

# Ett likvärdigt betygssystem (SOU 2025:18)

U2025/00401

Universitets- och högskolerådet (UHR) avgränsar sitt yttrande till de avsnitt i betänkandet som rör myndighetens verksamhetsområde.

## Sammanfattning

- UHR anser att flera av de förslag som gäller ändringar i Högskoleförordningen (1993:100) samt bilaga 3 till HF behöver klargöras och förtydligas för att antagningen till högre utbildning ska fungera på ett rättssäkert sätt.
- Utredningen föreslår ett antal olika modeller för meritvärdering av betyg från gymnasieskolan och komvux. UHR ställer sig frågande till om det leder till en likvärdig meritvärdering av betygen som sökande sedan ska konkurrera med vid antagning till högskoleutbildning. UHR ser också att det kan vara svårt för individer att göra välavvägda val till högre studier då besked om meritvärde lämnas först efter terminsavslutningen.
- UHR tillstyrker förslaget om att avskaffa meritpoäng.
- UHR anser att den nationella betygsdatabasen Beda, som UHR ansvarar för, fortsatt ska utgöra den enda nationella mottagaren av meriter från gymnasieskolan och komvux. Att införa parallella system för inrapportering av betyg leder till merarbete för skolorna och kan heller inte anses samhällsekonomiskt.
- Begränsningen av provtillfällen på komvux riskerar att fördröja övergången till högre studier för individer som behöver läsa upp ämnen och göra slutprov för att skaffa sig behörighet i vissa ämnen.
- Förslagen på ändrade behörighetsregler till högskoleutbildning är inte tillräckligt utredda och riskerar att skapa ett än mer komplext tillträdessystem till högre utbildning. Omfattande förändringar föreslås av såväl grundläggande som särskild behörighet. Även urvalet till högskoleutbildning kommer att påverkas. Det krävs en fullständig konsekvensutredning av samtliga förslag.
- UHR anser inte att den föreslagna tidplanen för införande är realistisk. Förslagen får stor påverkan på tillträdessystemet till högre utbildning. Det kommer därmed att krävas ett stort arbete med att ta fram nya föreskrifter, genomföra omfattande systemutveckling, utbildnings-, kommunikations- och andra införandeaktiviteter. UHR kommer att behöva ha ett nära samarbete med Skolverket under genomförandet.

### **Avsnitt 1.3. Förslag till förordning om ändring i Högskoleförordningen (1993:100)**

Utredningen föreslår att det ska göras ändringar av paragraferna 7 kap. 5 a, 7 kap. 8, 7 kap. 12–13, 18, 25 - 26 i högskoleförordningen (1993:100), HF, samt bilaga 3 till HF.

#### **Begreppen godtagbara kunskaper och godtagbara resultat**

Begreppet "godtagbara kunskaper", som anges i den föreslagna lydelsen av 7 kap. 5 a §, är inte tillräckligt tydligt preciserat för att anses vara rättssäkert. I utredningen anges att betygen 4 och 5 visar att en person har godtagbara kunskaper (sid 471) och att då använda ett begrepp som kan avse två olika betyg kan medföra att det görs olika bedömningar av vilket betyg som kan anses utgöra godtagbara kunskaper. I utredningen framgår (bland annat på sidan 637) att betyget 4 i svenska nivå 3, engelska nivå 2 och matematik nivå 1a, 1b eller 1c ska anses vara godtagbara kunskaper för att uppfylla krav för grundläggande behörighet. UHR anser att det i 7 kap. 5 a § ska framgå att betyget 4 krävs för att en sökande ska ha godtagbara kunskaper.

Även begreppet "godtagbara resultat" på de nationella slutproven som anges i de föreslagna lydelserna av 7 kap. 5 a, 7 kap. 8 och 7 kap. 25 §§ är för otydligt. I utredningen anges (bland annat på sidan 637) att provresultatet 4 på de nationella slutproven i ämnena engelska, grundläggande matematik och svenska eller svenska som andraspråk är att anse som ett godtagbart resultat. UHR anser därför att det i 7 kap. 5 a, 7 kap. 8 och 7 kap. 25 §§ bör anges att provresultatet 4 krävs i dessa ämnen för att en sökande ska ha godtagbara resultat.

#### **Förslag på ny lydelse av 7 kap. 8 § och 25 §**

Det är problematiskt att den föreslagna skrivningen "kunskaper från ett eller flera ämnen med angiven nivå" inte anger vilket betyg som krävs för att ha en godkänd nivå. Även i dessa bestämmelser måste det anges att det krävs att den sökande har betyget 4 i de ämnen som kan utgöra särskild behörighet.

#### **7 kap. 18 §**

Det föreslås en ny lydelse av UHR:s bemyndigande att meddela föreskrifter. UHR noterar att det nya bemyndigandet endast rör beräkning av meritvärden av *betyg som inte omfattas av bilaga 3*. I dag har UHR ett bemyndigande att utfärda de *föreskrifter i övrigt som behövs för meritvärdering av betyg*, vilket är vidare än det som nu föreslås.

UHR bedömer att den nya formuleringen i vissa delar innebär en begränsning av bemyndigandet, men saknar en ordentlig konsekvensanalys om detta som ger ledning till varför det har ändrats.

### **Övergångsbestämmelserna**

I punkten 3 i övergångsbestämmelserna till HF föreslås att UHR ska få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om omvandling av betyg och jämförelsetal enligt äldre bestämmelser till ett meritvärde på en skala 1–10. UHR noterar att Skolverket föreslås ett liknande bemyndigande i punkten 6 i övergångsbestämmelserna till gymnasieförordningen (2010:2039) och i punkten 4 i förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. "Skolverket får meddela föreskrifter om omvandling och meritvärdering av betyg i en gymnasieexamen som utfärdats enligt äldre bestämmelser." Det är oklart för UHR hur dessa två bemyndiganden förhåller sig till varandra.

UHR konstaterar att det saknas övergångsbestämmelser som rör hur meritvärdering av äldre betyg och olika former av äldre blandbetyg ska göras, till exempel hur kompletteringar för dessa ska beräknas. Sådan reglering är helt grundläggande för att antagningen till högre utbildning ska kunna fungera.

När det föreslås stora förändringar av ett regelverk som bygger på nya principer och medför nya tillämpningar är det viktigt att bestämmelserna är tydliga och sammanhängande, så att de myndigheter som berörs vet vilket innehåll föreskrifterna ska ha och vilka tillämpningsbeslut som behöver fattas. Om regelverket öppnar upp för olika tolkningar finns det en risk för att tillämpningen inte blir så som avsetts. UHR vill mot denna bakgrund lyfta vikten av att det fattas tydliga övergångsbestämmelser och att bilaga 3 får en utformning som är fullständig för att meritvärdering och urval ska kunna ske på ett rättssäkert sätt även för denna reform.

### **Bilaga 3**

UHR anser att flera av de föreslagna punkterna i bilaga 3 behöver förtydligas, då vissa förslag som framkommer i utredningen inte avspeglas i författningsförslaget:

- I punkten 1 gäller det exempelvis vilka sökande som ska ingå i betygsgrupp 1, då inte heller en högskoleförberedande examen ska ge grundläggande behörighet per automatik. UHR noterar också att bestämmelsen om urvalsgruppsplacering för sökande med gymnasieexamen från komvux är oförändrad. Enligt nuvarande regelverk måste minst två tredjedelar av gymnasiepoängen vara genomförda vid komvux för att den sökande ska placeras i urvalsgrupp B1. Utredningens förslag innebär dock att betyg från en komvuxexamen inte ska medräknas i meritvärdet, utan endast resultat från nationella slutprov. Det skapar en motsägelsefull situation där betygen fortsatt ska styra vilken urvalsgrupp den sökande placeras i, men inte ingå i det meritvärde den sökande konkurrerar med.
- I punkten 3 framgår inte om gymnasiearbetet ska medräknas i beräkningen av betygsvärdet.

- I punkten 4 saknas reglering för hur beräkning av provresultat ska göras för den som har gjort flera prov i matematik trots att det anges i utredningen att dessa prov ska beräknas som ett medelvärde.
- UHR ser också att punkterna 5 - 9, som reglerar kalibrering och kompletteringar, behöver tydliggöras ytterligare utifrån de synpunkter som UHR lämnar i yttrandet.

### **Övriga synpunkter gällande äldre svenska och utländska betyg**

UHR ser att många av de förslag som lämnas i utredningen kommer att kräva ett omfattande analys- och utredningsarbete för myndigheten i arbetet med att ta fram modeller för meritvärdering av äldre svenska och utländska betyg så att antagningen till högskoleutbildning kan ske på så likvärdiga villkor som möjligt. Det innefattar bland annat hur omräkningen av betyg ska gå till, hur kompletteringsbetyg ska meritvärderas och hur årsvis standardisering kan appliceras på sökande med utländska och äldre svenska gymnasiebetyg.

### **Avsnitt 8. Val av modell och redogörelse för alternativ**

Den modell som utredningen föreslår utgörs i realiteten av minst fyra olika sätt att meritvärdera gymnasiebetyg. Förutom huvudmodellen (70 procent kalibrerade betyg/30 procent individuellt provresultat) föreslås några alternativa lösningar, exempelvis i det fall för få elever på ett program genomfört samtliga prov då en sammanvägningsmodell (50 procent individuellt betygsvärde/50 procent individuellt provresultat) ska användas i stället. Det kommer även finnas undantag för elever vars betyg och provresultat avsevärt skiljer sig åt. Här lämnas åt Skolverket att ta fram en reglering för hur dessa elevers betyg ska meritvärderas. Ett ytterligare exempel är då en elev fått undantag från att genomföra ett nationellt prov. Meritvärdet ska då enbart baseras på det kalibrerade betygsvärdet.

Utöver detta ska en sökande med en examen och slutprov från komvux samt en sökande med examen från gymnasieskolan som kompletterat vid komvux meritvärderas på annat sätt.

UHR ställer sig frågande till om det blir en likvärdig meritvärdering av betygen med tanke på att dessa individer i förlängningen kan komma att konkurrera med varandra vid anmälan till högskolestudier.

UHR ser att frågor om meritvärdering och tillträde till högskoleutbildning kommer att vara svåra att kommunicera kring. Även om själva modellen i sig kan förklaras är den inte transparent och innefattar delar som en enskild individ inte själv kan påverka och inte heller förutse.

Modellen gör det inte möjligt för en elev att veta vilket meritvärde den har att konkurrera med förrän Skolverket genomfört kalibreringen av elevernas meritvärden, vilket kommer att ske efter terminsavslutningen. UHR befarar att

det kommer att försvåra för individer att göra välavvägda val till högskoleutbildning.

### **Avsnitt 11.2.2. Nationella slutprov på gymnasial nivå**

Utredningen föreslår att nationella slutprov inte ska ges i idrott och hälsa samt religionskunskap då dessa ämnen, enligt utredningen, inte krävs för särskild behörighet till högskolestudier. UHR vill framhålla att båda ämnena kan utgöra krav på särskild behörighet enligt UHR:s föreskrifter (2024:5) om särskild behörighet. Ämnet idrott och hälsa krävs till två utbildningar som leder till yrkesexamen (ämneslärare och fysioterapeut). Idrott och hälsa samt religionskunskap kan också användas som särskild behörighet till annan utbildning enligt föreskrifternas bilaga 3.

### **Avsnitt 11.2.4. Meritpoängen avskaffas**

UHR tillstyrker utredningens förslag om att avskaffa systemet med meritpoäng, men ett sådant djupgående ändringsförslag kräver en gedigen konsekvensutredning.

### **Avsnitt 11.3. Mer regelbunden inrapportering av betyg på gymnasial nivå**

Utredningen föreslår att det ska bli obligatoriskt för gymnasieskolor att årligen rapportera in uppgifter om betyg från avslutade nivåer i ett ämne till Skolverket.

UHR ansvarar för den nationella betygsdatabasen Beda, som idag används av de flesta skolhuvudmän och utbildningsanordnare. UHR anser att betygsdatabasen fortsatt bör utgöra den gemensamma ingången för inrapportering av betyg. Utöver de meriter som samlas in idag, har UHR även påbörjat ett arbete med att ta in betygsutdrag från gymnasieskolorna. Regeringen har gett myndigheten i uppdrag att utöka Beda till att omfatta fler syften, där utlämnande av uppgifter till fler aktörer ingår. Det vore därför naturligt att UHR, genom Beda, fortsätter vara den enda nationella mottagaren av betygsdata. En sådan lösning är mer samhällsekonomisk och skulle förenkla hanteringen för skolorna. Den bygger vidare på en redan etablerad och välfungerande infrastruktur och möjliggör att flera aktörer – däribland Skolverket – kan hämta de uppgifter de behöver från ett och samma system.

Att införa parallella system för inrapportering av betyg till flera myndigheter skulle skapa ett onödigt merarbete för skolhuvudmän och skolor, öka risken för fördröjningar och fel i rapporteringen samt kräva dubbla valideringsregler, certifikat och integrationer. Det är både kostsamt och tidskrävande att förvalta.

### **Avsnitt 13.3. Meritvärdering i komvux på gymnasial nivå**

UHR anser att det är problematiskt att betygssättningen inom vuxenutbildningen, enligt utredningen, inte anses vara likvärdig med meritvärderingen av betyg från gymnasieskolan.

Elever som har en gymnasieexamen från komvux kommer få ett meritvärde baserat enbart på resultatet av de nationella slutproven. Att endast meritvärdera på provresultat kan leda till att fokus inte blir att få bra betyg utan i stället att få bra provresultat, vilket kan medföra att eleven inte får till sig alla delar av den kunskap som hela ämnen ska ge.

UHR ställer sig också frågan om den föreslagna modellen kan leda till taktikval, där gymnasieelever väljer att hoppa av gymnasieskolan för att i stället läsa klart sin utbildning på komvux och då endast behöva konkurrera med meritvärdet på de nationella slutproven vid anmälan till högre utbildning.

Utredningen föreslår också att ett alternativt meritvärde, som kan vara baserat på som minst tre slutprovsresultat, ska kunna användas i urvalet till högskolan. Detta värde ställs mot det kalibrerade meritvärdet från ett fullständigt gymnasieprogram, som omfattar både lärarsatta betyg och slutprov i flera ämnen. Att jämföra tre provresultat (som kan ses som ganska smalt i jämförelse med en hel gymnasieutbildning) med det kalibrerade meritvärdet från gymnasieskolan kan skapa en orättvis konkurrenssituation och sannolikt också det öppna upp för taktiska val.

#### **Avsnitt 13.3.2. Provgenomförande**

För komvux föreslås att nationella slutprov ska kunna genomföras två gånger om året. Höstens provtillfälle ska enbart omfatta prov i svenska, engelska och grundläggande matematik. UHR ser att denna begränsning riskerar att göra det svårare för de individer som behöver läsa upp och göra slutprov i andra ämnen inför anmälan till högskolestudier. Det kommer att kräva mer planering och framförhållning och skulle kunna leda till att övergången till högskolestudier fördröjs.

### **Avsnitt 15. Förslag på ändrade behörighetsregler för antagning till gymnasieskolan och till högre utbildning**

Vilka konsekvenser utredningens förslag får på tillträdessystemet till högre utbildning behöver utredas mer. Utredningen föreslår en rad olika ändringar som alla, enskilt eller tillsammans, får konsekvenser för sökande. Det gäller både de med nya kalibrerade meritvärden, men framför allt för sökande med äldre betyg eller betyg från andra gymnasieformer, till exempel utländsk gymnasieutbildning. Det saknas förslag på hur sökande med äldre eller utländska betyg ska kunna komplettera för att höja sitt meritvärde eller hur behörighetskompletteringar ska medräknas. Det är också oklart vad som ska

gälla för sökande som kompletterat för att höja sitt meritvärde enligt äldre bestämmelser. UHR ser att de förslag som lyfts i utredningen riskerar att skapa ett än mer komplext tillträdessystem till högre utbildning.

UHR kan konstatera att Riksrevisionen i sin granskningsrapport *Urval till högskolan – urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning (RiR 2025:10)* rekommenderar att ändringar i urvalsbestämmelser ska föregås av en fullständig konsekvensutredning.

### **Avsnitt 15.4.2. Förslag gällande grundläggande behörighet**

UHR ser att det förslag som gäller grundläggande behörighet kan medföra ett stort informationsbehov. Förslaget innebär att kraven för en högskoleförberedande examen och kravet för grundläggande behörighet till högskolestudier inte längre kommer att vara enhetliga. Utredningens argument för detta är att fler elever ska kunna nå en gymnasieexamen, men eftersom en examen kommer att baseras på lärarsatta betyg räcker inte detta för att säkerställa rätt kunskapsnivå för grundläggande behörighet. Att en högskoleförberedande examen per automatik gett grundläggande behörighet har skapat en tydlighet gentemot sökande.

Det kan också skapa en onödigt hög tröskel för vidare studier genom att vissa elever behöver lägga tid och resurser på att läsa in behörighet via komvux, trots att de redan fullföljt ett program som utger sig för att vara högskoleförberedande. Det finns risk för att direktövergången från gymnasiet till högskolan minskar.

Sökande med utländska betyg kan behöva göra nationella slutprov i svenska, engelska och eventuellt matematik för att uppfylla kravet på grundläggande behörighet för högskolestudier om inte andra motsvarande kunskaper finns.

### **Avsnitt 15.4.3. Förslag gällande särskild behörighet**

UHR ställer sig frågande till att det enbart ska finnas ett nationellt slutprov för varje ämne, förutom i ämnet matematik, och att detta ska användas för behörighet oavsett hur många nivåer i ämnet en elev läst.

Även om utredningen anger att ett prov ska konstrueras på så sätt att en elev ska kunna genomföra provet oavsett hur många nivåer eleven läst i ämnet, är det troligt att en elev som läser flera nivåer av ett ämne kommer att kunna få ett bättre resultat på provet än någon som läst färre nivåer. Dessa resultat kommer dock både i behörighetshänseende och vid meritvärderingen göras jämförbara.

Vad gäller den särskilda behörigheten i matematik ser UHR att det behövs ytterligare reglering. Utredningen föreslår att det ska finnas tre nationella slutprov i matematik - grundläggande matematik och avancerad matematik A och B. Till skillnad från övriga slutprov kan slutproven i matematik inte på

samma sätt härröras till ett visst ämne. Då särskild behörighet uttrycks i ämne på angiven nivå behöver det klargöras vilket eller vilka slutprov som ska omfattas av krav på särskild behörighet i matematik för samtliga matematikämnen.

Även särskild behörighet i historia och samhällskunskap behöver regleras ytterligare. Slutprov i dessa ämnen kommer att se olika ut beroende på vilket gymnasieprogram en sökande läst, då vissa gör ett prov per ämne medan andra gör ett kombinerat prov i samhällskunskap och historia. Krav på särskild behörighet ska utgöras av helt nödvändiga kunskaper och UHR ställer sig därför tveksam till att de olika proven i behörighetshänseende kan anses vara likvärdiga.

Sammantaget ställer UHR sig frågande till om proven, så som de föreslås vara konstruerade, kan utgöra krav på helt nödvändiga kunskaper.

Utredningen föreslår att ett lärosäte fortsatt ska kunna föreskriva om att kunna ställa andra krav i form av andra ämnen och andra nivåer än de som UHR föreskriver om. Det anges även att en högskola ska kunna ställa krav på godkänt resultat på prov för de ämnen där prov finns. UHR noterar att det i förslag på ändring i högskoleförordningen saknas ändringsförslag på reglering att lärosäten ska kunna föreskriva om prov. Det bör också regleras vilket betyg och vilket resultat som kan krävas.

Det är otydligt i författningsförslaget om motsvarandekunskaper även ska gälla för nationella slutprov. Motsvarandekunskaper måste fortsatt kunna bedömas från utländska gymnasiebetyg. Det är inte rimligt att alla sökande med utländsk gymnasieutbildning måste göra svenska nationella slutprov för att kunna bli behöriga. Det skulle utgöra ett hinder för internationella sökande att söka högskoleutbildning i Sverige.

#### **Avsnitt 15.4.4. Förslag gällande urval**

Utredningen föreslår ingen ändring av urvalsgrupper och placering i dessa. UHR bedömer dock att de förslag på ändrad meritvärdering som föreslås kan innebära att det blir stora förändringar i vilka personer som kommer kunna placeras i vilken grupp. Det görs till exempel stora förändringar i regelverket kring hur och när en komplettering påverkar meritvärdet. Förslagen innebär också att vissa sökande kommer kunna konkurrera med två olika meritvärden, ett kalibrerat meritvärde och ett meritvärde beräknat enligt komvuxmodellen, medan den som har sin gymnasieexamen från komvux enbart kommer kunna konkurrera med ett meritvärde baserat på nationella slutprov. Inte heller här anser UHR att utredningen ger en tillräckligt utredd helhetsbild av konsekvenserna av den nya regleringen.



### **Avsnitt 20.1.1. Ikraftträdande och tillämpning av förslagen**

UHR anser inte att den föreslagna tidplanen för införande är realistisk. Utredningen föreslår omfattande förändringar som kommer att få en stor påverkan, inte minst på tillträdessystemet till högre utbildning. Många frågor lämnas åt UHR och andra myndigheter att utreda. Därtill tillkommer tid för föreskriftsarbete, systemutveckling och andra genomförandeaktiviteter. Myndighetens arbete är avhängigt av att Skolverket gör ändringar i sina föreskrifter och fastställer processen för hur meritvärdeskalibrering ska gå till innan UHR kan färdigställa sitt arbete. Det kommer att krävas en nära samverkan med Skolverket.

Datum för ikraftträdande av ändringar i högskoleförordningen måste vara minst ett år innan de ska börja tillämpas för att UHR ska kunna fatta beslut om ändringar av de föreskrifter som berörs.

### **Avsnitt 20.2. Övergångsbestämmelser**

#### **Antagning till högre utbildning**

Utredningen föreslår att UHR ska tillämpa en omräkning för att göra meritvärden för en gymnasieexamen utfärdad i skala 0–20 jämförbar med en gymnasieexamen i skala 1-10. Omräkningen bör genomföras så att meritvärden utifrån A–F-betyg standardiseras på samma sätt som de nationella slutproven. Utredningens förslag gällande årsvis standardisering kräver en fördjupad analys kring både metod och konsekvenser då det är ett helt annat tillvägagångssätt än de gängse metoder som UHR använder sig av. UHR:s initiala bedömning är att detta förslag kan vara svårt att genomföra.

### **Avsnitt 20.3.2. UHR ska ansvara för genomförande och implementering av förslagen**

UHR ges i uppdrag att föreslå eventuella behov av förändringar i de föreskrifter som regeringen beslutar om. UHR noterar att Skolverket har fått ett likalydande uppdrag och utgår från att det kommer att vara tydligt vilket regelverk som respektive myndighet ska föreslå förändringar i.

### **Avsnitt 21.13. Offentligfinansiella konsekvenser**

I utredningen beräknas UHR:s kostnader för systemutveckling samt förvaltning och administration uppgå till 19 miljoner kronor. I det underlag som UHR lämnat till utredningen har myndigheten uppgett 26 miljoner kronor, under förutsättning att det går att göra justeringar av det nuvarande antagningssystemet. Det är dock en kostnad som får betraktas som osäker då utredningen föreslår stora förändringar av tillträdessystemet och samtliga konsekvenser av dessa förslag inte går att förutse. I det fall ett helt nytt

antagningssystem skulle behöva utvecklas kommer det medföra väsentligt högre kostnader.

### **Avsnitt 21.19. Konsekvenser för UHR**

För att skapa en gemensam förståelse för de nödvändiga systemanpassningarna och besluten behöver flera frågor – såsom vilka uppgifter som ska överföras mellan Skolverkets och UHR:s IT-system samt hur detta kan göras på ett säkert och effektivt sätt – diskuteras och klargöras. Det förutsätter ett nära samarbete mellan Skolverket och UHR.

Utredningen anger att UHR behöver analysera om de föreslagna förändringarna föranleder behov av ändrade datum för anmälan och antagningsbesked. Ändrade tidplaner skulle kunna få stora konsekvenser för hela högskolesektorn, exempelvis i form av ändrade terminstider. UHR och lärosätena skulle gemensamt behöva genomföra en konsekvensanalys av hur de föreslagna ändringarna skulle påverka högre utbildning.

### **Beslut**

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Eino Örnfeldt efter föredragning av processledare Gunilla Hammarström i närvaro av avdelningschef Jerker Dahne.

Eino Örnfeldt

Gunilla Hammarström

Expedieras till:  
Utbildningsdepartementet