Strandberg
08-563 087 79
Leif.Strandberg@hsv.se

2010-05-24
Reg.nr 12-3561-09

Uppdrag att utreda vissa frågor om urval till högskoleutbildning på grundval av betyg – del 2 (U2009/3946/UH)

Sammanfattning

- Högskoleverket och Verket för högskoleservice (VHS) har i uppdrag att utreda om all världens gymnasieutbildning kan meritvärderas enligt den meritvärderingsmodell som används för svensk gymnasial utbildning.
- Verken har konstaterat att uppdraget inte är genomförbart på grundval att det kommer att kräva orimligt stora resurser och att det inte kommer att vara möjligt att nå acceptabel likvärdighet.
- Verken rekommenderar regeringen att överväga nya vägar när det gäller meritvärdering i betygsurvalet. Verken anser att regeringen bör ta sikte på att hitta en långsiktig lösning inför antagningen till höstterminen 2014 då elever från den nya gymnasieskolan för första gången kan påbörja högskolestudier och att den tillträdesutredning som regeringen aviserat bör få uppdraget att hitta nya vägar.

Bakgrund

I juni 2009 fick Högskoleverket i uppdrag av regeringen att i samråd med VHS, utreda vissa frågor om urval till högskoleutbildning på grundval av betyg (U2009/3946/UH). Uppdraget bestod av två delar. Den första delen av uppdraget skulle avrapporteras senast den 30 september 2009 och den andra delen senast den 31 december 2009.

Del 1 i uppdraget var att utreda om det fanns förutsättningar för att meritvärdera betyg från Europaskolan, International Baccalaureate, åländsk gymnasial utbildning och Lycée International, svenska sektionen, på likvärdiga villkor jämfört med betyg från svensk gymnasial utbildning enligt vad som följer av bilaga 3 till högskoleförordningen (1993:100).

I uppdraget (del 2) ingick också att Högskoleverket skulle analysera om en eventuell förändring i fråga om urval på grundval av betyg för de utbildningar som

anges ovan skulle medföra att även betyg från utbildning i andra länder eller utbildningssystem borde hanteras på samma sätt. Om behov och förutsättningar fanns, skulle Högskoleverket föreslå hur detta skulle ske.

Högskoleverket avrapporterade den 29 september 2009 den första delen av uppdraget. I rapporten visades att det skulle vara möjligt att meritvärdera betyg från de ovan nämnda utbildningarna tillsammans med betyg från svensk gymnasial utbildning på acceptabelt likvärdiga villkor, men Högskoleverket avrådde från en sådan lösning. I rapporten visades också att sökande med utländska och internationella betyg sannolikt missgynnas av att prövas i en egen urvalsgrupp och att det sannolikt inte är förenligt med EU-rättens och de olika internationella överenskommelsernas krav på likvärdig behandling att sökande från EES-området prövas i särskild urvalsgrupp.

Högskoleverkets slutsats var att ”det långsiktiga målet bör vara att avskaffa urvalsgruppen för sökande med utländska och internationella betyg och att det på kort sikt inte bör göras separata lösningar för vissa utbildningar.” VHS lämnade ett särskilt yttrande där de bland annat föreslog att sökande med utländska betyg skulle kunna meritvärderas enligt de gällande föreskrifterna, men att de i ett sista steg skulle föras över till samma skala som svenska betyg värderas i och rangordnas gemensamt med dessa.

Regeringen beslutade i december 2009 att betyg från Europaskolan, International Baccalaureate, 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.

Enligt det ursprungliga uppdraget skulle del 2, som redan nämnts, redovisas senast den 31 december 2009. Högskoleverket har emellertid ansökt om och beviljats en förlängning (UH2009/6579/UH) som innebär att uppdragets andra del ska redovisas senast den 30 juni 2010.

I beslutet om förlängning angav regeringen följande: ”Regeringen har i samband med beslutet om förordningsförändringen aviserat att en utredning ska tillsättas med uppdrag att se över hur sökande med betyg från gymnasieutbildning i de nordiska länderna samt övriga länder inom EES ska kunna konkurrera på likvärdiga villkor som sökande med svensk gymnasial utbildning vid urval på grundval av betyg. Högskoleverkets uppdrag bör förlängas. Den utredning som regeringen aviserat kan dock komma att förändra förutsättningarna för det fortsatta uppdraget.”

Föreliggande skrivelse utgör Högskoleverkets avrapportering av del 2 av regeringsuppdraget och har utarbetats i samråd med VHS. Arbetet har utförts av en gemensam arbetsgrupp. I arbetsgruppen deltog utredarna Leif Strandberg (projektledare), Per Gunnar Rosengren och Aleksandra Sjöstrand från Högskoleverket samt utredaren Elisabeth Svensk, handläggaren Lisbeth Lidjan, handläggaren Per-Anders Stensson och produktionsledaren Gunilla Hammarström från VHS.

Del 2 av uppdraget

Del två av uppdraget handlar således om att undersöka om övriga betyg som enligt nuvarande regler ska prövas i grupp III kan prövas i grupp I och II enligt samma modell som tillämpas för sökande med betyg från Europaskolan, International Baccalaureate, åländsk gymnasial utbildning och Lycée International, svenska sektionen. En beskrivning av modellen finns i en bilaga till skrivelsen.

Tidskrävande arbete

Högskoleverkets erfarenheter från arbetet med de fyra ovan nämnda utbildningarna är att det var mycket tidskrävande att få fram den information som krävdes för att en acceptabel likvärdighet i meritvärderingen skulle kunna nås.

Högskoleverket beslutade att genomföra del 2 av uppdraget i följande ordning:

1. Betyg från de nordiska länderna
2. Betyg från EES-länder med många sökande
3. Betyg från övriga EES-länder
4. Betyg från övriga länder med många sökande
5. Betyg från de länder som återstod

I avvaktan på beslut om den aviserade utredningen togs EES-länderna med i planeringen.

Många länder har förutom studieförberedande gymnasial utbildning även yrkesutbildning som ger högskolebehörighet. Även dessa utbildningar måste tas med i arbetet. Det är också nödvändigt att undersöka om det gjorts förändringar i ländernas utbildningssystem som innebär att äldre utbildning måste värderas. Ett eventuellt genomförande kommer att kräva att Högskoleverket och VHS fortlopande, på ett mer omfattande sätt än idag, följer de reformer som genomförs i de länder som omfattas av bestämmelserna.

Högskoleverkets och VHS bedömning utifrån erfarenheterna av del 1 av uppdraget och av det arbete som hittills har genomförts av uppdragets del 2 är att om detta ska göras för betyg från samtliga länder som kan bli aktuella kommer det att kräva orimligt stora resurser.

Högskoleverkets och VHS slutsats är att det inte heller är möjligt att för samtliga länder nå en acceptabel nivå när det gäller likvärdighet i meritvärderingen. I det följande beskrivs problemet med bristande likvärdighet närmare.

Meritkurser för moderna språk, engelska och matematik

Vid utredningen av betyg från Europaskolan, International Baccalaureate, åländsk gymnasial utbildning och Lycée International visade det sig att det var svårt att nivåplacera moderna språk i förhållande till steg 2-5 i de svenska kursplanerna för moderna språk och när det gäller engelska i relation till de svenska B- och C-kurserna. I arbetet med att värdera betyg från de nordiska länderna har det framgått att det också när det gäller dessa länder finns stora svårigheter att

nivåplacera moderna språk och engelska i förhållande till svenska kursplaner. Nivåbestämningen av moderna språk är mer komplicerad än nivåbestämningen av engelska, vilket beror på att meritvärderingsmodellen är mer komplicerad när det gäller moderna språk.

VHS har haft huvudansvaret för att utreda om det går att värdera ämnesinnehåll utifrån meritvärderingsmodellen för meritpoäng. I arbetet har information sökts via Internet och genom direkta kontakter med respektive lands utbildningsmyndigheter. Även efter förtydligande från utbildningsmyndigheterna i de olika länderna är det oklart hur bedömningen ska göras. Det har exempelvis visat sig problematiskt att avgöra vad som är fortsättningsspråk från grundskolan och vad som är nybörjarspråk i gymnasieskolan, vilket är en förutsättning för att man ska kunna avgöra nivå i aktuellt språk. Sannolikt är det ännu svårare att nivåplacera moderna språk och engelska från utbildningar utanför Norden.

Att hitta motsvarande nivåer när det gäller att ge meritpoäng för matematik har föranlett minst problem.

Områdeskurser

Ett särskilt problem erbjuder systemet med områdeskurser beroende på deras antal och på att dessa kurser ofta finns i ämnen som inte har värderats tidigare i Sverige. Det sistnämnda innebär att ett stort antal ämnen måste värderas om det ska vara möjligt att ge områdespoäng på ett rättssäkert sätt.

I Högskoleverkets föreskrifter HSVFS 2010:1 som gäller International Baccalaureate med flera utbildningar baseras områdespoängen på en schablon som i sin tur bygger på en bedömning av ett antal betygsdokument från de system som berördes där. Högskoleverket och VHS anser att det inte är lämpligt att använda schabloner utan vill istället bygga värderingen på de sökandes betyg i aktuella ämnen/kurser för att meritvärderingen ska bli individuell och rättssäker.

Stora skillnader när det gäller kompletteringsmöjligheter

Det är, som nämnts tidigare, svårt att applicera den svenska kompletteringsmodellen på andra länders utbildningssystem. Ett särskilt problem finns när det gäller möjligheten att komplettera inom utbildningssystemen. I de utländska systemen finns allt från en obefintlig till en begränsad möjlighet för komplettering. Kompletteringsmöjligheter som är jämförbara med det svenska systemet är ovanligt. Detta faktum försvårar möjligheten till en rättvis bedömning av kompletteringar. Om den aktuella förändringen genomförs kan det därför bli nödvändigt att tillämpa flera olika kompletteringsmodeller.

När det gäller betyg från Europaskolan, International Baccalaureate, åländsk gymnasial utbildning och Lycée International blev det nödvändigt att använda olika kompletteringsmodeller eftersom möjligheterna inom systemen ser olika ut. För att kompletteringar ska kunna värderas på ett likvärdigt sätt har således beslut

fattats om två olika kompletteringsmodeller. Dessa är (1) viktad behörighets- och tilläggskomplettering samt (2) oviktad behörighetskomplettering.

Placering i urvalsgrupp I eller II

För att bedömningen av sökandes meriter ska bli likvärdig är det centralt om en sökande får tillgodoräkna sig meriter i urvalsgrupp I eller II. När det gäller sökande med utländska betyg är det emellertid inte alltid möjligt att avgöra utifrån den sökandes betygshandlingar om en komplettering har gjorts eller inte eftersom det inte alltid framgår om ett nytt betyg förts in i den ursprungliga betygshandlingen.

För sökande med utländska betyg finns även en särskild problematik när det gäller kompletteringar i svenska och engelska, ämnen som krävs för grundläggande behörighet. De utländska sökande måste i stor utsträckning komplettera med svenska och skulle då, enligt gällande regler, bara kunna konkurrera i grupp II. Detta skulle emellertid innebära att de inte behandlas likvärdigt med sökande med betyg från svensk gymnasial utbildning. En möjlig lösning är att låta sökande med utländska betyg få tillgodoräkna kompletteringar med kurser i svenska i grupp I.

Engelska ingår i olika utsträckning i världens länders gymnasiala utbildning. Det skulle därför bli nödvändigt att avgöra från land till land om kompletteringar i engelska borde få tillgodoräknas i grupp I.

Utebliven signaleffekt

Syftet med den nya meritvärderingsmodellen (reg. prop. 2006/07:107, s 23) är bland annat att den ska uppmuntra eleverna i den svenska gymnasieskolan att läsa fördjupningskurser i bland annat språk och matematik samt signalera att det är fördelaktigare att nå ett bra meritvärde i gymnasieskolan jämfört med att komplettera efter avslutade gymnasiestudier. Modellen ska också signalera vilka kurser som är värdefulla för högskolestudier och bidra till att öka direktövergången till högskolan.

Denna signaleffekt uteblir för majoriteten av sökande med utländska betyg eftersom den förutsätter att man under sin gymnasietid är medveten om att man kommer att ansöka om att få studera i svensk högskola. Så är normalt inte fallet när det gäller sökande med utländska betyg.

Utländska gymnasieutbildningar har i regel en begränsad valbarhet jämfört med den svenska gymnasieskolan och bygger i större utsträckning på ämnesbetyg, vilket begränsar valmöjligheterna jämfört med en kursutformad gymnasieutbildning. Eleverna i de utländska systemen saknar därmed förutsättningar för att kunna agera enligt intentionerna med det svenska systemet under sin gymnasietid. Det blir istället utformningen av gymnasieutbildningen som avgör i vilken utsträckning de kan kvalificera sig för meritpoäng enligt den svenska modellen.

Det är således de utländska gymnasieutbildningarnas innehåll och struktur som påverkar möjligheterna att kvalificera sig i förhållande till den svenska

meritvärderingsmodellen. Ett genomförande skulle innebära att det kommer att finnas skillnader i värderingen av sökande som mer beror på ursprungslandets gymnasieutbildning än på individernas studielämplighet.

Innehållet i utländska betygskdokument

De betygshandlingar som sökande med utländska betyg åberopar är inte alltid utformade på ett sådant sätt att det framgår i vilken omfattning de ämnen som är aktuella för meritpoäng har lästs. Utländska dokument kan vara utformade mer som ett examensbevis och mindre som en förteckning över ingående ämnen och kurser. Det försvårar möjligheterna att göra en bedömning på kursnivå.

Som tidigare nämnts är det problem framförallt när det gäller värdering av moderna språk, där det inte alltid framgår av dokumenten vad som är nybörjarspråk och vad som är fortsättningspråk. Detta gäller även bedömning av omfattning av studier i engelska. Om sådana brister finns kan det bli nödvändigt att kräva in grundskolebetyget för att fastställa nivå. Ett särskilt problem är bedömning av ämnen som inte särskilt redovisas i examen men som berättigar till meritpoäng.

Resurskrävande

Högskoleverket och VHS bedömer att det inte är möjligt att, med acceptabel likvärdighet, göra värderingar enligt den svenska meritvärderingsmodellen av slutbetyg från alla länder som borde ingå i grupp I och II. För de länder där det finns tillräckligt med information och där betygsunderlagen går att värdera på ett likvärdigt sätt, kommer meritvärderingen att vara mycket resurskrävande, dels när det gäller arbetet med att ta fram föreskrifter, dels när det gäller handläggningen i antagningsprocessen.

Detta bör särskilt beaktas i relation till det begränsade antalet sökande med utländska betyg från vissa länder. Arbetet med handläggningen av dessa sökande måste också ses i perspektivet av den begränsade tid för antagningsprocessen som står till buds för VHS. De övriga delarna i antagningsprocessen får inte äventyras.

Högskoleverkets och VHS bedömning

Mot bakgrund av de erfarenheter som hittills gjorts har Högskoleverket och VHS enats om att det inte är möjligt att genomföra del 2 av regeringsuppdraget.

Ett genomförande skulle komma att kräva orimligt stora resurser. Utländska sökande och sökande med betyg från svensk gymnasial utbildning skulle inte kunna jämföras på likvärdiga villkor i grupp I och II. Skillnaderna mellan utbildningssystemen är för stora för att det ska vara möjligt att göra en likvärdig meritvärdering i enlighet med den nuvarande svenska meritvärderingsmodellen. De signaler som den svenska meritvärderingsmodellen sänder till elever i den svenska gymnasieskolan fungerar inte för sökande med utländska betyg. Många betygshandlingar är inte sådana att det är rimligt att göra de detaljerade

bedömningar som krävs för bedömning av meritpoäng och placering i urvalsgrupper.

Verken bedömer därför att nya vägar bör prövas när det gäller urval och meritvärdering. I det följande presenteras några tankar kring tänkbara utvecklingsmöjligheter. Dessa antydda utvecklingsmöjligheter bör utredas närmare, förslagsvis inom den tillträdesutredning som regeringen har aviserat.

Tänkbara utvecklingsvägar

Högskoleverket och VHS rekommenderar således regeringen att överväga nya vägar när det gäller meritvärdering i betygsurvalet. Verken anser att regeringen bör ta sikte på att hitta en långsiktig lösning inför antagningen till höstterminen 2014 då elever från den nya gymnasieskolan för första gången kan påbörja högskolestudier och att den tillträdesutredning som regeringen aviserat bör få uppdraget att hitta nya vägar.

Högskoleverket har för avsikt att analysera effekterna av de nya reglerna med början i augusti 2010 när den första antagningsstatistiken är tillgänglig. Verkens bedömning är vidare att hänsyn måste tas till effekterna av de regler som tillämpas för första gången i antagningen till hösten 2010 inför beslut om meritvärdering av betyg från gymnasieskola 2011.

Det är önskvärt att eleverna som börjar den nya gymnasieskolan höstterminen 2011 har kännedom om de nya reglerna för tillträde till högskoleutbildning när de väljer till gymnasieskolan, dvs. i början av 2011. Detta kommer dock knappast att vara möjligt med tanke på den korta tid som står till buds. Verken vill understryka betydelsen av att arbetet med att ta fram nya regler påskyndas.

Om utländska betyg och betyg från svensk gymnasial utbildning ska kunna meritvärderas i samma urvalsgrupper bör meritvärderingsmodellen ha en så enkel och robust struktur som möjligt. Modellen bör värdera studielämplighet och i så liten utsträckning som möjligt kunna manipuleras genom ”smarta” val i gymnasial utbildning.

Viktning i stället för meritpoäng

Ett alternativ till meritpoäng kan vara att använda viktning av betyg i behörighetsgivande och övriga för högskolestudier relevanta ämnen och kurser. Någon form av medelvärde bör vara utgångspunkt för meritvärderingen. Viktningen bör konstrueras så att ett högre betyg än Godkänt i viktade ämnen/kurser ger ett högre meritvärde.

Förhållandevis få ämnen används för att uttrycka behörighetskrav och de ämnen som används finns oftast också i andra länders gymnasiala utbildning. Det finns även god kännedom i Sverige om värderingen av dessa ämnen. Antalet ”övriga för högskolestudier relevanta ämnen och kurser” bör begränsas. Detta är nödvändigt om utländska betyg ska kunna värderas enligt denna modell.

Betygsskalorna ser olika ut för olika länder vilket innebär att man behöver hitta modeller för att jämföra betygsskalor. En omfattande analys behöver genomföras för att testa om modellen går att använda för värdering av ”all världens betyg”.

Olika meritvärderingsmodeller – gemensam rangordning

Konsekvensen av att ha olika urvalsgrupper för sökande med utländska betyg och sökande med betyg från svensk gymnasial utbildning är att platserna på en utbildning fördelas enbart efter antalet behöriga sökande i de olika urvalsgrupperna och att ingen hänsyn tas till studielämpligheten. Eftersom de sökande med utländska betyg vanligtvis är mycket färre än de sökande med svenska betyg tilldelas urvalsgruppen för utländska betyg få platser, i vissa fall ingen plats alls. Behöriga sökande med mycket goda meriter kan således, under vissa omständigheter, bli utan plats.

De svårigheter som finns när det gäller att meritvärdera betyg från olika system enligt samma modell kan minskas om man tillåter olika modeller, men rangordnar alla sökande efter en gemensam skala. Då kan man tillåta olika värderingsmodeller men slippa de olägenheter som det innebär att ha flera urvalsgrupper. VHS presenterade tidigare ett förslag som går ut på att utländska gymnasiebetyg meritvärderas enligt gällande meritvärderingsmodell för att därefter inför urvalet föras över till den skala som de svenska betygen värderas i. Denna modell skulle kunna lösa den platsfördelningsproblematik olika urvalsgrupper innebär och den tillvaratar också de fördelar som den meritvärderingsmodell som används för grupp III har. Även detta förslag bör utredas närmare.

Begränsad meritpoängs användning

Ett annat alternativ kan vara att använda meritpoäng endast till ett begränsat antal av platserna som tillsätts i betygsgruppen. På det viset skulle meritpoäng kunna behållas för en begränsad andel av platserna på en utbildning. En större del av platserna skulle kunna fördelas utan meritpoäng. En sådan modell vid fördelning av platser skulle lösa problemen för både sökande med utländska betyg och sökande med äldre svenska betyg som inte får tillgodoräkna sig meritpoäng.

Modellen skulle även kunna innebära att meritpoäng inte behöver användas för sökande från gymnasieskola 2011, men att de elever som för närvarande planerar för att få tillgodoräkna sig meritpoäng inte missgynnas eftersom meritpoäng används i urvalet till en del av platserna.

Kunskapsprov

Möjligheterna att använda kunskapsprov i urvalet till högre utbildning bör också utredas. Den internationella utvecklingen tyder på ett ökat intresse för kunskapsprov och ett minskat intresse för studielämplighetsprov.

Lärosätena bör uppmärksammas på 7 kap. 16 §

Det finns anledning att uppmärksamma lärosätena på att högskoleförordningen 7 kap. 16 § ger möjligheter att anta sökande som missgynnas i det reguljära urvalet.

Beslut

Beslut i ärendet har fattats av universitetskansler Anders Flodström efter föredragning av utredaren Leif Strandberg i närvaro av huvudsekreteraren Lena Adamson och informationschefen Eva Ferndahl.

Anders Flodström

Leif Strandberg

Bilaga 1: Modell för värdering

Bilaga 1

Modell för värdering av utländska betyg baserat på den svenska modellen för meritvärdering

Nedan redovisas den modell som använts för IB, EB, Åländsk gymnasial utbildning och Lycée international i HSVFS 2010:1.

Modell

1. Jämförelsetal

- tabeller för värdering av utländska betyg för att jämförelsen ska bli så likvärdig som möjligt.
- meritvärdering av utökat program.

2. Meritpoäng

- meritpoäng för moderna språk (steg 3, steg 4, steg 5 alternativt steg 2 i nytt språk)
- meritpoäng för engelska
- meritpoäng för matematik
- schabloniserad bedömning av meritpoäng för områdeskurser

3. Hur tillgodoräkna kompletteringar

- behörighetskompletteringar ska alltid räknas med, alltid i grupp II. Undantag bör göras för behörighetskomplettering i svenska
 - kan de sökande komplettera i det egna systemet?
- Om den sökande kan konkurrenskomplettera i det egna systemet bör konkurrenskomplettering inte kunna ske med svenska kurser.
- vilka svenska kurser ska få tillgodoräknas?
 - vilken bas ska användas vid tillgodoräknande av kompletteringar?