

## Förord

Utbildningsfrågorna står i dag i fokus i debatten. Ibland kan man till och med få intrycket att alla problem kan lösas genom ökade satsningar på utbildning och forskning. ESO har nyligen granskat studiefinansieringen och vi kommer nu i en rad rapporter upp även andra frågor kring skolan och högskolan. Nu har turen kommit till antagningen till högskolan.

Fil.dr. *Lillmor Kim* och universitetslektor *Lars Brandell* har i denna rapport gått igenom antagningssystemet till högskolan i teori och praktik. De har funnit många och stora problem. Gapet mellan hur många som söker och hur många som kommer in ökar. Samtidigt finns stora läckage, inte mindre än mellan 40 000 och 50 000 sökande som blivit antagna började hösten 1997 aldrig studera.

Många av problemen har också nära koppling till gymnasieskolan. T.ex. utnyttjas tiden dåligt i gymnasieskolan och senare eftersom många elever går direkt från gymnasieskolan till den kommunala vuxenutbildningen för att läsa upp och komplettera betyg som många gånger kanske är onödiga.

Vidare missgynnar nuvarande regler de elever som vill läsa vidare direkt efter gymnasieskolan. De nuvarande antagningsreglerna har inte heller förmått att nämnvärt påverka de sociala skillnaderna och den sneda sociala rekryteringen till högskolan.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna för rapportens innehåll och förslag. Men författarna beskriver sammanfattningsvis ett system som är ineffektivt och så manipulerbart att det på sikt riskerar förlora sin legitimitet bland de studerande och de som vill studera. Frågan är om det är tillräckligt

med små justeringar i antagningssystemet, sådana har hittills varit frekventa men egentligen inte inneburit några större förändringar. Det räcker enligt min bedömning inte heller att bara öka antalet platser totalt sett i högskolan.

Det är viktigt att vi får en öppen och bred diskussion av dessa frågor.

Stockholm i april 2000

***Anna Hedborg***  
Ordförande för ESO

## Författarnas förord

Denna rapport handlar om antagningen till högskolestudier. Vi som har skrivit den har under det senaste kvartsseket från tid till annan varit engagerade i antagningssystemen och deras konsekvenser för de sökande, högskolorna och samhället i allmänhet.

Det är nu drygt tjugo år sedan totalspärren infördes till högskoleutbildning i Sverige. Politiken hade då två mål. Dimensioneringen av utbildningen skulle anpassas till arbetsmarknadens framtida behov så att man kunde undvika både arbetslöshet och brist på kompetens inom olika områden. Med hjälp av antagningsreglerna skulle nya grupper rekryteras till högre utbildning.

Erfarenheten visar att denna politik inte ledde till målet. I början av 1990-talet gjordes också successiva förändringar både i antagningssystemet och i principerna för dimensioneringen av utbildningen. Individernas behov och önskemål blev viktigare.

Under de senaste åren har de tankar som fanns för tjugo år sedan åter aktualiserats. Målet är visserligen att alla behöriga skall få plats i högskolan. Men den faktiska politiken handlar återigen om att dimensionera utbildningen efter näringslivets och arbetsmarknadens behov. Frågan om att utjämna den sociala snedrekryteringen med hjälp av antagningsreglerna har också väckts till liv igen, trots att även detta visat sig vara ett fåfängt projekt.

I detta läge menar vi att det finns alla skäl att lära av det förgångna och se dagens politik i ett längre perspektiv. Dessutom ger utbyggnaden av högskolan och den förändrade gymnasieskolan ändrade förutsättningar för tillträdespolitiken.

Vår utgångspunkt i denna analys är samspelet mellan de sökande och antagningssystemet. Vi är medvetna om att man kan se antagningen även på andra sätt. Vi menar dock att utan en analys av hur systemet samspekar med de mål och förhoppningar som de sö-

kande – både yngre och äldre – har, kan man inte förstå hur antagningsreglerna fungerar och inte heller få underlag för framtida åtgärder.

I denna rapport beskriver vi effekterna av dagens tillträdessystem mot bakgrund av tidigare erfarenheter. Vi skisserar också hur ett mer flexibelt och individanpassat antagningssystem skulle kunna utformas, ett system som skulle göra tillträdet till högre studier i vårt land mer likt det som gäller i andra jämförbara länder. Det är vår förhoppning att vi därigenom kan bidra till att tjugo år gamla misstag inte upprepas.

Privilegium eller rättighet – varför denna rubrik på rapporten? Den har inspirerats av de franska studenter som för några år sedan demonstrerade mot försöken att begränsa rätten att fritt välja universitet under mottot "Étudier est un droit, pas un privilège" (Att studera är en rättighet, inte ett privilegium). Antagningen till högskolan och dess utformning handlar ytterst om hur man ser på den högre utbildningens roll i relation till medborgarna. Skall högskolestudier så långt som möjligt uppfattas som en rättighet för dem som har de nödvändiga förkunskaperna eller skall den vara ett privilegium och en belöning för dem som lyckats skaffa sig de bästa meriterna?

Stockholm i april 2000

*Lars Brandell*

*Lillemor Kim*

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>13</b>
1.1	Det svenska antagningssystemet	13
1.2	Utgångspunkter och metod	15
1.3	Våra resultat	18
1.4	Målkonflikter och myter	23
1.5	Principer för en bättre antagning	24
1.6	Högskolestudier - privilegium eller rättighet?	28
<b>2</b>	<b>Den svenska antagningsmodellen</b>	<b>29</b>
2.1	Antagningssystemet behöver granskas	29
2.1.1	Ett system med vida effekter	29
2.1.2	I stort sett samma system genom åren	30
2.1.3	Den fåfänga jakten på det perfekta systemet	31
2.2	Så fungerar det svenska antagningssystemet	34
2.2.1	Två system i praktiken	34
2.2.2	Behörighet och urval	36
2.2.3	Högskoleprovet	38
2.2.4	Antagningsprocessen	38
2.3	En internationell utblick	39
2.3.1	Alla länder har olika tillträdesregler	39
2.3.2	Det svenska antagningssystemet är extremt enhetligt	44
2.3.3	Antagningsprinciperna förändras i många länder	48
2.4	Andra tänkbara urvalsmetoder	50

<b>3</b>	<b>Utgångspunkter och metod</b>	<b>53</b>
3.1	Tidigare studier	53
3.1.1	Rekrytering till högre utbildning	53
3.1.2	Antagningen till högskolan	54
3.1.3	En fråga om både val och urval	55
3.2	Antagningssystemets mål och medel	58
3.3	Rättvisa i antagningen	62
3.3.1	Rättvisa eller jämlikhet	62
3.3.2	Kollektiv eller individuell rättvisa	63
3.4	Vårt angreppssätt	64
3.5	Underlag	67
<b>4</b>	<b>Utbud och efterfrågan</b>	<b>69</b>
4.1	Liten tillväxt under 1980-talet	69
4.2	Expansion och efterfrågan under 1990-talet	72
4.3	För få unga kommer in	75
4.4	En internationell jämförelse	77
4.5	Den framtida efterfrågan	79
<b>5</b>	<b>Gymnasiebetygens roll i antagningen</b>	<b>83</b>
5.1	Betygens dubbla roll i antagningen	83
5.1.1	De nya gymnasiebetygen	83
5.1.2	Bättre för behörighet än för urval	87
5.2	Orättvisa poängregler	88
5.3	Negativa effekter på skolans verksamhet	89
5.3.1	Höga betygskrav	89
5.3.2	Urvalsreglerna ger fel signaler	91
5.3.3	Studiestarten förskjuts	95
5.4	Betygsjakten fortsätter	96
5.5	Slutsats	100

<b>6</b>	<b>Högskoleprovets roll i antagningen</b>	<b>103</b>
6.1	Högskoleprovet som urvalsinstrument	103
6.2	Vad mäter högskoleprovet?	106
6.2.1	Ett tvådimensionellt prov	106
6.2.2	Provresultat för kvinnor och män	108
6.2.3	Högskoleprovet och den språkliga bakgrunden	109
6.3	Högskoleprovet som en andra chans	110
6.4	Högskoleprovet i antagningsprocessen	112
6.4.1	Många gör mer än ett prov	112
6.4.2	Omprov ger bättre resultat	114
6.4.3	Hur många kommer in på högskolan – och när ?	117
6.5	Köer till studierna	120
6.6	Slutsats	120
<b>7</b>	<b>Enhetlighet och rättvisa</b>	<b>123</b>
7.1	Oväntade och uteblivna effekter	123
7.1.1	Antagningen och snedrekryteringen	123
7.1.2	Små förändringar i den sociala rekryteringen	125
7.1.3	Individerna anpassar sig till systemen	127
7.1.4	Enhetliga regler garanterar inte rättvisa	128
7.2	Könsperspektivet glömdes bort	131
7.3	Gynnade och missgynnade grupper	134
7.4	Slutsats	135
<b>8</b>	<b>Antagningssystemets legitimitet</b>	<b>137</b>
8.1	En legalbyråkratisk eller en professionell lösning	13
8.2	Behovet av legitimitet	140
8.3	Rättvis fördelning eller ökad valfrihet	141

8.4	Slutsats	143
<b>9</b>	<b>Antagningssystemets effektivitet</b>	<b>145</b>
9.1	Antagningsprocessen i praktiken	145
9.1.1	Många måste söka på nytt under studiernas gång	146
9.1.2	En antagning i flera steg	147
9.1.3	Många återbud	148
9.2	De sökandes upplevelser av antagningen	150
9.3	Antagningssystemet passar inte dagens studiemönster	155
9.4	Ett ineffektivt och läckande system	156
9.4.1	Den yttre effektiviteten	156
9.4.2	Den inre effektiviteten	158
9.5	Slutsats	161
<b>10</b>	<b>Målkonflikter och myter</b>	<b>163</b>
10.1	Många aktörer med olika mål	163
10.2	Brist på systemtänkande	165
10.2.1	En statisk syn	165
10.2.2	Sambandet mellan behörighetskrav och urval	165
10.2.3	Antagning uppfattas som något separat	166
10.3	Bristande samband mellan dimensionering och de sökandes efterfrågan	167
10.4	Myterna om antagningen	170
10.4.1	Myten att enhetlighet ger rättvisa	170
10.4.2	Myten att en proportionell fördelning av platserna mellan olika grupper medför individuell rättvisa	171



10.4.3	Myten att personliga bedömningar och särskilda prov leder till orättvisor	172
10.4.4	Myten om de stora systemens överlägsenhet	172
10.4.5	Myten om den rationelle sökande	173
<b>11</b>	<b>Principer för en bättre antagning</b>	<b>175</b>
11.1	Dagens system har stora brister	175
11.2	Det behövs en tillträdespolitik	177
11.3	Sex principer för en framtida antagningspolitik	178
11.3.1	Utgångspunkten måste vara de sökandes situation	178
11.3.2	Fritt tillträde för alla behöriga till så stor del av högskolan som möjligt	179
11.3.3	Låt de sökandes efterfrågan påverka dimensioneringen	180
11.3.4	Realistiska men flexibla förkunskaps- krav	180
11.3.5	Anpassa urvalet till den sökta utbild- ningens innehåll	181
11.3.6	Decentralisera antagningsprocessen	183
11.4	Högskolestudier - privilegium eller rättighet	183
	<b>Higher Education - a Privilege or a Right - A Summary</b>	<b>185</b>
	<b>Referenser</b>	<b>201</b>

<b>Appendix: Uppföljning av deltagare i högskoleprovet våren 1994 - tabeller</b>	<b>207</b>
<b>ESO:s rapporter</b>	<b>223</b>

# 1 Sammanfattning

## 1.1 Det svenska antagningssystemet

Antagningen till högre studier handlar om de regler och processer som används för att avgöra vem som skall få studera på en viss utbildning vid ett universitet eller en högskola. Ytterst påverkar antagningen hur en människas framtida liv kan komma att gestalta sig. Tillträdessystemet har vida effekter för både individer och samhälle.

Ärligen läggs det ner mycket energi och arbete på antagningen – både av dem som söker och av dem som hanterar systemet. Var-je år behandlas bortemot en halv miljon ansökningar till utbildningar inom högskolesystemet, och varje år genomförs mer än 120 000 högskoleprov. Det är inte bara personer som vill *börja* högskolestudier som söker. En majoritet av de sökande (ca 60 procent) går redan eller har tidigare gått i högskolan. De söker för att de vill byta utbildning eller för att de vill komplettera en tidigare högskoleutbildning. Många som inte läser på program måste också söka för att kunna läsa vidare nästa termin.

Antagningen till högskolestudier är i vårt land en viktig utbildningspolitisk fråga. Den upplevs som ett medel att bryta klassprivilegier och jämna ut rådande skillnader i den sociala rekryteringen till högre studier. Tillträdeskraven avgör startnivån för högskolestudierna och utgör därmed en viktig förutsättning för kvaliteten i den högre utbildningen. Dessutom har högskolans antagningsregler stor inverkan på utbildningen i gymnasieskolan.

Rapporten inleds med en beskrivning av dagens svenska antagningssystem och en del av dess historia, alltsedan högskolerefor-

men 1977. Systemet har i grunden inte förändrats sedan dess, även om det skett en mängd justeringar i ”jakten på det perfekta systemet”. Den senaste reformen, som gjordes 1997, innebar på många sätt en återgång till 1977 års centralreglerade system efter en period av större variation i början av 1990-talet.

I internationell jämförelse är det svenska antagningssystemet extremt enhetligt. Det avviker från de flesta andra länders framför allt genom att

- samma antagningsregler tillämpas på i stort sett all högskoleutbildning,
- antagningen till nästan alla utbildningar sker utan individuell bedömning av den sökande (och utan direkt koppling till information och vägledning i utbildningsvalet),
- antagningen baseras endast på två mått, medelbetyget från gymnasieskolan och resultatet på ett allmänt studielämplighetstest,
- detta studielämplighetstest, högskoleprovet, används som självständigt urvalsinstrument utan att kombineras med annat bedömningsunderlag,
- intaget till all högskoleutbildning är spärrat.

Till skillnad från förhållandet i de flesta andra länder ger den svenska högskolebehörigheten inte rätt att börja högskolestudier, bara möjlighet att delta i konkurrensen om högskoleplatserna. I många andra europeiska länder finns en avgångsexamen från gymnasiet, som ger tillträde till en stor del av den högre utbildningen i respektive land. Ofta är det lika stor del av en årskull som tar denna examen som de som når allmän högskolebehörighet i Sverige. Internationellt sett går utvecklingen mot alltmer flexibla antagningsregler. I Sverige går utvecklingen snarast i motsatt riktning, mot större samordning och formalism.

## 1.2 Utgångspunkter och metod

Antagning till högre studier är en process som berör en rad förhållanden både på individ- och samhällsnivå. En viktig utgångspunkt i denna rapport är att problemet skall studeras både i individ- och i samhällsperspektiv och att rekryteringen till högre studier skall ses som resultatet av ett samspel mellan individens ”val” och antagningssystemets ”urval”. Oftast har man bara sett problemet ur den ena eller den andra synvinkeln. Själva matchningsprocessen mellan individ och system har förblivit något av en ”svart låda” i forskningen om rekrytering till högre studier.

Det är svårt att finna mer explicit uttryckta mål för antagningen till högskolan. I gällande bestämmelser anges bara att högskolorna så långt som möjligt skall ta emot alla sökande, som uppfyller behörighetskraven. De mål mot vilka systemet skall utvärderas måste sökas i underlaget för de reformer som genomförts, ända sedan 1977 års högskolereform. De grundläggande principer för antagningen, som då lades fast, gäller i stora drag fortfarande, även om det skett vissa förskjutningar i målen. Sociala rättviseargument väger tungt vid sidan av effektivitets – och rättsäkerhetsargument. Målet social rättvisa har i politiska sammanhang tolkats som utjämning mellan grupper av individer med olika villkor – socialt, ekonomiskt och utbildningsmässigt – och mellan generationer. Kollektiv rättvisa mellan grupper i denna mening innebär dock inte automatiskt rättvisa för individerna i de olika grupperna. Denna distinktion mellan kollektiv och individuell rättvisa går igen i vår analys och är en naturlig följd av att vi studerar systemets effekter ur både individens och systemets synvinkel.

En granskning av antagningssystemet och dess effekter kan göras i olika perspektiv. Vår ambition är att beskriva antagningen till högskolan som en *del av det svenska utbildningssystemet* och mot bakgrund av de mål och krav som gäller där. Vi går inte in på frågor som rör samspelet mellan antagningen och de mer allmänna politiska målen i samhället eller de avvägningar som måste göras mot andra samhällssektorer. Därmed behandlar vi inte frågan om högskoleutbildningens dimensionering i hela dess vidd, endast di-

mensioneringen som en ramfaktor för analysen av antagningsreglernas effekter.

Eftersom målbilden är oklar har vi valt att belysa antagnings-systemet i relation till några av de mest centrala utbildningspolitiska målen. Vår analys leder fram till sex olika slutsatser eller teser<sup>1</sup> som var och en ägnas ett eget kapitel i rapporten (kap. 4–9). Dessa teser är resultatet av en analys, där vi fogat samman resultat från egna och andras tidigare undersökningar. Inom projektets ram har vi dessutom genomfört en undersökning av deltagarna i högskoleprovet våren 1994. Deras fortsatta provdeltagande och högskolestudier har följts upp via registerdata t.o.m. våren 1998. Resultaten av denna specialstudie redovisas i kapitel 5 och i appendix.

De mål som ligger till grund för vår analys går tillbaka på de bakomliggande utbildningspolitiska besluten. Till varje målformulering hör en av oss formulerad tes eller slutsats enligt följande:

<sup>1</sup> Begreppet tes (av grekiska thesis) används här i betydelsen *påstående som försvaras eller bestrids*. Termen används ofta i argumentationsanalys. En första uppgift vid analys av en debatt är att urskilja den eller de teser som drivs (Nationalencyklopedin).

**Mål**

Högskoleutbildning skall vara brett tillgänglig – på sikt för alla som vill studera – och så många som möjligt skall få sitt förstahandsval tillgodosett.

Antagningssystemet skall främja en god utveckling i gymnasieskolan, en miljö som stimulerar till och förbereder för vidare studier på högskolenivå (utan betygsstress, taktiska val etc).

Högskoleprovet skall ge ”en andra chans” till dem som misslyckas i gymnasieskolan. Det skall vara ett studielämplighetsprov och dessutom bidra till en minskad social snedrekrytering till högskolan.

Antagningssystemet skall ge en socialt rättvis fördelning av utbildningsplatserna.

Antagningssystemet skall vara överblickbart, stabilt och rättssäkert.

Antagningssystemet skall vara effektivt.

**Tes ( slutsats)**

Utbudet av platser svarar inte mot efterfrågan, vare sig till omfattning, inriktning eller lokalisering och för få ungdomar kommer in.

Antagningsreglerna ger fel signaler till gymnasieeleverna och bidrar till betygsjakten i skolan och till onödiga meriteringsstudier i Komvux.

Det är oklart vad högskoleprovet mäter och vilka selektionsseffekter det får på sikt.

Enhetliga och centralt fastställda antagningsregler är ingen garanti för ett rättvist resultat, varken för grupper eller individer.

Dagens regler ger inte ett stabilt och rättssäkert antagningssystem.

Antagningssystemet är inte effektivt, varken för de sökande, högskolorna eller samhället i stort.

Underlaget för dessa slutsatser sammanfattas i det följande.

## 1.3 Våra resultat

### Utbud och efterfrågan

Trots att högskolan byggts ut under 1990-talet har gapet mellan antalet sökande och antalet antagna ökat. Det beror på en kraftigt ökad efterfrågan, men också på uppdämda behov. Den restriktiva högskolepolitiken och antagningsreglerna under 1980-talet tvingade många att skjuta upp sina högskolestudier. I dag står den svenska högskolan under starkt tryck från både unga och äldre. Det saknas en medveten politik och redskap för att göra en avvägning mellan olika utbildningsbehov. Eftersom alla sökande behandlas enligt samma principer i ett gemensamt antagningssystem blir det i praktiken antagningsreglerna som indirekt prioriterar mellan olika målgrupper, trots att det borde vara en viktig utbildningspolitisk fråga.

Den faktiska fördelningen av nya platser på olika lärosäten och inriktningar stämmer inte med de sökandes prioriteringar. Det gäller framför allt den starka satsningen under senare år på teknisk-naturvetenskaplig utbildning och utbildning förlagd till mindre högskoleorter. En dimensionering mer i överensstämmelse med efterfrågan skulle betyda förhållandevis fler platser till humaniora-samhällsvetenskap och till universitet och högskolor i storstäderna. Utvecklingen har snarast gått i riktning bort från målet att "fler sökande skall få sitt förstahandsval tillgodosett".

Antagningsreglerna tenderar att missgynna ungdomar som vill fortsätta till högskolan mer eller mindre direkt efter gymnasiestudierna. Problemet har blivit akut igen efter 1997 års reform, som kommit att missgynna sökande med nya bokstavsbetyg. Få ungdomar i Sverige läser vidare direkt efter gymnasiet jämfört med andra länder. Det gäller även i jämförelse med våra nordiska grannländer. Målet att minst 50 procent av varje årskull skall börja högskoleutbildning före 25 års ålder kommer att ställa stora krav på expansion av antagningskapaciteten i den svenska högskolan. Med tanke på de växande ungdomskullarna en bit in på 2000-talet är det



dock under de närmaste åren som det borde ges möjligheter att beta av en del av köerna till högskolan. Längre fram blir det troligen mycket svårare.

### **Gymnasiebetygen används på fel sätt**

Sedan mitten av 1990-talet används ett nytt betygssystem i den svenska gymnasieskolan. De nya betygen är målrelaterade och absoluta till skillnad från de tidigare som var relativa. Det innebär att de nya betygen passar bättre för att precisera förkunskapskrav än för att jämföra och rangordna sökande och bestämma vem som skall antas. Trots detta har betygen fått sin viktigaste roll i urvalsprocessen, medan deras betydelse är mindre i anslutning till behörighetsprövningen.

Antagningsreglerna har inte anpassats till de nya betygen. Deras kapacitet utnyttjas inte i reglerna för behörighet. Samtidigt har de fått en roll i urvalsprocessen, som de inte kan leva upp till. Resultatet har blivit stora negativa effekter på arbetet i gymnasieskolan i form av ännu mer betygsjakt och taktiska val än tidigare. Sättet att använda betygen i antagningen ger signaler som går rakt emot de mål som finns för den nya gymnasieskolan. Det lönar sig i många fall inte ur antagningssynpunkt att satsa på kurser och ämnen av värde för de fortsatta högskolestudierna. "Lätta" kurser lönar sig mer. Många läser också upp gymnasiebetygen efter skolans slut, vilket försenar studiestarten i onödan. Reglerna för poängberäkning vid urvalet kan inte heller anses vara rättvisa mot de sökande. Därför bör betygens roll i urvalsprocessen omprövas.

### **Det lönar sig att göra om högskoleprovet**

Sedan 1991 är högskoleprovet praktiskt taget lika viktigt i antagningen som betygen. Frågan är vilket värde provet har som underlag för att avgöra vem som skall antas till en specifik utbildning. Det är tveksamt om högskoleprovet kan mäta studielämpligheten för alla typer av utbildningar. Dess prognosförmåga är oklar. Mer specifika prov med inriktning mot olika utbildningar eller utbild-

ningssektorer skulle troligen fungera bättre. Högskoleprovet missgynnar dessutom kvinnor och personer som inte har svenska som modersmål.

Högskoleprovet fungerar i dag som en andra chans framför allt genom att de flesta sökande – även de som kommer direkt från gymnasieskolan – numera deltar i två olika urvalsprocesser.

De sökande får göra om provet, som ges två gånger om året, så många gånger som de önskar. Det bästa värdet under senaste fem åren räknas i antagningen. I anslutning till denna rapport har vi gjort en särskild studie av effekterna av denna regel. Det visar sig att många gör om provet både en och två gånger. För de flesta innebär det att de förbättrar sina provresultat. Ganska många lyckas höja sina provpoäng relativt kraftigt. Det ger dem möjligheter att komma in på utbildningar som de annars inte skulle komma in på. Även sökande som redan från början hade höga poäng förbättrar sina resultat för att komma in på de mest attraktiva utbildningarna. Många kommer dock in med hjälp av högskoleprovet först efter en relativt lång vänteperiod med omprov. Provet bidrar därför till köbildningen till de mest eftertraktade utbildningarna.

### **Enhetliga regler är inte alltid rättvisa**

Ett viktigt mål för högskolepolitiken både nu och tidigare är att minska de sociala skillnaderna i rekryteringen till högskolestudier. Antagningsreglerna har betraktats som ett viktigt medel för att åstadkomma detta. Utgångspunkten har varit att det krävs enhetliga regler för att antagningen skall bli rättvis.

Det har dock visat sig att antagningsreglerna inte nämnvärt för-  
mår påverka den sociala skevheten i rekryteringen till högre studier. Skevheten uppstår på ett tidigt stadium, i skolan och innan man söker. Det är där åtgärderna måste sättas in. Möjligheterna att anpassa sig till systemets krav varierar beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. De höga inträdeskrav som i dag gäller till många utbildningar ger signaler som kan förstärka den sociala snedrekryteringen på sikt. Även betygskomplettering och upprepade högskoleprov kan få sådana effekter. Erfarenheterna visar att

det är svårt att jämna ut rekryteringen till högskolan utan att öka den totala intagningskapaciteten.

Så kallade könsneutrala antagningsregler bidrar inte till heller till ökad jämställdhet eftersom mäns och kvinnors livs- och studiemönster ser olika ut. Motsvarande gäller för svenskfödda i förhållande till invandrare, om man vill befrämja mångfald. Även specialbegåvningar och personer med udda meriter har svårt att göra sig gällande i det svenska antagningssystemet. Den individuella rättvisan har kommit i kläm genom att det blivit mer eller mindre omöjligt att göra individuella bedömningar och ta individuella hänsyn i antagningsprocessen.

### **Antagningssystemets legitimitet**

Dagens antagningssystem är inte ”stabilt, överblickbart och rättsäkert”, vilket var ett uttalat mål för den senaste antagningsreformen. Det leder tvärtom till krav på ständiga regeländringar och inbjuder till manipulering från de sökandes sida. Systemet stämmer inte heller med individernas mål och pågående värderingsförändringar i samhället.

Detta kan bero på att man valt en legalbyråkratisk modell för att legitimera antagningsförfarandet. Ett annat sätt vore att i högre grad använda den professionella modellen för att skapa legitimitet. Det förutsätter emellertid att staten överlåter en del av ansvaret för antagningen till den professionella kompetensen vid universitet och högskolor, men utesluter å andra sidan inte att det sätts ramar på politisk nivå.

I grunden står valet mellan två olika policyteorier, den ena ser antagningen som en *fördelningsfråga*, den andra syftar till *individens valfrihet och lika möjligheter* till högskolestudier.

### **Ett ineffektivt och läckande system**

Antagningen till högskolan är en komplicerad process i flera steg, utdragen över lång tid, där den sökande tvingas fatta beslut under osäkerhet. Det finns en risk att man förlorar sökande på vägen. Särskilt gäller detta om man formaliserar hela förfarandet ytterligare och tvingar de sökande att stryka sig från tänkbara utbildningsalternativ tidigt i processen.

Antagningssystemet passar inte dagens studiemönster. Principerna från 1977 års studieordning har levt vidare trots att förutsättningarna förändrats. Hanteringen av nybörjare och studenter som redan läser på högskolan i samma system gör det svårt att anpassa reglerna efter olika sökandegrupperns behov och villkor.

Antagningen till högskolan utgör sammanfattningsvis ett ineffektivt och läckande system. Bortfallet av sökande är stort – uppskattningsvis 40–50 000 sökande hösten 1997 tog aldrig sin plats i anspråk! Även reservantagningen är omfattande. Det medför problem både för studenterna och för institutionerna.

Antagningssystemet brister i såväl yttre som inre effektivitet. Det leder till dåligt utnyttjande av tiden i gymnasieskolan, långa väntetider, onödiga kompletteringsstudier och omvägar innan de sökande hamnar på den utbildning de vill gå. Uppskattningar tyder på att effektivitetsförlusterna kan vara stora även i rent ekonomiska termer. Det borde därför löna sig att lägga större resurser på antagning och rekrytering, om man därigenom eliminerar en del av de nämnda bristerna och samtidigt åstadkommer ett mer individanpassat antagningssystem.

## 1.4 Målkonflikter och myter

I rapporten diskuteras olika förklaringar till varför det svenska antagningssystemet har fått den utformning det har. En förklaring till dagens situation är de många aktörerna som alla har olika mål. De sökande har sina krav på en rättvis behandling, högskolorna har sina krav och mål, antagningsadministrationen har sina, staten sina osv. Det finns många olika mål och de är inte alltid förenliga. Målkonflikterna diskuteras dock sällan. I stället gömmer man sig bakom svepande formuleringar och går direkt på de tekniska lösningarna.

En annan förklaring ligger i bristen på systemtänkande. Man bortser från att det finns en återkoppling, som består i att de sökande hela tiden anpassar sitt handlande till regeländringarna. Det finns också en koppling mellan behörighetskrav och urval. Ju färre som sorteras bort genom behörighetskraven, desto flera måste sorteras bort i urvalet, som är den svagaste länken i kedjan.

Ofta ser man antagningen som något begränsat, som inte har effekter vare sig före eller efter själva antagningsbeslutet. Men i verkligheten påverkar antagningssystemet både arbetet i skolan, de sökandes syn på framtiden och i slutändan hur deras framtida liv kommer att gestalta sig. Man missar därmed möjligheterna att utnyttja antagningen som ett första steg i själva utbildningen.

En annan viktig faktor, som ofta förbises, är de ramar som följer av dimensionerings- och lokaliseringsbesluten. Här finns en rad målkonflikter. Skall man bygga ut utbildningsmöjligheterna inom områden och på orter där det finns stort intresse bland de sökande eller skall man bygga ut där man anser att det behövs av lokaliserings- eller näringspolitiska skäl? Det finns en tendens att över-skatta den betydelse satsningar på högskoleutbildning kan ha för att lösa kortsiktiga politiska problem. Det tar lång tid innan sådana satsningar får effekt, inte minst på grund av de långa ställtiderna.

Ytterligare en typ av förklaringar till att antagningen ser ut som den gör är de myter, dvs. förutfattade meningar som, trots att de är dåligt underbyggda och inte stämmer med den kunskap som finns,

ändå används som argument i antagningssammanhang. Dessa myter är framför allt följande:

- Enhetlighet ger rättvisa.
- En rättvis fördelning av utbildningsplatser mellan olika grupper medför individuell rättvisa.
- Personliga bedömningar och särskilda antagningsprov leder till orättvisor.
- Stora system är överlägsna.
- De sökande är objektivt rationella, de skaffar sig all information och bestämmer sedan vad de vill läsa och har dessutom en klar prioritetsordning mellan olika alternativ.

Inget av detta har visat sig gälla i praktiken.

## 1.5 Principer för en bättre antagning

Sammanfattningsvis menar vi att dagens antagningssystem

- ger fel signaler till gymnasieeleverna (kap. 5),
- bidrar till betygsjakt i gymnasieskolan och onödiga kompletteringsstudier i Komvux (kap. 5),
- använder för få och enbart endimensionella urvalskriterier – medelbetyget i gymnasieskolan och högskoleprovsresultaten – som båda kan ifrågasättas ( kap. 5 och 6)
- försenar studiestarten för många studenter (kap. 5 och 6),

- inte är någon garanti för en rättvis behandling av vare sig grupper eller individer (kap. 7 och 8),
- inte har fört oss närmare de mål – rättvisa, minskad snedrekrytering etc. – som har varit viktiga argument för systemets utformning (kap. 7 och 10),
- inte är effektivt vare sig för de sökande, högskolorna eller samhället i stort (kap. 9).

Av detta följer att antagningssystemet

- gör det svårt att förverkliga intentionerna bakom gymnasieskolreformen,
- inte tar tillvara de sökandes förutsättningar för fortsatta studier,
- bidrar till en olycklig utveckling mot ett meritokratiskt samhälle,
- misshushållar med mänskliga och samhällsekonomiska resurser.

Vår slutsats är att antagningssystemet måste ändras så snart som möjligt. Det räcker inte med de akuta förändringar som måste göras p.g.a. direkta missförhållanden eller förestående förändringar i gymnasieskolan. Mer genomgripande åtgärder krävs.

Mera exakt behövs en tillträdespolitik. Med detta menar vi att det behövs en klar policy för hur man från statsmakternas sida ser på tillträdesfrågorna, dvs. principer för behörighet, urval och antagning till högre studier. Tillträdesfrågorna behandlas ofta utifrån generella politiska mål och ideologier från vilka man går direkt på de tekniska lösningarna med pängberäkning, kvotering etc. Bristen på en genomarbetad tillträdespolicy gör att de tekniska lösningarna ibland t.o.m. motverkar målen.

För närvarande pågår stora och omvälvande förändringar på alla nivåer i utbildningssystemet, från förskola till forskarutbildning.

Det handlar inte bara om expansion utan i lika hög grad om inre förändringar och om nya relationer till yrkeslivet och omvärlden. Tidigare gränser mellan olika nivåer, studieinriktningar, utbildningsformer och utbildningsanordnare försvinner – och nya uppstår. Den internationella rörligheten ökar explosionsartat. Värdeförändringarna går snabbt.

Övergången mellan skola och högskola berörs mycket påtagligt av denna utveckling. Antagningen till högskolan utgör i vissa avseenden en viktig del i själva gränssnittet mellan olika utbildningssystem och mellan skola och yrkesliv. Därför är det angeläget att studera antagningsreglerna i ett vidare sammanhang och utifrån en internationell referensram innan man förlorar sig i teknikaliteter.

Rapporten avslutas med sex principer som bör utgöra grund för utformning av ett nytt antagningssystem.

### **Utgångspunkten måste vara de sökandes situation**

De sökande till en och samma utbildning befinner sig i olika situationer. Några söker för att komma in, andra för att fortsätta en utbildning, andra åter för att komplettera tidigare utbildning. Det är viktigt att antagningspolitiken utformas med hänsyn till detta. Framför allt bör man separera antagning av nybörjare från sortering av studenter som redan börjat på högskolan.

### **Inför fritt tillträde till så stor del av högskolan som möjligt**

Alla svenskar som gått igenom grundskolan har i dag rätt till en plats i gymnasieskolan. Man kan fråga sig om inte samma princip bör gälla för den eftergymnasiala nivån. Dvs. att det så långt som möjligt ges fritt tillträde för alla som har tillräckliga förkunskaper.



### **Låt de sökandes efterfrågan påverka dimensioneringen**

Det behövs fler platser för fler studenter. Det är inte bara viktigt att den totala kapaciteten byggs ut, utan också *hur* denna fördelas på högskolor och utbildningar. En bättre anpassning till studenternas önskemål kan bli nödvändig för att få ett effektivt resursutnyttjande i högskolan. Det kan samtidigt ge som resultat att fler studenter kan tas in utan urval.

### **Realistiska men flexibla förkunskapskrav**

Förkunskapskraven bör å ena sidan inte vara högre än nödvändigt. Å andra sidan bör de ligga på en nivå som ger den studerande en rimlig chans att genomföra utbildningen. Det är också viktigt att systemet tar hänsyn till att det finns många olika – och nya – sätt att skaffa sig de förkunskaper som krävs.

### **Anpassa urvalet till den söka utbildningens innehåll**

Under överskådlig tid måste det finnas regler och principer för de utbildningar som är spärrade. I första hand bör man ta in de sökande som har de bästa förutsättningarna att fullfölja utbildningen eller utöva det yrke som utbildningen leder till. Urvalsmetoderna bör variera och anpassas till den utbildning det gäller. Det kan ske på många olika sätt. Nya metoder för att välja bland de sökande måste utvecklas (olika kombinationer av kunskapsprov, individuella bedömningar, test, intervjuer etc.). Detta tar tid. Eftersom både betygen och högskoleprovet har brister måste utvecklingsarbetet starta snarast.

## Decentralisera antagningsprocessen

Om både behörighetsregler och urvalsmetoder anpassas till olika utbildningars krav måste ansvaret för antagningen decentraliseras till den enskilda högskolan. För att ge legitimitet åt detta krävs politiska ramar inom vilka man kan överlåta bedömningarna till den kompetens som finns vid universitet och högskolor. En nyckelfråga är därför om och hur det politiska systemet kan formulera sådana ramar.

## 1.6 Högskolestudier – privilegium eller rättighet?

En grundläggande frågeställning är om högskolestudier skall ses som ett *privilegium* eller som en *rättighet*. Den svenska högskolelagen kan tolkas så att tillträdet till högskoleutbildning helst bör vara en *rättighet*, men under ett villkor – att man har tillräckliga förkunskaper. Ambitionen i den politik som förts de senaste åren har emellertid varit att, så långt det går, förhindra att högre utbildning blir ett *privilegium*. Vi menar att det är dags att även i den praktiska politiken leva upp till målet att högskoleutbildning bör ses som en rättighet för alla som har tillräckliga förkunskaper att klara studierna.

I en situation där Sverige strävar efter att bli en framstående kunskapsnation finns starka skäl att lämna uppfattningen, att kunskap är en begränsad resurs, som måste fördelas rättvist och i stället utgå från att varje individ bör få möjlighet att utvecklas till gränsen till sin förmåga. Det skapar välstånd för alla. Därför menar vi att utbildning på alla nivåer, även på högskolenivå, bör betraktas som en rättighet och inte som ett privilegium. Detta bör styra den framtida tillträdespolitiken i vårt land.

## 2 Den svenska antagningsmodellen

### 2.1 Antagningssystemet behöver granskas

#### 2.1.1 Ett system med vida effekter

Antagningen till högre studier handlar om de regler och processer som används för att avgöra vem som skall få studera på en viss utbildning vid ett universitet eller en högskola. Ytterst påverkar antagningen hur en människas framtida liv kan komma att gestalta sig. Mera direkt styr antagningsreglerna en stor del av de sökandes tillvaro, både under skoltiden och senare när man försöker meritiera sig för att komma in på en önskad utbildning.

För många leder antagningen inte till önskat resultat. Av dem som varje år söker in för att börja på högskolan är det nära två tredjedelar som inte börjar någon utbildning. Antingen kommer de inte in eller också får de bara erbjudande om plats på utbildningar som de inte vill eller kan anta.

Det läggs ner mycket energi och arbete på antagningen – både av dem som söker och av dem som hanterar systemet. Varje år behandlas bortemot en halv miljon ansökningar till utbildningar inom högskolesystemet, varje år genomförs mer än 120 000 högskoleprov. Det har blivit allt vanligare att man i Komvux läser om

kurser som man redan tidigare har läst i gymnasieskolan med godkänt betyg för att bättra på sina betygspoäng.

Antagningen till högskolestudier är också en viktig utbildningspolitisk fråga. Den upplevs som ett medel att förändra samhället i önskvärd riktning, t.o.m. mer än vad själva utbildningen gör. En del befarar att antagningen kan bevara klassprivilegier och missbrukas i konkurrensen om de attraktiva utbildningsplatserna. Andra betonar att man måste värna om den högre utbildningens kvalitet genom att inte göra avkall på förkunskapskrav och behörighetsregler.

Ett viktigt skäl för att studera antagningen till högskolan är att den har stor betydelse både för den tidigare utbildningen i gymnasieskolan och för utbildningen inom högskolesystemet. Det förekommer alltför ofta att man ser antagningen till högskoleutbildning som en process som är oberoende av det som kommer före och efter. Vi menar tvärtom – som vi också kommer att utveckla mer i det följande – att antagningssystemet till högskolan i dag till en stor del styr verksamheten i gymnasieskolan. Att antagningen också har betydelse för utformningen av den högre utbildningen och dess möjligheter att nå sina mål är kanske mera självklart.

### 2.1.2 I stort sett samma system genom åren

Grunderna i det nuvarande antagningssystemet etablerades redan i samband med 1977 års högskolereform och den två år senare beslutade totalspärren till all högskoleutbildning. Dessförinnan hade vi i Sverige spärr och begränsat antal platser bara för vissa yrkesinriktade utbildningar. Till övriga utbildningar var det fritt tillträde för alla som uppfyllde vissa minimikrav (avslutad gymnasieutbildning eller att man fyllt 25 år och arbetat minst fyra år, den s.k. 25:4-regeln).

År 1977 infördes central antagning till alla utbildningslinjer. De flesta som gått ut gymnasieskolan blev behöriga till högskolestudier,

vare sig de hade gått tvååriga eller treåriga linjer.<sup>2</sup> Ett viktigt inslag var kvoteringen. Eftersom det fanns sökande med både tvåårig och treårig gymnasieutbildning fördelades platserna proportionellt mot antalet sökande i dessa två grupper. Även andra kvotgrupper fanns (t.ex. för tidigare folkhögskoleelever).

Urvalet baserades, oberoende av den utbildning det gällde, på medelbetyget från gymnasiet med (till de flesta platser) tillägg av extrapoäng för arbetslivserfarenhet och för erfarenhet från uppdrag inom föreningslivet.

Under de första åren med 1977 års system gjordes fram t.o.m. mitten av 1980-talet ett tjugotal förändringar (se ruta 2.1). De gjordes för att rätta till vissa negativa effekter, men ändrade inte antagningssystemet i grunden.

Under slutet av 1980-talet och början på 1990-talet skedde en viss utveckling mot ett mer flexibelt och mindre enhetligt system, först med den s.k. tillträdesutredningen (SOU 1985:57) som ledde fram till nya antagningsregler från 1991, och sedan i samband med 1993 års högskolereform. Men sedan 1997 har vi åter ett i många delar centralstyrt antagningssystem som i sina grunddrag påminner om 1977 års.

### 2.1.3 Den fåfänga jakten på det perfekta systemet

I anslutning till varje reform av antagningsreglerna brukar man betona det angelägna i att systemet inte förändras utan är stabilt och förutsägbart så att kommande års sökande vet vad som gäller. Trots detta finns det få regelsystem som ändrats så ofta som just antagningsreglerna. Det beror, menar vi, på svårigheterna att centralt och i förväg förutse alla tänkbara situationer och de konsekvenser som de fastställda reglerna får.

<sup>2</sup> Ett villkor var dock att man hade läst svenska och engelska i gymnasieskolan. För många utbildningar krävdes också att man läst vissa ämnen, som bara fanns på vissa gymnasielinjer.

Det finns flera paralleller mellan dagens situation och den som gällde efter 1977 års reform. Då hade det nya systemet knappt bör-jat tillämpas förrän det utsattes för en omfattande kritik, inte minst mot bakgrund av utfallet av den första antagningsomgången. Det visade sig att det hade blivit speciellt svårt för dem som kom direkt från gymnasieskolan att komma in på de mest attraktiva utbildningarna. För läkarutbildningen steg exempelvis medianåldern bland de antagna i ett slag från drygt 20 år till omkring 28 år (Kim & Simon 1978).

Även när 1997 års system tillämpades första gången uppstod diskussioner om antagningen och dess resultat. Först aktualiserades utfallet för de sökande som hade avlagt en internationell baccalaureat-examen (många gånger i Sverige). De hade, menade man, blivit missgynnade genom att de i betygssurvalet hade förts till den kvot som var avsedd för studenter med utländsk gymnasieutbildning. Först tillämpades rekvisitet *särskilda skäl* för att flera sökande med baccalaureat-examen skulle kunna antas. Senare ändrades reglerna så att alla sökande med utländska betyg fördes till gruppen med svenska sifferbetyg. Det var den första förändringen av de nya reglerna. När denna debatt avslutats uppstod en diskussion om systemet verkligen behandlade studenter med olika typer av betyg på ett rättvist sätt. Kritikerna menade att de som kom från den nya gymnasieskolan med bokstavs-betyg missgynnades i antagningen i förhållande till dem som hade läst i den gamla gymnasieskolan med sifferbetyg. På den punkten har det ännu inte gjorts några regeländringar, men diskussionen pågår.

## Ruta 2.1      Ändringar av tillträdesreglerna under perioden 1977 - 1985

Förändring	Beslut	Gäller fr. o. m.
<i>Behörighetsregler</i>		
– Krav kan föreskrivas på lägst betyget 3 i grupper av förkunskapsämnen	SFS 1979:857	ht 1980
– Krav kan föreskrivas på lägst betyget 3 i enskilda förkunskapsämnen	Prop. 1979/80:158	ht 1983
– Övre gräns för antagning till läkarlinjen 44 år	Prop. 1981/82:193	ht 1982
<i>Kvoteringsystemet</i>		
– Grupperna 1A och 2A utökas från 20 till 30 procent av platserna inom respektive kvotgrupp	Prop. 1979/80:158	vt 1981
– Ändrad antagningsordning för grupperna 1A och 1 respektive 2A och 2	(Prop. 1979/80:158) Beslut av UHÄ	vt 1981
– En tredjedel av platserna reserveras för sökande med högst tre år gamla betyg	Prop. 1980/81:184	ht 1982
– Sökande med avgångsbetyg från komvux får inte delta i urvalet bland sökande med högst tre år gamla betyg	Prop. 1980/81:184	ht 1984
– Sökande som inte antagits vid tre tillfällen trots högsta poäng får företräde, den s. k. "lottninggarantin"	Prop. 1980/81:184	ht 1981
– Sökande med utländsk förutbildning får samtidigt tillhöra utlänningsgruppen och övriga kvotgrupper	Prop. 1983/84:115	ht 1986
<i>Meritvärdering av betyg</i>		
– Kompletteringsbetyg kan sänka betygsmedelvärdet	Prop. 1979/80:158	ht 1984
– Betyg i ämnen som krävs för särskild behörighet får inte strykas vid medelvärdesberäkningen	Prop. 1979/80:158	ht 1984
<i>Meritvärdering av arbetslivserfarenhet</i>		
– Poäng ges inte för arbete som bedrivits parallellt med studier i gymnasieskolan	Prop. 1978/79:100	ht 1980
– Vårdarbete i den vårdades hem får tillgodoräknas	Prop. 1979/80:158	vt 1981
– Kravet på nio månaders sammanhängande arbete slopas	Prop. 1979/80:158	vt 1981
– Föreningslivserfarenheter tillgodoräknas inte	Prop. 1979/80:158	ht 1982
– Totalpoängen för arbetslivserfarenhet minskas från 2,0 till 1,7 motsvarande en minskning från fem till tre års heltidsarbete	Prop. 1979/80:158	ht 1982
<i>Ändrad tillämpning av behörighets- och urvalsreglerna</i>		
– Generell antagningsbegränsning införs	UbU 1978/79:31	ht 1979
– De generella tillträdesreglerna tillämpas även för förskollärlinjen, fritidspedagoglinjen och linjen för kost och närings ekonomi	Prop. 1976/77:76 Prop. 1977/78:100	ht 1980 ht 1980
– Urvalet till journalistlinjen görs i huvudsak enligt de generella reglerna	Prop. 1976/77:59	ht 1980
– De generella tillträdesreglerna tillämpas även för de medellånga vårdutbildningarna	Prop. 1978/79:197	ht 1982
– De generella tillträdesreglerna tillämpas även för barnavårds-lärlinjen, textillärlinjen, hushållslärlinjen samt bild-lärlinjen	Prop. 1981/82:100 Regeringsbeslut 1981-12-22	ht 1984
– Ändrad ordning för antagning av utomnordiska gäststuderande m. m.	Prop. 1983/84:115	ht 1985

Källa: SOU 1985:57

## 2.2 Så fungerar det svenska antagningssystemet

### 2.2.1 Två system i praktiken

Vad är det då för antagningssystem<sup>3</sup> som gäller för närvarande? Svaret är att vi i Sverige i dag egentligen har två helt olika system för antagning till högskolestudier utformade efter två skilda principer och två olika synsätt. Vid sidan av det ordinarie antagningssystemet, vilket är det huvudsakliga ämnet för denna rapport, finns ett annat system för antagning till det som brukar kallas konstnärlig utbildning, dvs. musikerutbildningar, skådespelarutbildningar etc.

Antagningen till de konstnärliga utbildningarna fungerar på ett för den sökande ganska naturligt sätt. Man anmäler sig till de utbildningar och högskolor där man vill studera. Högskolorna prövar därefter de sökandes förutsättningar för att klara just den sökta utbildningen. Detta sker genom olika prov (vid antagningen till musikerutbildningar får t.ex. alla sökande provspela en eller flera gånger för en jury) eller genom bedömning av insända arbetsprov (t.ex. vid ansökan till Konstfack och Konsthögskolan). Sedan antar man de sökande som man bedömer ha de bästa förutsättningarna att genomföra utbildningen.

Det finns problem även i ett sånt förfarande, men mot bakgrund av det stora sökandetrycket till dessa utbildningar måste man ändå säga att de är relativt små. Det är också mycket litet diskussion om urvalsmetoderna är rättvisa.

<sup>3</sup> Begreppet antagningssystem ges här en vid mening. Det innehåller inte bara själva processen från det att man lämnar in sin ansökan till det att man får besked om man kommer in eller ej (det som i fortsättningen kallas *antagningsprocessen*). I antagningssystemet räknar vi också in hela regelverket för antagningen, liksom de principer som styr detta, formerna för information om reglerna osv.



## Ruta 2.2 Vem bestämmer om antagningen?

**Riksdagen** slår fast i högskolelagen att högskolorna skall ta emot behöriga sökande som studenter så långt det är möjligt med hänsyn till kvaliteten. Dessutom anger riksdagens ramar för högskoleutbildningens dimensionering.

**Regeringen** beslutar om högskoleförordningen. Där finns ett kapitel som reglerar tillträdesfrågorna, bl.a. den grundläggande behörigheten och vilka urvalsgrunder som kan förekomma. Det finns även regler för hur gymnasiebetyg skall värderas.

**Högskoleverket** har bemyndigande av regeringen att ge ut föreskrifter bl. a. om de s.k. standardbehörigheterna och vad som menas med "särskilda skäl". Verket ansvarar också för Högskoleprovets utformning och organisation samt beslutar om möjligheterna att använda andra särskilda prov och att ställa andra krav än vad som ryms i en standardbehörighet.

**Enheten för pedagogiska mätningar** vid Umeå universitet konstruerar högskoleprovet och **Enheten för språk och litteratur** vid Institutionen för pedagogik och didaktik vid Göteborgs universitet konstruerar delprovet i engelsk läsförståelse (båda på uppdrag av Högskoleverket).

**Universitet och högskolor** är de faktiska antagningsmyndigheterna dvs. de som beslutar att genom antagningsbesked erbjuda den sökande en plats på en viss utbildning. I deras uppgift ligger att tolka och tillämpa de nationella reglerna. Särskilda antagningsenheter på varje högskola sköter i regel denna verksamhet inklusive genomförande av den antagning som sker lokalt.

**Verket för högskoleservice (VHS)** genomför på uppdrag antagningen till merparten av utbildningsprogrammen. VHS bedömer också olika förutbildningar och utarbetar i samråd med universitet och högskolor bedömningshandböcker för antagningen.

**Källa:** [www.hsv.se](http://www.hsv.se), [www.vhs.se](http://www.vhs.se)

I motsats till det individualiserade antagningsförfarandet till de konstnärliga utbildningarna står det system som tillämpas för det stora flertalet högskoleutbildningar i Sverige. Här sker antagningen på andra premisser. Det handlar om stora system och ett

komplikerat regelverk för bedömning av de sökandes *meriter*. Det innebär i sin tur att antagningen bygger på vad de sökande har gjort *tidigare* och inte på en bedömning av vad de kan väntas prestera *i framtiden* i form av framgångsrika studier m.m.

Efter att det mesta som rör utbildningens innehåll och organisation delegerats till högskolorna att bestämma om, kvarstår antagningen som det mest centralreglerade området i den svenska högskolan. Även om antagningssystemet i stora delar är centralt reglerat är ändå många olika aktörer inblandade i de beslut som formar det slutliga antagningsförfarandet (se ruta 2.2).

### 2.2.2 Behörighet och urval

Antagningen görs i två steg. Först avgörs om den sökande uppfyller kraven på *behörighet*, dvs. de krav på förkunskaper som gäller för den sökta utbildningen. Därefter görs ett *urval* bland dem som är behöriga i de fall platsantalet inte räcker för att anta alla sökande.

Behörighetskraven gäller nästan alltid förkunskaper. De varierar från utbildning till utbildning och uttrycks i regel som krav på betyg eller kunskaper från vissa utbildningar eller kurser i gymnasieskolan eller inom högskolesystemet. Men även den som på annat sätt skaffat sig motsvarande kunskaper är enligt Högskoleförordningen behörig till den utbildning det gäller.<sup>4</sup>

Behörighetskraven till en utbildning innehåller två delar. För det första måste man ha *grundläggande behörighet*. Den kan fås på flera sätt. Antingen har man lägst godkänt betyg på minst 90 procent av kurspoängen på ett gymnasieprogram eller också har man fyllt 25 år och har arbetat minst fyra år och har dessutom vissa kunskaper i engelska och svenska (25:4-regeln).

Utöver grundläggande behörighet krävs i de flesta fall *särskild behörighet* för att komma in på en speciell högskoleutbildning. Den

<sup>4</sup> .Metoderna att bedöma ”motsvarande kompetens” är dock än så länge utvecklade i Sverige och i realiteten måste man visa upp gymnasiebetyg (ofta på specifika kurser) för att bli behörig till en viss utbildning.

utgörs i de flesta fall av krav på att man har läst vissa specificerade gymnasiekurser (med godkänt resultat).

I de flesta andra europeiska länder finns en avgångsexamen från gymnasiet (baccalaureat, Abitur osv.), som inte bara ger behörighet utan även *tillträde* till en stor del av den högre utbildningen i respektive land. Om den planerade svenska gymnasieexamen kommer att vara kopplad till behörigheten för högskolestudier är ännu oklart.

Till skillnad från förhållandet i de flesta andra länder ger den svenska behörigheten inte *rätt* att börja högskolestudier. I Högskolelagen stadgas visserligen att högskolorna skall ta emot alla behöriga sökande ”så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet”. I praktiken är dock tillträdet spärrat till nästan alla utbildningar och konkurrensen är dessutom hård i många fall.<sup>5</sup> För den som är behörig till en viss utbildning gäller det därför att även klara *urvalet* till utbildningen i fråga.

Inför urvalet rangordnas de sökande dels i förhållande till genomsnittsbetyget i gymnasiet, dels i förhållande till det bästa resultat som man uppnått på högskoleprovet (se nedan). De som kommer först i någon av dessa rangordningar får börja på den aktuella utbildningen<sup>6</sup>.

Karaktäristiskt för det svenska systemet är att inriktningen av den utbildning som man söker inte har någon betydelse för rangordningen av de sökande. Ordningen i utbildningskön är densamma vare sig man söker till exempelvis civilingenjörsutbildning eller socionomutbildning.

<sup>5</sup> Att tillträdet är spärrat innebär att platsantalet i förväg är begränsat. Det behöver inte betyda att det i slutänden råder konkurrens om platserna.

<sup>6</sup> Det förekommer också vid antagningen till vissa utbildningar att man väljer ut en del av studenterna efter andra prov, intervjuer m.m. Se även avsnitt 2.4

### 2.2.3 Högskoleprovet

Högskoleprovet som ges två gånger om året är ett prov som avser att mäta något som kan kallas för *allmän studiefärdighet*. Alla som anmäler sig i tid får delta i högskoleprovet. Det har, trots sitt namn, ingenting med behörigheten för högskolestudier att göra. Provresultatet används bara när man måste göra ett urval, dvs. om man inte kan anta alla behöriga sökande till en utbildning. Då görs urval till en del av platserna efter ”normerade högskoleprovspoäng” (vilket betyder att poängen har gjorts jämförbara mellan olika provomgångar).

### 2.2.4 Antagningsprocessen

Hela antagningsprocessen sker enligt formaliserade bestämmelser där den sökande förväntas ha gjort en klar prioritering mellan sina sökalternativ. Högskolorna har att hantera antagningsprocessen enligt fastställda och enhetliga regler.

Själva antagningsprocessen är långt utdragen i tiden. Den som vill komma in på höstterminens program eller kurser måste lämna in sin ansökan senast den 15 april. Resultaten från urvalet i den första antagningsomgången kommer i mitten av juli. Efter det att de sökande svarat på dessa görs oftast ett andra urval, vars resultat är färdigt i augusti. Men även den som vid denna tidpunkt inte har kommit in på någon utbildning har möjlighet att komma in på någon av de reservplatser som successivt blir lediga när personer som kommit in tackat nej av olika skäl. Först fram emot mitten av september kan man betrakta antagningen som avslutad.

Under de senaste åren har något mer än en tredjedel av de sökande som tidigare inte läst i högskolan kommit in på och påbörjat någon högskoleutbildning (SCB 1999). De som inte kommit in har möjlighet att komma igen med en förnyad ansökan vid nästa antagningstillfälle, vilket också en stor del gör. I bästa fall har de då lyckats skaffa sig bättre meriter, eller också har de sänkt sina an-

bitioner och söker till utbildningar som det är lättare att komma in på. Studier både i Sverige och i andra länder visar att den som en gång beslutat sig för att söka till högskoleutbildning sällan ger upp utan kommer tillbaka som sökande på ett eller annat sätt (Sandberg 1996, Kim 1998).

Det är inte bara personer som vill *börja* högskolestudier som söker. En majoritet av de sökande (ca 60 procent) går redan eller har tidigare gått i högskolan (SCB 1999). De söker för att de vill byta utbildning eller för att de vill komplettera en tidigare högskoleutbildning. Många måste också söka för att kunna läsa vidare nästa termin. Det gäller framför allt på det samhällsvetenskapliga och det humanistiska området, där många studenter bara antas till studier en termin i taget.

## 2.3 En internationell utblick

### 2.3.1 Alla länder har olika tillträdesregler

De försök som gjorts att beskriva tillträdessystemen i olika länder slutar i regel med konstaterandet att det finns minst lika många sätt att anta studenter som det finns länder. En sammanställning av situationen i olika europeiska länder redovisas i ruta 2.3.

Inom varje land finns i allmänhet en blandning av olika antagningsförfaranden beroende på att tillträdeskraven och konkurrensen om platserna varierar mellan olika utbildningar och läroanstalter. Att anta sina egna studenter anses dessutom på många håll tillhöra det som varje universitet och högskola själv bör bestämma om.

Vissa grundläggande drag är ändå gemensamma. I alla europeiska länder gäller som allmänt behörighetskrav slutförd 12–13-årig skolutbildning. Konstruktionen av gymnasieskolan blir därför i praktiken ofta styrande för tillträdet till vidare studier. I några länder är det skillnad på tillträdeskraven till utbildning på universitetsnivå och annan eftergymnasial utbildning.

På vissa håll räcker det att uppfylla behörighetskraven för att få en studieplats. I en rad länder på kontinenten (t.ex. i Österrike, Belgien, Frankrike och Tyskland) gäller att alla med gymnasieexamen har fritt tillträde till merparten av universitetens utbud. I andra länder krävs dessutom betyg i speciella ämnen eller en viss betygsnivå för att komma in (t.ex. i England). I några länder grundas antagningen på nationella (Spanien) eller lokala (Finland) inträdesprov.

### Ruta 2.3 Tillträde till högre studier i olika europeiska länder

	Tillträdes(behörighets)krav			Numerus clausus (spärr)		
	Enbart gymnasieb ehörighet	+ särskilda behörighets krav	Inträdes prov	Fritt tillträde	Spärr till vissa utbildningar	Spärr till de flesta/alla utbildningar
Österrike		x	(x)		x	
Belgien (fr)		x		x		
Belgien (fl)		x	(x)	x		
Tyskland		x			x	
Danmark		x			x	
Spanien			x		x	
Grekland	x		x			x*
Frankrike		x	(x)		x	
Finland			x			x
Italien	x				x	
Irland		x		x		
Nederländerna		x			x	
Norge		x				x
Portugal	x			x		
Sverige		x				x
Storbritannien		x			x	

\*ett mer flexibelt antagningssystem är under införande

**Källa:** Learning Structures in Higher Education in the EU/EEA Countries. 1999

I de flesta länder finns vissa eftertraktade utbildningar till vilka det råder stor konkurrens om platserna. Här varierar urvalsmetoderna kraftigt beroende på vilken utbildning och vilken läroanstalt det gäller. Det förekommer kunskaps- och färdighetsprov av olika slag anpassade till den utbildning eller den grupp av utbildningar som det gäller. Man kan även använda betygen från gymnasiesko-

lan, ibland med högre vikt för ämnen som är särskilt viktiga för den sökta utbildningen. I många länder finns dessutom speciella regler för vuxenstuderande som vill läsa på högskolan.

I det mycket diversifierade högskolesystemet i USA har i princip varje universitet sina egna antagningsregler. Gemensamt för många är dock att urvalet av studenter bygger på en individuell bedömning och en sammanvägning av en rad olika uppgifter om de sökande. Det kan gälla både studieresultat och andra meriter från High School, resultaten från olika test, rekommendationsbrev från lärare och bakgrundsförhållanden i övrigt. Som ett exempel ges i ruta 2.4, en beskrivning av principerna för antagningen till olika campus vid University of California.

**Ruta 2.4      Antagningen vid University of California**

*University of California* (UC) som styrs av (del)staten California består av ett stort antal campus. I den "Masterplan" som gäller för den högre utbildningen i staten har UC som uppgift att svara för utbildningen av den bästa åttondelen av Californiens "high school graduates". För att antas till något av universitetets campus krävs att man är eligible, vilket betyder bl.a. att man har vissa kurser i sin slutexamen från High-School. Dessutom finns vad vi skulle kalla urvalsregler, som kan variera mellan olika campus. För hela universitetet gäller dock inför antagningen höstterminen 2 000 gemensamma riktlinjer, dels för Freshman Applicants, dvs. sökande som inte tidigare läst vid college eller universitet, dels för Advanced Standing Applicants som vill flytta över från ett annat universitet eller college. För den första gruppen beskrivs reglerna på följande sätt i UC:s informationsmaterial.

*Admission Guidelines*

To be eligible for admission, applicants must meet the University's undergraduate admission requirements. The following guidelines provide the framework within which the campuses establish procedures for selecting applicants when the number of eligible applicants exceeds the places available.

Each campus, in consultation with the Office of the President, develops enrollment targets that specify the number of new freshman and advanced standing students expected to enroll. Campuses that receive more applications than the number required to meet their enrollment target admit students using the criteria described below.

*Freshman Applicants**Criteria to Select 50 to 75 percent of the Admitted Freshmen*

At least 50 percent but not more than 75 percent of the freshmen admitted by each campus will be selected on the basis of the criteria described below, which are designed to assess academic achievement and promise. Depending upon campus-specific goals and needs, individual campuses may use some or all of the criteria.



- Academic grade point average (GPA) calculated on all academic courses completed in the subject areas specified by the University's eligibility requirements (the "a-f" subjects), including additional points for completion of University certified honors courses (see fourth bullet below). It is recommended that the maximum value allowed for the GPA shall be 4.0.
- Scores on the following tests: the Scholastic Assessment Test I or the American College Test, and the College Board Scholastic Assessment Test II: Subject Tests.
- The number, content of and performance in courses completed in academic subjects beyond the minimum specified by the University's eligibility requirements.
- The number of and performance in University-approved honors courses, College Board Advanced Placement courses, International Baccalaureate Higher Level courses, and transferable college courses completed. It is recommended that caution be exercised in order not to assign excessive weight to these courses, especially if considerable weight already has been given in the context of the first criterion. Additionally, in recognition of existing differences in availability of these courses among high schools, it is recommended that reviewers assess completion of this coursework against the availability of these courses at the applicant's secondary school.
- The quality of the senior year program, as measured by the type and number of academic courses (see third and fourth bullets above) in progress or planned.
- The quality of academic performance relative to the educational opportunities available in the applicant's secondary school.
- Outstanding performance in one or more specific academic subject areas.
- Outstanding work in one or more special projects in any academic field of study.
- Recent, marked improvement in academic performance, as demonstrated by academic grade point average and quality of coursework (see third and fourth bullets above) completed and in progress, with particular attention given to the last two years of high school.

*Criteria to Select Remaining 25 to 50 percent of the Admitted Freshmen*

The remaining percentage of freshmen – not including those admitted by exception – will be selected on the basis of the criteria described previously plus the additional criteria described below. These criteria are designed to further assess an applicant's academic potential and promise,

as well as potential to contribute to the educational environment and intellectual vitality of the campus. They provide evidence of personal traits, accomplishments, and experiences that show an applicant's promise to be a valuable contributor to the educational enterprise.

- Special talents, achievements, and awards in a particular field, such as in the visual and performing arts or in athletic endeavors; special skills, such as demonstrated written and oral proficiency in other languages; special interests, such as intensive study and exploration of other cultures; or experiences that demonstrate unusual promise for leadership, such as significant community service or significant participation in student government; or other significant experiences or achievements that demonstrate the applicant's promise for contributing to the intellectual vitality of a campus.
- Completion of special projects undertaken either in the context of the high school curriculum or in conjunction with special school events, projects or programs cosponsored by the school, community organizations, postsecondary educational institutions, other agencies, or private firms, that offer significant evidence of an applicant's special effort and determination or that may indicate special suitability to an academic program on a specific campus.
- Academic accomplishments in light of the applicant's life experiences and special circumstances. These experiences and circumstances may include, but are not limited to, disabilities, low family income, first generation to attend college, need to work, disadvantaged social or educational environment, difficult personal and family situations or circumstances, refugee status, or veteran status.
- Location of the applicant's secondary school and residence. These factors shall be considered to provide for geographic diversity in the student population and also to account for the wide variety of educational environments existing in California.

**Källa:** Introducing the University, University of California 1999

### 2.3.2 Det svenska antagningssystemet är extremt enhetligt

Även om det inte finns någon klar och entydig bild att jämföra med, kan man ändå hävda att det svenska antagningssystemet är unikt i flera avseenden. Det avviker framför allt genom att

- samma antagningsregler tillämpas på i stort sett all högskoleutbildning,
- antagningen till nästan alla utbildningar sker utan individuell bedömning av den sökande,
- antagningen baseras endast på två mått, medelbetyget från gymnasieskolan och resultatet på ett allmänt studielämplighetstest,
- detta studielämplighetstest, högskoleprovet, används som självständigt urvalsinstrument utan att kombineras med annat bedömningsunderlag,
- intaget till all högskoleutbildning är spärrat.

I det svenska antagningssystemet är det bara behörighetskraven som varierar mellan olika utbildningar. Vid urvalet gäller med några få undantag samma antagningsregler. Numera omfattar det enhetliga regelsystemet inte bara sammanhållna studieprogram utan även alla fristående kurser avsedda för dem som skall börja i högskolan.

Förhållandet att samma regler tillämpas på i princip all högskoleutbildning oavsett studiernas inriktning och omfattning har vi inte funnit i något annat land. Alla svenska utredningar och arbetsgrupper som genom åren arbetat med antagningsproblematiken har också kommit till slutsatsen att systemet borde mjukas upp och diversifieras. Vissa försök har också gjorts från tid till annan. Men i dag dominerar kravet på enhetlighet. Visserligen finns formella möjligheter att på försök tillämpa andra urvalsmetoder än de generellt föreskrivna. Det får dock endast ske efter ansökan och särskilt tillstånd av Högskoleverket, som tillämpar en förhållandevis restriktiv linje. Även om dessa försök givit möjlighet att utveckla nya urvalsmetoder (framför allt till läkarutbildningen) har de hit-tills haft en mycket begränsad omfattning totalt sett.

Enhetligheten i antagningsförfarandet och regelsystemet beror sannolikt på att det politiska intresset för antagningsfrågorna varit starkt i Sverige. Detaljerade antagningsregler som bestäms på politisk nivå måste, bl.a. av praktiska skäl, bli enhetliga. Ända sedan

1977 års högskolereform, där tillträdesreglerna sågs som ett viktigt instrument för att åstadkomma den sammanhållna och enhetliga svenska högskolan och jämna ut klasskillnaderna i rekryteringen till högre studier, har antagningsreglerna betraktats som en viktig utbildningspolitisk fråga. Så är det inte i andra länder. Förkunskapskrav och urvalsmetoder överläts där i regel på de enskilda universiteten och högskolorna inom ramen för mer allmänt hållna riktlinjer.

Att det sker en teknisk samordning av antagningen är däremot inte unikt internationellt sett. Så sker i allt fler länder för olika högskolor eller utbildningar och är en följd av att man utnyttjar datatekniken för att effektivisera processen. Det unika med den svenska modellen är att antagningen sker automatiskt utan några inslag av individuella bedömningar. Den svenska antagningen är också helt frikopplad från både vägledning i samband med utbildningsvalet och introduktionen i själva utbildningen. Även om man i andra länder utnyttjar datatekniken för att hämta in och registrera ansökningar och även för att ge besked i slutändan så kopplas läroanstalterna i regel in och sköter stora delar av processen däremellan.

Det svenska antagningsförfarandet skiljer sig från liknande i andra länder även genom att man inte skiljer mellan sökande som vill börja en grundläggande högskoleutbildning och sökande som vill läsa i fort- och vidareutbildningssyfte. Som jämförelse kan nämnas att det både i Finland och Danmark finns s.k. öppna universitet för vuxenstudier med speciella antagningsregler vid sidan av det ordinarie utbudet.

Även studerande som läser kurs för kurs och måste söka om varje läsår eller termin inordnas i samma antagningssystem som de som söker med syfte att "komma in" på högskolan. Denna sammanblandning av olika sökandekategorier gör det omöjligt att planera och prioritera mellan olika utbildningsbehov.

Ytterligare en faktor som skiljer vårt svenska antagningssystem från de flesta andra länder är totalspärren till all eftergymnasial utbildning. Att bli *högskolebehörig* ger i Sverige inte rätt till högskolestudier, bara möjligheten att *söka* i konkurrens med andra. Som framgår av det föregående är Sverige ett av få EU-länder

som tillämpar numerus clausus, dvs. en begränsning av antalet utbildningsplatser över hela högskoleområdet. De nordiska länderna har också i praktiken spärr till i stort sett all högskoleutbildning. I de flesta andra europeiska länder gäller däremot det system som vi hade tidigare, där en slutförd studentexamen eller motsvarande ger tillträde till universitetsstudier i någon form. Dimensioneringen av universitetsutbildningen bestäms där av utflödet från gymnasie-skolan, som samtidigt fungerar som gallring inför fortsatta studier.

I Sverige gjorde avskaffandet av studentexamen som tillträdeskrav och ambitionen att vidga rekryteringsbasen det nödvändigt att införa totalspärr till all högre utbildning i slutet på sjuttioalet. Men i dag är andelen av en årskull som når högskolebehörighet i Sverige (drygt 60 procent) inte högre än den andel som i många andra europeiska länder får en gymnasieexamen som ger rätt till universitetsstudier.

Ytterligare ett särdrag i det svenska systemet är det generella bruket av högskoleprovet som självständigt urvalsinstrument till en viss del av platserna i all högskoleutbildning (utom konstnärlig utbildning). Provet är ett s.k. allmänt studiefärdighetsprov ursprungligen inspirerat av det amerikanska SAT (The Scholastic Assessment Test). Sådana test används emellertid nästan aldrig i andra länder som ensamt urvalskriterium. En allmän uppfattning är att SAT måste kombineras med andra mer specifika urvalsinstrument, individuell bedömning eller bara utnyttjas för en första gallring bland de sökande. SAT används numera framför allt för att avgöra den allmänna kunskapsnivån hos olika studerandegrupper (Stage 1996).

Även i andra länder förekommer det olika former av test och prov vid antagning till högre studier, men allmänt bruk av *generella* studiefärdighetsprov har vi inte kunnat finna någon annan stans än i Sverige - framför allt inte som ensamt urvalskriterium.

### 2.3.3 Antagningsprinciperna förändras i många länder

Utvecklingen mot massutbildning och livslångt lärande har under senare tid gjort att tillträdesreglerna kommit i fokus för högskolepolitiken i många länder. Förändringar är på gång på många håll. De syftar till att

- bereda en större andel av ungdomskullarna tillträde till högskolestudier, utan väntetider och irrationella krokvägar och därigenom effektivisera platsutnyttjandet i hela utbildningssystemet,
- ta tillvara de sökandes reella kompetens och genom flexibla regler göra övergången lättare mellan olika utbildningssystem och mellan yrkesliv och utbildning,
- harmonisera tillträdesregler och underlätta den internationella rörligheten.

Några exempel från jämförbara länder kan illustrera detta. I *Norge* har man nyligen infört ett antagningssystem som påminner om det svenska. Men redan nu diskuteras en "kompetensreform" som skulle innebära ett principiellt avsteg från denna centralstyrda modell. "Kompetensreformen tar utgångspunkt i en ny politisk holdning i samfunnet som i større grad legger vikt på behovet for flexibilitet, livslang læring og opptak på et mer variert utradisjonelt grunnlag." (NOU 1999:17) Det nuvarande systemet anses begränsa läroanstalternas möjligheter att anpassa utbildningsutbudet efter samhällsutvecklingen och de krav som individ, samhälle och arbetsmarknad ställer. Lagändringen skulle innebära att det blev möjligt för universitet och högskolor att anta studenter på grundval av enbart yrkespraktik, eventuellt i kombination med utbildning. Det skulle också bli möjligt att tillgodoräkna sig sådana erfarenheter för att avkorta själva studieförloppet. Bedömningen skall göras individuellt och av den berörda utbildningsinstitutionen även om

”samordna opptak” även i fortsättningen kan ta emot och registrera ansökningarna.

I Norge har man dessutom beslutat införa en ”primærvitnemålskvot” reserverad för ungdomar upp till 21 års ålder, som skall omfatta 40 procent av platserna i alla högskoleutbildningar. Där skall urvalet ske enbart på grund av ursprungliga betygsmeriter från gymnasieskolan inklusive relevanta fördjupningsstudier, allt för att undvika onödiga kompletteringar och väntetider. Debatten kring gällande antagningsregler påminner i övrigt starkt om de svenska, med den skillnaden att Norges Studentunion (motsvarande SFS i Sverige) klart uttalat sig för mer diversifierade regler anpassade efter olika utbildningars krav ”med ulik vekt på rent faglige krav, intervjuer og praxis”.

I *Danmark* har man länge haft ett system med ”koordinerad tillmelding” som ser till att ingen antas till mer än en plats. Detta görs utan att inkräkta på de enskilda högskolornas rätt att själva besluta om antagning av sina studenter. Urvalet sker i två kvotgrupper, en för sökande med studentbetyg där urvalet sker efter betygspoäng, och en för övriga sökande (inklusive dem som inte kommit in i första kvoten). I den sistnämnda kvotgruppen sker urvalet efter individuell bedömning med metoder som är anpassade till de olika utbildningarnas krav.

Folketinget har nyligen beslutat att successivt över tre år öka den första kvotgruppens storlek för att bereda fler ungdomar möjlighet att läsa vidare direkt. Om man väljer att studera, arbeta eller resa efter skolans slut skall bero på vad man själv vill och inte styras av poängsamling för att komma in på en högskoleutbildning. Det skall inte vara antagningssystemet i sig som får ungdomar att skjuta upp sina högskolestudier, har utbildningsministern sagt. Samtidigt finns tecken på att det danska tillträdessystemet blir alltmer flexibelt. Exempelvis antas från i år ”papierløse” flyktingar efter individuell prövning till civilingenjörsutbildning vid Aalborgs universitet.

I *Nederländerna* har man beslutat att ändra antagningsreglerna till utbildningar med begränsat intag. Urvalet kommer att ske i tre steg. Först kommer studenter med över 8 i genomsnittsbetyg (på en tiogradig skala) att väljas ut. Övriga sökande överförs sedan till ett

decentraliserat antagningsförfarande som sköts av respektive läroanstalt och där man lokalt beslutar om urvalet till en tredjedel av platserna. Resten fördelas genom ett slags viktad lottning där betyget avgör viktens storlek ("weighted selection by lot").

## 2.4 Andra tänkbara urvalsmetoder

En fråga i detta sammanhang är vilka alternativ och förändringar i antagningen som skulle kunna aktualiseras i den svenska högskolan. Kan man tänka sig antagning och urval efter andra principer och med andra urvalsinstrument än dagens? Vi kommer tillbaka till detta i slutkapitlet, men det finns skäl att redan här beröra några tänkbara alternativ.

I dagens antagningsbestämmelser finns, som redan nämnts, en öppning för att under vissa villkor använda "andra särskilda prov" vid urvalet. Sådana prov har bara fått förekomma om utbildningen förbereder för yrkesområden som ställer krav på vissa personliga egenskaper eller särskild kompetens. De skall dessutom godkännas av Högskoleverket. Reglerna för särskilda prov har hittills använts framför allt vid urval till läkarutbildning och andra vårdutbildning-arsamt till vissa lärarutbildningar.

Sedan början av 1990-talet antas en del (två tredjedelar respektive hälften) av de studerande på läkarlinjen vid Karolinska Institutet och universitetet i Linköping genom prov och intervjuer.<sup>7</sup> Avsikten är att motivation och lämplighet skall väga tyngre i urvalet än tidigare prestationer i form av skolbetyg och generella prov. Antagningen sker stegvis på ungefär samma sätt även om tillvägagångssättet varierar något. Urvalet börjar med en gallring efter kognitiva färdigheter som mäts med betyg och/eller högskoleprov. I nästa steg granskas studiemotivation och språklig färdighet genom skriftliga prov (levnadsbeskrivning, motivering till varför man vill gå läkarutbildningen etc.). I ett tredje steg bedöms personligheten i förhållande till utbildningens och yrkets speciella krav. Det sker

<sup>7</sup> Även universitetet i Göteborg tillämpar sedan några år ett liknande antagningsförfarande.



genom intervjuer och ibland psykometriska test, där både lärare/läkare och psykologisk expertis medverkar. Hela antagningsförfarandet blir omfattande och kräver stort personellt och ekonomiskt engagemang från dem som svarar för utbildningen.

Resultatet av den särskilda läkarantagningen har följts upp och jämförts med den ordinarie antagningen.<sup>8</sup> Erfarenheterna är genomgående mycket goda. Ganska snart konstaterades att de studenter som antagits genom särskilda prov hade bättre motivation och redovisade färre avhopp från studierna. Deras studieresultat på den teoretiska delen av utbildningen var lika bra som för de studenter som antagits den ordinarie vägen, trots att deras gymnasiebetyg i genomsnitt var lägre. Studenterna själva hade nästan enbart positiva kommentarer till verksamheten. Utvärderingen har fortsatt och nyligen redovisades resultat som visar att de studenter som antagits genom särskilda prov av lärarna bedömdes som bättre under den kliniska delen av utbildningen än övriga antagna (Ritzén m.fl. 1999). Den typ av prov och intervjuer som använts vid uttagningen har således lyckats väl med att förutsäga sådana egenskaper som bedöms viktiga i det kliniska arbetet. Samma tendenser redovisas i en motsvarande uppföljning av antagningen till tandläkarutbildningen vid KI, som sedan 1993 tillämpat ett liknande urvalssystem som läkarutbildningen (Röding 2000).

Under senare tid har de formella möjligheterna att använda nya urvalsmetoder vidgats. Om det finns särskilda skäl kan en högskola numera få tillstånd att använda andra urvalskriterier än högskoleprov och betyg. Undantaget gäller dock bara för bestämda antagningstillfällen. I och med denna regeländring finns ändå en formell öppning för andra utbildningar än de ovan nämnda att pröva nya urvalsmetoder.

Intervjuer och uppsatser är dock inte det enda eller ens det mest lämpliga alternativet för alla utbildningar. Internationella jämförelser ger en bred provkarta på olika metoder (utöver varianten fritt tillträde). Framför allt förekommer ofta olika former av *kun-*

<sup>8</sup> Utförliga redovisningar av försöken med särskilda prov vid antagning till läkarutbildningen vid KI och universitetet i Linköping finns i *Läkartidningen* nr 12 1997 och nr 36 1999.

*skapsprov* i andra länder, något som sällan diskuteras i Sverige. (Sådana fanns dock tidigare, bl.a. språkfärdighetsprov vid urval till språkstudier, men de är inte längre tillåtna.)

En möjlighet vore att högskolor med samma typ av utbildning gick samman och ordnade gemensamma intagningsprov. Så gör man exempelvis till diplomingenjörsutbildningarna i Finland. Under sammanlagt två dagar anordnas gemensamma inträdesprov i matematik, fysik och kemi på olika platser i landet. Proven bygger på de kunskaper som ingår i gymnasiet kurser. För varje sökande vägs resultatet på två av proven (de med bäst resultat) ihop med avgångs- och studentbetygen enligt en formel som är gemensam för alla berörda läroanstalter. Detta ger underlag för urvalet till större delen av utbildningsplatserna på diplomingenjörsutbildningarna. Ett sådant förfarande är tänkbart även för olika utbildningar i Sverige, lokalt vid varje högskola eller gemensamt på samma sätt som i det finska exemplet.

Intresset för att pröva alternativ till de traditionella antagningsmetoderna ökar för närvarande. Sveriges universitets- och högskoleförbund, som representerar samtliga universitets och högskolektorer i landet, har gått in med en skrivelse till regeringen och föreslagit att högskolorna skall få möjlighet att fördela 15–30 procent av antagningsplatserna efter regler som bestäms lokalt och som anpassas till den utbildning det gäller (SUHF 1999). Förslaget har även presenterats i en artikel på DN Debatt (DN 1999-12-06). De motiv som där anförs är framför allt att nuvarande antagningsregler med betyg och kvotgrupper inte har fått åsyftat resultat när det gäller att minska den sociala snedrekryteringen. Förbundet anser vidare att antagningsreglerna bidrar till alltför stor likformighet i studentgruppen och att många sökande med intressanta meriter och speciella erfarenheter utestängs från önskade högskolestudier. Detta får negativa följder för yrkeslivet och samhällslivet i stort. Förbundet beklagar också att utvecklingen av antagningsprov och andra alternativa urvalsinstrument till stor del avstannat, som en följd av den ökade centralregleringen.

## 3 Utgångspunkter och metod

### 3.1 Tidigare studier

#### 3.1.1 Rekrytering till högre utbildning

Undersökningar av rekryteringen till högre studier har genomförts med viss regelbundenhet inom ramen för det svenska utredningsväsendet, alltsedan 1930-talets beskrivningar av rekryteringsmönstret till läroverk och universitet och 1950-talets analyser av den s.k. begåvningsreserven till dagens bearbetningar av stora longitudinella datamaterial. Härnqvist (1996), som svarat för en stor del av denna forskning, medger att han ”i stort sett gjort om samma undersökning vart tionde år” men också att ”skälen för att göra sådana tycks vara eviga följeslagare trots alla utbildningsreformer”. Dessa undersökningar på makronivå har i stor utsträckning koncentrerats på den sociala bakgrundens betydelse i förhållande till andra bakgrundsfaktorer.

Det senaste bidraget i denna genre är utredningen om den sociala snedrekryteringen till högre studier (Erikson & Jonsson 1993), som också sammanfattar kunskapen om de sociala faktorernas betydelse för utbildningsvalet. Det slås fast att gallringen till högre studier är ett dynamiskt förlopp, som sträcker sig över hela utbildningssystemet. I takt med utbyggnaden av det obligatoriska skolväsendet har den sociala snedrekryteringen förskjutits uppåt i utbildningssystemet. Sambandet mellan social bakgrund och utbildningsnivå förmedlas till en del av tidigare skolprestationer, till en

del av andra faktorer där bl.a. hembakgrunden spelar in, särskilt för valet av längre högskoleutbildningar (Härnqvist 1993). Forskningen på detta område har också visat att en stor del av den påverkan som uppväxtförhållanden har på utbildningskarriären sker indirekt via attityd- och kulturpåverkan.

Under senare tid har en rad mer specifika frågeställningar analyserats som t.ex. orsakerna till att elever med goda studieförutsättningar inte läser vidare på högskolan (Hammarström 1996) och studiemedelssystemets effekter på rekryteringen (Reuterberg & Svensson 1992). I dessa studier relateras det man kallar utbildningsvalet till vissa strukturella förhållanden, men ingenstans problematiseras förhållandet att det inte bara sker ett *val* utan att det också sker ett *urval* till högre utbildning.

Forskningen på området spänner över en rad olika discipliner och problemet har analyserats på individnivå, institutionsnivå och samhällsnivå.<sup>9</sup> Det har genom åren också presenterats olika teorier för hur både samhällsförhållanden och individers egenskaper och uppväxtförhållanden påverkar deras deltagande i högre utbildning. Eftersom antagningssystemet sällan beaktas ger varken de teoretiska eller empiriska resultaten någon större vägledning i fråga om just tillträdesreglernas effekter på studeranderekryteringen. Själva antagningsprocessen har förblivit något av en "svart låda" i forskningen om rekrytering till högre studier.

### 3.1.2 Antagningen till högskolan

Den internationella forskningen kring urval till högre studier har framför allt analyserat sambandet mellan urvalskriterier och framgång i högre studier, s.k. prognosstudier. Analyserna har gällt de mättekniska aspekterna och den prediktiva validiteten hos olika urvalsinstrument. Slutsatserna är knappast entydiga.

I Sverige är det främst högskoleprovet som stått i fokus för intresset. Enheten för pedagogiska mätningar vid Umeå universitet, som svarar för provets konstruktion, har bl.a. analyserat könsskill-

<sup>9</sup> För en översikt över genomförda studier på detta område se Kim (1998).

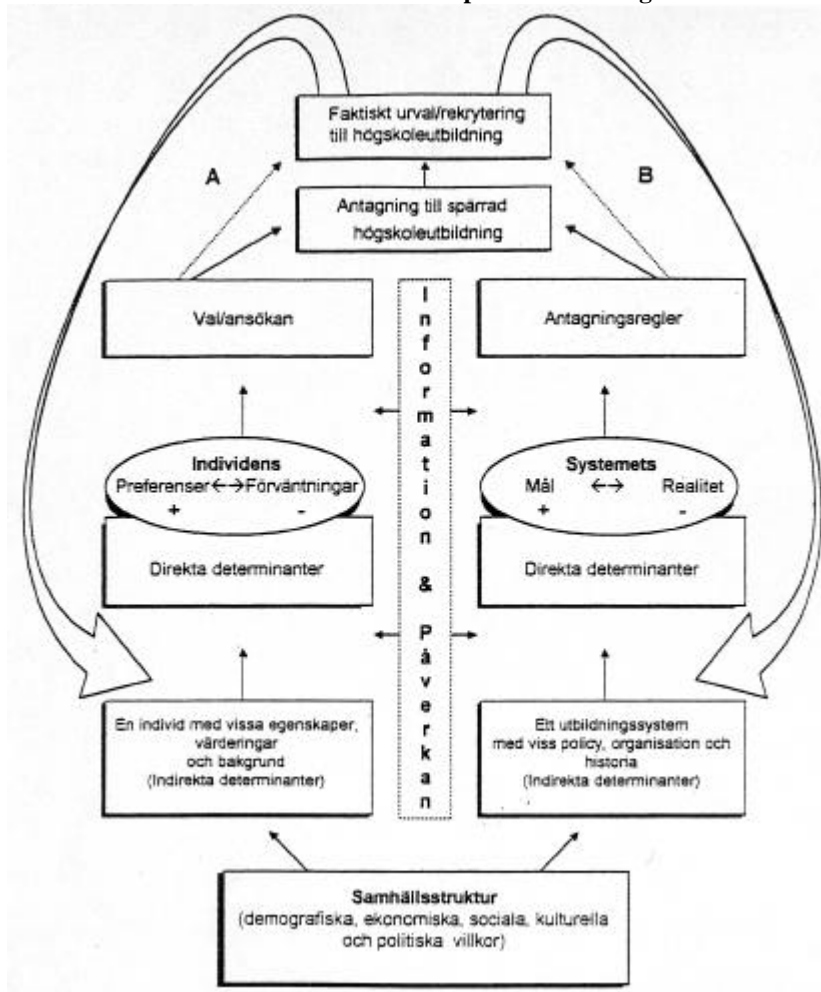
nader i provresultat, effekter av upprepat provdeltagande och deltagarnas synpunkter på proven och deras relevans (Andersson 1999b). Provets mätgenskaper har studerats ingående av en forskargrupp vid pedagogiska institutionen i Göteborg (Gustafsson 1995). I båda fallen är infallsvinkeln högskoleprovet och dess effekter, inte antagningssystemet i sin helhet.

Antagningsprocessen och dess resultat har i första hand intresserat administratörer och ansvariga för antagningssystemet. Resultat av löpande uppföljning och vissa specialundersökningar återfinns i rapporter från de olika antagningsmyndigheterna. I samband med uppföljningen av 1977 års högskolereform gjordes en särskild utvärdering av tillträdesreformens effekter. Den sträckte sig en bit in på 1980-talet och hade ambitionen att sätta in antagningsproblematiken i ett större sammanhang (Kim 1979, 1983). Analysen har senare förts vidare och redovisats i form av en akademisk avhandling (Kim 1998). De slutsatser som dras där är en av utgångspunkterna för denna rapport.

### 3.1.3 En fråga om både val och urval

Vår utgångspunkt är, med hänvisning till den refererade avhandlingen, att rekryteringen till högre studier måste analyseras och diskuteras i både individ- och samhällsperspektiv och att själva antagningen till högskolestudier måste betraktas som resultatet av ett samspel mellan individens "val" och antagningssystemets "urval". Oftast har man bara sett problemet ur den ena synvinkeln. Forskare som studerat den sociala selektionen till högre studier har sett det som en fråga om *utbildningsval*, medan de som arbetar med antagningsproblematiken har sett det som en fråga om *urval* eller rangordning av individer. Med växande köer och en mer utdragen val- och antagningsprocess blir det alltmer betydelsefullt vad som sker i den "svarta låda" som antagningssystemet utgör.

Ruta 3.1 En modell för val/urvalsprocessen till högre studier



Modellen har två sidor, en för individen som ”väljer” och en för systemet som ”väljer ut”. På båda sidor påverkas valet av olika faktorer, determinanter. Dels mer *avlägsna* determinanter som har med individens egenskaper och bakgrund eller med utbildningssystemets historia och bakgrund att göra, dels *direkta* determinanter som verkar i själva val/urvalsprocessen.

Modellen skiljer mellan pådrivande krafter (t.ex. positiva förväntningar och ambitioner från individernas sida, politiska mål och effektivitetskrav från systemets sida ) och återhållande krafter (t.ex. negativa förväntningar, tillgängliga resurser och hinder av olika slag för både individ och system). Utgången, dvs. det slutliga ”utbildningsvalet”, är resultatet av en kompromiss mellan sådana motstridiga krafter.

Modellen fokuserar på de direkta determinanterna, dvs. å ena sidan de faktorer som påverkar individernas upplevelser och agerande i själva val/urvalssituationen, å andra sidan de faktorer som påverkar det politisk-administrativa systemets bedömningar och agerande vid konstruktionen och tillämpningen av antagningssystemet

**Källa:** Kim (1998)

En begreppsram för en analys av samspelet mellan individens val och systemets urval redovisas i ruta 3.1. Studien av 1977 års tillträdesreform visade att när ”valet” av högre studier förskjuts framåt i tiden och inte längre begränsas av linjeval och prestationer på tidigt skede i skolgången, påverkas det i allt högre grad av sådana faktorer som verkar i själva antagningsprocessen och i mindre grad av ”avlägsna” faktorer som uppväxtmiljö, föräldrars sociala och kulturella bakgrund etc. Den situation de sökande befinner sig i vid tiden för ansökan och hur de reagerar – och agerar – under processens gång blir allt viktigare.

Huvudbudskapet är att det sker en ömsesidig anpassning mellan individ och antagningssystem under hela val/urvalsprocessen. Den som en gång sökt till högskolan ger sällan upp, däremot anpassar man sig på olika sätt till realiteterna. Därför spelar de signaler som antagningssystemet sänder ut samt opinionsbildning och information kring systemets effekter en viktig roll i den ömsesidiga påverkan som sker mellan individ och antagningssystem. Val/urvalsprocessen till högre studier är en utdragen och dynamisk

process med starka återkopplingsmekanismer och ackumulerande effekter över tid. Effekterna går långt utanför antagningssystemets gränser. Framför allt har antagningsreglerna stor inverkan på gymnasieelevernas agerande och därmed på verksamheten i gymnasieskolan (Kim 1983, 1998).

### 3.2 Antagningssystemets mål och medel

De sociala rättviseargumenten har sedan länge vägt tungt i den svenska utbildningspolitiken. Målet har varit att ”öka utbildning-ens tillgänglighet, särskilt för andra studerandegrupper än de traditionella, och därigenom främja den sociala utjämningen” (Prop. 1975:9). Strävan har varit att skjuta upp de strategiska valen i utbildningssystemet och göra dem mindre beroende av uppväxtmiljö och skolgång i ungdomsåren och samtidigt att brygga över skillnaderna mellan generationerna. De främsta medlen för att nå dessa mål har varit förändringar av strukturen och betygssystemet i skolan, geografisk spridning av utbildningsutbudet till nya högskoleorter samt reformer av antagningsreglerna till högre studier.

I gällande lag och förordning finns bara ett uttalat mål för antagningen till högskolan, nämligen att högskolorna så långt det är möjligt skall ta emot alla sökande som uppfyller behörighetskraven (Högskolelagen 4 kap. 1§). Om urval måste göras skall det ske med hänsyn till de sökandes meriter (Högskoleförordningen 7 kap. 10§).

Målen för antagningssystemet måste därför sökas i underlaget för de reformer som genomförts, ända tillbaka till 1977 års högskolereform. De grundläggande principer för antagningen som då lades fast gäller i stora delar fortfarande, även om det skett vissa förskjutningar i målbilden sedan dess.

Med hänvisning till den moderna välfärdsstatens grundläggande värderingar – demokrati, rättsstatlighet och effektiv förvalt-



ningsorganisation – kan man dela in argumenten för 1977 års tillträdesreform i tre grupper:<sup>10</sup>

#### *Sociala rättviseargument*

- att göra rekryteringen mindre beroende av de studerandes bakgrund (framför allt socialt och utbildningsmässigt men även vad gäller kön och geografisk hemvist) och få en mer allsidig sammansättning av studerandegruppen i olika utbildningar,
- att brygga över generationsklyftorna i utbildningssamhället genom att öppna nya vägar till högre studier för vuxna i arbetslivet,
- att i ökad utsträckning få studerande att varva studier och yrkesarbete (s.k. återkommande utbildning) bl.a. genom viss tids arbete före högskolestudierna,
- att likställa olika utbildningsvägar på såväl gymnasial som postgymnasial nivå och ge individer med olika utbildningsbakgrund i princip samma möjligheter att antas,
- att undvika ”återvändsgränder” i utbildningssystemet,
- att ge den som misslyckats i skolan en ”andra chans”.

#### *Rättssäkerhetsargument*

- att göra antagningen rättvis i betydelsen rättssäker och behandla alla sökande lika,
- att skapa ett enkelt och överskådligt och förutsebart tillträdessystem, lätt att tillämpa och informera om,

<sup>10</sup> Uppräkningen, som är hämtad från Kim (1998), baserar sig på uttalanden i bakomliggande utredningsförslag och propositioner (SOU 1970:1, SOU 1974:71, Prop. 1972:84 och Prop. 1975:9).

- att få den sökande att uppleva antagningen som ”rättvis”,
- att ta hänsyn till den sökandes reella kompetens och tillgodoräkna meriter även från arbets- och föreningslivet,
- att motverka taktiska val.

#### *Effektivitetsargument*

- att skapa förutsättningar för en fastare kvantitativ planering av högskolan,
- att förenkla ansökningsförfarandet för den enskilde,
- att välja ut de studerande som med hänsyn till sina meriter har den bästa studieprognosen,
- att motverka s.k. ”överutbildning”, dvs sådan förutbildning som inte krävdes för de fortsatta studierna,
- att skapa en effektiv antagningsorganisation både för den sökande och för högskolorna.

Utöver dessa förändringsinriktade mål fanns inför 1977 års reform uttalanden om att antagningsreglerna skulle garantera tillräckliga studieförutsättningar hos dem som antas, så att ingångsnivån i den högre utbildningen kunde bevaras. Det fanns inga offensiva mål relaterade till högskoleutbildningens kvalitet. De inbyggda målkonflikterna berördes knappast alls, förutom på en punkt, nämligen att kravet på rättvisa och lämpliga urvalskriterier måste gå före målet att skapa ett enkelt och överskådligt system. Det komplicerade regelsystemet kom också att utsättas för häftig kritik.

I 1977 års tillträdesreform skulle ökad social rättvisa framför allt uppnås genom att värdera arbetslivserfarenhet både som behörighetsgrund och urvalsmerit för högre studier och genom att likställa två- och treåriga linjer utbildningsvägar i gymnasieskolan,

eftersom dessa erfarenhetsmässigt rekryterar elever från olika samhällsklasser. Beslutet att spärra högskolan var en förutsättning för hela reformen.

De förskjutningar i målen för antagningssystemet som skett sedan 1977 beskrivs enklast genom hänvisningar till de viktigare utredningar och regeringsbeslut som behandlat antagningsfrågorna under de senaste decennierna.

I Tillträdesutredningens förslag (SOU 1985:57) tonades förväntningarna ned på antagningsreglernas socialt utjämnande effekter. I stället framhölls kravet på enkelhet och större hänsyn till de sökandes individuella förutsättningar och olika utbildningars specifika krav, något som bl.a. skulle realiseras i en s.k. fri kvot och mer decentraliserad antagning. Riksdagsbeslutet (Prop. 1987/88:109) följde inte helt dessa förslag och nöjde sig med att konstatera att antagningsreglerna skulle ”stå i samklang med de övergripande målen för högskolepolitiken”.

1993 års högskolereform (Prop. 1992/93:1), som i det här sammanhanget snarast måste betraktas som en parentes, gick vidare på decentraliseringslinjen och betonade kraven på förkunskaper samt mångfald och variation i antagningsförfarandet. I högskoleförordningen infördes en målformulering som sade att urvalet skulle göras med hänsyn till den sökandes möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen. Varje högskola blev fr.o.m. denna tidpunkt sin egen antagningsmyndighet. Målparagrafen togs senare bort, men högskolorna förblev egna antagningsmyndigheter.

1997 års antagningsreform (Prop. 1995/96:184) syftade till att återställa ordningen och åtgärda de problem som uppstått genom decentraliseringen. Värdet av gemensamma regler och överblickbarhet för den sökande stod i förgrunden. Målet för reformen var att skapa ett system för tillträde till högskolan som var ”tydligt, stabilt, överblickbart och rättssäkert för de enskilda sökandena och som samtidigt underlättar högskolans grannliga arbete med antagning till högre studier”. Tillträdesreglerna skulle vidare utformas ”så att de sökande i största möjliga utsträckning kommer in på den utbildning de i första hand önskar och har förutsättningar att genomföra”. Reglerna skulle också ”upplevas som rättvisa och bidra till att ge så god information som möjligt om de förkunskaper som

krävs”. Några sociala rättviseaspekter togs inte upp i detta sammanhang, men man får förmoda att de tidigare målen alltså gäller. Detta styrks också av senare uttalanden om vikten av att minska den sociala snedrekryteringen till högre studier.

### 3.3 Rättvisa i antagningen

#### 3.3.1 Rättvisa eller jämlikhet

Rättvisa är, som Hansson (1989) konstaterar, ett mycket allmänt begrepp. Det betyder att de skillnader i omständigheter som finns mellan människor är just de skillnader som bör finnas. Jämlikhet är ett mer avgränsat begrepp än rättvisa och syftar till att alla människor skall ha samma rättigheter och att de möjligheter som finns i samhället skall fördelas så lika som möjligt. Inte minst i antagningssammanhang blandas begreppen ihop. Argument för rättvisa innehåller i regel två komponenter, dels en frihetskomponent (allas lika rätt och möjligheter), dels en fördelningskomponent (jämlik fördelning av sociala och ekonomiska nyttigheter). De två principerna förknippas med höger- respektive vänsterpolitik. Som framgått ovan kan man skönja vissa glidningar i målformuleringarna för antagningssystemet under de senaste decennierna - från rättvis fördelning mot lika möjligheter.

I samband med antagning till högre studier handlar rättvisa framför allt om urvalet och fördelningen av utbildningsplatserna. Dessa kan fördelas utifrån en rad olika principer, alltifrån lotteri eller ”first come, first served” till mer utvecklade rättviseprinciper. Wolming (1999) skiljer mellan tre fördelningsprinciper, nämligen de egalitaristiska, utilitaristiska och meritokratiska principerna. Han visar att alla tre principerna i varierande tolkningar ligger till grund för det svenska antagningssystemet. Det beror på beslutsfattarnas önskan att balansera de krav som olika intressenter ställer på systemet. Eftersom det inte finns någon entydig definition måste

man gå till de bakomliggande fördelningsargumenten för att ge begreppet rättvisa en konkret innebörd.

### 3.3.2 Kollektiv eller individuell rättvisa

Målet social rättvisa har i politiska sammanhang tolkats som utjämning mellan *grupper* av individer med olika villkor – socialt, ekonomiskt och utbildningsmässigt – och mellan generationer. I antagningssystemet har detta tagit sig uttryck i principen om proportionell kvotering mellan olika kategorier av sökande, dvs. fördelning av tillgängliga platser i förhållande till antalet sökande med olika utbildningsbakgrund (och i viss mån ålder).

I många andra länder förekommer särskilda kvoter för sökande med viss bakgrund (etnisk, ekonomisk, social, regional etc.). Trots att vi avvisat sådana kvoter i Sverige har vi mål och mäter systemets effekter i sådana termer.

Det går att definiera många olika grupperingar i samhället och diskutera om de gynnas eller missgynnas av antagningssystemet. Man jämför då olika grupper med varandra: kvinnor med män, ungdomar med olika social bakgrund, personer med och utan svenska som modersmål etc. och undersöker om grupperna hävdar sig mer eller mindre väl i antagningen. Det vi då analyserar är den *kollektiva rättvisan*.

Kollektiv rättvisa mellan grupper i denna mening innebär inte automatiskt rättvisa för individerna i de olika grupperna. En individ i en grupp (kvinna, invandrare, arbetare etc.) behöver inte bli mer rättvist behandlad för att gruppen som helhet får en "rättvis" andel av platserna. Man blandar ihop en relation mellan individer med en relation mellan kollektiv (Lundström 1996).

Vi kommer i den följande granskningen av antagningssystemets effekter att återkomma till distinktionen mellan kollektiv och individuell rättvisa. Det är en naturlig följd av att vi studerar systemets effekter ur både individens och systemets synvinkel.

### 3.4 Vårt angreppssätt

Den komplicerade målbild som här målats upp är orsaken till att vår rapport inte är strukturerad på vanligt sätt, dvs. som en utvärdering mot vissa i förväg bestämda mål. Bakgrunden och målbilden i sig är en del av problemet. Det är också skälet till att vi givit en relativt utförlig bakgrundsteckning innan vi här beskriver vårt angreppssätt.

En granskning av antagningssystemet och dess effekter kan göras i olika perspektiv. Man kan se problemet snävt teknisktadministrativt och granska systemets förmåga att så effektivt som möjligt förse universitet och högskolor med tillräckligt många studerande med lämpliga förkunskaper. Man kan utgå från mer övergripande utbildningspolitiska mål och granska de effekter systemet har på exempelvis den sociala snedrekryteringen eller betygshetsen i gymnasieskolan. Eller man kan vidga perspektivet och se till antagningssystemets effekter som ett led i mer allmänna politiska strävanden, som ökad sysselsättning, ekonomisk tillväxt eller regional balans.

Vår ambition är att beskriva antagningen till högskolan som en *del av det svenska utbildningssystemet*. Vi går inte in på frågor som rör samspelet mellan antagningen och de mer allmänna politiska målen i samhället och de avvägningar som måste göras gentemot andra samhällssektorer för att t.ex. bedöma frågan om högskolans totala dimensionering.

Vi har valt att belysa antagningssystemet i relation till de mest centrala utbildningspolitiska målen. Vår analys leder fram till sex olika teser som var och en ägnas ett eget kapitel i det följande. Att vi formulerat oss i form av teser betyder inte att vi i förväg bestämt vilka slutsatserna skall vara. Teserna är resultatet av en analys, där vi fogat samman resultat från både egna och andras undersökningar. Vårt syfte är framför allt att analysera *orsakerna* till problemen i antagningssystemet och bidra till en diskussion som baseras på faktiska erfarenheter i stället för på "myter" och förutfattade meningar.

De mål som ligger till grund för vår analys är visserligen inte explicit formulerade i lag och förordning men går tillbaka på de

underliggande utbildningspolitiska besluten. Till varje målformulering hör en av oss formulerad tes eller slutsats enligt följande.

### **Mål**

Högskoleutbildning skall vara brett tillgänglig – på sikt för alla som vill studera – och så många som möjligt skall få sitt förstahandsval tillgodosett.

Antagningssystemet skall främja en god utveckling i gymnasieskolan, en miljö som stimulerar till och förbereder för vidare studier på högskolenivå (utan betygsstress, taktiska val etc).

Högskoleprovet skall ge ”en andra chans” till dem som misslyckas i gymnasieskolan. Det skall vara ett studielämplighetsprov och dessutom bidra till en minskad social snedrekrytering till högskolan.

Antagningssystemet skall ge en socialt rättvis fördelning av utbildningsplatserna.

### **Tes ( slutsats)**

Utbudet av platser svarar inte mot efterfrågan, vare sig till omfattning, inriktning eller lokalisering och för få ungdomar kommer in.

Antagningsreglerna ger fel signaler till gymnasieeleverna och bidrar till betygsjakten i skolan och till onödiga meritierungsstudier i Komvux.

Det är oklart vad högskoleprovet mäter och vilka selektions-effekter det får på sikt.

Enhetliga och centralt fastställda antagningsregler är ingen garanti för ett rättvist resultat, varken för grupper eller individer.

Antagningssystemet skall vara överblickbart, stabilt och rättssäkert.

Dagens regler ger inte ett stabilt och rättssäkert antagningssystem.

Antagningssystemet skall vara effektivt.

Antagningssystemet är inte effektivt, varken för de sökande, högskolorna eller samhället i stort.

Den inledande tesen skiljer sig från resten genom att den inte uttryckligen behandlar antagningsreglerna, utan i stället den viktigaste *ramfaktorn*, nämligen tillgången på ”platser”. Är det gott om platser så att de flesta sökande kan antas, har antagningen och dess regler inte så stor betydelse för rekryteringen. Är det däremot ont om platser blir antagningen desto viktigare. Utan att beakta dimensioneringen blir en analys av antagningssystemet och dess effekter ofullständig.

Däremot behandlar vi inte dimensioneringsproblematiken i hela dess vidd, exempelvis om högskoleutbildningen kan och bör dimensioneras efter individernas efterfrågan eller arbetsmarknadens behov, dess betydelse för ekonomisk tillväxt eller i vilken utsträckning staten eller individerna själva skall stå för kostnaderna.

Rapporten ger med vår uppläggning inte någon systematisk bild av hur antagningssystemet fungerar och alla de problem och brister som finns i dag. Däremot ger det ett tillräckligt underlag för en diskussion om vad som kan och bör förändras under de kommande åren. Rapporten avslutas också med en sådan diskussion.



### 3.5 Underlag

Rapporten grundar sig till största delen på redan tillgängliga uppgifter. På en punkt har vi genomfört egna bearbetningar av källmaterial, i detta fall registerdata om deltagare i högskoleprovet våren 1994 och deras fortsatta provdeltagande och högskolestudier t.o.m. våren 1998. Bearbetningarna har utförts vid Enheten för pedagogiska mätningar i Umeå (som förfogar över register över deltagare i högskoleprovet) i samverkan med Högskoleenheten vid SCB (som förfogar över Högskoleregistret). Resultaten av denna specialstudie redovisas i sina huvuddrag i kapitel 5 och vissa statistiska tabeller i appendix.

Det underlag vi i övrigt använt oss av är i första hand den studie av 1977 års tillträdesreform som Lillemor Kim disputerade på hösten 1998 (inklusive bakomliggande undersökningar) samt de analyser som Lars Brandell genomfört inom ramen för sitt arbete vid Högskoleverkets uppföljnings- och utredningsavdelning, framför allt en analys av antagningen hösten 1997 (Brandell 1999). Härutöver har vi använt oss av tillgänglig SCB-statistik, olika undersökningar samt övrigt material (insändare, artiklar m.m.) som belyser antagningssystemets sätt att fungera i såväl system- som individperspektiv.

Enligt vår mening kräver antagningsproblematiken denna blandning av olika underlag och infallsvinklar för att bli någorlunda allsidigt belyst.



## 4 Utbud och efterfrågan

***Utbudet av platser svarar inte mot efterfrågan, vare sig till omfattning inriktning eller lokalisering, och för få ungdomar kommer in.***

### 4.1 Liten tillväxt under 1980-talet

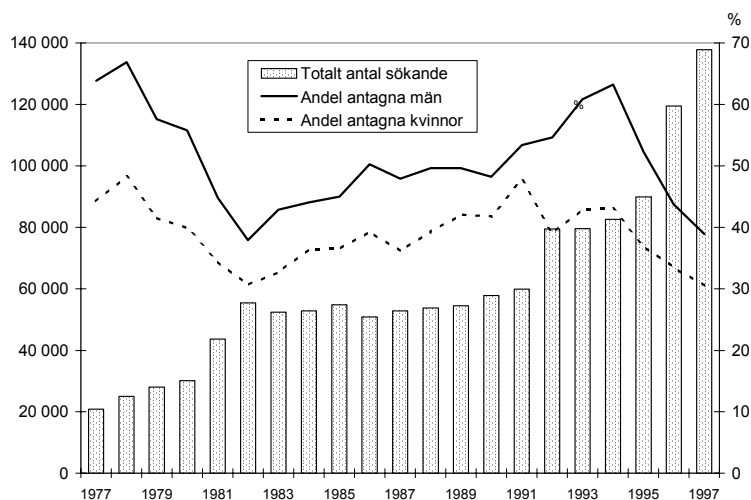
Dimensioneringen av den grundläggande högskoleutbildningen är en viktig rambetingelse för antagningssystemets sätt att fungera. För att förstå den situation som Sverige befinner sig i måste man titta i backspeglarna.

När Sverige införde spärr till all högre utbildning i slutet av 1970-talet avvek vi inte bara från den tidigare principen om fritt tillträde till universiteten utan också från det allmänna mönstret i Europa. Genom s.k. totaldimensionering av hela högskolan skulle vi i Sverige åstadkomma en fastare kvantitativ planering och anpassa dimensioneringen bättre efter arbetsmarknadens behov. Tanken var att gradvis fortsätta utbyggnaden av den högre utbildningen, framför allt fort- och vidareutbildningen och utbildningen vid de nya högskolorna. men av detta blev intet. Studentantalet låg kvar på i stort sett oförändrad nivå trots att ungdomskullarna ökade kraftigt i början av decenniet. Däremot skedde det en ganska kraftig omfördelning mellan olika slag av utbildning. Vård- och lärarutbildningar och även volymen av enstaka kurser minskade medan framför allt tekniska, ekonomiska och administrativa utbildningar byggdes ut (UHÄ 1989). Även om det officiellt hette att dimensioneringen skulle styras av

individernas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och tillgängliga resurser var det de två sistnämnda faktorerna som styrde i praktiken.

Under hela 1980-talet var gapet mellan antalet sökande och antagna stort. Knappt varannan sökande till utbildningsprogram kom in (figur 4.1). Hela tiden var det svårare för kvinnliga sökande att ta sig in beroende på att utbudet inte svarade mot deras prioriteringar.

**Figur 4.1** Sökande och antagna i den centrala antagningen 1977 - 1997



Källa: Kim (1998)

Visserligen var arbetsmarknadsläget under 1980-talet förhållandevis gynnsamt i Sverige, men efterfrågan på högre utbildning översteg ändå med bred marginal utbudet. Att stagnationen under 1980-talet enbart skulle bero på en god arbetsmarknad och avtagande intresse för högskolestudier är således inte sant. Det är också troligt att den reella efterfrågan var större än vad sökandetalen visar. Många som önskade läsa vidare avstod i den hårda konkur-

rensen där antagningspoängen var väl kända i förväg och omöjliga att höja för den som redan skaffat sig maximal arbetslivspoäng (Kim 1983).

En internationell jämförelse av utvecklingen mellan 1975 och 1991 visar att Sverige höll igen mer än andra länder (NSF 1996). Medan studentantalet ökade med i genomsnitt 4,0 procent per år i EU-länderna var motsvarande ökning i Sverige bara 1,5 procent per år. I den internationella jämförelsen konstateras också att "university admissions remain very competitive in Sweden".

Konsekvenserna av 1980-talets återhållsamma politik märks än i dag i ett uppdämt utbildningsbehov hos något äldre åldersgrupper. Sökande i åldern 25 år eller äldre ökade också påtagligt när platsantalet expanderade i början på 1990-talet. Fortfarande är mer än 30 procent av alla nya sökande till högre utbildning (dvs. sådana som inte tidigare varit registrerade i högskolan) 25 år eller äldre (SCB 1999).

I ett totalspärrat högskolesystem med hård konkurrens om platserna blir antagningen alltid en fråga om prioritering mellan olika kategorier av sökande. I Sverige har målet att brygga över generationsklyftorna och ge studieplatser till dem som inte tidigare fått chansen att studera ständigt kommit i konflikt med ambitionen att ge så många ungdomar som möjligt fortsatt utbildning på högskolenivå. Till en början blev "återkommande utbildning", dvs. varvning mellan studier och arbete, en politik för att lösa problemet. Med poäng för arbetslivserfarenhet skulle ungdomar påverkas att skjuta upp sina högskolestudier och en större del av resurserna satsas på vuxenstudier. Den sammantagna effekten av 1977 års tillträdesreform blev också en kraftig omfördelning av utbildningsresurserna från yngre till äldre studerande. Årskullarna födda 1950–1970 fick betydligt sämre möjligheter att läsa vidare än de sena 40-talisterna.

De ungdomar som ville läsa vidare direkt efter gymnasieskolan kom emellertid att missgynnas i sådan omfattning att reglerna fick ändras vid flera tillfällen. Största ändringarna gjordes 1982 då den s.k. direktkvoten höjdes och föreningsmeriterna togs bort och 1991 då arbetslivspoängen togs bort för sökande med gymnasiebetyg. I båda fallen blev resultatet en ökning av andelen antagna i de yng-

sta åldersgrupperna, men effekterna av dessa åtgärder avtog med tiden (Kim 1998).

Man har ibland menat att demografiska förändringar borde få konsekvenser för sökandetrycket. De demografiska faktorerna har dock mindre betydelse än man antagit från politiskt håll. I princip är det lättare att öppna portarna för vuxenstuderande när ungdomskullarna är små. Men vid hård konkurrens och växande köer har svängningar i ungdomskullarnas storlek inte så stor betydelse. Politiken under senare delen av 1980-talet byggde exempelvis på antagandet att sökandetrycket från ungdomsgrupperna skulle avta och resurserna därför i ökad utsträckning skulle kunna läggas på fort- och vidareutbildning. Detta visade sig vara ett felaktigt antagande. Trots att ungdomskullarna minskade ledde inte detta till någon nedgång i antalet sökande ungdomar. I stället steg antalet sökande till aldrig tidigare skådade nivåer i början på 1990-talet.

## 4.2 Expansion och efterfrågan under 1990-talet

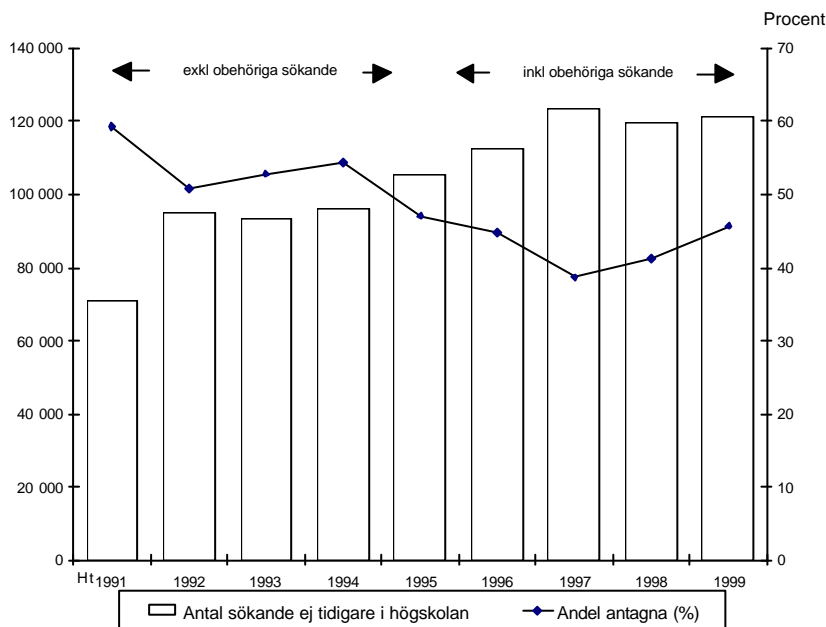
Har då inte den kraftiga utbyggnaden av antalet platser under de senaste tio åren kompenserat för den tidigare stagnationen och lättat på trycket på högskolan? Svaret är nej. Visserligen har kapaciteten ökat, men antalet sökande har ökat desto snabbare, särskilt efter 1995. Resultatet har blivit att gapet mellan antalet sökande och antalet tillgängliga platser har vidgats. En betydande del av de nya platserna har dessutom använts för att klara av att ge de studenter som redan kommit in en fullständig utbildning. Utrymmet för nyantagning har därför inte ökat lika snabbt som tillskotten av nya platser (Kim 1999).

Antalet sökande har således ökat kraftigt. Mellan höstterminerna 1994 och 1998 var ökningen drygt 50 procent. Ökningen var kraftigare bland dem som redan läst i högskolan (+ 71 procent) än bland de riktiga "nybörjarna", de som inte tidigare bedrivit högskolestudier (+ 35 procent). Det beror framför allt på att allt fler

studenter läser kurs för kurs och därför måste söka om varje termin (Brandell 1999).

Drygt hälften av de sökande som inte tidigare läst i högskolan fick i början av 1990-talet erbjudande om en plats via den datoriserade antagningen. Under den senare delen av decenniet sjönk denna andel till mellan 40 och 45 procent (figur 4.2). Till detta kommer att många sökande som fick erbjudande om en plats inte tog den i anspråk. Slutresultatet hösten 1997 blev att av alla nya sökande var det till slut bara var tredje som började på en högskoleutbildning (Brandell 1999).

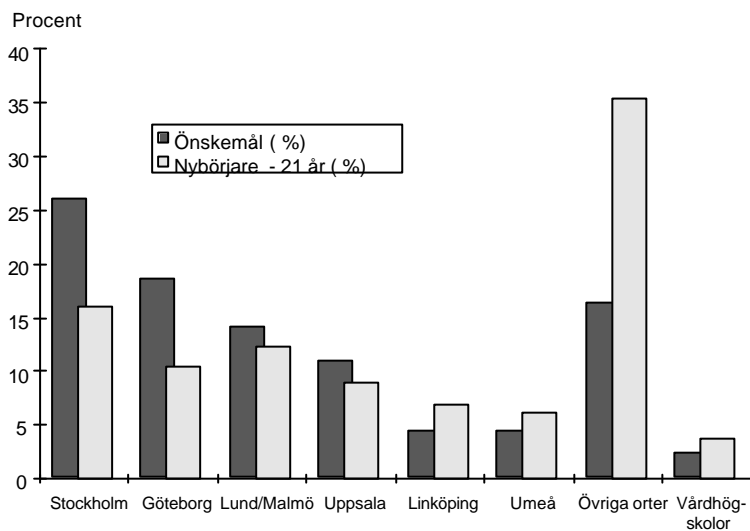
**Figur 4.2** Sökande och antagna i den datoriserade antagningen höstterminerna 1991 - 1999



**Källa:** Högskoleverket och SCB

De sökandes prioriteringar stämmer inte överens varken med utbudets inriktning eller dess lokalisering. Antalet sökande per plats varierar kraftigt mellan olika utbildningsalternativ och studieorter. Det är framför allt den starka satsningen under senare år på teknisk-naturvetenskaplig utbildning och utbildning förlagd till mindre högskoleorter som inte stämmer med de sökandes önskemål. En dimensionering mer i överensstämmelse med de sökandes önskemål skulle betyda relativt fler platser till utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap och vid universitet och högskolor i storstäderna Stockholm och Göteborg (se figur 4.3).

**Figur 4.3** Gymnasieelevernas önskemål om studieort jämfört med antalet ”platser” för nybörjare t.o.m. 21 års ålder.



Källa: SCB: U36 SM 9801 och U20 SM 9801

Trots att sökandetrycket totalt sett är högt, förekommer det därför att man inte får tillräckligt många studenter på vissa utbildningar. Framför allt gäller detta inom vissa ingenjörs- och lärarut-



bildningar. Däremot finns det med dagens resurstilldelning inga ”tomma” platser i den bemärkelsen att det anvisas resurser för platser som inte utnyttjas. Högskolorna får bara tilldelning för det faktiska antalet studenter och studieprestationer. Fortfarande producerar universitet och högskolor över det ”takbelopp” som anvisas för grundläggande högskoleutbildning (Högskoleverket 1999b). Om de inte gjorde det skulle sökandetrycket vara ännu större på de mest eftertraktade utbildningarna.

### 4.3 För få unga kommer in

En konsekvens av den svenska tillträdespolitiken är svårigheterna att bereda plats för de ungdomar som mer eller mindre direkt efter gymnasieskolan vill fortsätta till högskolan.

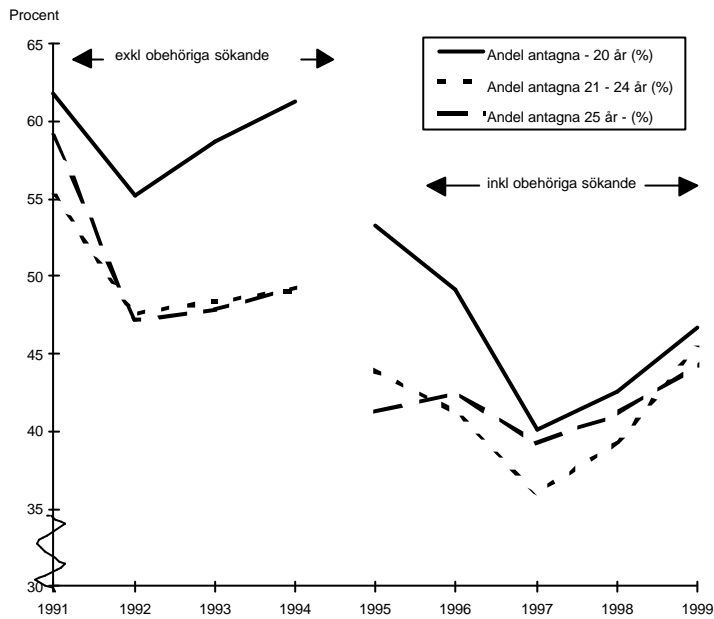
När expansionen satte fart i början på 1990-talet och högskoleprovet infördes som urvalsinstrument ökade visserligen antalet ungdomsstuderande kraftigt, men med växande sökandetryck och 1997 års antagningsreform har problemet åter blivit akut.

De nya kvoteringsreglerna som infördes 1997 visade sig missgynna sökande med betyg från den nya kursbaserade gymnasieskolan. Andelen antagna i den yngsta åldersgruppen sjönk kraftigt (figur 4.4). Som framgår av diagrammet antas numera ungefär lika stor andel av de sökande i alla åldersgrupper trots att studerandepopulationen rimligen tunnats ut meritmässigt med åren (sökande med höga meritpoäng antas ju successivt). Konkurrenssituationen sedan 1994 har skärpts främst för sökande som är 20 år eller yngre, medan situationen för de äldre sökande knappast påverkats alls. Det visar att de nuvarande antagningsreglerna tenderar att missgynna ungdomar och att vi närmar oss en situation liknande den som gällde efter 1977 års tillträdesreform.

Den ökade konkurrensen bland ungdomar leder till köer och får en rad negativa konsekvenser i gymnasieskolan och på individers valsituation. Av de omkring 65 000 – 70 000 nya sökande som blivit utan plats vid de senaste höstantagningarna har mer än 25 000 varit unga sökande i 19-20-årsåldern.

Hur många som till slut kommer in på högskolan, efter att ha sökt om en eller flera gånger, kan man inte veta. Det finns inte någon aktuell bild av hur sökandemönstret och möjligheterna att antas till högre studier ter sig över längre tid. Tidigare erfarenheter talar dock för att personer som en gång sökt till högskolan sällan ger upp (Kim 1998).

**Figur 4.4** Sökande som inte tidigare läst i högskolan.  
Andelen antagna i olika åldersgrupper inför  
höstterminerna 1991 - 1999



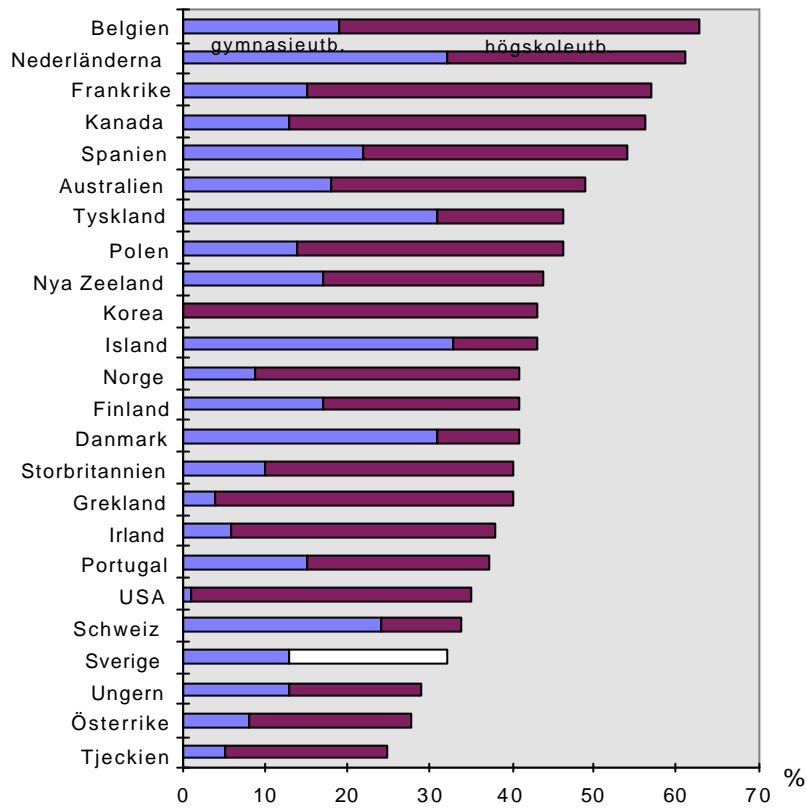
**Källa:** SCB och Högskoleverket

## 4.4 En internationell jämförelse

De bristande möjligheterna för svenska ungdomar att läsa vidare direkt efter gymnasieskolan illustreras i internationella jämförelser av deltagarfrekvensen totalt i utbildning (oavsett utbildningsnivå) för olika åldersgrupper. Sverige har mycket färre ungdomar i åldern 19 – 20 år i utbildning än andra jämförbara länder (figur 4.5). Hos oss sker en drastisk minskning från närmast hundra procentigt deltagande i utbildning bland 18-åringar till en av de allra lägsta deltagarfrekvenserna bland alla OECD-länder i åldrarna 19 – 20 år. I andra länder sker en mjukare avtrappning över flera år.

Motsvarande jämförelse av andelen studerande i åldern 22 – 25 år placerar Sverige ungefär i mitten bland OECD:s medlemsländer, vilket knappast kompenserar för eftersläpningen i ungdomsåren.

**Figur 4.5** Andel 20-åringar i gymnasieutbildning och högskoleutbildning 1996.



Källa: OECD (1998)

## 4.5 Den framtida efterfrågan

I dag står den svenska högskolan under starkt tryck från både unga och äldre, från ungdomar som i ökad utsträckning måste ha en eftergymnasial utbildning för att vara gångbara på arbetsmarknaden och från äldre som inte tidigare fått plats i högskolan eller som vill bygga på sina kunskaper i *livslångt lärande*. Dessa trender mot *universal access* respektive *lifelong learning* är globala företeelser. Många andra länder har utvecklat särskilda strategier och ibland olika organisationsformer för att tillgodose dessa syften (se OECD 1999).

I Sverige finns inte samma tydlighet. Både ungdomsutbildning och fort- och vidareutbildning ingår utan närmare precisering i utbildningsuppdragen till universitet och högskolor. I den svenska högskolepolitiken under senare år har avvägningen mellan ungdoms- och vuxenstudier inte problematiserats och relaterats till den totala dimensioneringen av den högre utbildningen. Redskapen för att göra sådana prioriteringar saknas dessutom eftersom alla sökande behandlas enligt samma principer i ett gemensamt antagningssystem. I praktiken blir det därför antagningsreglerna som indirekt prioriterar mellan olika målgrupper och utbildningsbehov trots att det borde vara en viktig utbildningspolitisk fråga.

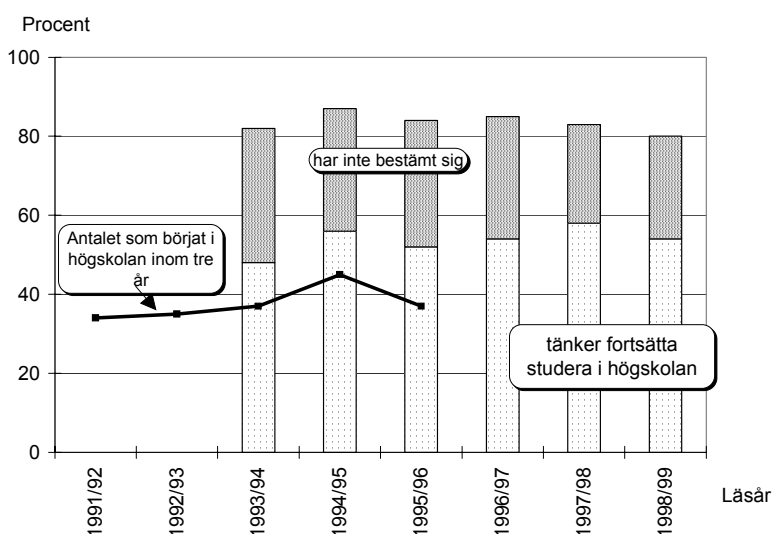
För närvarande är antalet ungdomar extremt lågt. Något färre än tidigare gör också högskoleprovet. Men inom några år växer ungdomskullarna igen och en bit in på 2000-talet kommer omkring 30 000 fler att gå ut gymnasieskolan varje år. Många av dem kan väntas söka till högskolan. Möjligheterna att tentera upp betyg och göra om högskoleprovet talar också för att vänteköerna till attraktiva utbildningar kommer att växa.

Till detta kommer de snabbt ökande kraven på fort- och vidareutbildning och önskemålen om fortsatt utbildning på högskolenivå för alla dem som inte fick chansen under 1980-talet. Många av dessa studerar i dag i Kunskapslyftet just i syfte att skaffa sig behörighet för högskolestudier. Det kan vara en av orsakerna till att andelen äldre sökande har ökat kraftigt under de senaste åren.

Mellan hösten 1998 och hösten 1999 ökade antalet sökande 30 år eller äldre (som inte tidigare läst i högskolan) med 12 procent medan antalet sökande under 30 år minskade något (SCB 1999).

Varje år gör SCB en enkätundersökning bland avgångseleverna i gymnasieskolan om deras planer för framtida studier på högskolenivå. Bl.a. frågar man vilka som planerar att fortsätta högskolestudier inom tre år. Av figur 4.6 framgår hur svaret på denna fråga har utvecklats under de senaste åren jämfört med hur många som verkligen kunnat beredas plats i högskolan. Som synes är det många fler gymnasieelever som vill läsa vidare än som kommer in. Till detta kommer att många av de tillfrågade (ca 25 procent) vid enkättillfället inte bestämt om de tänker läsa vidare eller ej.

**Figur 4.6** Gymnasieungdomar i avgångsklasserna: Önskemål och faktisk övergång till högskolestudier inom tre år



Anm .Andelen som börjat i högskolan inom tre år är för högt för år 1994/95 beroende på omläggningar av gymnasieskolan.

Källa: SCB, U 80 SM 9401 - 9601, U 36 SM 9701 - 9901

Det största problemet i dag och sannolikt under lång tid framöver är följaktligen inte att få fler att söka till högskolan utan att ge alla intresserade en utbildningsplats som passar dem och som de vill ha. Målet att minst 50 procent av varje årskull skall börja högskoleutbildning före 25 års ålder (Prop. 1999/00:1) kommer att ställa stora krav på expansion av antagningskapaciteten i högskolan när det kombineras med växande ungdomskullar. Därför är det just under de närmaste åren som det borde ges möjligheter att "beta av" en del av köerna till högskolan. Längre fram blir de troligen mycket svårare.





## 5 Gymnasiebetygens roll i antagningen

***Antagningsreglerna ger fel signaler till gymnasieeleverna och bidrar till betygsjakten i skolan och till onödiga meriteringsstudier i Komvux.***

### 5.1 Betygens dubbla roll i antagningen

#### 5.1.1 De nya gymnasiebetygen

Gymnasiebetygen används både för att bedöma behörighet och som urvalsinstrument. Såväl den grundläggande behörigheten som de särskilda behörighetskraven för de flesta utbildningar är formulerade som krav på vissa betyg från gymnasieskolan. Minst en tredjedel av platserna i antagningen fördelas med gymnasiebetygen som grund. I dag kan detta vara betyg från både den gamla och den nya gymnasieskolan (med sifferbetyg respektive bokstavs-betyg)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Dessutom finns det speciella regler för dem som har studieomdömen från folkhögskolan och sökande som har olika kombinationer av bokstavs- och sifferbetyg. Utländska gymnasiebetyg räknas om till samma skala som gäller för de gamla sifferbetygen.

Vi tar bara upp användningen av de nya bokstavsbetygen, som infördes fullt ut i gymnasieskolan för de elever som började läsåret 1994/95. Inom några år kommer de allra flesta sökande att ha sådana betyg.<sup>10</sup>

För att få *grundläggande högskolebehörighet* krävs slutbetyg från ett nationellt program eller motsvarande. Dessutom krävs att man har minst betyget G på kurser som omfattar minst 90 procent av de poäng som krävs för ett fullständigt program. Det betyder bl.a. att den som har betyg från ett reducerat program med maxi-mal reducering måste ha godkänt på alla kurser som ingår i betyget.<sup>11</sup>

Utöver den grundläggande behörigheten finns för de flesta högskoleutbildningar även krav på *särskilda förkunskaper*. För utbildningar som vänder sig till nybörjare i högskolan är de särskilda förkunskapskraven utformade som ett stort antal (f.n. ca 35) *standardbehörigheter*, som var och en gäller för ett antal olika utbildningar. En standardbehörighet består av en uppsättning kurser från gymnasieskolan som måste vara godkända för att man skall bli behörig till utbildningen i fråga.

En viktigt mål för gymnasiereformen var att inget av de nationella programmen skulle fungera som en återvändsgränd för dem som senare ville fortsätta med högskolestudier. Därför skall alla som går i gymnasieskolan ha möjlighet att oberoende av program få grundläggande behörighet för högskolestudier. Detta är i sin tur ett av skälen till att man infört de gemensamma kärnämneskurserna i form av metodkurser (svenska, matematik och engelska) och kurser av allmänbildningskaraktär (sällskapskunskap, naturkunskap, religionskunskap, estetisk verksamhet och idrott och hälsa) i alla program. De skall ge de grundläggande förkunskaper som krävs

<sup>10</sup> Ett problem under övergångstiden är hur man i urvalet skall kunna jämföra sökande med de två typerna av betyg. I dag sker detta genom att antalet "platser" för sökande med nya respektive gamla betyg fördelas proportionellt mot antalet sökande i de två grupperna.

<sup>11</sup> Den som är 25 år eller mer och som har varit yrkesverksam i minst fyra år har också grundläggande behörighet (25:4-regeln).

för all högskoleutbildning. Mot denna bakgrund borde det ha varit naturligt att i den grundläggande behörigheten lägga in krav på lägst godkänt betyg på alla kärnämneskurser. Så är det inte i dag. Så länge man håller sig inom ramen för de 90 procenten är det ”tillåtet” att ha betyget IG på kärnämneskurser. Utöver att detta strider mot intentionerna i gymnasireformen innebär det också att hela systemet med standardbehörigheter blir onödigt omfattande och svårt att förstå av den som vill söka till högskolan.

Vid *urvalet* av sökande med de nya betygen tilldelas de olika betygsstegen siffervärdena 0 för IG; 10 för G ; 15 för VG och 20 för MVG. Det betyder att ett MVG på en kurs är ”värt” dubbelt så mycket som ett G. Samma beräkningsregel används oberoende av vilken utbildning det gäller. Den sökande konkurrerar med ett *meritvärde* i form av betygsmedelvärdet av alla de kurser som ingår i slutbetyget. Medelvärdet viktas i förhållande till kursernas poängvärde.<sup>12</sup> Den som genom omprov har förbättrat betyget i någon kurs får räkna med detta betyg. Har man kompletterat med nya kurser tas de med i medelbetygsberäkningen – alltid om de behövs för behörigheten, i annat fall bara om man därigenom höjer sitt meritvärde.

<sup>12</sup> Undantag görs för betygen i kurserna i idrott och hälsa. De räknas med i medelvärdet bara om de höjer meritvärdet.

### Ruta 5.1 De nya bokstavsbetygen i gymnasieskolan

- Betygen avser kurser, inte ämnen. Varje kurs har ett poängtal som i princip är ett mått på kursens storlek. Inom ett ämne kan det finnas en eller flera kurser, som i de flesta fall bygger på varandra. (Matematik A innehåller förkunskaper för kursen Matematik B osv.).

För alla som går på något av de nationella programmen finns nio gemensamma grundläggande kurser (kallade kärnämnen). Kärnämneskurserna omfattar sammantaget 680 poäng och är Engelska A, Estetisk verksamhet, Idrott och Hälsa A, Matematik A, Naturkunskap A, Religionskunskap A, Samhällskunskap A samt Svenska A och B. (Ett alternativ till kärnämnet Svenska är Svenska 2 (svenska som främmande språk).

Eleverna har relativt stora möjligheter att själva välja vilka kurser de skall läsa. Det innebär att det finns skillnader i de kurser som eleverna har läst även om de gått på samma gymnasieprogram.

- Det finns fyra betygsnivåer: Icke godkänd (IG), Godkänd (G), Väl godkänd (VG) och Mycket väl godkänd (MVG). Det finns inte några regler för hur stor del som skall få det ena eller andra betyget på en kurs. I en "duktig" klass kan mycket väl alla elever få något av "överbetygen" VG eller MVG.
- Betygen på de olika kurserna är målrelaterade och absoluta. För varje kurs finns mål uppsatta och betygsriterier som preciserar vad som krävs för betygen G och VG. För den högsta betygsnivån (MVG) finns ännu så länge inga kriterier fastställda. Den som inte når upp till den nivå som krävs för betyget G får IG.

Betyg får omprövas. Alla som fått betyget IG på en kurs har rätt att under gymnasietiden (eller därefter) *pröva om* för att få något av de tre godkända betygen. Även den som är godkänd kan (mot avgift) få pröva om för att få ett högre betyg efter skoltidens slut.

- De *nationella programmen* innehåller kurser (inkl specialarbete) omfattande i vissa fall 2150, i andra 2370 poäng. *Slutbetyg* från ett nationellt program skall innehålla kurser omfattande det antal poäng som programmet innehåller.

Efter tillstånd får poängtalet i ett program minskas med högst 10 procent. Det kallas att eleven läst ett *reducerat program*. Man kan också i slutbetyget få ta med kurser utöver den fastställda poängsumman (*utökad program*).

Slutbetygen från gymnasieskolan innehåller betyg på *alla kurser* som eleven läst under hela sin gymnasietid, även kurser med betyget IG. En del betyg har satts redan under höstterminen i årskurs 1.

### 5.1.2 Bättre för behörighet än för urval

De nya bokstavsbetygen är absoluta och kunskapsrelaterade och skiljer sig från de tidigare sifferbetygen på flera sätt (se ruta 5.1). De passar för att bedöma de sökandes förkunskaper, dvs. för att avgöra deras *behörighet*. Ett och samma betyg på en kurs skall – åtminstone i teorin – garantera en viss kunskapsnivå som är oförändrad år från år.

Däremot är dagens betygssystem inte speciellt lämpligt för *urval*. De sökande har olika kurser (med olika svårighetsgrad och inriktning) med sig i bagaget när de söker. Det enda som är gemensamt är kärnämneskurserna och de kurser som ingår i behörighetskraven för den utbildning det gäller.

Betygen säger inte något om den tid som en sökande lagt ner på studierna. Vissa har fått sitt betyg i anslutning till ordinarie kurslut; andra har läst upp ett IG under gymnasietiden; andra åter har läst om kursen och höjt betyget efter gymnasietidens slut. Det är klart att i en sådan situation säger ett visst betyg inte så mycket om en sökandes *studieförmåga*.

Dagens betyg är därför i första hand lämpade för att formulera förkunskapskrav. Däremot är det mera tveksamt om de kan användas för att avgöra vem som passar bäst för en viss utbildning.<sup>13</sup>

I dagens tillträdessystem har betygen trots detta fått sin viktigaste roll i urvalsprocessen, medan deras betydelse är mindre i anslutning till behörighetsprövningen.

<sup>13</sup> Det tidigare betygssystemet var till skillnad mot det nuvarande *relativt*. En elevs betyg i ett ämne berodde på hur han/ hon stod kunskapsmässigt i förhållande till övriga elever i landet som läst ämnet i fråga. Detta kan, under ideala förhållanden sägas ge ett mått på elevens relativa studieförmåga. Däremot är det inte relaterat till elevens ”absoluta kunskaper”. Det relativa betygssystemet var därför mer lämpat att användas i urval än för att definiera förkunskapsnivåer.

## 5.2 Orättvisa poängregler

Principen att alla kurser oavsett innehåll och inriktning skall ha samma betydelse vid urvalet till en viss utbildning kan bara uppfattas som *rättvist* i ett formellt och administrativt uppifrånperspektiv. Varken för den sökande eller för den mottagande högskolan är det knappast rimligt att betyget på en fortsättningskurs i ett ämne som har direkt betydelse för den fortsatta högskoleutbildningen ges samma vikt vid antagningen som en orienteringskurs i ett för de framtida studierna irrelevant ämne.

Möjligheten att få ett högt betyg på en kurs kan också variera. På vissa kurser är det lättare att få överbetyg än på andra. Till en och samma utbildning konkurrerar sökande med olika uppsättning kurser<sup>14</sup>. Den som har många "lätta" kurser i sitt betyg gynnas därför med dagens regler jämfört med den som läst "svårare" kurser.

Urvalsreglerna innebär också att de sökande placeras i *samma turordning* oberoende av vilken utbildning det gäller. I ett vidare perspektiv är det knappast rättvist med ett system där staten legitimerar att vissa (de som har det bästa medelvärdet) får välja i stort sett fritt bland alla utbildningsalternativ oberoende av om de passar för dem eller ej, medan andra får nöja sig med de utbildningar som blir över. (Att de sökande på detta sätt kan hamna på utbildningar, som de kanske inte passar för eller vill gå på, får i sin tur andra negativa effekter, som vi återkommer till längre fram i rapporten.)

Att använda betygsmedelvärdet enbart viktat i förhållande till kursens omfattning är således knappast rättvist. Till detta kommer att de tekniska reglerna för hur meritvärdet beräknas inte heller kan betraktas som rättvisa. De innebär nämligen

<sup>14</sup> Detta kommer att gälla i ännu högre grad framöver efter de nu beslutade förändringarna av gymnasieskolan. De innebär att elevernas möjligheter att själva välja kurser ökar och därmed möjligheterna att manipulera för att få så bra medelvärde som möjligt.

- att den som läst på ett *reducerat program* och fått stryka vissa kurser, får ett bättre meritvärde än den som *inte* begärt att få ett reducerat program utan i stället försökt läsa dessa kurser men fått betyget IG samt
- att den som läser ett *utökat program* får ett lägre meritvärde om inte betyget på de ”extra” kurserna är minst lika höga som på de ”ordinarie”.

I båda fallen innebär reglerna att den som är ambitiös och vill lära sig så mycket som möjligt kan straffas för detta. Om man läst ett utökat program kan man numera klara sig från sådana effekter om man som elev bevakar sin rätt. Efter en ändring i *skolförordningen* (!) kan man se till att de extra kurserna inte belastar meritvärdet. Det gäller dock att vara uppmärksam och i tid anmäla till skolan att de extra kurserna inte skall tas med i slutbetyget utan föras in på ett *samlad betygsdokument*. (Enligt uppgift finns det exempel på att elever inte uppmärksammat denna regel och därigenom fått för låg meritpoäng.)

Enligt vår mening kan man inte med bästa vilja i världen hävda att ett system med sådana tillämpningsbestämmelser är rättssäkert och rättvist.

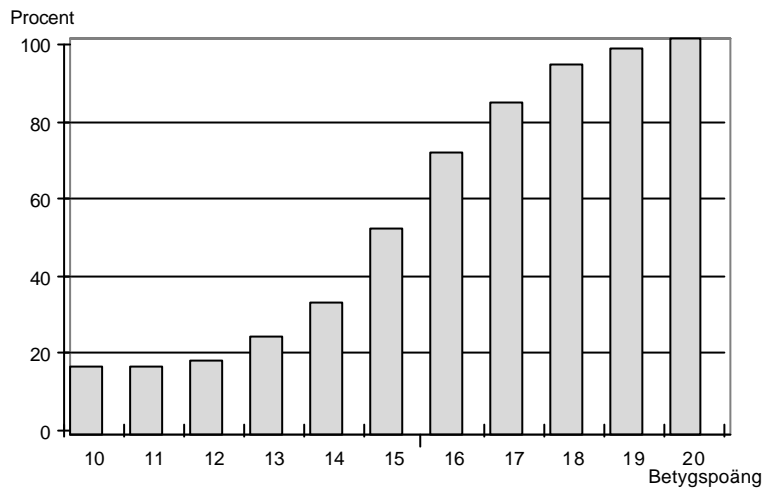
## 5.3 Negativa effekter på skolans verksamhet

### 5.3.1 Höga betygskrav

Det krävs höga betygspoäng för att komma in på många högskoleutbildningar, inte bara på läkarutbildningen, där det alltid krävts närmast maximala betygspoäng för att antas, utan också på en rad andra eftertraktade utbildningar. För att bli antagen av VHS (andra antagningen) på betyg till psykologutbildningen krävdes t.ex. hö-

ten 1999 ett meritvärde på mer än 18,5 poäng<sup>15</sup>. För att komma in på juristutbildningen krävdes 17 poäng. Hälften av alla utbildningsplatser på socionomutbildningen fanns på orter där det krävdes mer än 17 poäng. Till många civilingenjörsutbildningar krävdes 16 poäng eller mer osv. (VHS 1999 b).

**Figur 5.1** Andelen tillgängliga platser i den centrala antagningen höstterminen 1999 för sökande med olika betygspoäng från nya gymnasieskolan



Källa: VHS

Den genomsnittliga betygspoängen på Naturvetenskapsprogrammet och Samhällsvetenskapsprogrammet var våren 1998 14,4 respektive 13,4 (Skolverket 1999). En meritpoäng på 14,4 gav i VHS antagning hösten 1999 bara möjlighet att komma in på 40 procent av alla platser. De som hade 13,4 hade bara tillträde till mindre än 30 procent av alla platser (figur 5.1). En student med genomsnittliga gymnasiebetyg har följaktligen endast begränsade valmöjligheter.

<sup>15</sup> Den som har MVG på alla kurser har 20,0 som meritpoäng. VG på alla kurser ger 15,0 poäng.



### 5.3.2 Urvalsreglerna ger fel signaler

Sättet att använda betygen i antagningen till högskolan har visserligen en del administrativa fördelar (enkelt att informera om och enkelt att beräkna), men det ger samtidigt signaler som går rakt emot de målsättningar som finns för den nya gymnasieskolan.

#### Ruta 5.2 Vägen till högskolan

## Vägen till högskolan

Det är inte kunskapen som räknas. Här följer tio tips till dig som går på gymnasiet och vill komma in på högskolan efter studentexamen.

**1. När du väljer individuella val**, välj då lätta ämnen där du har chans att få VG eller MVG. Det är inte av någon betydelse vad man lär sig genom de individuella valen. Notera att en överkurs i matematik är inte mer värd än en kurs i bollsport.

**2. Om du läser ett B-språk**, till exempel tyska, och det finns risk för att du får G, satsa då hellre stenhårt på IG. Förklara för din lärare att du inte klarar av kursen och be att få byta till tyska-C-språk. Där kan du sedan lätt få VG eller MVG.

**3. Satsa hellre på att få MVG i matematik-A** som ger 70 p än i den sista kursen matematik-E som endast ger 60 p. Observera att ett MVG i A-kursen är mer värt än ett MVG i den svåra E-kursen.

**4. Tänk på att betygen från årskurs ett** i gymnasiet räknas lika mycket som (eller ibland mer än) betygen från årskurs tre.

**5. Tro inte på de lärare** som säger att G är det normala betyget och att du ska vara glad att du är godkänd. Med G i betyg kommer du ingenstans om du vill in på högskolan.

**6. Om en lärare säger** att du ligger på gränsen mellan G och VG och han/hon sätter G, protesterar då för allt i världen. Säg att han/hon hindrar dig till fortsatta studier och tjata dig till ett VG.

**7. Om du går teknisk** och har möjlighet att läsa in biologi-B för att få samma behörighet som naturvetarna, gör då endast det om du är säker på att du kan få VG eller MVG. I

annat fall är den kursen inte till någon nytta.

**8. Akta dig för utökad studiekurs** om du riskerar att få G. Det är mycket sämre att vara godkänd i ett extra ämne än att inte ha läst det alls.

**9. Välj reducerad studiekurs** i ämnen du riskerar att få G i, men du måste få läraren att tro att du är på väg att få IG för att reducering ska godtas. Du får reducera tio procent av den totala studiepoängen.

**10. Tänk på att du nästan inte kommer in** på någon högskoleutbildning om du har under femton i snitt.

Själv hör jag till den årskull som gick ut först från den nya gymnasieskolan. Mitt mål under gymnasiet gång har hela tiden varit att komma in på högskolan.

När jag började i årskurs ett på gymnasiet visste jag ingenting om hur betygssnittet skulle beräknas. Inte heller var jag medveten om att de första kurserna man läste skulle vara av så stor betydelse. Jag fick höra att G var det normala betyget och att det skulle man vara nöjd med.

Det som förargar mig mest är att jag som kämpade så mycket och bara var en härsmän från VG i en del ämnen ändå fick G. Samtidigt fick de som inte ansträngde sig ett dugg och alltid hade IG på proven också G när de hade gjort två tre omprov. Min stora fråga är, varför förminskade man en betygsskala som redan var för liten?

Min betyg räckte inte till för en plats på högskolan så nu sitter jag här, studiemotiverad, men hindrad av småsnåla gymnasielärare och det svenska skolsystemet.

Anna Wedholm, Södertälje

(Insändare i SvD 11/9 1997)

Man kan säga att de nuvarande antagningsreglerna ger eleverna i gymnasieskolan uppmaningen: *Välj kurser som ger höga betyg för en så liten arbetsinsats som möjligt*, medan skolans budskap snarare är: *Välj de kurser vars innehåll du tror kan vara av värde och som du är intresserad av*.

Hur den enskilde eleven reagerar på dessa motstridiga signaler varierar säkert från person till person. Det finns ännu ingen systematisk studie över hur elever och skolor hanterar denna motsägelse. Däremot finns det indikationer på att många elever naturligt nog styrs av det första budskapet.

I Skolverkets utvärdering av naturvetenskapsprogrammet finns ett avsnitt med rubriken *Betygen – naturvetenskapsprogrammets gissel*, där betygssystemet kommenteras på följande sätt:

”NV-eleverna är mycket medvetna om hur betygen värderas (kursiverat här) och väljer taktiskt i den mån de kan. De kanske får höga betyg på de första matematikkurserna, men märker sedan hur kraven höjs på Matematik D. Inför risken att sänka sitt jämförelsetal vid ansökan till högskolan väljer en del Miljökunskap, som anses lättare att få högt betyg på, i stället för Matematik E... Några elever på NV-programmet har sagt att jag ‘går inte här för att lära mig något utan för betygen’... Många av eleverna önskar emellertid att de skulle slippa läsa för betyg och i stället läsa av intresse och för att de verkligen vill lära sig någonting. Om man inte har så stora krav på sig går det mycket lättare säger de. En elev uttrycker att det är en psykisk press att ständigt bli betygsatt. De är vid tidpunkten för vårt första besök mycket osäkra på vad som krävs för att komma in på olika utbildningar på högskolan” (Skolverket 1998a).

I anslutning till en undersökning av förkunskaperna i matematik (Högskoleverket 1999) genomfördes ett antal hearingar bl.a. med gymnasielärare. Även om undersökningen i första hand gällde de problem som är relaterade till undervisningen i matematik, menade många lärare att arbetet i gymnasieskolan ofta präglas av elevernas önskemål att få så höga betyg som möjligt på kurser med så många poäng som möjligt – inte av målet att få goda matematik-kunskaper.

### Ruta 5.3 Ett vittnesmål från fältet

”För oss som arbetar i gymnasieskolan framstår de nuvarande antagningsreglerna till högre studier som alltmer orättvisa och orättfärdiga. De är förknippade med en rättsosäkerhet som är helt oacceptabel. De medför också att eleverna i stället för att ägna sig åt att fördjupa sina kunskaper, jagar metoder och trix för att få så höga betyg som möjligt. Man frågar sig inte vilket gymnasium man skall söka till för att på bästa sätt förbereda sig för senare studier, utan vilket gymnasium som med utgångspunkt från en given insats ger de högsta betygen och därmed en eftertraktad studieplats.

Detta bidrar också i hög grad till att förstärka den sociala snedrekryteringen. Rektor och lärare i gymnasieskolor med hög andel elever från akademikerhem utsätts i högre grad för påtryckningar från elever och föräldrar att hitta individuella lösningar inom de möjligheter som systemet ger. Och eftersom betygsriterierna är så oklara att de kan tolkas olika ute på skolorna, kan man inte bortse från att övers och föräldrars påverkan i många fall kan ha betydelse för hur betygssättningen på enskilda skolor ser ut. Möjligheterna att erbjuda reducerat program varierar också kraftigt mellan olika skolor, vilket också väger tungt i konkurrensen om en eftertraktad studieplats.

De samhällsekonomiska effekterna av antagningsreglerna skall inte heller glömmas bort. Ungdomar som lämnar gymnasiet med godkända betyg ägnar ett år extra åt provningar vid Komvux för att höja sina betyg, i stället för att komma in direkt på den önskade utbildningen.

Ett bra exempel är Jens, en av våra avgångselever 1997. Han önskade inget högre än att komma in på juristutbildningen. Han hade MVG i alla kurser i svenska, samhällskunskap, historia, filosofi och religion men G i kurserna i naturkunskap och matematik. Eftersom han inte med dessa betyg kunde komma in på juristutbildningen, som han säkert var ytterligt lämpad för, fick han ägna ett år att konkurrenskomplettera på Komvux. Detta är slöseri både med samhällets resurser och ur ett mänskligt perspektiv. De som verkligen vill komma in på en utbildning kan oftast säkert till slut göra det, men har då slösat både en del av sitt liv och samhällets resurser i onödan. På detta sätt blir ”proppen” av Komvuxelever, som står i vägen för dem som lämnar gymnasiet, allt större varje år som går.”

(Ur ett brev till Regeringen från två lärare och rektor vid Viktor Rydbergs gymnasium)

Ofta riktas kritiken mot betygssystemet i gymnasieskolan – och stannar där. Men det förekommer också att man riktar kritiken mot högskolans antagningsregler som orsak till problemen (se rutorna 5.2 och 5.3 med exempel på reaktioner från lärare och elever i gymnasieskolan). Vi menar att problemet inte ligger i att man sätter betyg i skolan eller i principerna för detta. Problemet är i stället att betygen används i urvalet till högskolan på ett sätt som de inte är avsedda för. Det leder i sin tur till att det blir svårare att få det nya betygssystemet i gymnasieskolan att fungera som avsett.

I ett totalspärrat system som det svenska är det särskilt viktigt att betygen används i antagningen så att de stimulerar gymnasisterna till ”rätta” studier i skolan. Tidigare lade antagningsreglerna för många utbildningar speciell vikt vid betygen i ämnen som var viktiga för den sökta utbildningen. Under 1970-talet gick man över till att använda det ovägda medelvärdet av betygen i alla ämnen som meritpoäng. Följden var att man alltmer började läsa för att få betyg och inte för att få kunskaper av värde för de fortsatta studierna. Med ökad valfrihet i gymnasieskolan är det dessutom lättare och kanske också mer frestande att agera taktiskt för att få ett hög-re betygsmedelvärde. Enligt vår mening måste man ta hänsyn till detta när man utformar regler för hur betygen skall användas vid urval. Så har inte skett. I stället har de nya gymnasiebetygen, tvärt emot de ursprungliga intentionerna, kommit att användas vid högskoleantagningen på precis samma sätt som de tidigare relativa betygen.

### 5.3.3 Studiestarten förskjuts

De höga poängkraven innebär att många elever måste höja sina gymnasiebetyg innan de kan komma in på den högskoleutbildning de önskar. I VHS antagning till hösten 1999 hade nära 30 procent av de sökande gjort en omtentamen för att höja sitt slutbetyg. Andelen hade ökat med tre procentenheter från motsvarande antagning året innan.<sup>16</sup> Omkring 30 procent hade kompletterat sina gymnasiebetyg i Komvux för att bli behöriga.

En del elever tenterar om direkt efter skolslutet, i den mån det är tillåtet.<sup>17</sup> Men för många behövs det en eller två terminers studier i Komvux innan man kan tentera om. Ett betydande antal gymnasieelever går med andra ord vägen över Komvux till högskolan.

#### Ruta 5.4 Betygsjakt är inte något nytt

Betygsjakt i gymnasiet för att komma in på högskoleutbildningar har förekommit lika länge som det funnits spärrade högskoleutbildningar och urval baserat på betyg. Under 1950-talet var det t.ex. viktigt att få högt gymnasiebetyg i teckning för den som ville komma in på någon av de tekniska högskolorna. Teckning gavs tillsammans med ämnen som matematik, fysik, kemi och svenska en stor vikt vid urvalet till civilingenjörsutbildning.

Kompletteringsstudier efter det att man slutat skolan för att komma in på attraktiva utbildningar har också förekommit tidigare. Under 1950- och 1960-talen kunde den vars betyg inte räckte, läsa vissa ämnen på de dåvarande fria (=ospärrade) fakulteterna. Det gav pluspoäng så att man i bästa fall kunde komma in på någon av de spärrade utbildningarna (t.ex. till läkare eller civilingenjör) med ett eller två års fördröjning. Till skillnad från i dag var dock huvudprincipen att bara kompletteringsstudier som var av värde för den utbildning man ville komma in på gav extra-poäng.

<sup>16</sup> Muntlig kommunikation, VHS.

<sup>17</sup> På vissa skolor får man göra omtentamen direkt efter det att man fått ut sitt slutbetyg, på andra inte.

Man kan fråga sig vilka elever det är som har tid och råd att på detta sätt förbättra sin konkurrenssituation. Är det inte en risk att det i första hand är de som har stöd hemifrån och ett starkt självförtroende som är beredda att gå denna omväg? (Se ruta 5.3). Det finns också en uppenbar risk att eleverna i första hand tenderar upp betyg på kurser som ger bra "utdelning" utan hänsyn till om kurserna har någon betydelse för de kommande studierna.

Dessutom innebär det myckna kompletterandet att studenterna blir äldre när de börjar sina högskolestudier, vilket knappast är rationellt.

## 5.4 Betygsjakten fortsätter

De sökandes betyg från gymnasieskolan är viktiga vid antagningen till högskoleutbildning, men det finns en tendens att överdriva den roll som betygen har. Det finns förvisso utbildningar där man kan komma in med relativt låga betygspoäng. Ingen gymnasist kan dock vara säker på att detta kommer att gälla just den utbildning han eller hon kommer att söka någon gång i framtiden. Därför talar det mesta för att betygsjakten kommer att fortsätta och t.o.m. intensifieras. Följande effekter kan befaras om inte de nu gällande urvalsreglerna ändras.

- Många elever kommer att välja kurser efter möjligheten att få poäng och inte efter den betydelse kurserna kan ha för deras fortsatta studier. Sådana taktiska val kommer antagligen att bli vanligare, inte minst om man ökar elevernas möjlighet att själva välja sina kurser.
- Pressen på lärarna att "hjälpa" eleverna att få höga betyg kommer att vara stark.
- Den frihet som de enskilda skolorna eller de enskilda kommunerna har att inom gällande ramar organisera utbildning och undervisning kan användas taktiskt för att ge eleverna höga betyg. Det kan ske genom att man samordnar kurser, inför bestämmelser om när och hur betygen på en kurs skall sättas o s v. Skolverket å

sin sida kommer att se sig tvingat att ingripa och införa regler som hindrar vad man uppfattar som missbruk.

- Förändringar av undervisningen och andra utbildningsreformer kommer att ifrågasättas i de fall eleverna tror att de kan ge dem sämre betyg än i en traditionell undervisning.
- Elever kommer att välja gymnasieskola efter chansen att få ett bra betyg och inte efter skolornas mål och verksamhet.
- Allt fler studenter kommer att försöka höja sina betyg genom omprov. Det ökar pressen på Komvux. I den senaste SCB-enkäten till elever i gymnasieskolan svarade nära 90 procent av avgångseleverna att de kunde tänka sig att läsa upp sina betyg efter skolans slut (se ruta 5.4). Redan i dag varierar reglerna mellan olika kommuner när det gäller att ta emot elever som vill läsa om en kurs för att höja ett redan godkänt betyg. Möjligheterna att komma in på en viss högskoleutbildning kan därför komma att styras av i vilken kommun man är bosatt.
- Betygsinflationen kommer att öka. Det finns redan en tendens till utveckling uppåt av betygsmedelvärdena. På de flesta gymnasieprogram ökade betygsmedelvärdena med 0,3 poäng mellan 1997 och 1998. I kärnämnen ökade andelen som hade "överbetyg" (VG eller MVG) med mellan tre och fem procentenheter mellan läsåren 1996/97 och 1997/98 (Skolverket 1998 och 1999).
- Nybörjarna på de mer attraktiva utbildningarna kommer att bli äldre i genomsnitt. Man kan mycket väl få en situation där det i stort sett förutsätts att man höjer betygen innan man kommer in på vissa utbildningar, medan det finns andra utbildningar där alla som är intresserade kommer in direkt. Vi får ett tudelat högskolesystem.

En motåtgärd skulle kunna vara att i antagningen inte räkna med betyg som den sökande har höjt. Men detta skulle bara ge upphov

till andra problem. Betygen skall ju tala om vilka kunskaper man har. Om man förbättrar kunskaperna skall detta också räknas med när man söker till högskolan. Rätten att försöka höja sina betyg är naturlig i den typ av betygssystem som vi har i dag. Om man inte tillåter detta kommer situationen i gymnasieskolan att bli ohållbar, med ett omfattande tricksande och manövrerande från elevernas sida inför varje betygstillfälle.

Felet är inte att det är tillåtet att skaffa sig bättre kunskaper och därigenom högre betyg, utan att betygen fått en alltför stor betydelse vid urvalet och att de värderas lika utan hänsyn till vilken utbildning det gäller. Lösningen är att på olika sätt minska betygens roll och dessutom ge betygen på de olika kurserna en vikt i urvalsprocessen som varierar med hänsyn till den utbildning det gäller. (Se även kap. 11)



**Ruta 5.5 Gymnasieelevernas inställning till betygen som urvalsinstrument**

Två frågor till elever i gymnasiaskolans avgångsklasser hösten 1998 besvarades på följande sätt:

*När det funnits möjligheter att välja i gymnasieskolan, har Du då valt enklare kurser därför att det är lättare att få höga betyg?*

Gymnasieprogram	Alltid	Oftast	Har förekommit	Sällan	Aldrig
NV-programmet 41 %	2 %	3 %	25 %		24 %
SP-programmet 41 %	1 %	7 %	23 %		26 %
Övriga program 47 %	3 %	5 %	22 %		23 %

*Kan Du tänka Dig att, om det behövs, läsa upp något betyg när Du slutat gymnasieskolan?*

Gymnasieprogram	Ja	Nej
NV-programmet	92 %	8 %
SP-programmet	91 %	7 %
Övriga program	85 %	13 %

**Källa:** Bengtsson (1999)

## 5.5 Slutsats

Reglerna för behörighet och urval har inte anpassats till gymnasieskolans nya betygssystem. Betygens "kapacitet" utnyttjas inte i reglerna för behörighet. Betygen har en roll i urvalsprocessen, som de inte kan leva upp till. Resultatet har blivit stora negativa effekter på arbetet i gymnasieskolan i form av betygsjakt och taktiska val. Det försvårar gymnasieskolans möjligheter att nå sina mål. Många läser också upp gymnasiebetygen efter skolans slut, vilket försenar studiestarten i onödan. Reglerna för poängberäkning vid urvalet kan inte heller anses vara rättvisa mot de sökande. Därför bör betygens roll i urvalsprocessen omprövas.

Ruta 5.6 En förstasida i en kvällstidning från våren 1999

**STOCKHOLMS-UPPLAGAN**  
SPECIALPROGNOS FRÅN SMHI:  
**HÄR BLIR DET  
VARMAST  
I PINGST**  
Vädret tio dagar framåt

**STORT  
KRYSS  
-VARJE  
DAG**

**AFTONBLADET**

TISDAG 18 MAJ 1999

**IT DAG 2  
TIDNINGAR  
PÅ KÖPET!**  
Aftonbladets  
EXPERTER  
HJÄLPER  
DIG VINNA  
spel  
Tips / Oddsset  
V64 / V75  
7 gratis-  
program  
till datorn

**AFTONBLADET GRANSKAR**

**SÅ FIXAR  
DU HÖGRE  
BETYG  
- efter  
STUDENTEN**

**Genvägarna till högskolan  
STOR GUIDE**

Nätet i dag: ALLSVENSKA MALEN I RÖRLIGA BILDER [www.aftonbladet.se](http://www.aftonbladet.se)

TIPSA OM  
NYHETER:  
08-411 11 11

KAN BARAK GE  
ISRAEL FRED  
OCH RÄTTVISA?

228

DAGAR TILL ÅR 2000  
1999 1975 japanska järn  
Buss kraschar i söder  
Inomhus-Elmets

7 388107 001001

Källa: Aftonbladet



## 6 Högskoleprovets roll i antagningen

*Det är oklart vad högskoleprovet mäter och vilka selektionseffekter det får på sikt*

### 6.1 Högskoleprovet som urvalsinstrument

Syftet med högskoleprovet var ursprungligen att få ett urvalsinstrument för sökande som inte hade betyg från gymnasieskolan. Provet sågs som ett test på studielämplighet och användes fram till början av 1990-talet enbart för urval bland de personer vars behörighet baserades på att de var minst 25 år gamla och dessutom hade varit yrkesverksamma under minst fyra år. Provet konstruerades efter förebild av det amerikanska SAT (The Scholastic Assessment Test) och brukar översättas med "SweSAT". Provets uppläggning i nuläget framgår av ruta 6.1.

Sedan antagningen hösten 1991 har högskoleprovet fått en utökad roll i antagningssystemet. Provet skall numera också vara en *andra chans* för dem som har gymnasiebetyg – även för dem som söker direkt från gymnasiet. Resultatet på högskoleprovet är vid sidan av medelbetyget det viktigaste kriteriet vid urvalet till över sökta utbildningar. För utbildningar som vänder sig till nybörjare skall minst en tredjedel och högst två tredjedelar av de tillgängliga platserna fördelas bland dem som genomgått högskoleprovet. Hälften av "högskoleprovsplatserna" skall fördelas enbart efter de

sökandes provresultat. För den andra hälften skall fördelningen ske efter provresultatet med ett tillägg av 0,5 poäng för alla som kan redovisa minst fem års arbetslivserfarenhet. Sökande med gymnasiebetyg kan således delta vid antagningen till högskolan i två ”tävlingar”. En där man rangordnas efter gymnasiebetyget på det sätt som beskrivs i föregående avsnitt och en där man konkurrerar med resultatet på högskoleprovet.

### Ruta 6.1 Högskoleprovet av i dag

Högskoleprovet består i dag av sammanlagt fem delprov:

Delprov	Avsett att mäta	Antal uppgifter i provet	Provtid
ORD	Ordkunskap	40	15 min
NOG	Logiskt, kvantitativt tänkande	22	50 min
LÄS	Svensk läsförståelse	20	50 min
DTK	Förmågan att tolka tabeller och diagram	20	50 min
ELF	Engelsk läsförståelse	20	35 min
Totalt		122	4 tim 20 min

Samtliga delprov består av s.k. flervalsfrågor där den skrivande skall pricka för ett av fyra eller fem alternativ som hon/han anser vara det rätta. Rätt svar på en fråga ger en (rå)poäng. Fel svar (eller inget svar) ger 0 poäng. Sammanlagt kan man alltså få ihop 122 råpoäng. Råpoängen normeras sedan för att resultaten skall bli jämförbara med tidigare prov till en skala mellan 0,0 och 2,0. De normerade poängen är i princip normalfördelade med 1,0 som medelvärde.

Källa: Stage m.fl. (1999)

Numera har två tredjedelar av alla sökande i den centrala an- tagningen ett högskoleprovsresultat som de kan konkurrera med<sup>18</sup>. Att göra högskoleprovet uppfattas som mer eller mindre ett måste för alla som siktar på högskolestudier. Antalet deltagare i provet uppgår f.n. till ca 70 000 vid vårprovet och c:a 50 000 vid höst- provet (Stage m.fl. 1999). I dessa siffror ingår även de som gör om provet för att höja sina poäng. Efter en kraftig ökning under första hälften av 1990-talet har antalet provdeltagare minskat nå- got de senaste åren. Det beror till en del på att ungdomskullarna minskat.

Alla som gjort provet söker inte senare till högskolan. För en del räcker resultatet inte till för att komma in på det de vill läsa. Det finns även personer som trots mycket höga provresultat avstår från att söka till högskolan. I en uppföljning av 100 personer som fått maximal poäng (2,0) våren 1992 visade det sig att 14 över hu- vud taget inte hade sökt till högskolan fram till år 1997 (Anders- son 1999a). (Se också exemplet i ruta 6.2).

Högskoleproven kostar också mycket. Varje provdeltagare får betala 300 kronor i anmälningsavgift, vilket ger en årlig budget på ca 40 miljoner kronor. Av anmälningsavgiften går 175 kronor till den högskola vid vilken provet genomförts för att täcka personal- och lokalkostnader. Högskoleverket får resterande 125 kronor för utveckling och framtagning av nya prov, ett arbete som till största delen utförs vid Enheten för pedagogiska mätningar vid Umeå uni- versitet, för tryckning av prov och informationsmaterial, distribu- tionskostnader samt för databearbetning av proven.

<sup>18</sup> VHS. Muntlig kommunikation

## Ruta 6.2 Högsta poäng fyra gånger om

Efter flera extrajobb skall Petra Skog förverkliga drömmen om att bli läkare – eller möjligen psykolog. Hon gör det med hjälp av högskolepoängen 2,0. Petra har gjort provet fyra gånger och fått högsta poäng alla gånger. Men först skall hon läsa in naturvetenskaplig gymnasiekompetens på Komvux eftersom hon aldrig fullföljde gymnasiet.

”Jag hade nog inte tillräcklig personlig mognad när jag var i 20-årsåldern”, säger Petra som i dag är 39 år. Efter ett highschoolår i USA blev det extrajobb som sjukhusbiträde, telefonist och tio år på biljettkontoret vid flygbåtarna i Malmö. Därefter datautbildning och olika jobb som nattportier, bartender m.m. När hon fick barn för några år sedan slutade Petra att arbeta. I vintras började hon plugga igen.

Nu behöver Petra inte tänka på betygen när hon läser in sin gymnasiekompetens. Hon är redan garanterad plats genom sina poäng på högskoleprovet. Fyra gånger har hon bevisat att hon tillhör den halva procent som klarar 2,0 på provet ”Det är ju inget intelligenstest, men visar att jag bör klara av att plugga”, säger hon .

Källa: DN 1999-05-08

## 6.2 Vad mäter högskoleprovet ?

### 6.2.1 Ett tvådimensionellt prov

Högskoleprovets *mätegenskaper* har studerats ingående av en forskargrupp i Göteborg (Gustafsson 1995). Resultaten tyder på att högskoleprovet mäter en dimension som betecknas ”analytisk” förmåga (betecknad A) och en dimension för ”kunskap” eller ”kultur” (K), som båda skulle kunna vara kopplade till vad man kan kalla ”studielämplighet”. Distinktionen är inte särskilt tydlig, men de två dimensionerna har varierande koppling till de olika delproven.

Högskoleprovet har också visat sig innehålla en variation som har med de olika delproven och deras utformning att göra, men som inte kan kopplas till dimensionerna A och K och inte heller till ”studielämplighet”. Den kan snarast uppfattas som ”brus” i in-



formationen och kan bero på att personer reagerar olika i testsituationen och att vissa delprov passar speciellt bra för personer med en viss bakgrund.

Det finns inga undersökningar av vilken betydelse de två dimensionerna A och K har för studieframgång i olika högskoleutbildningar. Det är dock troligt att de två dimensionernas betydelse varierar med den utbildning det gäller. Som jämförelse kan nämnas att högskoleprovets amerikanska motsvarighet är uppdelat i två delar: SAT I verbal och SAT I mathematical, för vilka resultaten redovisas var för sig. De två delarna kan ges olika vikt vid antagning till olika typer av utbildningar.<sup>19</sup>

Mera generellt kan man konstatera att kunskaperna är knapphändiga om vilken betydelse som högskoleprovresultaten har för framgången i de framtida studierna. Det är därför förvånande att högskoleprovet givits så stor betydelse i dagens urvalssystem, samtidigt som prov anpassade till den utbildning urvalet gäller (t. ex. språkfärdighetsprov vid antagning till språkstudier) uppfattas som kontroversiella.

Gustafsson (1995) påpekar att det finns skäl att anta att graden av framgång i högre studier i minst lika hög grad är förknippad med snävt avgränsade som med mer generella förmågor. Han menar att om man kan identifiera sådana relevanta specifika förmågor och öka mångfalden av urvalsinstrument skulle man också kunna öka möjligheten att förutsäga den framtida studieframgången.

<sup>19</sup> Här är att märka att vid amerikanska universitet ses resultaten av SAT bara som en av del av den information på vilken man grundar sina antagningsbeslut.

## 6.2.2 Provresultat för kvinnor och män

De kvinnor som gör högskoleprovet har som grupp lägre poäng än männen. På de senaste proven uppgår skillnaden till ca 6 råpoäng till männens fördel (Stage m.fl. 1999). I normerade poäng blir skillnaden påtaglig. Speciellt är det betydligt fler män än kvinnor som når upp till de allra högsta poängen, de som ger tillträde till de mest attraktiva utbildningarna.

Orsaken till de könsmässiga skillnaderna har analyserats i en rad olika studier (Jansson 1992, Stage 1993). En delförklaring anses vara att det finns skillnader mellan de kvinnor och de män som genomgår i provet. Det är färre ”duktiga” kvinnor än män som gör provet, beroende bl.a. på att kvinnor har bättre gymnasiebetyg än män. De behöver inte så ofta högskoleprovspoäng för att komma in på de utbildningar de vill läsa.

En annan orsak kan vara att provet har en mer manlig än kvinnlig prägel. Texterna handlar mer om manliga än om kvinnliga ting. Man har därför under årens lopp gjort en rad ändringar i provets utformning och innehåll, men skillnaden mellan kvinnors och mäns resultat har endast delvis eliminerats.

Det finns också tecken på att kvinnor som grupp generellt gör sig själva mindre rättvisa än män på prov av denna typ. Det skulle innebära att högskoleprovet ger sämre resultat för kvinnor med en viss ”studieförmåga” än för män med samma ”studieförmåga”. I en rapport av Gustafsson (1995) refereras en undersökning av Leonard & Jiang (1995) av det amerikanska SAT-testet som stöder denna hypotes. En omfattande studie på Berkley visade att kvinnornas provresultat underskattade de framtida studieresultaten inom i stort sett alla områden. Beräkningar visade att om SAT befriades från könsskillnader skulle andelen kvinnor som antas till studier vid Berkeley öka.

Det finns således mycket som talar för att högskoleprovet som många andra prov av samma typ missgynnar kvinnor. Effekterna kan bli ganska drastiska, särskilt på de mest hårdspärrade utbildningarna (se nedan).

### 6.2.3 Högskoleprovet och den språkliga bakgrunden

En grupp som inte har uppmärksammats lika mycket som kvinnorna i samband med högskoleprovet är *de som inte har svenska som modersmål*. Provet är i mycket hög grad verbalt. ORD-provet svarar för en tredjedel av poängen. LÄS-provet förutsätter att man under tidspress kan ta till sig och svara på frågor om innehållet i relativt svåra texter på svenska. Även NOG-provet kan innehålla termer och begrepp som är svåra att förstå för den som inte kan svenska så bra.

Mycket talar för att användningen av högskoleprovet vid antagningen försvårar för sökande från andra länder att komma in på attraktiva utbildningar. Det räcker inte med att man kan svenska så bra att man inte har några språkliga problem med att följa undervisningen vid universitet eller högskola. För att få ett bra resultat på högskoleprovet krävs också att man behärskar den *språkliga kulturen* i Sverige. Man kan fråga sig hur många personer med annat modersmål än svenska det finns, som känner till betydelsen av uttrycken *lägga i malpåse*, *uppburen*, *dupera*, *ta av daga*, *konvensans*, *bedagad* och *väcka anklang* – uttryck som alla fanns med i ORD-provet våren 1999.

Det finns ännu inte några avslutade undersökningar av hur resultatet på högskoleprovet varierar med provdeltagarnas språkliga bakgrund. I en preliminär rapport har Reuterberg (1999) konstaterat att invandrare har klart sämre resultat på högskoleprovet än de som är födda i Sverige. Skillnaderna till invandrarnas nackdel varierar för olika delprov. De minsta skillnaderna finns på ELF-provet, som testar engelsk läsförståelse, medan de största skillnaderna uppträder i resultaten på NOG-provet och DTK-provet. Förhållandet att det enda delprov där kunskaperna i svenska saknar betydelse (ELF-provet) ger den i särklass minsta skillnaden mellan invandrare och svenskar talar för att den språkliga bakgrunden har betydelse för provresultatet.

Reuterberg menar att det är förvånande att det kvantitativa provet DTK ger upphov till den största skillnaden. Han pekar på en

möjlig förklaring som ligger i att DTK-provet bygger på tolkning av tabeller, diagram och kartor och ofta innehåller fackuttryck som kan vara svåra att förstå. En annan förklaring skulle kunna vara att det finns skillnader mellan olika länders skolsystem när det gäller träning i att läsa diagram.

Det inte är helt självklart, enligt vår mening, att ORD eller LÄS är de prov som är mest kopplade till färdigheten i svenska. Både NOG och DTK ställer krav på att man skall kunna tolka och tillämpa logiska strukturer formulerade på svenska. Det kräver en god förståelse av det svenska språket.

Den definition av invandrare (född utanför Sverige) som används av Reuterberg utesluter inte att man har svenska som modersmål. En gruppering efter den språkliga bakgrunden skulle troligen ge ännu större skillnader i provresultaten.

Frågan om språkkunskapernas betydelse har även aktualiserats i nordiska sammanhang. I den högskoleförordning som infördes i anslutning till 1993 års reform bestämdes att högskoleprovet inte fick användas som enda urvalsinstrument till en utbildning. Ursprunget till denna regel var framställningar från andra nordiska länder, där man uppmärksammat att även personer med norska eller danska som modersmål hade svårt att göra sig själva rättvisa på det svenska högskoleprovet.

### 6.3 Högskoleprovet som en andra chans

Högskoleprovet infördes bl.a. för att ge sökande som av olika skäl fått låga betyg i gymnasieskolan en andra chans att komma in på högskolan. Det finns i dagsläget inga studier som visar i vilken omfattning detta syfte förverkligats. Däremot vet man att det finns en ganska god överensstämmelse mellan genomsnittsbetyget och resultatet på högskoleprovet så länge man studerar hela grupper av sökande (Stage 1992). För enskilda individer kan dock skillnaden vara dramatisk och få stora konsekvenser.

Högskoleprovet skiljer sig från betygen i ett viktigt avseende. Inget man gjort tidigare är en belastning. De betyg man får i gym-

nasieskolan är inte låsta för all framtid. Man får tentera upp dem, men det tar tid och kräver arbete. Det finns ett utgångsläge som man inte kan komma ifrån i form av de betyg man fått under de tre åren i gymnasieskolan. Varje omtentamen av en gymnasiekurs ger därför, om den lyckas, bara en liten ökning av betygspoängen. Om man däremot går upp i högskoleprovet kan utgångsläget ändras dramatiskt. Speciellt gäller det första gången man gör provet. Den som av olika skäl har ett lågt gymnasiebetyg kan i ett slag kraftigt förbättra sina möjligheter att komma in på önskad utbildning genom en hög provpoäng (se exemplet i ruta 6.3). För den som gör provet när hon/han fortfarande går i gymnasieskolan och får ett bra resultat kan studiesituationen förändras radikalt - på gott och ont. Det kan ge möjlighet att helt ägna sig åt det man är intresserad av, men det kan också bidra till att man helt lägger av gymnasiestudierna.

### Ruta 6.3 "Hjälp, vad ska jag välja?"

Följande beskrivning av en students historia, som är hämtad från en rapport Högskoleverkets projekt Studenterna i Sverige, visar att det inte alltid är så lätt att uppfylla antagningssystemets krav på rationella och konsistenta val.

”En del intervjupersoner ägnar stort utrymme åt att berätta om alternativa karriärer som skulle kunna ha förverkligats men som till slut föll bort, vilket också kan ses som en del i en negativ beslutsprocess. I *Charlottes* (29) berättelse skisseras flera tänkbara men kvarlämnade möjligheter; hon skulle kunnat bli mariningenjör, marinbiolog, geolog, lärare eller arkitekt. En del alternativ föll bort på grund av otillräckliga betyg, andra passade inte för att hon just blivit mamma. Efter att ha gjort högskoleprovet med högsta resultat kunde hon plötsligt välja vad som helst, något som får Charlotte att under intervjun utbrista: "Så det vart lite vakuum, hjälp vad ska jag välja". Ramarna hade förändrats och ännu fler alternativ var möjliga. Nu kunde Charlotte bli läkare men valde bort det eftersom linjen är "för biologisk, för mycket sjukvård och för lite friskvård". När hon till slut bestämde sig för att bli psykolog var det just omväxlingen i hennes liv som plötsligt verkade användbar, hon hade samlat på sig "en stor säck med erfarenheter" under årens lopp och tänkte sig att hon kunde få nytta av det. Samtidigt menar Charlotte att hon hade "kommit så långt att det är okej att göra samma sak" som hennes föräldrar, att studera, vilket förutom att beteckna föräldrarna som auktoriteter också antyder ytterligare ett utslutet alternativ: att inte studera överhuvudtaget.”

Källa: Wästerfors 1998

## 6.4 Högskoleprovet i antagningsprocessen

### 6.4.1 Många gör mer än ett prov

Det är tillåtet att göra om högskoleprovet. Man får göra det hur många gånger som helst. När man söker till högskolan konkurrerar man med det bästa av de provresultat som man fått under de senaste fem åren. Det betyder att man inte riskerar något genom att göra

om provet. En lämplig strategi för den som vill komma in på en speciell utbildning är därför att göra om provet en eller flera gånger och hoppas på att man kan höja resultatet till den nivå som krävs för den eftertraktade utbildningen.

Det finns två frågor som har betydelse för hur antagningen fungerar: Hur vanligt är det att man gör mer än ett prov? Kan man förbättra sitt högskoleprovsresultat genom att göra provet flera gånger?

Inom ramen för denna rapport har vi följt upp dem som gjorde högskoleprovet för första gången våren 1994 fram till provtillfället hösten 1998, dvs. nästan så länge som det första provet är giltigt (högskoleprovsresultat från våren 1994 får tillgodoräknas fram t.o.m. antagningen till höstterminen 1999). Resultaten från denna undersökning redovisas i appendix.

Sammanlagt deltog drygt 74 000 personer i högskoleprovet vårterminen 1994. Knappt hälften (34 000) gjorde då provet för första gången (tabell 1 i appendix). Det är denna grupp som vi studerat.

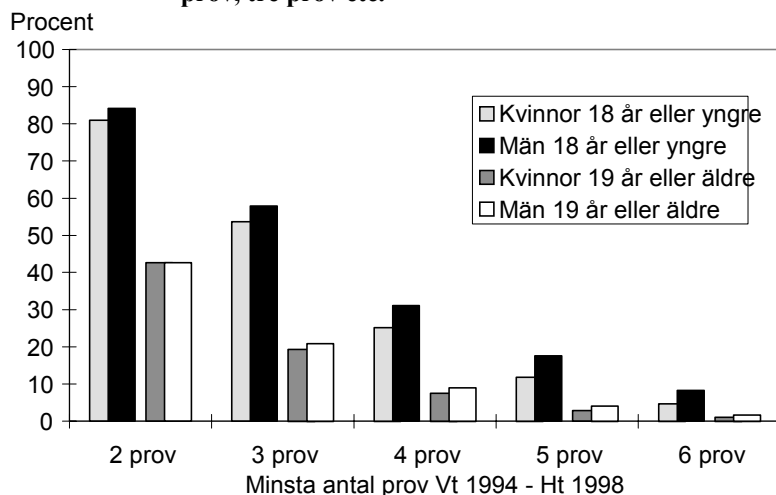
Det visar sig att omprov är vanliga. Ungefär en femtedel av dem som gjorde sitt första prov våren 1994 försökte igen vid nästa provtillfälle hösten 1994. Ungefär lika många deltog i det därpå följande provet våren 1995. Sedan sjönk provdeltagandet successivt, men fortfarande efter fyra år deltog fem procent av undersökningsgruppen i högskoleprovet (tabell 2 i appendix).

Egentligen borde man inte göra högskoleprovet förrän det är dags att söka till högskolan, dvs. i början på vårterminen i gymnasieskolans tredje årskurs. Det inträffar vanligen det år man fyller 19. Men det finns de som gör provet tidigare. I vårt material var 12 procent 18 år eller yngre. Det är knappast förvånande. Det är inte förbjudet att göra provet redan i tidigare årskurser och det finns goda skäl att göra så för den som är målmedveten och vill optimera sina chanser att komma in på en eftertraktad högskoleutbildning. Om det går bra kan det vara en investering för framtiden. Går det sämre kan man alltid göra om provet senare.

Under perioden fram till hösten 1998, gjorde fyra av fem av dessa unga provdeltagare minst ett prov till. Mer än hälften gjorde också ett tredje prov (tabell 3 i appendix).

Även bland dem som våren 1994 hade uppnått ”högskoleprovs-åldern” var det många som gjorde om provet. Två av fem gjorde minst ett ytterligare prov fram till hösten 1998. En av fem gjorde två eller fler omprov. Ungefär lika stor andel av kvinnor och män gjorde ett eller två omprov. Fler omprov var vanligare bland männen än bland kvinnorna (tabell 3 i appendix). Se också figur 6.1.

**Figur 6.1** Personer som gjorde sitt första högskoleprov våren 1994. Andelen som t.o.m. hösten 1998 gjort minst två prov, tre prov etc.



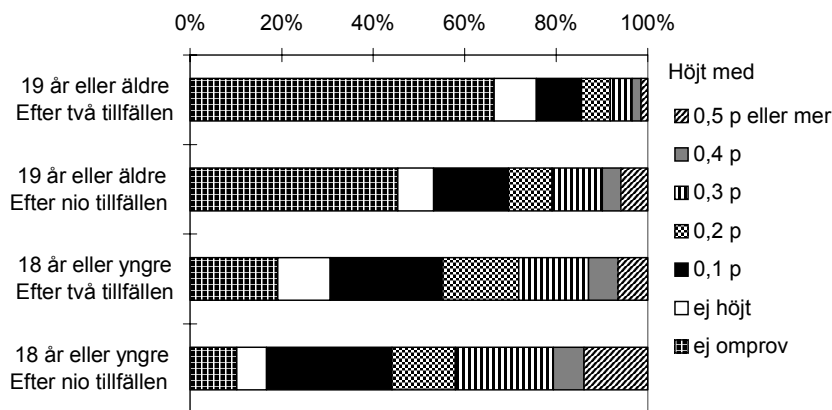
#### 6.4.2 Omprov ger bättre resultat

Av dem som var 19 år eller äldre när de gjorde sitt första prov hade efter ett år (och två provmöjligheter) något mer än en fjärdedel gjort minst ett omprov. En majoritet hade höjt sitt ursprungliga provresultat. En fjärdedel hade ökat sitt resultat med 0,3 poäng eller mer (tabell 4 i appendix). Efter fyra år (med nio möjligheter att göra om provet) hade i samma grupp två av fem gjort omprov. Nästan hälften hade höjt med 0,3 poäng eller mer (tabell 5 i appendix). Se också figur 6.2.



För dem som var 18 år eller yngre vid första provtillfället är resultatet ännu bättre. Efter fyra år hade nästan hälften av samtliga höjt sina poäng 0,3 poäng eller mer.

**Figur 6.2** Personer som gjorde sitt första högskoleprov våren 1994. Andelen som höjt sitt provresultat efter två respektive nio omprovstillfällen.



En ökning av provpoängen med 0,3 poäng eller mer ger en helt annan situation för den som söker till högskolan. I den centrala antagningen till höstterminen 1999 kunde sökande som hade 1,1 i provpoäng komma in på ungefär hälften av alla platser. Efter en höjning med 0,3 poäng skulle de i stället haft möjlighet att komma in på nästan fyra femtedelar av platserna. På samma sätt innebar en ökning från 1,4 till 1,7 poäng en ökning av andelen "tillgängliga" platser från 77 till 95 procent (VHS 1999 b).

Det är lika vanligt att kvinnor och män gör om högskoleprovet för att höja sina resultat. Andelen som lyckats höja sina resultat med en viss poäng är också densamma för kvinnor som för män.

Både bland dem som hade höga och bland dem som hade låga resultat på det första provet, förekommer att man höjer sitt provresultat, även om både utrymmet för och behovet av förbättrade provresultat minskar med ökande poäng på det första provet.

Även bland dem som hade mycket höga resultat i sitt första prov förekom höjningar. (Tabell 6 och 7 i appendix). Av sammanlagt 355 personer med förstagångsresultatet 1,8 hade drygt en tredjedel gjort minst ett omprov fram till hösten 1998. Av dessa var det i sin tur en tredjedel som därigenom nått upp till maxpoäng 2,0. Många hade lyckats med detta redan efter ett år.

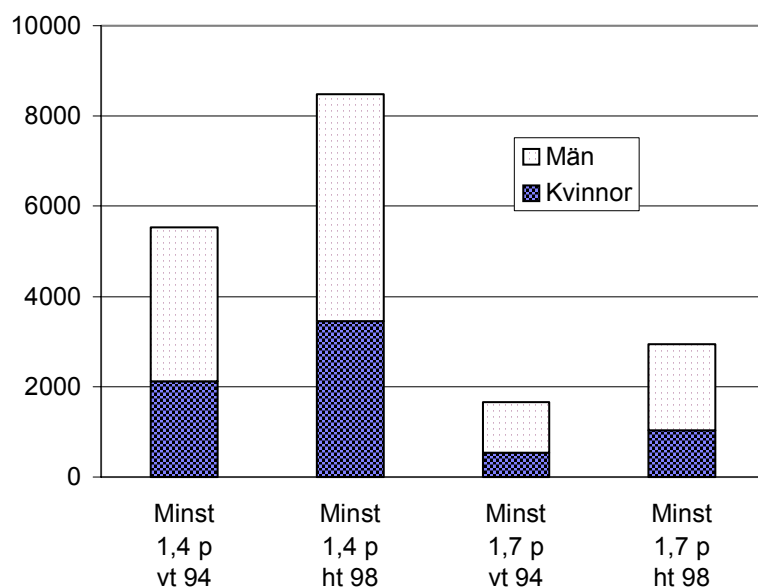
Sammantaget är det således många som höjer sina poäng genom att göra om högskoleprovet. Det innebär att allt fler når de poängnivåer som behövs för att komma in på de mest attraktiva utbildningarna. Efter första provet hade knappt fem procent resultatet 1,7 eller mer. Efter fyra år var denna andel nästan nio procent. I tabell 8 i appendix sammanfattas hur det bästa resultatet utvecklats efter de olika omprovstillfällena. Andelen kvinnor som når upp till de högsta poängen är genomgående väsentligt lägre än andelen män. Balansen mellan kvinnor och män förbättras bara marginellt genom omproven (tabell 9 i appendix). Se också figur 6.3.

Ur antagningssynpunkt är det mest intressant hur många som når upp till de poängnivåer som krävs för de mest attraktiva utbildningarna. Vi har valt gränserna 1,4 resp 1,7 poäng. Den som har 1,4 eller högre kommer in på nästan fyra femtedelar av alla platser i VHS utbud. Med ett resultat på 1,7 eller mer kan man komma in på 95 procent av platserna (VHS 1999).

Antalet med höga poäng har som synes ökat kraftigt som en följd av omprovsmöjligheterna. Till saken hör också att det sannolikt finns många som skulle ha kunnat höja sina poäng om det hade behövts, men som haft tillräckligt höga gymnasiebetyg för att ändå komma in på önskad utbildning.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Här redovisas hur omprovsmöjligheterna utnyttjats för personer med olika ålder och med olika nivå på resultatet på det första provet. Motsvarande uppgifter för provdeltagare med olika utbildningsbakgrund redovisas i tabell 10 - 13.

**Figur 6.3** Personer som gjorde sitt första högskoleprov våren 1994. Antalet som nått minst 1,4 respektive 1,7 poäng i första försöket och efter möjlighet till nio omprov.



### 6.4.3 Hur många kommer in på högskolan – och när?

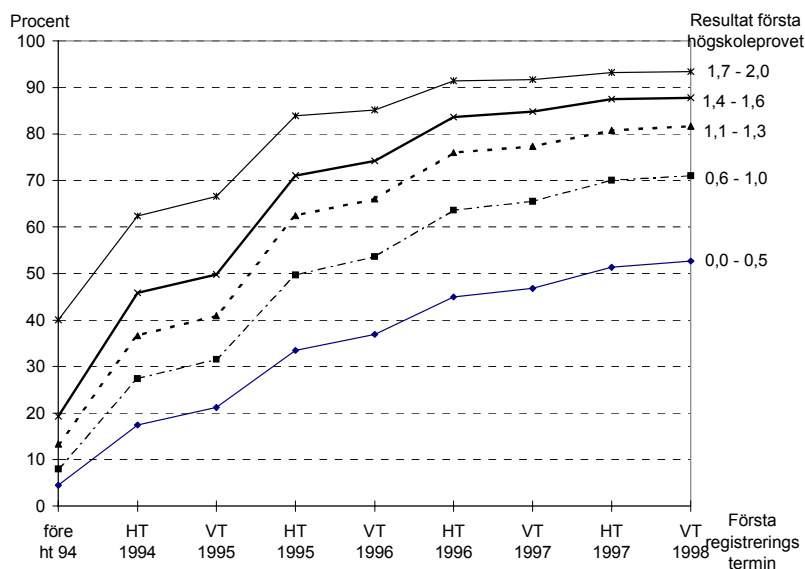
Vår undersökning av högskoleprovet innehåller även en uppföljning av om och när provdeltagarna så småningom lyckas komma in på högskolan.

Det är lätt att uppfatta högskoleprovet som något som man gör för att *komma in* på högskolan. Det visar sig emellertid att inom undersökningsgruppen hade mer än en tiondel redan börjat högskolestudier. Skälen för att man gör högskoleprovet trots att man redan kommit in kan vara flera. Ett är att man inte är nöjd med den

utbildning man går på och vill skaffa sig meriter för att komma in på något annat och bättre. Ett annat skäl kan vara att man vill förbättra sina möjligheter inom ramen för den utbildning man redan går på. Det gäller t.ex. för dem som läser ämne för ämne.

Inom ett år hade sammanlagt 30 procent av vår undersökningsgrupp kommit in på högskolan (medräknat de 10 procent som hade börjat redan innan de genomgick provet). Efter två år hade denna siffra stigit till cirka 50 procent för att efter ytterligare ett respektive två år hamna på 65 respektive 70 procent. (tabell 14 i appendix).

**Figur 6.4** Personer som gjorde sitt första högskoleprov våren 1994. Andelen som registrerats för första gången i högskolan fram till viss tidpunkt.



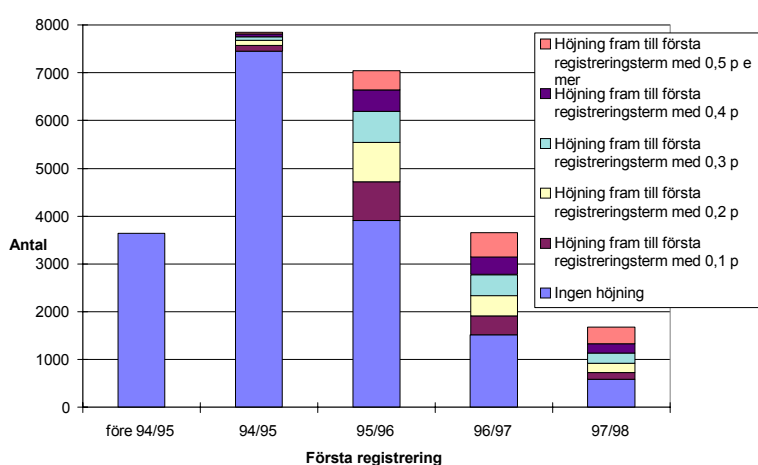
Det finns ett samband mellan andelen som börjar högskolestudier och resultatet på det första högskoleprovet. Ju högre resultat desto större andel som förr eller senare börjar studera. Det visar

sig också att av dem som fick en högskoleprovspoäng i intervallet 1,7 – 2,0 hade 40 procent redan börjat på högskolan.

Mest påtagligt är dock att ”inträdet” i högskolan skedde successivt under flera läsår. Detta förhållande hade inget samband med den poäng man uppnådde på provet vid det första försöket (figur 6.4).

Övergången till högskolestudier sträcks ut över en lång period. Detta kan ha många orsaker. En viktig fråga i detta sammanhang är om denna fördröjning beror på att vissa sökande vill (eller måste) höja sina meriter för att komma in på önskad utbildning.

**Figur 6.5** Personer som gjorde sitt första högskoleprov våren 1994 och börjat högskolestudier senast vt 1998. Antalet som genom omprov höjt sina provpoäng före första registrering.



Vi har därför undersökt hur många som genom omprov höjt sina poäng innan de börjat högskolestudier. Resultaten redovisas i tabell 15 i appendix. Av de provdeltagare våren 1994 som började högskolestudier under perioden ht 1994 – vt 1998 hade sammanlagt 40 procent höjt sitt provresultat innan de började studera. Närmare en fjärdedel hade höjt med 0,3 poäng eller mer (figur

6.5). Det finns inget bevis för att alla kommit in till följd av sina höjda provpoäng, men mycket talar ändå för att studierna skjuts framåt i tiden i väntan på bättre provresultat.

## 6.5 Köer till studierna

Vi har konstaterat att många gör om högskoleprovet en eller flera gånger för att förbättra sina chanser att komma in på det man vill studera. Det är en framgångsrik metod, särskilt för dem som har tid att sträcka ut sina omprov under längre tid. För många innebär ett bättre provresultat ökade möjligheter att komma in på en utbildning som de prioriterar högt.

Omproven bidrar samtidigt till vad som skulle kunna betecknas som onödigt höga poängkrav och därmed till en köbildning – framför allt bland unga som vill börja högskolestudier. Man kan också fråga sig vilka sökande som kan och vill utnyttja möjligheterna till omprov. Även om detta ännu inte är undersökt kan man misstänka att omproven är vanligare bland sökande från hem med studietraditioner och bland personer med särskilt stark studiemotivation. Möjligheterna att höja provpoängen beror rimligen på vad man sysslar med under tiden. Sammantaget finns risk att högskoleprovet på sikt kan förstärka den sociala snedrekryteringen till högre studier.<sup>21</sup>

## 6.6 Slutsats

Det är tveksamt om högskoleprovet kan mäta studielämplighet för alla typer av utbildningar. Dess prognosförmåga är oklar. Mer specifika prov med inriktning mot olika utbildningar eller utbildningssektorer skulle troligen fungera bättre. Högskoleprovet miss-

<sup>21</sup> Enligt en artikel i DN 2000-01-16 finns ännu så länge opublicerade resultat av Jan-Eric Gustafsson som visar att ungdomar från familjer med utbildningstradition gör om provet gång på gång tills de fått den poäng de behöver. Det gör däremot inte ungdomar från arbetarfamiljer.

gynnar dessutom kvinnor och personer som inte har svenska som modersmål.

Högskoleprovet fungerar som en andra chans framförallt genom att de flesta numera deltar i två olika urvalsprocesser. Det lönar sig att göra om provet flera gånger, vilket många också gör. Det ger vissa sökande möjlighet att komma in på utbildningar som de annars inte skulle komma in på. Många kommer dock in med hjälp av högskoleprovet först efter en relativt lång ”vänteperiod” med omprov. Provet bidrar därför till köbildningen till de mest eftertraktade utbildningarna.

#### Ruta 6.4 Synpunkter på högskoleprovet

I maj 1999 ställde SvD Student följande fråga på nätet:

*Tycker Du att Högskoleprovet räcker som urvalsinstrument till högskolan?*

Två tredjedelar av svaren var Nej. Några kommentarer:

- ”Högskoleprovet är för generellt för att kunna fungera som urvalsinstrument till så vitt skilda utbildningar som läkare, civilingenjör, lärare etc. I stället vore det bättre med utbildningsspecifika högskoleprov.”
- ”Högskoleprovet ger bara information om vad man kan just vid dagen man skriver. Det säger lite för lite om huruvida man sedan kommer att klara en utbildning eller ej. Det är skillnad på att koncentrera sig en dag och att studera varje dag.”
- ”Högskoleprovet räcker inte. Det visar endast bredd och är alldeles för allmänt utformat, dvs. det ger ingen eller liten fingervisning huruvida en sökande klarar av en specifik utbildning. I stället borde varje skola ha lämplighetstest vid sidan av betygsurvalet. Om Chalmers hade haft ett test som provade de sökandes förmåga att tillgodogöra sig tekniska kunskaper, skulle jag inte kommit in och därmed besparats två misslyckade studieår.”
- ”Gymnasiebetygen mäter inte allt, men det mäter bl a ambition, drivkraft, uthållighet, allmänbildning och i någon mån även problemlösningsförmåga. Högskoleprovet mäter de två sistnämnda. En debatt om högskoleprovets vara eller inte vara bör bl a fokusera på vilka av dessa egenskaper en student i dag behöver besitta.”

Källa [www.student.svd.se](http://www.student.svd.se)





## 7 Enhetlighet och rättvisa

***Enhetliga och centralt fastställda antagningsregler är ingen garanti för ett rättvist resultat, varken för grupper eller individer.***

### 7.1 Oväntade och uteblivna effekter

#### 7.1.1 Antagningen och snedrekryteringen

Förväntningarna på social utjämning som en följd av antagningsreformen 1977 infriades inte. Om detta är de flesta ense. Däremot kan man säga att ambitionen att brygga över generationsklyftorna och ge äldre studerande större möjligheter att läsa på högskolan har realiserats och det till övermått. 1977 års reform resulterade i praktiken i att de generationer som redan tidigare gynnats av 1960-talets expansion och fria tillträde prioriterades på nytt under 1980-talet. Dessutom fick denna reform en rad oförutsedda effekter som gjorde att de sociala klyftorna i rekryteringen till högre studier vidgades – tvärtemot intentionerna:

- När arbetslivspoängen infördes som merit i urvalssammanhang 1977 blev betygssurvalet och därmed den sociala selektionen bland unga sökande direkt från gymnasieskolan hårdare än någonsin tidigare. Betygskonkurrensen och de taktiska valen i gymnasieskolan ökade som följd av detta och det satte sina spår i direktövergången till högskolan.

- Arbetslivspoängen blev snart en obligatorisk tilläggsmerit för dem som ville in på eftertraktade utbildningar (och som inte kom in i det hårda betygssurvalet). Den fungerade i stort sett som en ”ålderspoäng” och gynnade sökande som hade tid, råd, självförtroende och uthållighet att vänta med studiestarten och som dessutom hade möjligheter att få ett jobb som gav poäng.
- Tanken att genom extrapoäng för s.k. föreningsmeriter premiera arbete i ideella, politiska, fackliga och andra organisationer kom också att slå fel. Föreningsmeriterna utnyttjades snabbt av påhittiga och resursstarka personer (mest män) som kunde starta föreningar och skaffa intyg av olika slag. Extrapoängen fick stor betydelse vid urvalet till hårdspärrad utbildning innan de avskaffades för gott 1982.

Effekterna av de ganska radikala åtgärder som infördes 1977 blev således till en början helt andra än de avsedda. Andelen nybörjare från akademikerhem *ökade* och andelen kvinnliga studerande *minskade* på många eftertraktade utbildningslinjer i högskolan i stället för tvärtom (Kim 1979, SCB 1989). Direkta effekter av det här slaget tenderar att jämnas ut i takt med att systemet sätter sig och fler studerande antas från varje åldersgrupp. På längre sikt blev det inte heller någon större förändring av rekryteringsmönstret, bortsett från att genomsnittsåldern ökade markant.

1977 års antagningsregler fick mera funktionen att sortera *om* än sortera *ut* – de påverkade i första hand *vilken* utbildning olika individer fick och *när* de fick möjlighet att börja studera. I stället för social utjämning blev den mest påtagliga effekten köbildning till eftertraktade utbildningar. Det var ett av motiven för att arbetslivspoängen så småningom försvann för sökande med gymnasiebetyg och ersattes av högskoleprovet som en andra väg att meritera sig för högskolestudier (Kim 1998).

Senare knöts förhoppningarna om minskad snedrekrytering i stället till högskoleprovet. Det skulle motverka den stora vikt som betygen – och därmed den sociala bakgrunden – fortfarande hade i urvalssammanhang och ge dem som gått ut gymnasieskolan med låga betyg en andra chans till högskolestudier. Men när högskole-

provet infördes som generell urvalsgrund 1991 konstaterades i stället en tendens till *ökad* social skiktning, även om den var mycket svag (Forneng & Jansson 1991). Det hade samband med att sö-kandetrycket samtidigt ökade.

Vilka effekter högskoleprovet får på den sociala rekryteringen på längre sikt (när rätten till omprov utnyttjas fullt ut) vet vi inget om. Men som framgått ovan (kap. 6) finns det preliminära resultat som antyder att inte heller högskoleprovet påverkar den sociala snedrekryteringen.

Sammanfattningsvis talar mycket för att 1991 och 1997 års antagningsreformer kan komma att få samma effekter som arbetslivs-poängen, dvs. resultera i en omsortering och köbildning snarare än i ett annat urval. Samma grupper som tidigare samlade ihop till arbetslivspoäng kan nu genom upprepade högskoleprov och betygs-komplettering höja sina meritpoäng för att försöka komma in på önskad utbildning.

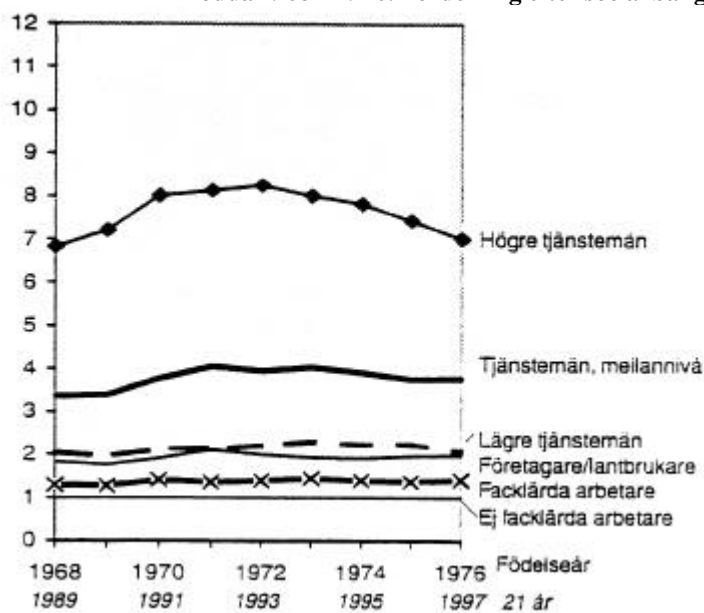
### 7.1.2 Små förändringar i den sociala rekryteringen

Enligt en omfattande utredning av den sociala snedrekryteringen till högre studier i Sverige (SOU 1993:35) finns inga belägg för att det skett någon större förändring i detta avseende sedan 1970-talet. Utredarna anser sig även kunna konstatera att förändringar i antagningsregler och tillträdesbestämmelser knappast haft några varaktiga och generella konsekvenser på den sociala snedrekryteringen. Registrerade effekter (både minskning och ökning av snedrekryteringen) har gällt enskilda utbildningar och de har avklingat efter kort tid.

De analyser som kontinuerligt görs av högskolenybörjarnas sociala bakgrund visar att övergången till högre studier under den senaste tjugoårsperioden har ökat i alla sociala grupper men att relationen mellan de olika grupperna inte har förändrats i någon högre grad, annat än vad som följer av förändringar i befolkningens sociala och utbildningsmässiga sammansättning. De allra senaste mätningarna av den *relativa chansen* att börja högskolestu-

dier visar dock att det skett en viss utjämning för årskullarna födda efter 1972 (figur 7.1). Utvecklingen varierar mellan olika utbildningar, men inte på ett sådant sätt att den kan relateras till antagningsreglerna. Man kan dock konstatera att den sociala snedrekryteringen minskat mest inom områden där utbildningskapaciteten byggts ut kraftigt, t.ex. inom det tekniska området och i lärarutbildningen. Det tyder på att dimensioneringen har större betydelse än antagningsreglerna för fördelningen av utbildningsresurserna mellan olika studerandekategorier.

**Figur 7.1** Relativa chansen till högskolestudier t.o.m. 21 år för födda 1968 – 1976. Fördelning efter social bakgrund.



Relativa chansen = (sannolikheten för att ungdomar i en viss grupp börjar högskoleutbildning dividerad med sannolikheten för att de inte gör det) i sin tur dividerad med motsvarande värde för *ej facklärda arbetare*

Källa: SCB, U 20 SM 9802

OECD (1999) konstaterar att utvecklingen varit likartad i alla medlemsländer. Det senaste decenniets kraftiga expansion har visserligen gett fler studerande från lägre socialgrupper tillträde till högre studier, men den har inte förändrat den sociala fördelningen bland de studerande. Den sociala snedrekryteringen till högre studier totalt sett är lika stor eller t.o.m. större i Sverige än i flera andra europeiska länder och betydligt större än i USA. (Jämförelsen gäller i huvudsak yngre studerande under 25 år.)

### 7.1.3 Individerna anpassar sig till systemen

Erfarenheterna tyder således på att förändringarna i antagningssystemet inte har påverkat den sociala rekryteringen. Vad kan det bero på?

Framför allt beror det på att individerna anpassar sig till systemets krav. Det är en process som börjar tidigt och som innebär att många avgörande val träffas redan under skoltiden. Gymnasieeleverna väljer utbildningar och kurser mer eller mindre taktiskt, de taktikläser för att få höga betyg osv. Ett viktigt val är att söka eller inte söka till högskoleutbildning (se Hammarström 1996). I denna anpassningsprocess spelar både den sökandes sociala bakgrund och omgivande faktorer in (utbildningstraditioner i släkt och omgivning, skolan, den information man får och de faktiska möjligheter man har att svara upp mot antagningskraven), men även personliga egenskaper och anlag, självkänsla och motivation har betydelse. (Kim 1998).

Det är inte i själva antagningsförfarandet som den sociala selektionen sker utan i de prioriteringar och val som föregår ansökan till högskolan. Framför allt påverkar antagningsreglerna människors agerande i ett tidigt skede av val/urvalsprocessen. När man väl gjort sin ansökan förekommer ingen ytterligare snedrekrytering. En långtidsuppföljning av sökande i den centrala antagningen i början på 1980-talet visade att det inte skedde någon utgallring efter social bakgrund bland dem som sökt en viss utbildning. Tvärtom kunde man se en tendens att sökande från miljöer med svag studietradition var mer uthålliga än andra (Kim 1998).

I dag, då det behövs mycket höga antagningspoäng till många utbildningar – poäng som dessutom är lätta att konkretisera för dagens gymnasister – krävs det sannolikt en kraftig uppbackning från familj och omgivning för att man skall ställa upp i jakten på MVG-betygen och på de höga högskoleprovspoängen. Överblickbarheten, som var ett honnörsord i lanseringen av 1997 års system och som skulle bidra till en jämnare rekrytering, kan därmed ge motsatt effekt. Överblicken ökar möjligheterna för de i olika avseenden resursstarka grupperna att agera taktiskt och manipulera systemet. Tillsammans med de signaler som antagningsreglerna i övrigt sänder ut (se kap. 5 och 6) finns betydande risker att dagens antagningsregler på sikt förstärker den sociala snedrekryteringen.

Det bestående mönstret i den sociala rekryteringen till högskolan tyder på att antagningsreglerna har en begränsad roll i sammanhanget, särskilt inom ramen för ett högskolesystem med begränsat intag. Erfarenheterna bekräftar snarare teorin om en bestämd *order of arrival*, dvs. att nya grupper inte vinner inträde förrän övriga nått en viss mättnadsnivå. Det skulle innebära att det krävs en ökning av intagningskapaciteten i högskolan för att jämna ut rekryteringen.

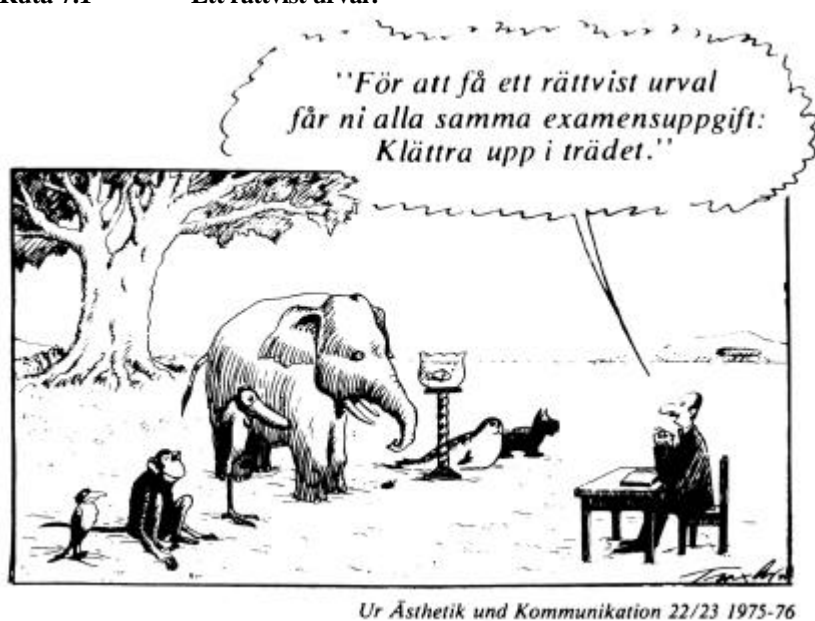
#### 7.1.4 Enhetliga regler garanterar inte rättvisa

Enhetliga regler och likabehandling i antagningen räcker således inte för att åstadkomma social rättvisa i rekryteringen till högre studier. Sådana regler göra det i stället svårt att ta individuella hänsyn. Människor har olika möjligheter att svara upp mot de krav som antagningssystemet ställer beroende på vars och ens livssituation och förutsättningar i övrigt.

Enhetliga antagningsregler är inte heller någon garanti för likabehandling i djupare mening. Det kan i stället förhålla sig tvärtom. En undersökning bland avgångselever i ett antal gymnasieskolor i landet (Kim 1983, 1998) visar att ett och samma regelsystem får helt olika effekter i verkligheten när det omsätts i olika skol- och närmiljöer. Skillnaderna kan inte enkelt förklaras av skillnader i befolkningens sociala sammansättning mätt på traditionellt sätt.

Påtagliga (och statistiskt säkerställda) skillnader mellan olika skolor, fanns inte bara när det gäller elevernas konkreta högskoleplaner utan också i fråga om förväntningar och strategi inför framtida högskolestudier. Påtagligt var också hur olika antagningsreglerna tolkades, tillämpades och upplevdes i de olika skolorna. Andra faktorer i skol- och närmiljön än den sociala bakgrunden kunde förklara dessa olikheter. Dessutom varierade elevernas fak-tiska möjligheter att anpassa sig till kraven (bl.a. genom linjebyten och kompletteringsstudier i Komvux) mellan de olika skolorna. Undersökningen är en tydlig illustration av att regler som kan synas vara enhetliga och därmed likvärdiga för alla i praktiken får helt olika effekt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Se även ruta 7.1.

**Ruta 7.1**      **Ett rättvist urval?**



Ur *Ästhetik und Kommunikation* 22/23 1975-76

Tilltron till fördelarna med enhetliga regler har varit stark. Förslag om mer individuell bedömning av de sökandes meriter har i

regel avvisats med argumentet att det skulle öka den sociala snedrekryteringen. Möjligheten att ett mer personligt antagningsförfarande och en större variation i behörighets- och urvalsregler i stället skulle kunna bidra till att göra rekryteringen *mindre* beroende av den sökandes sociala uppväxtmiljö har inte diskuterats på allvar.

Det har inte gjorts några mer ingående studier av vilka effekter försöken med alternativa urvalsmetoder haft på den sociala rekryteringen till exempelvis läkarutbildningen. En mindre studie vid Karolinska institutet (Bärtschi m.fl. 1995) tyder dock på att den sociala snedrekryteringen *inte* ökat vid den prov- och intervjubaserade antagning som tillämpas där.

För den sökande är det alltid den individuella rättvisan som är viktig. Den kan aldrig ersätta den med kollektiv rättvisa i den mening som antytts i kapitel 3. Vi menar, att den individuella rättvisan har kommit i kläm i det nuvarande regelverket för antagning till högre studier i Sverige. Det beror inte bara på att systemet fokuserats på den kollektiva rättvisan utan också på att vi avpersonifierat antagningen och gjort den till en teknisk fråga. Det starkt formaliserade antagningssystemet har tagit överhand och gjort det mer eller mindre omöjligt att göra individuella bedömningar och ta individuella hänsyn i antagningsprocessen. Möjligheterna att antas på särskilda skäl har funnits formellt, men knappast i realiteten (jfr ruta 7.2).



### Ruta 7.2      ”Jag har svårt att tro på någon utbildning för egen del efter detta!”

Anita, 36 år, hade gått den långa vägen via yrkesskola och kompletteringsstudier på komvux. Hon hade läst både företagsekonomi och propfen i juridik då hon sökte in på förvaltningslinjen hösten 1980. Anita var trött efter tio års ”slit” i vården och ville satsa på ”en bred utbildning innan jag blir för gammal”. Hon var medveten om att hon saknade vissa formella förkunskaper och ansökte om dispens med hänvisning till sina tidigare studier och till ”synnerliga skäl”: avsaknaden av utbildning för det arbete hon hade, att det var den enda tänkbara utbildningen inom acceptabelt avstånd, hennes ålder m.m. Hon avslutade sin dispensansökan med ”en innerlig förhoppning om att bli antagen”. Med maximal poäng för arbetslivserfarenhet var hon också hoppfull.

Men Anita fick avslag på sin ansökan och förklarades ”allmänt obehörig”. Varför vet hon inte själv. Hon trodde att högskolebetygen över kurser där engelsk litteratur ingick samt hennes ålder och livserfarenhet skulle motivera en dispens. Hon tyckte antagningssystemet fungerade alldeles för opersonligt och formellt. Någon ambition att söka igen hade hon inte. ”Mina chanser stupar på krav som jag inte riktigt vill godkänna. Högskoleprovet finns visserligen, men det måste planeras in alldeles för lång tid i förväg.”

Anita blev antagen till kursen i statistik, som hon sökte parallellt, men hon valde att arbeta inom ett helt nytt område i stället.

Källa: Kim (1998)

## 7.2      Könsperspektivet glömdes bort

En direkt effekt av 1977 års antagningsreform var att andelen kvinnliga studerande *minskade* på många eftertraktade utbildningslinjer i högskolan (SCB 1989). Det var uppenbart att extra-poängen för föreningsmeriter missgynnade kvinnorna. Även arbetslivspoängen gjorde det svårare för kvinnorna att hävda sig i konkurrensen. När inträdet i högskolan försköts framåt i tiden kolliderade studierna med familjbildning och barnafödande, vilket komplicerade situationen främst för kvinnorna.

Antagningssystemets effekter på rekryteringen av män och kvinnor har inte problematiserats vare sig inför 1977 eller 1997 års

ändringar av antagningsreglerna. Det har inte funnits några uttalade ambitioner att minska könsskillnaderna i utbildningsvalet i samband med dessa reformer. Man har inte heller funderat på om de regler som införts kan få negativa effekter från jämställdhets-synpunkt. Egentligen är detta märkligt med tanke på att jämställdhetsfrågorna stått i fokus för utbildningspolitiken just vid de tidpunkter då reformerna genomförts.

Antagningsreglerna har med andra ord betraktats som könsneutrala. Förslag om könskvotering har avvisats och jämställdhetsaspekter har bara accepterats på marginalen vid lika poängtal och liknande. I situationer där det uppenbarligen råder olika villkor för män och kvinnor – t. ex. när det gäller poäng för militärtjänst respektive vård av egna barn – har man infört regler som förutsatts ta ut varandra på ett något diffust sätt.

Att det finns stora skillnader mellan män och kvinnor när det gäller val av högre utbildning är annars ett välkänt faktum. Det gäller inte bara i fråga om utbildningens inriktning, längd och status, utan också i fråga om studiemotiv samt när, var och hur man vill – och kan – studera. Enklast illustreras detta när man jämför studiemönstret för män och kvinnor i olika åldrar (figur 7.2). Kvinnorna är relativt sett betydligt färre i åldern 23 – 29 år än i yngre och – framför allt – äldre åldersgrupper. Det beror på att livsmönstret ser olika ut för män och kvinnor. Reformen som förändrar villkoren för att bedriva högskolestudier genom att studiestarten skjuts upp, konkurrensförhållandena förändras eller nya sätt att meritera sig införs får därför olika effekter för manliga och kvinnliga sökande. Förändringar i antagningsreglerna som gynnar sökande i den ålder då de flesta bildar familj och föder barn kommer alltid att försvåra för kvinnor att bedriva högskolestudier. Om kvinnorna dragit någon fördel av antagningsreformerna så är det i de ökade möjligheterna att börja studera senare i livet, när de reproductiva uppgifterna inte lägger hinder i vägen i samma utsträckning.

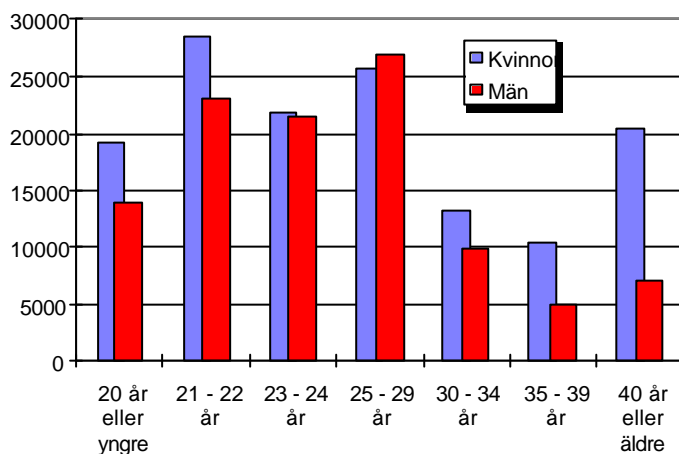
Kvinnliga och manliga sökande reagerar och agerar också på olika sätt under val- och urvalsprocessens gång (Kim 1998). Könnsrollerna har stor betydelse i valsituationen, vilket resulterar i att kvinnor och män utvecklar olika strategier inför fortsatta högsko-

lestudier. Kvinnorna anpassar sig snabbare och i högre grad till kraven, vilket ofta innebär att de sänker sin ambitionsnivå.

Avsaknaden av ett könsrollsperspektiv gör att man inte förutser de snedvridande effekter som olika antagningsregler kan få på rekryteringen av kvinnor och män till högskolan, t.ex. att uppskjutna högskolestudier tenderar att kollidera med kvinnors reproduktiva funktioner i samhället.

På en punkt har medvetenheten om könsskillnaderna varit stor och det gäller resultaten på högskoleprovet. Som framgår i kapitel 6 har dessa skillnader diskuterats och analyserats ingående. Vissa förändringar har gjorts i provets konstruktion för att minska könsdifferenserna, men med begränsad framgång. Problemet kvarstår således fortfarande.

**Figur 7.2**      **Antal kvinnor och män i olika åldersgrupper i grundläggande högskoleutbildning ht 1995**



Källa: Brandell (1998)

### 7.3 Gynnade och missgynnade grupper

Hittills har vi behandlat hur antagningssystemet verkar, dels för presumtiva studenter med olika social bakgrund, dels för kvinnor och män. Det är kategorier som relaterar till de politiska målen om jämlikhet och jämställdhet. Men man kan också i mer allmänna termer fundera över vilka grupper som gynnas eller missgynnas av de nuvarande antagningsreglerna.

En typ av sökande som vi nämnt tidigare är de som inte har svenska som modersmål och därför inte kan göra sig rättvisa i högskoleprovet. En annan typ av sökande är de som har udda och ofullständiga meriter och de som gått en krokig väg fram till högskoleansökan. I dagens enhetliga och centraliserade bedömnings-system riskerar dessa sökande att inte få sina meriter rättvist bedömda. Den som inte passar in i systemet hamnar sist i kön.

Ytterligare en grupp som missgynnas är de som har en speciell begåvning eller ett speciellt intresse som borde göra dem mycket lämpade för en viss utbildning, men som inte klarat av eller ansträngt sig för att få tillräckligt högt genomsnittsbetyg eller som inte klarat alla delar av högskoleprovet lika bra.

Över huvud taget gynnar antagningssystemet dem som har förmåga och möjligheter att anpassa sig till systemet, liksom personer med gott självförtroende och målmedvetenhet. De är i det här sammanhanget resursstarka och välanpassade. De som missgynnas är i stället de som är osäkra på sin egen förmåga, och också de med udda begåvning eller specialintressen – de som vill gå sin egen väg. Man kan med fog fråga sig om det är ett sådant antagnings-system som ger de bästa utvecklingsmöjligheterna för framtiden. Och även vad vi går miste om av engagemang, kreativitet och begåvning genom att rekryteringen till högre studier hanteras på det-ta sätt.

## 7.4 Slutsats

Antagningsreglerna förmår inte nämnvärt påverka den sociala skevheten i rekryteringen till högre studier. Skevheten uppstår på ett tidigt stadium, i skolan och *innan* man söker. Det är där åtgärderna måste sättas in.

Möjligheterna att anpassa sig till systemets krav varierar beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. De höga inträdeskrav som i dag gäller till många utbildningar ger signaler som kan förstärka den sociala snedrekryteringen på sikt. Även betygskomplettering och upprepade högskoleprov kan få sådana effekter. Erfarenheten visar att det är svårt att jämna ut rekryteringen till högskolan utan att öka den totala intagningskapaciteten.

Så kallade könsneutrala antagningsregler bidrar inte till jämställdhet eftersom mäns och kvinnors livs- och studiemönster ser olika ut. Motsvarande gäller för svenskfödda i förhållande till invandrare om man vill befrämja mångfald. Specialbegåvningar och personer med udda meriter har också svårt att göra sig gällande i det svenska antagningssystemet. Att den individuella rättvisan kommit i kläm beror på att vi försvårat möjligheterna att ta individuella hänsyn i antagningen.



## 8 Antagningssystemets legitimitet

### *Dagens regler ger inte ett stabilt och rättssäkert antagningssystem.*

#### 8.1 En legalbyråkratisk eller en professionell lösning

Det finns olika sätt att verkställa politiska beslut och att legitimera (rättfärdiga) dem i medborgarnas och de berördas ögon. Beslutanderätten i det enskilda fallet överläts i allmänhet på olika organ och det gäller att hitta sådana former som uppfattas som legitima om reformerna skall få avsedd effekt. Detta kan göras på olika sätt.

För de svenska antagningsreformerna, som inneburit inte bara att reglerna fastställts i detalj på politisk nivå utan också att man centraliserat en stor del av själva antagningsförfarandet, har man valt en s.k. *legalbyråkratisk* lösning (jfr Rothstein 1994). Den bygger på att det verkställande organets – i detta fall antagningsenheternas – relation till medborgarna styrs av enhetliga och precisa regler som dessutom är relativt stabila över tid. En förutsättning är vidare att antagningen genomförs enligt regelboken av en opartisk kår av tjänstemän. Detta skall borga för ”stabilitet, överblickbarhet och rättssäkerhet”. Begreppet överblickbarhet kan i detta sammanhang ges flera betydelser. Systemet skall vara överblickbart för politikerna – för dem som bestämmer över reglerna. De måste kunna bedöma effekterna av olika åtgärder. Men även individerna – i detta fall de sökande – måste ha överblick. De skall kunna bedöma olika valmöjligheter och förutse utfallet för egen del av det statliga regelsystemet.

En legalbyråkratisk lösning passar i princip i de fall uppgifterna är uniforma och insatsteknologin kan standardiseras. Å andra sidan skapar sådana mekaniskt verkande regler möjligheter att utnyttja reglerna på ett sätt som inte var avsett, i taktiskt syfte. Resultatet kan bli en ändlös jakt mellan dem som försöker utnyttja luckor i regelverket och dem som söker stänga dem. En legalbyråkratisk lösning blir dessutom alltid stel och inflexibel, speciellt i de fall då det är omöjligt att skapa tillräckligt precisa regler som täcker alla tänkbara situationer nu och framöver. I det utrymme som då skapas för manipulering av systemet och ad hoc-lösningar i oförutsedda situationer kan den legalbyråkratiska varianten till slut bli ostyrbar (Rothstein 1994). Det är sådana tendenser som återspelas i de oväntade effekter som redovisas på flera ställen i rapporten.

Genom åren har det också funnits inslag av en annan legitimitetsskapande modell i högskoleantagningen, nämligen den *professionella*. I denna modell anförtros genomförandet åt en professionell grupp av människor som anses besitta kunskaper och förtroende, som gör att man kan överlåta åt dem att fatta beslut i enskilda fall (Rothstein 1994). För högskolans del handlar det då i första hand om lärarna och de ansvariga på högskolorna. En sådan lösning förutsätter att det finns tilltro till dessa människors kunskaper och bedömningsförmåga i antagningsfrågor.

Den professionella modellen tillämpas och har tillämpats vid antagning till konstnärliga utbildningar, men i stort sett bara där. Ett undantag var perioden 1993 – 1996, då varje högskola fick eget ansvar för att genomföra antagningen inom vissa av staten bestämda ramar. I huvudsak är det den arbetsfördelning mellan stat och universitet/högskolor som tillämpas i de flesta andra länder. Trots att högskolorna inte hann genomföra så stora förändringar uppfattades denna situation på sina håll i Sverige som anarkistisk. Vissa misstag gjordes också av universiteten de första åren. Det har bidragit till en skepsis mot att använda den professionella modellen vid antagningen till högskolan.

I dag är det utöver de konstnärliga utbildningarna framför allt vid antagningen till läkar-, journalist- och arkitektutbildningarna som ansvaret delvis fått ligga kvar hos dem som svarar för utbild-



ningen. Man kan fundera på varför just dessa utbildningar lyckats få ett inflytande över antagningen till "sin" utbildning och även varför det funnits en utbredd skepsis hos våra beslutsfattare till att i andra fall överlåta en del av ansvaret för antagningen till den professionella kompetensen vid universitet och högskolor.

En förklaring kan vara att det politiska systemet accepterar den professionella modellen när det är uppenbart att det är viktigt i utbildningen eller i en kommande yrkesverksamhet med egenskaper som bara kan bedömas av professionella. Det kan gälla konstnärlig kreativitet i vissa yrken, eller förmåga till empati hos läkarkandidater etc. I många fall handlar det om områden där staten har särskilda intressen att bevaka (sjukvård, stadsplanering osv.).

Inom övriga områden finns inte samma tilltro till den professionella modellen. Man litar hellre på generella urvalsmetoder som genomsnittsbetyg och allmänna test än på professionell bedömning. Det skulle kunna vara förklaringen till att exempelvis de språkfärdighetsprov som tidigare förekom vid urvalet av blivande språkstudenter inte längre är tillåtna. Annars vore det naturligt att tillåta urvalsmetoder som gör att man får kunniga och kompetenta studenter som passar för de aktuella utbildningarna.

Det viktigaste argumentet för en mer professionell och mindre byråkratiskt antagning får man om man ser det hela från de sökandes synpunkt. Alla undersökningar visar att antagningssystemet får legitimitet hos de sökande om dessa upplever att de bedöms efter vad de *kan* och vad de *har gjort*, och om antagningen baseras på det man är *bra på* och det som är *relevant* för den sökta utbildningen. Däremot tycker de flesta sökande att det är fel att man i antagningen missgynnas av att man är svag på områden som inte är viktiga för den sökta utbildningen (se t. ex. Kim 1998, RUT 93 1995 b).

## 8.2 Behovet av legitimitet

Målen för 1977 års tillträdesreform var formulerade i ett top-down-perspektiv som visade sig inte stämma med verkligheten. Svårigheterna att förutse alla tänkbara situationer ledde till ständiga justeringar i reglerna. Antagningsreglernas utformning gav dessutom individerna möjligheter att manipulera systemet i taktiska syften. Detta undergrävde antagningssystemets legitimitet. Fle- ra av de förändringar som så småningom genomfördes hade delvis sin grund i bristande legitimitet. Ett exempel är när man efter fem år och starka politiska motsättningar tills slut tog bort extrapoäng- en för föreningsmeriter. Även den gradvisa nedtoningen av arbetslivserfarenhet som urvalsmerit hade sin grund i en växande opinion mot ålderspoängen. När man i slutet av 1980-talet på politisk nivå började ifrågasätta den legalbyråkratiska modellen hade det samband med tydliga förändringar i opinionsläget, såväl bland politiker och administratörer som studenter och lärare. Det beredde marken för försök med nya urvalskriterier och ett ökat lokalt ansvar för antagningen i början av 1990-talet (Kim 1998).

I 1997 års antagningsreform återkom emellertid tilltron till den legalbyråkratiska modellen med förnyad kraft. Ännu större enhetlighet och samordning skulle göra antagningssystemet ”stabil, överblickbart och rättssäkert”.

Det finns emellertid inget som talar för att det nuvarande systemet kommer att tillgodose dessa mål bättre än 1977 års system. Kritiken växer mot både högskoleprovet och betygen som urvals- instrument. Flera exempel på detta har redovisats i det föregående. Globaliseringen, den ökade internationella rörligheten och kraven på harmonisering av meriter och examina gör det också allt svårare att upprätthålla en specifik svensk linje. De danska och svenska regeringarna har exempelvis i nyligen träffad överenskommelse om Öresundsregionen uppmanat lärosätena på båda sidorna om sundet ”at vise større fleksibilitet ved en hurtig overgang til et mere ensartet meritvurderingssystem” (Regeringskansliet 1999).

Klyftan vidgas allt mer mellan de nya värderingar som växer fram i samhället och de principer som ligger till grund för dagens svenska antagningssystem. Både svenska och internationella studier visar att framför allt ungdomars värdenormer förändras. En ny sorts solidarisk individualism växer fram som sätter det individuella ansvaret högt, men som också ställer större krav på valfrihet och individuell anpassning av de offentliga tjänsterna (Rothstein 1994). Varken de fördelningpolitiska målen eller de organisatoriska lösningar som legat till grund för det svenska antagningssystemet stämmer med dessa värderingsförändringar. Detta kan på sikt leda till en legitimitetskris för det svenska antagningssystemet.

### 8.3 Rättvis fördelning eller ökad valfrihet

Utvecklingen av det svenska antagningssystemet kan ses som en kamp mellan två skilda policyteorier om tillträde till högre utbildning, som utgår från de olika synsätt på legitimitet och rättvisa som vi tidigare diskuterat. (Se även kap. 3.)

Den ena policyteorin betraktar tillträde till högre utbildning primärt som en *fördelningsfråga*. Rättvisan handlar framför allt om rättvisa mellan grupper – och mäts i sådana termer. Analogierna med välfärdspolitiken i övrigt ligger nära till hands, särskilt sedan totalspärren infördes och högre studier blev en begränsad resurs. Fördelningpolitiska argument förekommer ofta i den politiska diskussionen om antagningsreglerna. I vårt land finns en tradition att lösa välfärdproblem med åtgärder av typen ”bred träffbild” (Rothstein 1994). Policyteorin är då i regel enkel. För antagningen till högskolan gäller att genom enhetliga och politiskt bestämda regler fördela resurserna (= platserna) rättvist mellan olika grupper. Tidigare skolprestationer och generella prov väger tungt i urvalet. Implementeringen blir därmed förhållandevis enkel med uniforma och till synes stabila lösningar. I genomförandedet uppstår emellertid problem när den ”breda träffbilden” konfronteras med verklighetens krav på situationsanpassning.

Den andra policyteorin syftar till *valfrihet och lika möjligheter* till högre utbildning – inte bara formellt utan även reellt. Den indi-

viduella rättvisan, individens möjligheter att bli behörig och konkurrera på lika villkor, är grundläggande. Policyteorin är mer komplex och bygger på att man kan bedöma den enskilda individens förutsättningar för olika slags högskolestudier och att dessa snarare än tidigare meriter skall vara avgörande för tillträdet till högskolan. Det kräver en organisation som kan hantera osäkerhet, som är flexibel och som kan ta hänsyn både till individernas och utbildningarnas krav och till de dynamiska effekter som uppstår. Det förutsätter också ett ökat professionellt inflytande över antagningen till högskolan, men utesluter å andra sidan inte att det sätts bestämda ramar på politisk nivå. En sådan policyteori är betydligt svårare att implementera och få legitimitet för i genomförandet. Den förutsätter att det finns en grundläggande värdegemenskap och en tilltro till dem som svarar för genomförandet.

Frågan är vilken av dessa policyteorier som skall ligga till grund för vårt framtida antagningssystem. De två synsätten på hur ett antagningssystem bör utformas kan lätt uppfattas som enbart uttryck olika politiska värderingar. Men frågan är mer komplex. I dag diskuteras en utvidgning av begreppet välfärd inte minst inom de socialdemokratiska partierna i Europa till att mer handla om lika möjligheter till individuell välfärd i termer av självkänsla och självförverkligande än om materiella ting (Giddens 1994, 1999). Värderingsförändringarna bland dagens unga går i samma riktning (Inglehart 1990, 1997).

## 8.4 Slutsats

Dagens enhetliga och centralstyrda antagningssystem är inte ”stabil, överblickbart och rättssäkert”. Det leder till krav på ständiga regeländringar och inbjuder till manipulering från de sökandes sida. Systemet stämmer inte heller med individernas mål och pågående värderingsförändringar i samhället.

Detta kan bero på att man valt en legalbyråkratisk modell för att legitimera antagningsförfarandet. Ett annat sätt vore att i högre grad använda den professionella modellen för att skapa legitimitet. Det förutsätter att staten överlåter en del av ansvaret för antagningen till den professionella kompetensen vid universitet och högskolor, men utesluter å andra sidan inte att det sätts ramar på politisk nivå.

I grunden står valet mellan två olika policyteorier, den ena ser antagningen som en *fördelningsfråga*, den andra syftar till individens *valfrihet och lika möjligheter* till högskolestudier.



## 9 Antagningssystemets effektivitet

***Antagningssystemet är inte effektivt, varken för de sökande, för högskolorna eller för samhället i stort.***

### 9.1 Antagningsprocessen i praktiken

Den del av antagningen som de flesta personer kommer i kontakt med och har synpunkter på är själva *antagningsprocessen*, dvs. det som händer från och med att man fyller i sin ansökan till att det blir avgjort om och var man får plats. För att bedöma systemets effektivitet måste man känna till hur hela denna process fungerar i praktiken. Det följande utgör en beskrivning av hur den fungerar i nuläget, huvudsakligen baserad på en analys av 1997 års höstantagning (Brandell 1999).

Antagningen sker till större delen genom olika datoriserade system, dels *H 91* som *Verket för högskoleservice (VHS)* administrerar och som gäller *antagning till program*, dels *LANT-systemen* (Lokala ANTagningsystem) som finns på de flesta högskolor och som i huvudsak avser *antagning till kurser*.<sup>21</sup>

Höstantagningen inleds redan den 15 april då ansökningarna till höstterminens program och kurser skall vara inlämnade. (Motvarande process inför vårantagning inleds den 15 oktober.) Eftersom inte alla utbildningar har antagningen på våren är denna omgång av mindre omfattning.) Det finns alltid möjlighet att söka till flera alternativ, men man måste inom varje antagningssystem ange

<sup>21</sup> Vid Stockholms universitet sker även antagningen till de flesta program med hjälp av det lokala LANT-systemet.

i vilken ordning man sätter de olika alternativen. Ett första besked från antagningsmyndigheten kommer i början av juli (första urvalet). De sökande får viss tid på sig att svara. När svaren kommit in sker en ny antagningsomgång. Resultatet från denna andra omgång brukar komma de sökande tillhanda under första hälften av augusti. Därefter sker reserverantagning och slutlig registrering på utbildningarna lokalt.

### 9.1.1 Många måste söka på nytt under studiernas gång

Speciellt för Sverige är att man inte bara måste söka när man vill börja studera eller byta studieinriktning. Man måste också i vissa fall söka igen under de fortsatta studierna. Det gäller framför allt inom humanistisk och samhällsvetenskaplig fakultet, där många inte läser i program utan kurser som så småningom kan leda fram till en hel examen. I princip krävs ansökan till nya kurser inför varje termin.

Inför hösten 1997 sökte sammanlagt 290 000 personer till minst ett av de olika antagningssystemen. Mer än hälften sökte bara till kurser och de allra flesta av dessa (fem av sex) hade redan tidigare läst i högskolan. En fjärdedel av alla sökande ht 1991 sökte å andra sidan bara till program (genom VHS). Bland dessa hade de flesta *inte* tidigare läst i högskolan. Även om det är en viss överlappning mellan systemen, så behandlar de således i huvudsak två olika sökandepopulationer.

Varje högskola har sitt eget lokala antagningssystem som fungerar oberoende av de andra. En sökande kan således bli antagen till kurser på flera högskolor. Samma sak gäller för den som samtidigt söker till ett program genom VHS-systemet och till en eller flera kurser lokalt.



### 9.1.2 En antagning i flera steg

I första urvalet erbjuds den sökande en plats på den högst prioriterade av de utbildningar som meriterna räcker för. Dessutom får varje sökande en plats i reservkön till varje utbildning som hon/han har sökt och prioriterat högre än den man blivit antagen till. För vissa sökande räcker inte meriterna för att antas någonstans. De blir då reservplacerade på alla sina sökalternativ.

Efter första urvalet måste den sökande svara om hon vill stå kvar på den utbildning hon blivit antagen till och vilka reservplatser hon vill stå kvar på. Man får bara stå kvar på ett begränsat antal reservplatser (2 eller 3 stycken). Det är inget lätt beslut. I princip handlar det om man skall chansa och stå kvar på något som man gärna vill gå, eller om man skall ta det säkra för det osäkra och stå kvar på något som man inte är lika intresserad av, men där chanserna att komma in är större. Som sökande är man tvungen att fatta vad man brukar kalla ett beslut under osäkerhet. Man vet vilken reservplats man fått på de olika utbildningarna, men man vet inte hur många det är som står framför i kön och som kommer att stryka sig från alternativet i fråga. Det är med andra ord svårt att bedöma sina chanser att till slut komma in på olika alternativ. Risken är stor att man antingen chansar för högt och till slut står där utan plats, eller att man lägger sig för lågt och stryker något som man kunde ha kommit in på.

Ett system där de sökande tvingas göra strykningar av ansökningsalternativ tidigt under processen innebär att högskolorna riskerar att "förlora" sökande. Sökande kan tvingas stryka sig från mindre eftersökta utbildningar, trots att de kanske ändå vore beredda att gå på dem. Resultatet kan bli sämre platsutnyttjande i stället för tvärtom. Den nuvarande utvecklingen kan därför mycket väl innebära att vi går emot en situation med mycket höga poängkrav för en rad statusutbildningar, men samtidigt stora svårigheter att rekrytera studenter till vissa utbildningar och vissa orter.

När de sökandes svar på den första antagningsomgången förts in i systemet görs hela processen om och de sökande får nya be-

sked om man blivit antagen och vilka reservplatser som nu gäller. I vissa fall upprepas processen ytterligare en gång, men i de flesta fall slutar den samordnade processen här. Reserver kallas enligt turlistan först när det blir återbud eller om det visar sig att för få av de antagna finner sig vid registreringsstillfället. I allmänhet ligger då ansvaret på den institution (motsv.) som ger utbildningen.

### 9.1.3 Många återbud

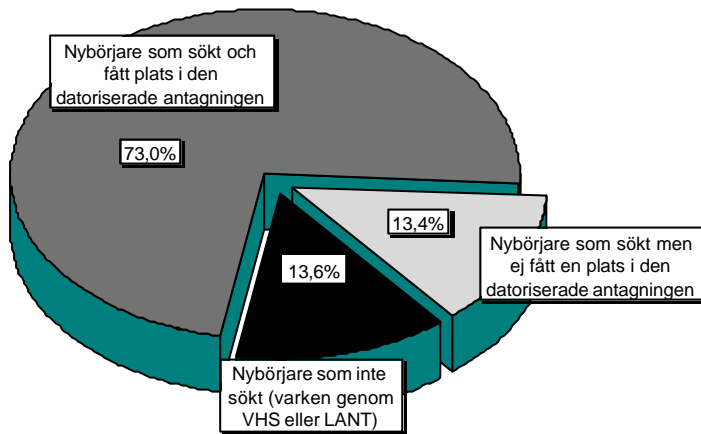
Det förekommer ganska ofta att personer som blivit antagna i andra urvalet lämnar återbud eller, ännu vanligare, att de inte dyker upp till utbildningsstarten. Det kan ha många olika orsaker. En orsak kan vara att man också kommit in på och föredrar någon av de utbildningar som ligger utanför VHS- eller LANT-systemen, t.ex. en konstnärlig utbildning. En annan orsak kan vara att man redan är registrerad på ett utbildningsprogram där det finns en plats reserverad för fortsatta studier och att man väljer att fortsätta där framför att börja på något nytt. Det finns också sökande som får erbjudande om plats från flera håll. De måste då välja. Ca 15 procent av alla antagna hösten 1997 fick erbjudande om mer än en utbildningsplats. Men i de flesta fall beror återbuden sannolikt på att man inte tycker att den erbjudna utbildningen är tillräckligt intressant – trots att man ursprungligen satte upp den på anmälningsblanketten. Motivationen kanske var svag från början eller också har den minskat under den tid som gått sedan ansökan lämnades in.

Omfattningen av det bortfall som beror på att sökande inte utnyttjar en plats kan bara uppskattas i runda tal. Hösten 1997 var det minst 40 000 – 50 000 de sökande som, trots att de fått erbjudande om en eller flera platser, inte tog någon av dessa i anspråk. De valde att göra något annat inom eller utom högskolan. Bland dem som tidigare inte läst i högskolan och fått erbjudande om en plats var det närmare 25 procent som över huvud taget inte började studera den aktuella terminen (Brandell 1999).

Det stora antalet återbud innebär att antagningsprocessen inte är färdig när antagningsbeskeden sänds ut. Det återstår ett omfattande arbete innan alla studenter är på plats. Bara tre fjärdedelar

av högskolenybjärarna hösten 1997 antogs under de inledande processerna i VHS- eller LANT-systemen. Övriga nybjärare kom in först under reservantagningen eller var sådana som kom in utan att över huvud taget ha sökt via de datoriserade systemen (se figur 9.1).

Figur 9.1 Högskolenybjärare ht 1997. Hur man kommit in på högskolan



Källa: Brandell (1999)

## 9.2 De sökandes upplevelser av antagningen

Hur en sökande upplever antagningsförfarandet beror inte – som många tror – bara på om hon lyckas komma in eller inte. För många känns processen osäker och ibland t.o.m. obegriplig samtidigt som resultatet kan ha avgörande betydelse för deras framtid. Det som för en utomstående kan tyckas vara en teknisk fråga är förknippad med starka känslor och förhoppningar hos de sökande.

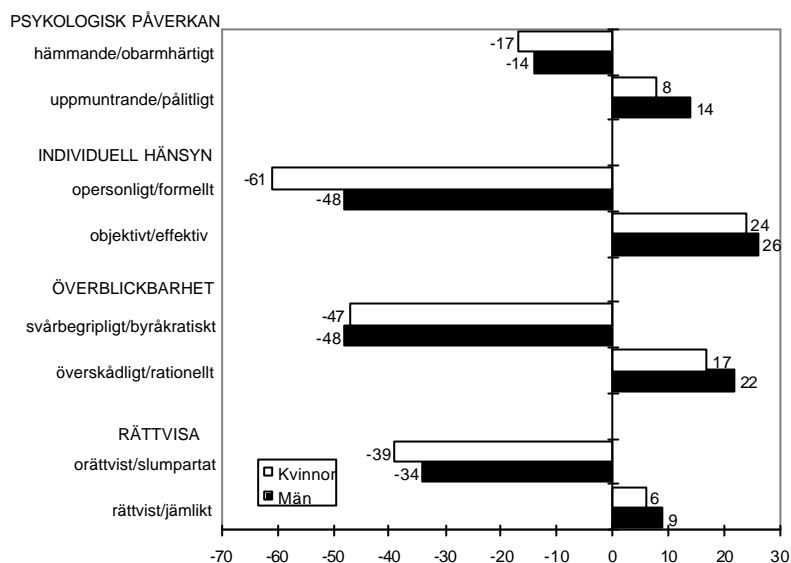
Upplevelserna av antagningsreglerna börjar i praktiken redan i gymnasieskolan. Varje gymnasielärare vet att elevernas bedömningar av möjligheterna att komma in på önskad högskoleutbildning kastar sin skugga över arbetet och tiden i gymnasieskolan. En undersökning i ett antal gymnasieskolor i landet (Kim 1983) skildrar hur antagningssystemet påverkade avgångselevernas sätt att resonera om framtiden. Effekterna varierade enligt denna studie för olika elever. Betygen hade ett avgörande inflytande på elevernas upplevelser av sina valmöjligheter. Det fanns en grupp som siktede högt och var optimistiska och målmedvetna i sina framtidsplaner och en grupp som kände sig hindrade, modfällna och osäkra inför framtiden. Flickorna var mer pessimistiska och hade oftare oklara och orealistiska högskoleplaner. Både traditioner och lokala förhållanden hade betydelse för hur eleverna formade sina framtidsplaner och hur de upplevde sina möjligheter att förverkliga dem.

Med dagens betygssystem blir dessa effekter ännu tydligare. Eleverna vet redan tidigt vilka möjligheter de har att antas eftersom även betygen från kurser i årskurserna 1 och 2 räknas med vid antagningen. Följande citat från en enkät hösten 1998 visar hur situationen kan upplevas av en elev med genomsnittsbetyg i gymnasieskolan:

”Hemskt att antagningspoängen är så höga. Jag kämpar och kämpar, lyckas på proven, jag har 2 G utav 19 st. Snitt på 14,5. Jag kommer inte in på det jag vill, för då måste man ha 16,0 - 18,0. Det känns hemskt att kämpa nu i 3:an, när man redan vet att man inte kommer att komma in” (Bengtsson 1999).

En stor del av de sökande har negativa upplevelser och erfarenheter även av själva antagningsprocessen. När de sökande i en undersökning i början på 1980-talet fick kryssa för olika ord för att beskriva sina upplevelser dominerade de negativa omdömena stort (figur 9.2). Framför allt kryssade man för ord som innebar missnöje med systemets oförmåga att ta individuella hänsyn. De vanligaste omdömena var ”opersonligt”, ”byråkratiskt” och ”formellt”. Därefter kom omdömena som ”orättvist” och ”slumpartat”, dvs. uttryck för bristande rättvisa i systemet. Det oftast valda positiva omdömet om antagningen var ”effektivt”. Manliga sökande upplevde antagningen något mer positivt än – framför allt unga – kvinnliga sökande. Exakt samma svarsmönster har återkommit i senare undersökningar (RUT 93 1995b). Det tyder på att resultatet återger en allmänt utbredd uppfattning om det svenska antagningssystemet. Inget talar för att det skett någon förändring under senare tid.

**Figur 9.2** De sökandes upplevelser av antagningsförfarandet hösten 1980. Procentuell andel som markerat omdömet i fråga.



Positiva omdömen i staplar åt höger, negativa omdömen i staplar åt vänster.

**Källa:** Kim (1998)

En faktor som möter särskilt upprörda reaktioner är inslaget av lotteri i antagningen. Tidigare lottades det ganska ofta bland sökande till eftertraktade utbildningar. Även i dagens system förekommer lottning på marginalen bland de sist antagna på alla poängnivåer. Att betygspoängen numera räknas ut med två decimaler har visserligen minskat lottningsmomentet, men frågan är om inte poängskillnader på den nivån upplevs som lika orättvisa som lottning.

Det kan vara värt att notera att kvinnorna i dessa undersökningar bedömde antagningssystemet mer utifrån individ- och rättvisesynpunkt, medan männen oftare resonerade utifrån ett samhälls- eller effektivitetsperspektiv. Kvinnorna tryckte framför allt på att betygen inte gav en rättvisande bild av den egna studieför-

mågan och ansåg att lämpligheten för den sökta utbildningen/yrket borde vägas in. På direkt fråga om man ansåg sig ha andra meriter som borde tillgodoräknas svarade kvinnorna oftare jakande. Framför allt var det erfarenhet från yrkesområdet, tidigare studier, intressen och personlig läggning, som de tyckte borde räknas som meriter vid urvalet. Önskemål om bättre information och vägledning i samband med antagningen kom också fram i undersökningen. Det man saknade var vägledning och stöd i utbildningsvalet, inte så mycket hjälp med själva ansökan.

Kerstin, vars upplevelser skildras i ruta 9.1, illustrerar inte bara hur en enskild sökande kan uppleva antagningen. Den beskriver också svårigheterna att tillgodose behovet av personlig information och vägledning i ett datoriserat antagningssystem som hanteras på avstånd från dem som svarar för utbildningen. Att Kerstin-fallet dessutom är hämtat från Stockholms universitet, som dragit sig ur VHS centrala antagning, tyder på att problemen är desamma oavsett vilken instans, centralt eller lokalt, som sköter antagningen. Det är bristen på personlig kontakt som är avgörande.

**Ruta 9.1      Obegripligt besked i antagningen**

Så här var det för Kerstin som sökte till en kurs i franska vid Stockholms universitet inför hösten 1999:

När det första antagningsbeskedet kom stod hon långt ned på reservlistan och hade inte stort hopp om att komma in. Men så kom ett nytt antagningsbesked. Där stod hon också som reserv, fast högre upp på listan. Några rader under stod det att ”antagningsbesked har endast skickats ut till Dig som antagits till en utbildning där Du tidigare var reserv”.

Här började det bli mystiskt. Om hon fortfarande var reserv, borde hon inte ha fått ett antagningsbesked. Men om hon var antagen, skulle det inte då stå att hon var reserv?

Äsch, tänkte Kerstin: Jag får väl gå dit första dagen och se. Vilken var då första dagen? ”terminen börjar den 21 augusti” stod det. Visserligen är det en lördag, men det stämmer säkert, tänkte hon. Sedan stod det att vissa institutioner kunde börja tidigare med upprop och registrering. Vilka? Det stod det inte. När? Stod det inte heller.

Beskedet var fullt av obegriplig information. Men det fanns ett bra telefonnummer i antagningsbeskedet. Det gick till Antagningsenheten. Dit kunde man ringa och fråga varje vardag mellan bestämda klockslag. Det två första gångerna svarade ingen i telefon. Tredje gången svarade en man som berättade att Kerstins ansökan i första omgången räknats fel och därför hade hon fått ett antagningsbesked trots att hon bara var reserv. Antagningsenheten visste inte om institutionen skulle kalla reserver eller om Kerstin skulle vara tvungen att höra av sig själv. Det visste däremot institution, som prompt svarade i telefon på sin telefontid.

Nu fick Kerstin äntligen all information hon behövde och ett meddelande om att hon skulle komma in på sin kurs. Allt ordnade sig alltså. Men Kerstin undrar fortfarande varför inte det enda viktiga stod på antagningsbeskedet: Ring din institution!

**Källa:** DN 1999-08-15



### 9.3 Antagningssystemet passar inte dagens studiemönster

Dagens antagningssystem har (bortsett från den rena tekniken) aldrig fungerat särskilt bra, vare sig från högskolornas eller de sökandes synpunkt. Systemet är utformat efter 1977 års studieordning, där man i teorin hade två klart åtskilda grupper av sökande: *ungdomar* som sökte till yrkesinriktade *linjer* och *redan yrkesverksamma* som sökte till det som då kallades *enstaka kurser*. De förra skulle söka centralt, de senare direkt till högskolorna. Redan från början visade det sig att de sökande inte följde detta mönster. Av olika skäl sökte allt fler ungdomar till kurser, ibland för att komplettera ett centralt program, ibland för att skapa sig ett eget utbildningsprogram. Utvecklingen under 1980-talet innebar en successiv acceptans av detta beteende och 1986 återinfördes fil. kand. -examen som en möjlighet att skaffa sig en examen på en samling fristående kurser.

1993 års högskolereform innebar den slutliga anpassningen till denna utveckling. Linjerna försvann och ersattes av kurser och i vissa fall utbildningsprogram. Inom de humanistiska och samhällsvetenskapliga områdena blev det inte så många program, utan många studenter inom dessa områden läser numera kurs efter kurs med mål att ta en examen. Det är också den främsta orsaken till att antalet ansökningar ökat kraftigt under senare tid. Av alla studenter registrerade i högskolan våren 1997 sökte inte mindre än 40 procent till fortsatta högskolestudier följande höst. Merparten sökte enbart lokalt, dvs. till fortsatta kursstudier (Brandell 1999).

En del brister i dagens antagningssystem beror på att man inte har tänkt igenom vilka konsekvenserna blir för studenterna av ett system som kombinerar det successiva valet av kurser (i första hand inom samhällsvetenskap och humaniora) med totalspär. Det gamla antagningssystemet från 1977 års studieordning har levt vidare, trots att förutsättningarna numera är helt andra. Som påpekats tidigare i rapporten blandar vårt antagningssystem nybörjare

som vill börja läsa med studenter som redan finns i högskolan, vilket gör det svårt att anpassa reglerna efter olika sökandegrupperns behov och förutsättningar.

Ett annat problem är att antagningssystemet implicit förutsätter att de sökande är säkra i sina prioriteringar och att de inte ändrar sig under tiden mellan ansökningstillfället och studiestarten. Många studier och undersökningar har visat att det inte förhåller sig så (se t.ex. Lundin & Rydén 1991). Eftersom hela antagningsprocessen är så osäker har de sökande knappast råd att uppträda på det sätt som systemet förutsätter. De tvingas gardera sig och utnyttja de möjligheter som står till buds. Detta blir särskilt viktigt i ett läge där det råder hård konkurrens om platserna.

Systemet bygger slutligen också mer eller mindre på förutsättningen att de sökande prioriterar högskolestudier framför allt annat. Om en sökande vid sidan av antagningsprocessen samtidigt funderar på och söker till någon annan typ av verksamhet (arbete eller utlandsstudier) kan det få konsekvenser i flera led.

## 9.4 Ett ineffektivt och läckande system

### 9.4.1 Den yttre effektiviteten

Tidigare avsnitt i rapporten visar på brister i antagningssystemets effektivitet. Vi syftar då på effektivitet i *yttre* bemärkelse, dvs. hur antagningssystemet fungerar i förhållande till mer övergripande mål och värderingar. Det rör sig om bristande effektivitet i hela utbildningssystemet, alltifrån dåligt utnyttjande av tiden i gymnasieskolan, långa väntetider och onödiga omvägar innan man kommer in på den utbildning man vill gå till förluster i form av att människors speciella intressen och förmågor inte tas tillvara på ett optimalt sätt.

Det går inte att i kvantitativa termer ange omfattningen av dessa effektivitetsförluster eller beräkna de samhällsekonomiska effekterna med någon större precision. För att göra detta krävs mer

och aktuellare information än vi har tillgång till när det gäller handlingsalternativ och konsekvenser på individnivå av olika bestämmelser. Ett och samma beteende, exempelvis kompletteringsstudier eller yrkesverksamhet före högskolestudierna, kan för den ene vara bortkastad tid och för den andre ett värdefullt komplement. Bedömningar av antagningssystemets effektivitet måste därför i första hand grundas på kvalitativa överväganden.

Den tidsförlust som ligger i fördröjd studiestart och kortare tid i yrkeslivet kan naturligtvis uppskattas i ekonomiska termer, men bara i form av räkneexempel som i bästa fall anger storleksordningen på de problem som diskuteras. Man kan räkna med tre slag av "tidsförluster" p.g.a. antagningsreglerna:

- Uppskjutna studier som förkortar den yrkesverkamma tiden för de färdigutbildade och som leder till ökat behov av utbildningsplatser.
- Onödiga kompletteringsstudier, framför allt i Komvux.
- Förlängd studietid p.g.a. omvägar och byten av studieinriktning under högskolestudiernas gång.

Om vi sätter prislappar på detta får vi följande kostnadsuppskattningar:

- Om vi antar att i studiestarten i genomsnitt skjuts upp ett år till följd av antagningsreglerna leder detta till ett ökat behov av utbildningsplatser motsvarande närmare 400 miljoner kronor per år ( $1/30$  av det totala antalet helårsstudenter  $\times$  genomsnittskostnaden för en årsstudieplats).<sup>22</sup>
- Om vi antar att i genomsnitt 20 procent av högskolenyborjarna ägnar en termin åt kompletteringsstudier i Komvux för att höja sina betyg eller läsa ämnen som de medvetet undvikit i gymnasieskolan p.g.a. antagningreglerna

<sup>22</sup> Genomsnittskostnaden per årsstudieplats i högskolan beräknas till 45 000 kronor (Kim 1999).

(sannolikt en underskattning med tanke på att 30 procent av de sökande i VHS-systemet kompletterat sina betyg) leder detta till ökade utbildningskostnader i Komvux motsvarande 220 miljoner kronor per år.<sup>23</sup>

- Om vi antar att i genomsnitt var tionde högskolestudent förlänger sina högskolestudier med ett år genom att "gå omvägar" eller komma in på "fel" utbildning leder detta till ökade utbildningskostnader i högskolan motsvarande 300 miljoner kronor per år samt studiemedelskostnader av nästan samma storleksordning.

Nämnda belopp anger storleksordningen på direkta statsutgifter i form av anslag till grundutbildning i högskolan, kommunal vuxenutbildning och studiemedel för högskolestudier. En vidare samhällsekonomisk kalkyl måste beakta såväl alternativkostnader som övriga kostnader förenade med de nämnda tidsförlusterna.

### 9.4.2 Den inre effektiviteten

Kritiken av antagningssystemets effektivitet kan synas hård och orättvis, inte minst av dem som arbetar praktiskt med dessa frågor, eftersom den går utöver de ramar och förutsättningar som gäller för verksamheten i nuläget. Beskrivningen av hur antagningsprocessen fungerar visar emellertid att det finns stora brister även vad gäller den *inre* effektiviteten. Bortfallet av sökande är stort samtidigt som reservantagningen är omfattande och berör många sökande. En fjärdedel av nybörjarna antas först i den sena reservantagningen. Om var fjärde ansökan behandlas i onödan innebär bara detta en onödig kostnad på minst 20 miljoner kronor per år.

De sena antagningsbeskeden ställer dessutom till stora problem både för de sökande och för de institutioner som skall ta emot dem. Den bristande kontakten mellan de sökande och utbildningsinstitutionerna kan leda till att både antagningsmyndigheten och de

<sup>23</sup> Genomsnittskostnaden per helårstudierande i Komvux beräknas till 34 000 kronor (Skolverket 1998c).

sökande fattar felaktiga beslut i onödan. Svårigheterna att i slutändan "fylla platserna" eller rättare sagt utnyttja resurserna effektivt liksom förlusten av sökande på vägen måste också betraktas som brister i den interna effektiviteten.

Om man snävar in perspektivet och bara ser på hur användarna av antagningssystemet bedömer dess funktion blir bilden ljusare. Verket för högskoleservice gör årligen kvalitetsmätningar av sina tjänster hos de sökande, studie- och yrkesvägledare samt antagningsansvariga vid universitet och högskolor (VHS 1999). En klar majoritet av brukarna har de senaste åren givit betyget Godkänt eller Väl godkänt åt VHS-systemets sätt att fungera. Det är då viktigt att komma ihåg att detta är reaktioner hos människor som på olika sätt är beroende av antagningssystemet, för sitt arbete eller för att på kort sikt komma in på högskolan. Andelen som ger överbetyg har dock minskat mellan de senaste mätningarna och av de sökande är det bara en tredjedel som ger VHS-systemet Väl godkänt. De sökande är över huvud taget mer negativt inställda än SYO-konsulenter och antagningsfolk. De sökandes kritik gäller framför allt servicen och tillgängligheten samt upplevelsen av att systemet inte är rättvist, dvs. samma synpunkter som kommit fram i de tidigare nämnda undersökningarna av sökande till högskolan.

Hur stora kostnader drar då själva antagningsförfarandet? VHS-systemet kostade 1998 drygt 50 miljoner kronor, vilket motsvarar 290 kronor per sökande och 870 kronor per antagen (VHS 1999). Beloppen omfattar bara VHS del av kostnaderna. På analogt sätt kan man uppskatta kostnaderna för de lokala datoriserade antagningssystemen till ca 115 kronor per sökande.<sup>24</sup> Det skulle betyda att driften av de datoriserade antagnings-systemen till högskolan årligen kostar ungefär 100 - 125 miljoner kronor. Kostnaderna kan förefalla stora, men de utgör faktiskt mindre än en procent av de totala kostnaderna för grund-utbildningen i högskolan. Till detta kommer kostnader för information och vägledning samt det lokala efterarbetet med reservantagning, påminnelser och lokal information inför studiestarten. Dessa är svåra att uppskatta, men de är säkert av minst samma storleksordning.

<sup>24</sup> Enligt uppgift från Stockholms universitet.

Hur stor del av utbildningskostnaderna som rimligen bör läggas på rekrytering och antagning av studenter kan diskuteras. Utbildningar som tar in studenter med särskilda prov lägger en betydligt större andel av sina resurser på antagningen - och anser att det är värt det. Förutom att det höjer kvaliteten på verksamhet och förbättrar för de sökande kan en bättre studentrekrytering även ge rent ekonomisk vinst på längre sikt. När journalistutbildningen en gång i tiden inordnades i den centrala antagningen (från att varje journalishögskola tidigare antog sina studenter på grundval av lokala prov och intervjuer) ökade både reservantagningen och studieavbrotten (Kim 1981). Värdet av de tomma platserna motsvarade mer än väl kostnaderna för den tidigare lokala antagningen. Erfarenheterna av de särskilda antagningsproven till läkarutbildningen i Linköping och vid Karolinska institutet pekar i samma riktning.

Sett i ljuset av de beräknade effektivitetsförlusterna är driftkostnaderna för det nuvarande antagningssystemet inte särskilt höga. Det borde löna sig både för individen och för utbildningsinstitutionen att lägga större resurser på antagning och rekrytering om man därigenom kunde eliminera en del av de nämnda effektivitetsförlusterna, framför allt bristerna i systemets yttre effektivitet. För närvarande är dock ambitionerna i första hand inriktade på att förbättra antagningssystemets inre effektivitet bl. a. genom det s.k. NyA-projektet. Genom att öka den tekniska samordningen av både ansöknings- och clearingförfarandet vill man effektivisera platsutnyttjandet och "säkerställa möjligheterna till överblick över sökande och antagningsmöjligheter"<sup>25</sup>. Vi befarar att dessa ambitioner i värsta fall försämrar systemets effektivitet sett i ett vidare sammanhang. Stora och tekniskt komplicerade system av det här slaget verkar ofta låsande och försvårar anpassningen till en mer differentierad rekrytering av studenter.

## 9.5 Slutsats

<sup>25</sup> Uppdrag till verket för högskoleservice att utveckla system för antagning av studenter till högskoleutbildning. Regeringsbeslut 1995-12-21.

Antagningen till högskolan är en komplicerad process i flera steg, utdragen över lång tid, där den sökande tvingas fatta beslut under osäkerhet. Det finns en risk att man förlorar sökande på vägen. Särskilt gäller detta om man formaliserar hela förfarandet ytterligare och tvingar de sökande att stryka sig från tänkbara utbildningsalternativ tidigt i processen.

Antagningssystemet passar inte dagens studiemönster. Principerna från 1977 års studieordning har levt vidare trots att förutsättningarna förändrats. Hanteringen av nybörjare och studenter som redan läser på högskolan i samma system gör det svårt att anpassa reglerna efter olika sökandegrupperns behov och villkor.

Antagningen till högskolan utgör sammanfattningsvis ett ineffektivt och läckande system. Bortfallet av sökande är stort och reservantagningen är omfattande, vilket medför problem både för studenterna och institutionerna. Det brister i såväl yttre som inre effektivitet. Det resulterar i dåligt utnyttjande av tiden i gymnasieskolan, långa väntetider, onödiga kompletteringsstudier och omvägar innan de sökande hamnar på den utbildning de vill gå. Uppskattningar tyder på att effektivitetsförlusterna kan vara stora även i ekonomiska termer. Det borde därför löna sig att lägga större resurser på antagning och rekrytering, om man därigenom eliminerar en del av de nämnda bristerna och samtidigt åstadkommer ett mer individanpassat antagningssystem.





## 10 Målkonflikter och myter

### 10.1 Många aktörer med olika mål

I sex teser har vi sammfattat vår analys av det svenska systemet för antagning till högre utbildning. Här skall vi försöka förklara varför systemet fått den utformning det har.

En förklaring till dagens situation är de många aktörerna med varierande mål. För den enskilda *sökande* är det viktigt att få en så rättvis behandling som möjligt i antagningen. Det betyder att alla meriter och förutsättningar för de sökta studierna bör beaktas i antagningen. Vidare bör alla sökande ha samma tillgång till information – och så fullständig information som möjligt – inför antagningen. Sedan är det klart att många sökande anpassar sig till systemet och agerar för att maximera sin möjligheter att komma in på önskad utbildning.

*Studenter som redan har kommit in* är också en viktig intressentgrupp. Många av dem har bara fått garanti för studier under en termin. Ofta siktar de mot ett speciellt ämne som det kan vara svårt att komma in på. För dem är det inte minst viktigt hur antagnings-systemet prioriterar mellan sökande som inte har läst tidigare och sökande som redan har börjat sina studier.

*Universiteten och deras institutioner* har andra krav och förväntningar. Man vill ha välmeriterade, kunniga, intresserade och engagerade studenter. Det kan gälla studenter som är beredda och har kompetens att föra institutionernas eller ämnets erfarenheter och kunskaper vidare ut i samhället. Det kan också gälla studenter som kan föra ämnet och dess forskning vidare inom högskolan. Därför är det viktigt att antagningssystemet bidrar till att man får in

sådana studenter. Det bör också ge rätt signaler om vilka kunskaper och färdigheter som behövs som grund för högskolestuderna.

*Antagningsadministrationen* inom VHS och vid högskolornas antagningsenheter har sina synpunkter på systemet och dess regler. Ett viktigt mål för dem är att hela processen skall fungera smidigt och att man i tid kan "besätta alla platser".

För *staten* som intressent finns flera mål för antagningssystemet. Ett är att det skall vara rättvist. Framför allt eftersträvar man rättvisa mellan *grupper*, vilket vi visat tidigare kan vara något helt annat än rättvisa mellan *individer*. Men staten har också intresse av att kompetensnivån i landet blir hög och att förmågor och talanger av olika slag tas tillvara. Det borde därför vara ett viktigt mål att rekryteringen fungerar så att så många som möjligt får en utbildning som svarar mot deras förutsättningar och intressen.

Det har också förekommit, inte minst under senare tid, att den högre utbildningen har setts som ett hjälpmedel för att nå mer generella politiska mål, mål som inte direkt är utbildningspolitiska. Man vill t. ex. att universitet och högskolor skall bidra till den regionala utvecklingen och mera allmänt till tillväxten i ekonomin.

En rad *andra intressenter* har också förväntningar på universitet och högskolor. Skolväsendet vill ha en lärarutbildning som passar för de förväntningar som man har på skolan. De sjukvårdsansvariga vill ha en bra och väl fungerande utbildning av blivande vårdpersonal. Näringslivets företrädare vill ha många och i deras perspektiv välutbildade medarbetare. I många fall har detta konsekvenser för synen på antagningsreglerna och antagningsprocedurerna.

Det finns således många olika mål för antagningen till högskolan. De är inte alltid förenliga. Målkonflikter diskuteras dock sällan. I stället gömmer man sig bakom svepande formuleringar som alla kan acceptera och går direkt på de tekniska lösningarna.

## 10.2 Brist på systemtänkande

### 10.2.1 En statisk syn

De flesta beslut i antagningsfrågor har baserats på en statisk syn på verkligheten. Man utgår från den aktuella situationen när man vill åstadkomma en förändring och bortser från att de sökande kommer att anpassa sig till de nya reglerna. Därför blir resultatet ofta ett annat än det man vill uppnå. Det bästa exemplet är extrapoängen för föreningsmeriter som förekom 1977 – 1982. Det var en regel som infördes för att gynna sökande med en viss bakgrund, men som snabbt kom att utnyttjas av andra. Taktikvalen i gymnasiesko-lan är exempel på samma sak. Till bilden hör också att det politiska systemet i allmänhet inte gör uppföljningar av hur förändringar i regelsystemet fungerar i praktiken. När sådana tas fram av andra aktörer väcker de inte heller någon större entusiasm hos beslutsfattarna.

Antagningspolitiken blir ofta reaktiv, dvs. utgångspunkten är konstaterade missförhållanden eller oväntade effekter. Politiken inriktas i första hand på att rätta till dessa missförhållanden.

### 10.2.2 Sambandet mellan behörighetskrav och urval

Det finns en koppling mellan nivån på behörighetskraven och behovet av urval i antagningen. Ju lägre man sätter behörighetskraven till en viss utbildning, desto fler kan söka och desto högre poäng behövs för att komma in. I nu gällande förordning (SFS 1996:984) betonas att kraven på förkunskaper skall vara *helt nödvändiga* (kursiverat här) för att studenten skall kunna tillgodogöra sig utbildningen”. Detta är en skärpning av tidigare skrivningar, som innebar att förkunskapskraven skulle ge en realistisk bild av vad

som krävdes för att genomföra utbildningen. Syftet med denna förändring är sannolikt att man vill minimera de formella hindren för att komma in på högskolan. Men i ett totalspärrat system som det svenska innebär detta att fler sökande i stället kommer att sorteras bort i urvalsprocessen.

När de sökande är fler än som kan få plats kan man välja mellan att sortera bort sökande genom behörighetskraven eller genom urvalsprocessen. Det är inte säkert att låga behörighetskrav och höga krav för att klara urvalet är mest lämpligt. Det är exempelvis inte alls säkert att ett sådant system ger en jämnare social fördelning bland studenterna än ett system där förkunskapskraven är högre, men där urvalet är lättare att klara. Mycket talar för att det är precis tvärtom. Med högre förkunskapskrav i ämnen som är relevanta för utbildningen minskar dessutom risken för att de antagna inte klarar studierna.

Eftersom urvalet är den del av antagningsprocessen som är svårast att förutsäga och även svårast att göra på ett rättvist sätt, menar vi att det är väl motiverat att lägga förkunskapskraven över den absoluta miniminivån (men fortfarande på en realistisk nivå) om man därigenom kan minska urvalets betydelse eller kanske t.o.m. på förhand bestämma sig för att ta in alla behöriga sökande.

### 10.2.3 Antagning uppfattas som något separat

Ofta ser man själva antagningen till högskolan som något i tiden begränsat, som inte har effekter vare sig före eller efter själva antagningsbeslutet. Det gäller både när man bestämmer vilka antagningsregler som skall gälla och när man granskar hur antagningen har fallit ut. Men i verkligheten påverkar antagningssystemet mycket mer än bara vem som kommer in och vem som inte gör det. Det påverkar arbetet i skolan, de sökandes syn på framtiden och i slutänden hur deras fortsatta liv kommer att gestalta sig.

Antagningsprocessen skulle på ett helt annat sätt än i dag kunna utnyttjas som ett första steg i högskoleutbildningen. Inte minst kan antagningen till högskolestudier fungera som en dialog mellan den sökande som väljer och högskolan som ibland är tvungen att

välja ut. Detta minskar i sin tur risken för felval både från den sökande och från högskolans sida. Därför är det olyckligt att man på högskolorna ofta betraktar antagningen som en teknisk verksamhet som överläts till administratörer och andra specialister. Man är nöjd om antagningen levererar rätt antal studenter vid rätt tidpunkt och missar därmed den kvalitetshöjning som en bättre rekryterings- och antagningsprocedur skulle kunna bidra till.

### 10.3 Bristande samband mellan dimensionering och de sökandes efterfrågan

Den ökning av antalet utbildningsplatser som skett under 1990-talet har inte räckt till för att möta den ökade efterfrågan från studenternas sida. I dag kommer en mindre andel av de sökande in antas än under decenniets första år. Den reella utbyggnadstakten har också minskat de senaste åren och poängkraven för att komma in är fortfarande mycket höga till många utbildningar. Nuvarande utbyggnadsplaner för perioden 2000 – 2002 räcker inte för att få ner poängkraven till rimliga nivåer på de mest eftersökta utbildningarna.

De långsiktiga målen för dimensioneringen av högskoleutbildningen har under senare tid höjts betydligt. Enligt budgetpropositionen 1997 är målet ”att göra högskoleutbildning tillgänglig för alla som önskar studera och som uppfyller kraven för behörighet”. På sikt skall 50 procent av en årskull ha påbörjat högskoleutbildning vid 25 års ålder. (Prop. 1999/2000:1).

Enbart fler platser räcker inte. De nya platserna måste gå till de högskolor och utbildningar där sökandetrycket är störst. Så har inte skett under senare tid. Snarare har högskolepolitiken i allmänhet och dimensioneringen i synnerhet anpassats efter allmänna politiska ambitioner. Regionalpolitiska – och delvis också näringspolitiska – argument har varit styrande. I vissa fall har akuta kriser fått motivera beslut om utbyggnad.

Tanken att låta behoven på den framtida arbetsmarknaden styra dimensioneringen (s.k. manpower planning) har blivit aktuell på nytt. Denna ambition var vanlig under 1970-talet och innebar att prognoser över det framtida arbetskraftsbehovet skulle ligga till grund för högskoleutbildningens dimensionering. Under senare tid har snart sagt varje intressent tagit fram prognoser över det framtida behovet av personer med olika utbildning. Syftet har i många fall varit att ge ett underlag för beslut om den framtida dimensioneringen av utbildningen och därmed av antalet utbildningsplatser.

Satsning på högskoleutbildning är emellertid ingen bra metod för att åstadkomma förbättringar inom en region eller bransch. Det tar lång tid innan en sådan satsning ger resultat i form av utbildade människor. Då kan situationen ha förändrats och de ursprungliga problemen ha lösts på annat sätt. Teorin om manpower-planning har också blivit skarpt kritiserad (OECD 1998a). Problemen ligger bl.a. i att prognoser med den framförhållning som behövs (5 år eller mer) blir osäkra och kan ge upphov till felaktiga dimensioneringsbeslut. Ett exempel på vad som kan inträffa ges i ruta 10.1 om de senaste turerna när det gäller läkarutbildningens omfattning. Ett annat problem ligger i att yrkesstrukturer och kompetenskrav hela tiden förändras. De utbildade skapar sin egen arbetsmarknad eller som förre universitetskanslern Stig Hagström uttryckt det: "Studenterna utbildar sig för yrken som ännu inte finns."

Slutligen kan man konstatera att det knappast kan vara en rationell dimensioneringspolitik att inrätta platser på utbildningar och orter som ingen vill söka till, samtidigt som man måste avvisa många som söker till andra utbildningar.

## Ruta 10.1 Läkareutbildningens dimensionering som exempel

Dagsläget när det gäller läkarutbildningens dimensionering är ett bra exempel på svårigheterna att genomföra någon form av manpower-planering.

Våren 1994 beslöt riksdagen att man skulle minska nyantagningen till läkarutbildningen med 120 platser. Skälet för detta var att man annars skulle få ett framtida överskott av läkare. Så sent som i budgetpropositionen för år 1997 skrev man

”en fortsatt nerdragning av läkarutbildningen är nödvändig. Enligt regeringens mening skall omprioriteringar till andra vårdutbildningar, farmaceutiska utbildningar och biomedicinska utbildningar ske vid de lärosäten som bedriver läkarutbildning”.

I dag har vi brist på läkare och man räknar med att den bristen kan komma att öka. På många håll har man vidtagit speciella åtgärder (import av utländska läkare o.s.v.) Under senare tid har en kommitté föreslagit en ökning av antalet nybörjarplatser på läkarutbildningarna med 200. Sannolikt är inte denna ökning tillräcklig mot bakgrund av de pensionsavgångar som väntas under andra hälften av nästa decennium.

Bedömningarna av ”utbildningsbehoven” kan alltså variera kraftigt med bara något års mellanrum. Man kan inte komma ifrån ett intryck av att förutsägelseerna och dimensioneringsbesluten i första hand styrs av den dagsaktuella situationen. 1993 – 94 var det kärvt på läkarnas arbetsmarknad. Men det mest anmärkningsvärda är att varken den minskning som inleddes 1994 eller den ökning som nu kan förutses kan påverka dagens situation. Minskningen från 1994 påverkar antalet nya läkare först om några år och en ökning från år 2000 ger utslag på arbetsmarknaden tidigast år 2007.

Man kan också konstatera de olika turerna har inneburit att ett antal personer sannolikt med mycket goda meriteter och förutsättningar att bli goda och skickliga läkare, inte har kunnat få en läkarutbildning trots att allt talar för att samhället kommer att behöva dem i framtiden.

## 10.4 Myterna om antagningen

Det finns ett antal förutfattade uppfattningar eller, lite provokativt formulerat, myter om antagningssystemet och dess utformning. Vi kallar dem för myter, eftersom de är dåligt underbyggda och ofta inte stämmer med de fakta och den kunskap som finns. De används trots detta som argument i diskussionen om det komplicerade system som antagningen till den svenska högskolan har utvecklats till.

### 10.4.1 Myten att enhetlighet ger rättvisa

En viktig förklaring till att antagningssystemet ser ut som det gör i dag är uppfattningen att ett system som är enhetligt och överblickbart också är rättvist.

Tanken är att enhetligheten garanterar att alla blir lika behandlade i antagningsprocessen. Som vi visat tidigare behöver inte det som uppifrån uppfattas som enhetligt fungera på samma sätt när det möter de varierande förutsättningar som olika grupper har i verkligheten. Och även om man skulle kunna komma närmare det som kan kallas rättvisa för olika grupper, så betyder detta inte att det blir mer rättvist för individerna.

Kravet på överblickbarhet motiveras av att alla presumtiva sökande skall ha tillgång till samma information. Ingen skall kunna gynnas av att han eller hon vet mer om systemet än någon annan. Men resultatet är snarare det motsatta. Eftersom systemet är enhetligt och innehåller regler för hur sökande med de mest skiftande bakgrunder och meriter skall behandlas öppnas stora möjligheter till manipulerande och tricksande för den som har de praktiska och ekonomiska möjligheterna till detta. Överblickbarheten kombinerad med enhetlighet bidrar därför paradoxalt nog till att orättvisorna ökar.



#### 10.4.2 Myten att en proportionell fördelning av platserna mellan olika grupper medför individuell rättvisa

Det är vanligt med argument av typen ”antagningssystemet kan väl inte missgynna kvinnor eftersom kvinnorna utgör mer än 55 procent av dem som antas”. Det kan tolkas så att det mest rättvisa antagningssystemet är det som resulterar i att 50 procent av de antagna är kvinnor och 50 procent är män. Men om exempelvis 60 procent av de sökande är kvinnor borde då inte 60 procent av de antagna också vara kvinnor? Men varken ett utfall med 50 eller med 60 procent kvinnor säger något om systemet är rättvist för de *individer* som söker. Det är reglerna och hur de tillämpas på den enskilde som avgör om systemet kan betraktas som rättvist eller ej. För den enskilde individen, kvinna eller man, vars meriter av något skäl inte ges en skälig bedömning i antagningssystemet, är det en klen tröst att den eller de grupper som han/hon tillhör har fått sin rättmätiga del av platserna på den sökta utbildningen.

Tanken att rättvisa kräver en proportionell fördelning av platserna mellan olika grupper ligger bakom det mycket utbredda tillämpningen av proportionell kvotering av antagningsplatserna mellan olika grupper av sökande. I dag fördelas t.ex. platserna i antagningen till en utbildning mellan sökande med sifferbetyg och sökande med bokstavs-betyg proportionellt mot antalet sökande i de två grupperna. Det betyder att individens chans att komma in inte bara beror på hennes meriter, utan i minst lika hög grad på i vilket sällskap hon har blivit placerad vid kvoteringen. Det gäller att hamna i en stor grupp där det finns få sökande med starka meriter.

Ett annat exempel på förväxling mellan individuell rättvisa och grupprättvisa finns i kommentarerna till den första antagningen med det nya systemet hösten 1997. Uppgiften att sökande från nya gymnasieskolan hade missgynnats bemöttes med argumentet att denna orättvisa ”säkert skulle jämnas ut om några år”. Det var kanske sant, men gjorde knappast resultatet mer rättvist för de sökande som blivit utan plats just då.

### 10.4.3 Myten att personliga bedömningar och särskilda prov leder till orättvisor

Det finns en rädsla för vad som kan hända om man inför moment av professionell bedömning i antagningsprocessen. Det politiska systemet litar inte på att universitet och högskolor och deras lärare och tjänstemän har förmågan att utifrån prov och andra undersökningar göra opartiska bedömningar av de sökandes studieförutsättningar. Det är inte helt klart vad denna rädsla grundas på. Samtidigt accepterar man att det viktigaste urvalsinstrumentet skall vara gymnasiebetygen, som baseras på professionell bedömning i minst lika hög grad som en antagning med inslag av lokala bedömningar.

Vår uppfattning är, att om man i antagningen på ett ansvarsfullt sätt inför moment av individuell bedömning av de sökande baserad på speciella prov av kunskaper och färdigheter som är viktiga för den aktuella utbildningen eller på intervjuer, bedömningar av de sökandes intresse och målmedvetenhet o.s.v., så skulle de allra flesta av de sökande uppfatta detta som ett steg mot en mer rättvis antagning. Ett sådant förfarande borde kunna utformas så att det på lång sikt bidrar till en jämnare social fördelning bland studenterna. Däremot är det svårt, för att inte säga omöjligt, att driva särskilda försök med rekrytering av nya studerandekategorier om man inte förfogar över antagningsreglerna till utbildning på högskolenivå.

### 10.4.4 Myten om de stora systemens överlägsenhet

Utvecklingen av antagningssystemet från år 1977 och framåt har utgått från övertygelsen att de tekniska lösningarna ligger i stora datoriserade system. Det finns i huvudsak två argument för detta, att det är billigt och att det blir mer rättvist.

Vi har inte kunnat finna beräkningar som visar att ett stort system måste bli billigare än många små, särskilt om man tar hänsyn till de effektivitetsförluster i form av längre avstånd till den sökan-

de som det stora systemen innebär. Risken att enskilda sökande kommer i kläm är också större i ett stort system.

Argumentet att stora system är mera rättvisa bygger på antagandet att enhetliga regler och en opersonlig hantering leder till lika behandling och därmed till rättvisa. Detta är dock, som vi visat tidigare (kap. 7), inte givet.

De stora systemen medför också en lång handläggningstid. I dag måste man ansöka senast den 15 april och det slutliga beskedet om antagning kommer först i mitten av augusti.

Ytterligare en nackdel med stora system är att de försvårar anpassningen av antagningsprocessen till olika utbildningars speciella villkor. De begränsar också möjligheterna att ta hänsyn till de sökandes individuella situation.

#### 10.4.5 Myten om den rationelle sökande

Ytterligare en orsak till att systemet inte fungerar som avsett är att det förutsätter en objektivt rationell sökande – en sökande som skaffar sig all information som finns om alla utbildningar och sedan bestämmer vad han/hon vill läsa och som dessutom kan prioritera mellan utbildningarna i fråga.

Men sökande till högskolan är mänskliga varelser. Som alla människor påverkas besluten av vars och ens personliga situation, som dessutom förändras över tiden. De som söker har inte bara studier i Sverige som enda alternativ. De kan välja mellan arbete och studier, de kan fundera på studier utomlands o.s.v. Under antagningsprocessens gång ställs de inför olika avgöranden, när de skall tacka ja eller nej till en erbjuden utbildningsplats. Varje sådant beslut spelar samman med den personliga situationen, tillgången på utbildning, möjligheten att röra på sig etc. De agerar och prioriterar som sökande på ett sätt som varierar med tiden och den egna situationen. Detta kan utifrån upplevas som irrationellt. Men utifrån den enskilda individens synpunkt är utbildningsbesluten ofta rationella – men de är *subjektivt* rationella (Wästerfors 1998).

Ett exempel på hur bilden av de rationelle sökanden påverkar systemet och dess utformning hittar vi i det pågående clearing-pro-

jektet (se Brandell 1999). Som vi redan har nämnt är det många av dem som fått ett erbjudande om utbildningsplats som inte tar den i anspråk. Vanligast är att man fått *en* plats men sedan inte tar den, men det händer också att en sökande får erbjudande om flera platser (eftersom antagningen sker parallellt i flera system). Clearingprojektet syftar till att få dem som kommit in på flera utbildningar att tidigare än i dag välja vilket alternativ som de vill utnyttja. Underlag för detta fås genom samkörning av de olika antagningsystemen i mitten av juli.

Clearingprojektet kan säkert förbättra situationen, men det kommer inte att lösa det *stora* bortfallsproblemet som uppkommer när de sökande som fått en plats av en eller annan anledning inte tar den i anspråk. Ändå lägger man ner ett stort arbete på clearingprojektet och hoppas att det väsentligt skall ändra förutsättningarna för antagningsprocessen. En förklaring kan vara just myten om den rationelle sökanden. (En sådan tackar inte nej till en utbildning som han/hon tidigare har sökt.) En risk med clearingförfarandet är att det låser utvecklingen och minskar flexibiliteten. Det är inte omöjligt att vi om några år kan konstatera att clearingen visserligen löst vissa problem, men också haft negativa biverkningar av olika slag.

## 11 Principer för en bättre antagning

### 11.1 Dagens system har stora brister

I det föregående har vi visat att dagens antagningssystem

- ger fel signaler till gymnasieeleverna (kap. 5),
- bidrar till betygsjakt i gymnasieskolan och onödiga kompletteringsstudier i Komvux (kap. 5),
- använder för få och enbart endimensionella urvalskriterier – medelbetyget i gymnasieskolan och högskoleprovsresultaten – som båda kan ifrågasättas ( kap. 5 och 6),
- försenar studiestarten för många studenter (kap. 5 och 6),
- inte är någon garanti för en rättvis behandling av vare sig grupper eller individer (kap. 7 och 8),
- inte har fört oss närmare de mål – rättvisa, minskad snedrekrytering etc – som har varit viktiga argument för systemets utformning (kap. 7 och 10),
- inte är effektivt vare sig för de sökande, högskolorna eller samhället i stort (kap. 9).

Av detta följer att antagningssystemet

- gör det svårt att förverkliga intentionerna bakom gymnasieskolreformen,
- inte tar tillvara de sökandes förutsättningar för fortsatta studier,
- bidrar till en olycklig utveckling mot ett meritokratiskt samhälle,
- misshushållar med mänskliga och samhällsekonomiska resurser.

Ingenting tyder på att de brister som finns i dag kommer att försvinna av sig själva i framtiden. Snarare kommer de att förstärkas. Därför är vår slutsats att antagningssystemet måste ändras så snart som möjligt.

Förbättringar och förändringar måste göras både i ett kortare och ett längre perspektiv. Så snart som möjligt måste korrigeringsarbetet göras av direkta missförhållanden i dagens system. Den nya *gymnasieskolan 2000*, där de första eleverna börjar redan till hösten medför också att ett antal tillämpningsbestämmelser i måste ändras redan nu.

Det finns en risk att man nöjer sig med dessa akuta förändringar och i övrigt behåller systemet som det är. Detta skulle, enligt vår mening, leda till att de långsiktiga förändringarna fördröjs. I stället bör de nu nödvändiga åtgärderna fungera som ett första steg i riktning mot ett bättre antagningssystem. Därför måste man snarast starta arbetet för en mer genomgripande förändring av det svenska tillträdessystemet.

## 11.2 Det behövs en tillträdespolitik

Sverige behöver en politik för *tillträdet* till högre utbildning. Med detta menar vi, att det behövs en klar policy för hur man ser på tillträdesfrågorna, dvs. principer för behörighet, urval och antagning till högre studier.

Tillträdesfrågorna måste diskuteras och behandlas med utgångspunkt från förhållandena i dagens och framtidens utbildningssystem. I dag utgår man i regel från alltför generella politiska mål och ideologier. Från dessa går man direkt på de tekniska lösningarna med poängberäkning, kvotering etc. Bristen på en genomarbetad tillträdespolicy gör att de tekniska lösningarna ibland motverkar målen.

I dag pågår omvälvande förändringar på alla nivåer i utbildningssystemet, från förskola till forskarutbildning. Det handlar inte bara om expansion utan i lika hög grad om inre förändringar och om förändrade relationer till yrkeslivet och omvärlden. Tidigare gränser mellan olika nivåer, studieinriktningar, utbildningsformer och utbildningsanordnare försvinner – och nya uppstår. Den internationella rörligheten ökar explosionsartat. Värderingsförändringarna går snabbt.

Övergången mellan skola och högskola berörs mycket påtagligt av denna utveckling. Antagningen till högskolan är en viktig del av gränssnittet mellan olika utbildningsnivåer och mellan utbildning och yrkesliv. Det räcker att hänvisa till utvecklingen mot livslångt lärande. Därför är det angeläget att fundera över antagningsreglerna i ett vidare sammanhang – inte minst utifrån en internationell referensram – innan man förlorar sig i teknikaliteter.

## 11.3 Sex principer för en framtida antagningspolitik

Som avslutning formuleras här sex principer som vi menar bör utgöra en grund för utformningen av framtidens antagning till högre studier.

### 11.3.1 Utgångspunkten måste vara de sökandes situation

Det är lätt att man ser antagningen till högskolestudier enbart som en matchning mellan utbildningsplatserna å ena sidan och de sökandes önskemål och prioriteringar å den andra. Men de sökande till en och samma kurs och utbildning befinner sig i mycket olika situationer. Några söker för att komma in på högskolan, andra söker för att kunna fortsätta en utbildning, andra åter söker för att komplettera en tidigare genomgången utbildning. Det är viktigt att antagningspolitiken utformas med hänsyn till detta.

Framför allt bör man i själva antagningssituationen *separera antagning av nybörjare från sortering av studenter som läser i högskolan*. Det måste utvecklas särskilda rutiner så att även studenter som läser kurs för kurs kan garanteras studieplats för hela tiden fram till en examen (eller eventuellt kortare tid enligt eget önskemål). Detta blir i huvudsak en uppgift för den enskilda högskolan. Den egentliga antagningen till högskolan skulle då, som i andra länder, i huvudsak omfatta nybörjarna i högskolan och vad man kan kalla de "riktiga återkommarna". Med detta avser vi personer som redan har en högskoleutbildning och som vill komplettera denna eller börja på något helt nytt.



### 11.3.2 Fritt tillträde för alla behöriga till så stor del av högskolan som möjligt

Alla svenskar som gått igenom grundskolan har i dag rätt till en plats i gymnasieskolan. Om man har godkänt betyg i svenska, engelska och matematik har man också rätt att välja gymnasieprogram. Man kan fråga sig om inte samma princip borde gälla även för den eftergymnasiala nivån. Dvs. att det så långt som möjligt ges fritt tillträde för alla som har *tillräckliga förkunskaper* för att klara av studierna.

Målet kan förefalla högt – och kostsamt – och kanske till och med orealistiskt. Men vid närmare eftertanke borde det inte vara omöjligt (under förutsättning av vissa restriktioner, se nedan). I många länder på den europeiska kontinenten gäller fritt tillträde till en stor del av den högre utbildningen för dem som examinerats från gymnasiet. I dag får knappt två tredjedelar av en årskull i Sve-rige grundläggande behörighet för högskolestudier. Det är inte fler än den andel som ”tar studenten” i flera andra länder. Regeringen har också satt som mål att 50 procent av en årskull skall börja i högskolan före 25 års ålder.

Även om man följer den kontinentala modellen med rätt till fortsatt utbildning för alla som är behöriga kommer det alltid att finnas utbildningar till vilka man inte kan ta emot alla som vill läsa – hos oss lika väl som i andra länder – framför allt av ekonomiska skäl. Ett mål för den framtida antagningspolitiken bör därför vara att en *så stor del som möjligt* av högskolans utbildningar skall kunna ta emot alla sökande som har tillräckliga förkunskaper och förutsättningar för studierna i övrigt.

Omfattningen av utbildningar med fritt tillträde måste byggas upp successivt, i takt med att universitet och högskolor tillförs nya resurser och kan öka sin utbildningskapacitet.

### 11.3.3 Låt de sökandes efterfrågan påverka dimensioneringen

Möjligheten att införa fritt tillträde till vissa högskoleutbildningar beror inte minst på den totala kapaciteten i högskolesystemet. Det behövs fler platser för fler studenter. För närvarande pågår också en utbyggnad. Enligt planerna skall högskolesystemet under de närmaste åren tillföras nya utbildningsplatser i en takt av ca 10 000 studenter per år.

Men det är inte bara viktigt *att* den totala kapaciteten byggs ut utan också *hur* den fördelas på högskolor och utbildningar. En bättre anpassning av utbudet till studenternas önskemål kan bli nödvändig framöver för att få ett effektivt resursutnyttjande i högskolesystemet. Inte bara på nationell nivå, utan även vid fördelningen av resurser inom ett universitet eller en högskola är det angeläget att de studerandes efterfrågan kommer med i bilden - både för studenternas och för ekonomins skull. Det kan ge som resultat att allt fler studenter kan tas in utan urval.

Sammanfattningsvis bör man mer än i dag låta individernas önskemål styra dimensioneringen av utbildningen.

### 11.3.4 Realistiska men flexibla förkunskapskrav

Förkunskapskraven för de olika utbildningarna måste vara realistiska. Å ena sidan bör de inte vara högre än nödvändigt. Å andra sidan bör de ligga på en nivå som ger den studerande en rimlig chans att genomföra utbildningen i fråga. Det är inte alltid lätt att precisera detta vad detta innebär. Det kräver bl.a. att högskolorna följer upp sina utbildningar med studier av rekrytering och genomströmning. Realistiska förkunskapskrav för olika utbildningar förutsätter också att läroanstalterna ges möjlighet att själva, inom generella ramar, bestämma vilka förkunskapskrav som skall gälla för de utbildningar de anordnar.

Det är vidare viktigt att antagningssystemet tar hänsyn till att det finns många olika sätt att skaffa sig de förkunskaper som krävs. I framtiden kommer variationerna att öka. De reella förkunskaperna måste bedömas oberoende av hur man fått dem. Det viktiga är att vederbörande har en rimlig chans att genomföra den aktuella utbildningen. Förkunskapskraven bör med andra ord vara *realistiska men flexibla*.

Varje antagningsmyndighet måste ha en organisation och rutiner för att pröva om en sökande uppfyller de reella kraven eller inte. Ett sätt att göra detta kan vara att lokalt ordna speciella *förkunskapsprov* för en viss utbildning eller grupp av utbildningar.

### 11.3.5 Anpassa urvalet till den sökta utbildningens innehåll

Under överskådlig tid kommer det att behövas regler och principer för urvalet till de utbildningar som är spärrade. Man bör, menar vi, *i första hand ta in de sökande som har de bästa förutsättningarna* att fullfölja utbildningen och/eller utöva det yrke som utbildningen leder till. I vissa fall kan urvalet baseras på den sökandes behov av utbildningen i fråga. Det betyder att urvalsmetoderna bör variera och anpassas till den utbildning det gäller.

Det är viktigt att principerna för urvalet till olika typer av utbildningar fastställs i lag och förordning. De praktiska metoderna och förfarandet vid urvalet bör däremot bestämmas av högskolorna själva.

Detta innebär en ny syn på urvalet. Det skall inte baseras på *meriter*, dvs. det som den sökande gjort tidigare, utan på en bedömning av förutsättningarna att klara av den sökta utbildningen. Det hindrar inte att man som en del i bedömningen kan väga in vad den sökande har gjort tidigare. Yrkeserfarenhet eller betyg från tidigare studier kan i vissa fall vara viktiga för att bedöma förutsättningarna för att genomföra en utbildning, men bedömningen bör också gälla sådant som motivation, kunskaper och erfarenheter av speciellt slag.

*Nya metoder för att göra urval* måste således utvecklas. I dag finns endast gymnasiebetygen, högskoleprovet och de intervjuer som förekommer exempelvis vid antagningen till läkarutbildningen. Men det finns många andra metoder som kan användas för urvalet till en viss utbildning eller grupp av utbildningar. Några exempel:

- Gymnasiebetygen kan användas på andra sätt än som sker i dag (dvs. medelbetyget viktat i relation till de olika kursernas längd). Man kan lägga olika vikt vid betygen på kurserna alltefter deras betydelse för den aktuella utbildningen eller basera urvalet enbart på betygen i de kurser, som är viktiga för den sökta utbildningen.
- Man kan använda prov som mäter kunskaper och färdigheter som är viktiga för en viss utbildning.
- Man kan ta hänsyn till den sökandes bakgrund, tidigare erfarenheter samt motivation för den sökta utbildningen.
- Man kan ta hänsyn till personliga egenskaper och förmågor vid urval till utbildningar som leder fram till yrken där sådana krav kan preciseras.
- Man kan – med fördel – kombinera flera olika urvalsprinciper, t.ex. väga samman betyg med resultat på prov och test av olika slag. Man kan även göra antagningen i flera steg, först ett urval grundat på betyg eller studielämplighetstest (typ högskoleprovet) och därefter mer omfattande prov eller tester med en mindre grupp. Man kan också ta in några sökande med en typ av urvalskriterier och andra med hjälp av andra kriterier.

Om urvalsmetoderna skall kunna anpassas till olika utbildningar krävs ett omfattande utvecklingsarbete. Det tar tid. Eftersom både och högskoleprovet har brister, bör man snarast starta utveckling och utprövning av nya urvalsmetoder och urvalsprocesser.

### 11.3.6 Decentralisera antagningsprocessen

Det föregående skulle innebära att både behörighetsregler och urvalsmetoder anpassas till den enskilda utbildningen och den enskilda högskolan. Det förutsätter att ansvaret för antagningsreglerna och deras tillämpning mer än nu anförtros den enskilda högskolan.

För att ge legitimitet åt ett decentraliserat antagningsförfarande krävs politiskt fastställda ramar inom vilka man kan överlåta bedömningarna till den kompetens som finns vid universitet och högskolor. En nyckelfråga för utvecklingen av ett framtida antagningssystem är därför om och hur man kan formulera de villkor inom vilka det politiska systemet är berett att förstärka det professionella inslaget i antagningsprocessen.

## 11.4 Högskolestudier – privilegium eller rättighet ?

I de flesta länder går i dag flertalet ungdomar i gymnasieskolan. En allt större andel fortsätter också med någon typ av eftergymnasial utbildning. Redan för mer än 25 år sedan förutsåg den amerikanske forskaren Martin Trow en expansion där den högre utbildningen successivt genomgick tre nivåer, *elite, mass och universal higher education* (Trow 1974). Övergången från elite till mass higher education inträffar när mer än 15 procent av en årskull fortsätter med högre studier efter gymnasiet. Övergången från mass till universal higher education sker när detta gäller för mer än hälften av en årskull. Utvecklingen innebär samtidigt att den högre utbildningen förändras från att vara ett *privilegium* (elite higher education) till att bli en *rättighet* (mass higher education) och en *nödvändighet* (universal higher education).

Enligt den svenska högskolelagen skall högskolorna ”så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskraven... som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna.” Denna formulering kan tolkas så att tillträdet till högskoleutbildning

helst bör vara en *rättighet*, men under ett villkor – att man har tillräckliga förkunskaper.

Ambitionen i den politik som förts de senaste åren har emellertid varit att så långt det går *förhindra att den högre utbildningen blir ett privilegium*. I högskoleförordningen betonas att förkunskapskraven skall ligga på absolut lägsta nivå. Om man ibland måste acceptera att utbildning är ett privilegium, så är det viktigt att detta privilegium fördelas så rättvist som möjligt mellan grupper med olika bakgrund eller med olika slags betyg. Däremot präglas, enligt vår mening, inte dagens verklighet av en ambition att fler skall få läsa det de önskar och på den ort de önskar. Dimensionering och lokalisering av högre utbildning baseras till stor del på näringspolitiska och regionalpolitiska bedömningar och inte på de sökandes efterfrågan.

Sverige skall, enligt den senaste regeringsdeklarationen, vara en ledande kunskapsnation. Det innebär bl.a. ”breda möjligheter för alla till utbildning av hög kvalitet”. I denna situation finns starka skäl för att lämna uppfattningen att kunskap är en begränsad resurs som måste fördelas rättvist och i stället utgå från att varje individ bör få möjlighet att utvecklas till gränsen av sin förmåga. Det skapar välstånd för alla. Därför menar vi att utbildning på alla nivåer, även på högskolenivå, bör betraktas som en rättighet och inte som ett privilegium. Detta bör styra den framtida tillträdespolitiken i vårt land.

# Higher Education – a Privilege or a Right - A Summary

## **The Swedish admissions system**

Admission to higher education revolves around the rules and processes used to determine who is allowed to take a particular course at a university. Ultimately, admission affects the course of a person's future life. The admissions system has a wide impact both for individuals and for society.

Every year a great deal of energy and work goes into admissions – both on the part of applicants and of those who process applications. Every year up to half a million applications are processed through the admissions system and every year over 120 000 national university aptitude tests (so called SweSAT tests) are taken. In Sweden it is not just those seeking to enter university studies who apply. The majority of applicants (approximately 60%) are already attending or have previously attended university. They apply because they want to change course or return for lifelong learning. All students outside the program schemes have to apply to be able to continue studying the following term.

In Sweden, admission to university is an important issue in education policy. It is seen as a tool for breaking class privilege and evening out the prevailing differences in social recruitment to higher education. The admission requirements determine the starting level for university studies and thereby constitute an important condition for quality in higher education. Furthermore,

university admission rules have a major impact on upper secondary education.

The report begins with a description of the current Swedish admissions system and its history since the higher education reform of 1977. The system has not fundamentally changed since then, despite a number of adjustments in the "hunt for the perfect system". The most recent reform, carried out in 1997, spelt in many ways a return to the centrally-regulated system of 1977 following a more "free" period in the early 1990s.

Compared internationally, the Swedish admissions system is extremely uniform. It differs from the system of most other countries primarily in that:

- the same admission rules are applied to practically all higher education,
- admission to almost all courses takes place without individual assessment of the applicant (and without a direct link to information and guidance),
- admission is based only on two parameters, the average grade from upper secondary school and the result of the SweSAT test,
- this aptitude test is used as an independent selection instrument,
- admission to all university education is restricted.

Unlike in most other countries, general eligibility for higher education does not bring with it the right to enter university in Sweden, only the opportunity to take part in the competition for admission. In many other European countries there is an upper secondary school leaving examination which grants access to university education in that country. The proportion taking this examination is in many countries as great as the proportion who meet the general entrance requirements in Sweden. In international terms, the trend is moving towards more variation while in Sweden the trend is towards greater co-ordination.



## Approach

An important starting point in this report is the idea that admissions should be studied both from the perspective of the individual and that of society. Recruitment to higher education should be seen as the result of interplay between the individual's "choice" and the "selection" carried out by the admissions system. Often, the problem has been seen only from one angle. The matching has remained something of a "black box" in research on recruitment to higher education.

Prevailing rules in Sweden merely state that, as far as possible, universities are to accept all applicants who meet the qualification requirements. The goals against which the admissions system is to be evaluated must be sought in the thinking behind the reforms implemented since the 1977. The fundamental principles for admission laid down at that time largely still apply today, although the objectives have shifted to a certain extent. Arguments of social fairness are weighed against the arguments of efficiency and legal rights. In the political context, the goal of social fairness is interpreted as equality between groups of individuals with differing social, financial and educational background and between applicants from different generations. However, collective fairness between groups in this sense does not automatically mean fairness from the individual point of view.

The admissions system and its effects can be examined from various angles. Our aim is to describe admission to higher education as *part of the Swedish education system* and in the light of prevailing goals and requirements within that system. We do not address the interplay between admissions and the more general political goals. Thus, we do not address the question of the sizing of university education or the way this issue has to be weighted against other aspects. We see intake capacity merely as a framefactor for analysing the effects of the admission regulations.

We have chosen to highlight the admissions system in relation to some of the most important goals of Swedish educational policy. Our analysis leads to six different conclusions or theses which are each given their own chapter in the report (chapters 4 – 9). The theses are the outcome of an analysis based on our own previous research and that of others. In addition we have carried out a special study of those applicants taking the SweSAT test in spring 1994. Their continued participation in tests and university studies has been monitored using registration data up until spring 1998.

The goals used as the outset of our analysis come from the underlying policy decisions. For each formulated goal we have produced a thesis or drawn a conclusion as follows:

<b>Goal</b>	<b>Thesis (conclusion)</b>
University education is to be widely accessible – in the long term for all those who wish to study – and as many people as possible are to have their first choice met.	The places on offer do not meet demand, whether in terms of number, focus or location and too few young people are admitted.
The admissions system is to promote development at upper secondary school, an environment which stimulates and prepares students for further studies at university level (without stress over grades, tactical choices, etc.).	The admission rules send the wrong signals to upper secondary school students and contribute to "grade chasing" at school and unnecessary supplementary courses at adult education centres (Komvux).

The SweSAT test is to give "a second chance" to those who are not successful at upper secondary school. It will measure aptitude for study and also contribute to reducing socially biased university recruitment.

It is uncertain what the SweSAT test measures and what the effects will be in the long run on social selection to higher education .

The admissions system is to result in a socially fair distribution of places.

Uniform and centrally laid down admission rules are no guarantee of a fair result, whether for groups or individuals.

The admissions system is to be transparent, stable and fair.

The current rules do not produce a stable and fair admissions system.

The admissions system is to be efficient.

The admissions system is not efficient neither for the applicants nor for the universities or society in general.

The basis for these conclusions is summarised below.

## Results

### Supply and demand

Despite the fact that university enrollment expanded in the 1990s, the gap between the number of applicants and the number accepted has increased. This is due to a major increase in demand but also to a backlog of those wishing to study. The restrictive university policy and admissions rules of the 1980s forced many to

postpone university study. Today, Swedish universities are under great pressure from both young and older applicants. There is no conscious policy and no tools to weigh up various educational needs, although this should be an important issue in educational policy. As all applicants are treated according to the same principles in a common admissions system, it is in fact the admission rules which indirectly prioritise different target groups.

The distribution of new places does not match the applicants' priorities. This is primarily true of the major focus in recent years on technical and scientific courses and courses located at minor university towns. Capacity as a response to demand would mean relatively more places in the humanities and social sciences and at universities in the cities.

The Swedish admission rules tend to penalise young people who wish to go on to university more or less immediately on leaving upper secondary school. This problem has become acute following the reform of 1997, which tended to penalise applicants with the new grades recently introduced in secondary school (see below). Few young people in Sweden continue their studies immediately after upper secondary school compared with other countries. The goal, set by the present Swedish government, of at least 50% of each year cohort beginning higher education before the age of 25, will call for rapid expansion of higher education in the near future. It will become more difficult to reach this goal in the years ahead, considering the demographic development leading to a big increase in the number of school-leavers .

### **The role of upper secondary school grades in admissions**

Since the mid 1990s a new grading system has been used in Swedish upper secondary schools. The new grades are target related and absolute, unlike the former grades which were relative. This means that the new grades are more suitable for specifying admission requirements in terms of previous knowledge, rather than for comparing and ranking applicants. Despite this, grades have found their most important role in the selection process while they

are less important in determining whether an applicant is qualified for admission or not.

The admission rules have not been adapted to the new grades. The result has been a seriously negative effect on work in upper secondary schools. There are even more grade chasing and tactical choices than before. The way in which the grades are used in the admissions procedure sends a signal which directly contradicts the aims of the upper secondary school reform. It is not worth taking courses and subjects which would be valuable for further university study. "Easy" courses are more worthwhile. Many students continue to study in order to raise their grade-point average after leaving school, which delays the start of their university studies. The role of grades in selection to higher education should therefore be re-examined.

### **The role of the SweSAT test in admissions**

Since 1991 the SweSAT test has been as important for admission as school-grades. It is, however, doubtful whether this general aptitude test can measure a candidate's suitability for all types of study. Its ability to predict "study progress" is unclear. More specific tests focusing on various courses or sectors would probably be better. The SweSAT test also penalises women and those who do not have Swedish as their mother tongue.

The SweSAT test currently acts as a second chance primarily because most applicants take part in two different selection processes. The applicants may retake the test. The best score in the last five years counts for the admission process. Our follow-up study indicates that many people retake the test once or twice. For most people this leads to an improvement in their test results. Quite a large number of test-takers managed to raise their test score significantly. This allows them to get onto courses to which they would not previously have been admitted. Even applicants who score highly initially improve their results to get onto the most attractive courses. However, many are admitted only after a

relatively long "waiting period" of resits. The test therefore encourages the formation of queues for the most popular courses.

### **Uniformity and fairness**

An important goal for university policy is to reduce the social discrepancies in university recruitment. Admission regulations have been seen as an important tool in achieving this goal. The main argument has been that uniform rules are needed for the admissions system to be fair.

However, it has become clear that the admission rules cannot influence the social imbalance in recruitment to higher education to any great extent. This imbalance arises at an early stage, at school and before applications are made. Measures must be implemented at this point. The high admission requirements currently in force for many courses may reinforce socially biased recruitment in the long term. Supplementary studies to raise grades and resitting the SweSAT test can have such an effect. It seems difficult to even out recruitment to universities without increasing the total intake capacity.

Nor do so called gender-neutral admission rules help to increase equality. The lives and studying patterns of men and women differ. The same is true for applicants born in Sweden compared with immigrants. Those with special gifts or exceedingly good qualifications also encounter problems in the Swedish admissions system. Individual fairness has hit a brick wall in that it has become more or less impossible to make individual assessments in the admissions process.

### **The legitimacy of the admissions system**

The current admissions system is not "stable, transparent and fair", which was a stated goal of the recent admissions reform. On the contrary, it furthers constant changes and invites manipulation on the part of the applicant. Nor does the system comply with present trends and changing values in society.

This may be because a legal bureaucratic model was chosen to legitimise the admissions procedure. An alternative would have been to create legitimacy by using a profession-based model. This would require the state to transfer some of the responsibility for admissions to the universities.

Fundamentally, the choice stands between two different policy theories, one seeing admissions as a *question of distribution*, the other focusing on the *freedom of choice of the individual and equal opportunities* for university study.

### **The effectiveness of the admissions system**

Admission to university is a complicated, long drawn-out process, in which the applicant is forced to make decisions in a state of uncertainty. There is a great risk that applicants may be lost along the way if the entire procedure is formalised further, forcing the applicants to discount potential courses at an early stage in the process.

The admissions system is not adapted to current patterns of study. The principles of 1977 have survived despite the fact that the situation has changed. Processing new students and those already studying at universities in the same system makes it difficult to adapt the rules to the needs of different groups of applicants.

The Swedish admission system has developed into an inefficient system leaking at the seams. A large number of applicants drop out – an estimated 40 000 – 50 000 applicants in autumn 1997 did not take up their places. Accepting places in reserve is also common, leading to problems both for the students and the institutions.

The system is inefficient both externally and internally. Negative effects are manifold; poor use of time in upper secondary schools, long waiting periods, unnecessary supplementary study and many dead-ends before applicants win a place on the course they want. Estimates indicate that losses may be great also in economic terms. Investing more resources in admissions and recruitment would pay off if this could eliminatessome of the deficiencies shown in this

study and make the system better adapted to the variation among different applicants and courses.

## **Conflicting goals and myths**

Various reasons as to why the Swedish admissions system has developed the way it has, are discussed in the report. One explanation behind the current situation is that many actors, all having different goals, are involved. These different goals are not always compatible. However, conflicting goals are rarely discussed. Instead they are hidden behind sweeping political statements and technical solutions.

Another explanation is the lack of systematic thinking. The feedback process whereby the applicants are constantly adapting their behavior to the changes in the rules is ignored. The link between admission requirements and selection is not observed. The fewer the number filtered out through the admission requirements, the greater the number who must be filtered out through the selection process, which is the weakest link in the chain.

Admissions is often seen as a closed process without any impact either before or after the actual admission decision. However, it does affect both the applicants prior life in upper secondary school and the course of his/her future life. The opportunity to use admissions as an initial stage of learning is also overlooked in the present system.

There are a number of conflicting goals involved in decisions about intake capacity and localisation of higher education. Should educational opportunities be increased in areas and locations where demand is high, or should expansion take place for reasons of regional distribution or industrial development? There is a tendency to overestimate the importance of investment in higher education in solving short-term political problems. It takes a long time before such investments have an effect.

A further explanation as to why the admissions system has developed the way it has is a number of myths, i.e. preconceived opinions still used as arguments despite the fact that they are not



compatible with existing knowledge. The principal myths used in conjunction with admissions are as follows:

- Uniformity results in fairness.
- A fair distribution of places among different groups leads to individual fairness.
- Personal assessments and special entrance examinations are unfair.
- Large systems are superior.
- Applicants act rationally.

None of these statements have been found to be true in practice.

## **Principles for a better admissions system**

To sum up, we argue that the present admissions system in Sweden

- sends the wrong signal to upper secondary school pupils (chapter 5),
- 
- contributes to grade chasing at upper secondary school and unnecessary supplementary studies in the adult education system (chapter 5),
- uses too few and only one-dimensional selection criteria – average grade at upper secondary school and the results of the SweSAT test – both of which are open to question (chapters 5 and 6),
- delays the start of study for many students (chapters 5 and 6),
- is no guarantee of fair treatment either of groups or individuals (chapters 7 and 8),

- has not brought us any closer to the goals – fairness in selection, social equality, etc. – which were important arguments for the design of the system (chapters 7 and 10),
- is not efficient for the applicants, the universities or society as a whole (chapter 9).

In addition the admissions system

- counteracts the intentions behind the upper secondary school reform,
- does not make use of different applicants' aptitude and motivation for higher education,
- encourages an undesirable move towards a meritocratic society,
- wastes human and economic resources.

Our conclusion is that the admissions system must be changed. Immediate changes must be made due to obvious drawbacks and ongoing reforms in upper secondary school. But more radical measures are required.

More precisely, an clear admissions policy at state level is required. Admission issues are usually addressed from the perspective of general political goals and ideologies, followed immediately by technical solutions. The lack of a coherent admissions policy means that the technical solutions sometimes even counteract the goals.

At present major changes are taking place at all levels of the education system from pre-schools to post-graduate level. Not only expansion but also internal changes and new relationships with the world of work are emerging. Former barriers between levels, subject areas, forms of distribution and providers of education are breaking down and new ones springing up. Movement across borders is taking place on a far wider scale. Values are changing fast.

This trend is seriously affecting the transition between school and higher education. Admission to university is an important part of the interface between different educational systems and between school and the world of work. Admission rules must develop in this wider context and within an international framework and not becoming lost in technicalities.

The report concludes with six principles which should form the basis of designing a new admissions system in Sweden.

***Meet the needs of each applicant***

Applicants to the same course of study may find themselves in very different situations. Some are applying to enter university studies, others to continue a course of study. Some students return to university for additional training. It is important that the admissions policy is designed to meet these different needs. Above all, admissions of new students should be separated from the processing of students who have already started their university studies.

***Make entrance free to as much of post-secondary education as possible***

All Swedes who have completed compulsory education are currently entitled to a place at upper secondary school. The same principle should apply to post-secondary level. As far as possible, admission should be granted to all those who are qualified for entrance.

***Let demand from applicants influence the number of places***

Not only the total capacity must be expanded. Intake capacity must also be distributed across universities and courses more in accordance with the wishes of the students. Better adaptation to individual demand may be necessary in order to achieve efficient use of resources. Such a policy may result in more students being admitted without selection.

***Entrance requirements must be realistic but flexible***

On the one hand entrance requirement should not be more demanding than necessary. On the other hand they should be set too low but give the student a reasonable chance of completing the course in due time. However, the admissions system must consider the fact that there are many different – and new – ways of obtaining the previous knowledge required.

***Introduce new and different modes of selection***

Within the foreseeable future, new rules and principles for selection must be laid down for the courses where admission is restricted. Those applicants should be given priority who are best qualified to complete their studies or to practice their future profession. Selection methods should vary and be adapted to the course to which they refer. This can be achieved in many different ways. New methods for choosing between applicants must be developed (various combinations of achievement tests, individual assessments, aptitude tests, interviews, etc.) This takes time. Development work must begin as soon as possible.

***Decentralise the admissions procedure***

If qualification rules and selection methods are adapted to the requirements of various courses, the responsibility for admission must be decentralised to the universities. A political framework within which such judgments can be transferred to the expertise available at the universities must then be developed. A key question is therefore whether and how the political system can formulate such a framework.

## A privilege or a right?

A fundamental issue is whether higher education should be seen as a *privilege* or as a *right*. The Swedish Higher Education Act (*högskolelagen*) can be interpreted such that entry to higher education should be a *right* for everyone on one condition – that you have sufficient previous knowledge. The aim of the policy pursued in recent years, however, has been to prevent higher education from becoming a *privilege* for an "elite". We suggest it is time, also in practical policy, to live up to the aim of university education being a right for everyone who fulfills the entrance requirements.

At a time when Sweden seeks to be a prominent knowledge-based nation there are strong grounds for moving away from the view that knowledge is a finite resource which must be distributed fairly and, instead, work on the basis that every individual should be given the opportunity to develop to the best of his or her ability. This creates welfare for all. We believe that education at all levels, including university level, should be seen as a right and not as a privilege. This belief should guide future admissions policy in Sweden.



## Referenser

- Andersson, K. 1999a: *100 provdeltagare med 2,0 - vad blev det av dem?* PM nr 151. Umeå: Enheten för pedagogiska mätningar, Umeå universitet.
- 1999b (Red): *Högskoleprovet. Konstruktion, resultat och erfarenheter.* PM nr 153. Umeå: Enheten för pedagogiska mätningar, Umeå universitet.
- Bengtsson, U. 1999: *Gymnasieungdomars inställning till betygen som urvalsinstrument - enkät ht 1998.* PM 1999-10-05, Högsko-leverket.
- Brandell, L. 1998: *Nittioåttalet studenter. Bakgrund och studiemönster.* StudS Arbetsrapport nr 2. Stockholm: Högskoleverket.
- 1999: *Bortfall och clearing i antagningsprocessen.* PM 1999-06-14, Högskoleverket.
- Bärtschi, P., Huldt, I. & Klockare, B. 1995: *Den sociala bakgrunden hos nybörjare på läkarutbildningen vid Karolinska institutet.* Rapport 1995-04-12, Karolinska institutet.
- Forneng, S. & Jansson, H. 1991: *Betyg och prov. Antagningen till högskolan hösten 1991.* UHÄ-rapport 1991:25. Stockholm: Universitets- och högskoleämbetet.
- Giddens, A. 1994: *Beyond left and right: the future of radical politics.* Oxford: Polity Press.
- 1999: *Tredje vägen. Om förnyelsen av socialdemokratin.* Stockholm: Atlas förlag.
- Gustafsson, J-E. 1995: Om urvalsinstruments mätegenskaper. I *RUT-93: Urvalsmetoder. Arbetsrapport nr 3* (ss. 53 - 76). Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- Gustafsson, J-E. & Westerlund, A. 1994: Socialgruppskillnader i prestationer på Högskoleprovet. I Erikson, R. & Jonsson, J.O. (Red) 1994: *Sorteringen i skolan. Studier av snedrekrytering och utbildningens konsekvenser*. Stockholm: Carlssons.
- Hammarström, M. 1996: *Varför inte högskola? En longitudinell studie av olika faktorer betydelse för studiebegåvade ungdomars utbildningskarriär*. Göteborg Studies in Educational Sciences 107. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Hansson, S.O. 1989: Introduktion till John Rawls. I Hansson, S. m.fl.: *Ideer om rättvisa*. Stockholm: Tidens förlag.
- Högskoleverket 1999 a: *Räcker kunskaperna i matematik?* Bedömningsgruppen för studenternas förkunskaper i matematik, Högskoleverket.
- 1999 b: *Årsrapport för universitet och högskolor*. Rapportserie 1999:11 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Härnqvist, K. 1993: *Den sociala selektionen till gymnasieskola och högskola*. Rapporter från pedagogiska institutionen 1993:10. Göteborg: Institutionen för pedagogik, Göteborgs universitet.
- 1996: Pedagogikforskarens roll i utbildningsplanering kring 1960. I Gustafsson, C.: *Pedagogikforskarens roll i utbildningsplanering* (sid 7-18). Uppsala: Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet.
- Inglehart, R. 1990: *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- 1997: *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Jansson, H. (Red) 1992: *Betyg och prov för män och kvinnor. Rapport från ett seminarium*. UHÄ-rapport 1992:3. Stockholm: Universitets- och högskoleämbetet.
- Kim, L. 1979: *Två års erfarenheter av de nya tillträdesreglerna till högskoleutbildning*. UHÄ-rapport 1979:13. Stockholm: Universitets- och högskoleämbetet.



- 1981: *Nya antagningsregler - gamla studenter? En studie av den nya antagningen till journalistutbildningen.* Arbetsrapport nr 7 i Tillträdesprojektet, Universitets- och högskoleämbetet.
- 1983: *Att välja eller väljas? En studie av tillträdesreglerna och övergången från gymnasieskola till högskola.* Uppföljning och Policystudier, Projektrapport 1983:4 Stockholm: Universitets- och högskoleämbetet.
- 1998: *Val och urval till högre utbildning. En studie baserad på erfarenheterna av 1977 års tillträdesreform.* Uppsala Studies in Education 76. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- 1999: *Retorik och realiteter. Om resurser och utbildningskapacitet i högskolan under nittiotalet.* Akademikerfakta nr 2/1999. Stockholm: SACO.
- Kim, L. & Simon, D. 1978: *Tillträde till högskolan. Första delrapporten: Urvalsreglernas effekter på rekryteringen till spärrad högskoleutbildning hösten 1977.* (UHÄ-rapport 1978:6. Stockholm: Universitets- och högskoleämbetet.
- Kirstein, J. 1999: *Trends in Learning Structures in Higher Education. Part II.* Confederation of European Union Rectors' Conferences, 7<sup>th</sup> June 1999.
- Lundin, H. & Rydén, P-O. 1991: *Högskolan Nej tack! Varför sökande till utbildningslinjer lämnat återbud.* Arbetsrapport. Stockholm: Universitets- och högskoleämbetet.
- Lundström, M. 1996: *Jämställdhet eller sexistisk rättvisa?* Stockholm: SNS.
- NSF (National Science Foundation) 1996: *Human Resources for Science & Technology: The European Region.* NSF 96-316.
- NOU 1999:17: *Realkompetanse i høyre utdanning.* Oslo: Statens forvaltingstjeneste.
- OECD 1998a: *Redefining tertiary education.* Paris: OECD.
- 1998b: *Education at a Glance 1998.* Paris: OECD.
- 1999: *Education Policy Analysis 1999.* Paris: OECD.

- Palmer, I. & Olsson Laurin, A. 1999: *Högskolan behöver flexibla-re antagningsregler*. SvD Brännpunkt 1999-12-06.
- Prop. 1975:9: *Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m. m.* Stockholm: Riksdagen.
- Prop. 1987/88: 109: *om urval m.m. till högskoleutbildning*. Stockholm: Riksdagen.
- Prop. 1992/93:1 *om universitet och högskolor- frihet för kvalitet*. Stockholm: Riksdagen.
- Prop. 1995/96:184: *Tillträde till högre utbildning m. m.* Stockholm: Riksdagen.
- Prop. 1996/97: 1: *Budgetpropositionen för år 1997. Utgiftsområde 16*. Stockholm: Riksdagen.
- Prop. 1999/2000: *Budgetpropositionen för år 2000. Utgiftsområde 16*. Stockholm: Riksdagen.
- Regeringskansliet 1999: *Öresund - en region bliver til*. Rapport utarbejdet af den danske og svenske regering, maj 1999.
- Reuterberg, S.-E. 1999: *Etnisk bakgrund och högskoleprovet*. I Högskoleverket 1999: *Fokus på högskoleprovet*. Skriftserie 1999:6 S.
- Reuterberg, S.-E. & Svensson, A. 1992: *Social bakgrund. Studiestöd och övergång till högre studier*. SOU 1992: 122.
- Ritzén, M., Holm, U., Nicolausson, M., Söderberg, S. & Åberg, H. 1999: *Pilarna klarade sig bäst*. I *Läkartidningen* Volym 96, nr 36 ( sid. 3767 - 3772).
- Rothstein, B. 1994: *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- RUT - 93 1995a: *Urvalsmetoder. Rapport från ett seminarium om betyg, högskoleprov och andra metoder för urvalet till högsko-leutbildning*. Arbetsrapport nr 3. Stockholm: Utbildningsde-partementet.
- 1995b: *Antagningen i praktiken. Ett underlag för den fortsatta utvecklingen av antagningen vid universitet och högskolor*. Arbetsrapport nr 4. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Röding, K. 2000: *Clinical and Professional Competence in Final Year Dental Undergraduates: Comparative Assessment of*

- Students Admitted by an Individualised Selection Procedure and through Traditional Modes* (under publicering).
- Sandberg, N. 1996: *Midt i eksplosjonen. Søkning og opptak til høyere utdanning i 1993*. RAPPORT 5/96. Oslo: NIFU.
- SCB 1989: *Tio år med nye högskolan*. Siffror om högskolan 10. Stockholm/Örebro: SCB.
- 1999: *Sökande till universitet och högskolor höstterminen 1999*. U 46 SM 9901. Stockholm/Örebro: SCB
- SCB 1995 - 1999: Statistiska Meddelanden enligt hänvisningar i figurer.
- Skolverket 1998a: *Naturvetenskapsprogrammet. En studie inom ramen för den nationella utvärderingen av fem gymnasieprogram 1997*. Stockholm: Skolverket.
- 1998b: *Skolan i siffror: Del 1: Betyg och utbildningsresultat*. Rapport nr 142. Stockholm: Skolverket.
- 1998c: *Barnomsorg och skola i siffror. Del 3: Kostnader*. Rapport nr 155. Stockholm: Skolverket.
- 1999: *Barnomsorg och skola i siffror. Del 1 Betyg och utbildningsresultat*. Rapport nr 159. Stockholm: Skolverket.
- SOU 1985:57: *Tillträde till högskolan*. Betänkande av Tillträdesutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1993:85: *Ursprung och utbildning - social snedrekrytering till högre studier*. Huvudbetänkande av Utredningen om den sociala snedrekryteringen till högre studier (författare R. Erikson & J.O. Jonsson). Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Stage, C. 1992: *Average school marks and results on the SweSAT: A comparison between two admission instruments regarding gender*: PM nr 4 1992 Umeå: Department of Educational Measurement.
- 1993: *Gender Differences on the SweSAT. A Review of Studies since 1975*. Educational Measurement No 7. Umeå: Department of Educational Measurement.
- 1996: *Notes from the fourth international SweSAT conference, New York, april 7, 1996*. Umeå: Department of Educational Measurement.

- Stage, C., Ögren, G. & Konradsson, L. 1999: *Högskoleprovet våren 1999. Provdeltagargruppens sammansättning och resultat*. PM nr 154. Umeå: Enheten för pedagogiska mätningar.
- SUHF (Sveriges Universitets- och Högskoleförbund) 1999: *Breddad rekrytering till högskolan - förslag till utveckling och förändring av antagningsreglerna*. Skrivelse till Statsrådet Thomas Östros 1999-12-03.
- Trow, M. 1974: Problems in the transition from elite to mass higher education. I OECD: *Policies for Higher Education*. Paris: OECD.
- UHÄ 1989: *Högskoleutbildningens framtida dimensionering*. UHÄ-rapport 1989:17. Stockholm: Universitets- och högskoleämbetet.
- University of California 1999: *Introducing the University*. (<http://www.ucop.edu>)
- VHS (Verket för högskoleservice) 1999a: *Verket för högskoleservice årsredovisning för budgetåret 1998*. Stockholm: VHS (inkl. bakomliggande konsultrapport i november 1997 "VHS service - vad anser sökande till högskolan?")
- 1999 b: *Lägsta antagningspoäng. Urval 2 höstterminen 1999*. ([www.vhs.se](http://www.vhs.se))
- Wolming, S. 1999: Ett rättvist urval? I *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 4 (3), (s 245-258).
- Wästerfors, D. 1998: *Studiestarten som äventyr*. Studenterna i Sverige, Arbetsrapport nr.5. Stockholm: Högskoleverket.

## Appendix: Uppföljning av deltagare i högskoleprovet våren 1994 – tabeller

Tabell 1. Deltagare i högskoleprovet vt 1994. Antalet och andelen förstagångsdeltagare.

	Totala antalet deltagare	Förstagångsdeltagare	
		Antal	Andel (procent)
Kvinnor	37 973	17 879	47,1
Män	36 073	16 142	44,7
Kvinnor och män	74 046	34 021	45,9

Tabell 2. Alla som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994. Andelen som gjorde provet på nytt ht 1994 - ht 1998

Födelseår	Ålder 31/12 1994	Antal i provet vt 94	Andelen (procent) som gjorde omprov								
			Ht 1994	Vt 1995	Ht 1995	Vt 1996	Ht 1996	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998	Ht 1998
1976-	-18	4 224	55,5	54,0	16,8	21,0	10,7	14,0	7,6	7,4	4,0
1975	19	10 053	18,5	19,4	9,8	14,9	8,0	10,6	6,1	6,5	3,5
1974	20	3 314	19,7	20,0	10,1	14,1	6,3	9,3	5,1	5,6	3,4
1973-	21	2 205	18,7	18,3	8,7	11,2	6,1	7,5	4,4	4,5	3,1
1972	22	1 836	19,2	17,5	8,7	9,5	5,0	6,8	3,4	4,5	2,8
1971	23	1 641	19,9	16,0	7,6	9,6	4,2	5,7	3,4	3,7	2,4
1970	24	1 338	19,2	16,3	6,2	8,4	4,4	5,3	1,9	2,7	0,9
1965-1969	25-29	4 769	17,4	14,1	5,9	6,5	3,3	3,7	1,8	2,3	1,4
1960-1964	30-34	2 287	17,3	13,3	5,7	5,1	2,2	2,9	1,2	1,6	1,6
1955-1959	35-39	1 222	14,8	12,7	4,3	3,8	0,9	1,3	0,5	1,3	0,4
-1954	40-	1 132	9,3	7,2	1,9	1,9	0,5	1,0	0,4	0,4	0,6
Alla åldrar		34 021	22,7	21,5	9,0	11,9	6,0	7,9	4,3	4,7	2,7
1976-	-18	4 224	55,5	54,0	16,8	21,0	10,7	14,0	7,6	7,4	4,0
-1975	19-	29 797	18,0	16,9	7,9	10,6	5,3	7,0	3,8	4,3	2,5

Tabell 3. Personer som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994. Antalet prov som gjorts fram t.o.m. ht 1998. Fördelning på födelseår.

### Kvinnor

Födelseår	Ålder 31/12 1994	Antal i provet vt 94	Andel (procent) som gjort minst				
			2 prov	3 prov	4 prov	5 prov	6 prov
1976-	-18	2 280	81,0	53,7	25,1	11,8	4,7
1975	19	5 688	48,5	23,9	9,8	4,2	1,5
1974	20	1505	47,6	23,8	10,1	3,9	1,7
1973-	21	959	46,6	20,0	9,0	3,3	1,3
1972	22	801	46,6	20,6	7,0	2,9	0,9
1971	23	776	45,2	18,3	6,4	2,6	0,9
1970	24	686	43,7	17,3	5,4	1,5	0,6
1965-1969	25-29	2 325	38,3	16,1	6,1	1,9	0,8
1960-1964	30-34	1 328	34,3	13,4	4,7	1,4	0,2
1955-1959	35-39	811	28,6	10,0	3,5	0,5	0,1
-1954	40-	720	18,8	5,3	1,1	0,3	0,3
Alla åldrar		17 879	47,6	23,7	9,8	4,0	1,5
1976-	-18	2 280	81,0	53,7	25,1	11,8	4,7
-1975	19-	15 599	42,7	19,3	7,6	2,9	1,1

### Män

Födelseår	Ålder 31/12 1994	Antal i provet vt 94	Andel (procent) som gjort minst				
			2 prov	3 prov	4 prov	5 prov	6 prov
1976-	-18	1 944	84,1	57,9	31,1	17,6	8,3
1975	19	4 365	53,9	29,3	14,2	6,6	2,7
1974	20	1 809	50,5	27,2	11,6	5,4	2,4
1973-	21	1 246	45,7	22,4	9,1	4,1	1,6
1972	22	1 035	44,5	18,8	7,2	3,6	1,8
1971	23	865	40,2	18,7	7,5	3,0	1,2
1970	24	652	36,8	16,0	5,8	2,1	0,6
1965-1969	25-29	2 444	30,8	12,0	4,1	1,5	0,6
1960-1964	30-34	959	27,2	12,0	4,2	1,8	0,8
1955-1959	35-39	411	23,4	8,3	1,9	1,0	0,2
-1954	40-	412	13,6	3,4	0,7	0,2	0,0
Alla åldrar		16 142	47,6	25,4	11,6	5,7	2,5
1976-	-18	1 944	84,1	57,9	31,1	17,6	8,3
-1975	19-	14 198	42,6	20,9	9,0	4,0	1,7

Tabell 4. Personer som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994, resultat av omprov fram t.o.m. vt 1995 dvs. efter två möjligheter till omprov. Fördelning efter födelseår.

Födelseår	Ålder 31/12 1994	Antal skrivande vt 94	Därav med minst ett omprov t.o.m. vt 95		Därav som höjt provresultatet med <b>minst</b>				
			Antal	Andel (procent)	0,1 p Andel (procent)	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p
1976-	-18	4 224	3 101	73,4	78,1	60,4	41,1	24,5	12,3
1975	19	10 053	3 027	30,1	60,3	40,3	23,8	12,2	4,8
1974	20	3 314	1 040	31,4	61,4	42,3	25,8	13,5	5,7
1973	21	2 205	657	29,8	62,7	42,0	26,0	12,6	5,3
1972	22	1 836	533	29,0	65,5	45,6	28,5	14,8	7,7
1971	23	1 641	471	28,7	66,5	46,9	28,0	14,2	5,7
1970	24	1 338	385	28,8	71,2	53,5	34,3	16,1	6,8
1965-1969	25-29	4 769	1 187	24,9	67,2	46,5	29,0	14,4	6,1
1960-1964	30-34	2 287	537	23,5	68,9	48,8	28,7	16,6	8,2
1955-1959	35-39	1 222	261	21,4	68,2	44,4	29,9	14,6	5,4
-1954	40-	1 132	147	13,0	60,5	38,8	22,4	6,1	1,4
Alla åldrar		34 021	11 346	33,3	67,6	48,2	30,5	16,5	7,5
1976-	-18	4 224	3 101	73,4	78,1	60,4	41,1	24,5	12,3
-1975	19-	29 797	8 245	27,7	63,6	43,6	26,5	13,4	5,7



Tabell 5. Personer som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994, resultat av omprov fram t.o.m. ht 1998 dvs. efter nio möjligheter till omprov. Fördelning efter födelseår.

Födelseår	Ålder 31/12 1994	Antal skrivande vt 94	Därav med minst ett omprov t.o.m. ht 98		Därav som höjt provresultatet med <b>minst</b>				
			Antal	Andel (procent)	0,1 p Andel (procent)	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p
1976-	-18	4 224	3 481	82,4	86,4	73,7	58,8	43,1	29,0
1975	19	10 053	5 110	50,8	78,8	64,2	48,5	33,7	21,0
1974	20	3 314	1 631	49,2	77,9	64,5	48,1	32,3	19,4
1973	21	2 205	1 016	46,1	77,7	61,7	48,0	32,7	20,0
1972	22	1 836	834	45,4	78,1	61,3	44,5	30,9	18,8
1971	23	1 641	699	42,6	77,4	60,5	42,6	26,3	14,9
1970	24	1 338	540	40,4	76,1	59,4	44,4	26,1	12,8
1965-1969	25-29	4 769	1 644	34,5	72,8	54,6	38,2	22,1	11,4
1960-1964	30-34	2 287	717	31,4	72,2	54,7	34,6	20,2	10,0
1955-1959	35-39	1 222	328	26,8	69,8	48,8	32,6	15,9	6,7
-1954	40-	1 132	191	16,9	59,7	37,7	23,0	6,8	1,6
Alla åldrar		34 021	16 191	47,6	78,8	63,6	47,8	32,3	19,9
1976-	-18	4 224	3 481	82,4	86,4	73,7	58,8	43,1	29,0
-1975	19-	29 797	12 710	42,7	76,7	60,8	44,7	29,4	17,4

Tabell 6. Personer som gjorde högskoleprovet ffig vt 1994, resultat av omprov fram t.o.m. vt 1995 dvs. efter två möjligheter till omprov (fördelat efter kön och första provresultat).

	Antal skrivande vt 94	Därav med minst ett omprov t.o.m. vt 95		Därav som höjt med minst				
		Antal	Andel (procent)	0,1 p Andel (procent)	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p
Kvinnor	17 879	5 856	32,8	69,5	50,2	32,2	17,6	8,0
Män	16 142	5 490	34,0	65,5	46,1	28,6	15,3	6,9
Kvinnor + män	34 021	11 346	33,3	67,6	48,2	30,5	16,5	7,5

Resultat på första högskoleprovet	Antal skrivande vt 94	Därav med minst ett omprov t.o.m. vt 95		Därav som höjt med minst				
		Antal	Andel (procent)	0,1 p Andel (procent)	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p
0-0,5	10 760	2 989	27,8	74,1	55,2	38,9	23,7	12,2
0,6-1,0	11 543	4 253	36,8	70,0	52,2	34,6	19,2	8,7
1,1-1,3	6 182	2 464	39,9	63,9	43,1	24,7	11,6	4,1
1,4-1,6	3 877	1 335	34,4	57,0	35,1	15,2	4,3	0,7
1,7-2,0	1 659	305	18,4	47,2	21,6	5,2	0,0	0,0
Totalt	34 021	11 346	33,3	67,6	48,2	30,5	16,5	7,5

Tabell 7. Personer som gjorde högskoleprovet ffig vt 1994, resultat av omprov fram t.o.m. ht 1998 dvs. efter nio möjligheter till omprov (fördelat efter kön och första provresultat)

	Antal skrivande vt 94		Därav med minst ett omprov t.o.m. ht 98		Därav som höjt med minst				
	Antal	Andel (procent)	Antal	Andel (procent)	0,1 p	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p
Kvinnor	17 879		8 504	47,6	79,4	63,8	48,1	32,5	19,3
Män	16 142		7 687	47,6	78,1	63,4	47,4	32,1	20,5
Kvinnor + män	34 021		16 191	47,6	78,8	63,6	47,8	32,3	19,9
Resultat på första högskoleprovet	Antal skrivande vt 94		Därav med minst ett omprov t.o.m. ht 98		Därav som höjt med minst				
	Antal	Andel (procent)	Antal	Andel (procent)	0,1 p	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p
0-0,5	10 760		4 766	44,3	83,3	69,9	57,2	42,7	29,2
0,6-1,0	11 543		6 031	52,2	80,6	66,8	52,2	37,1	22,9
1,1-1,3	6 182		3 240	52,4	76,4	60,3	41,9	25,0	12,2
1,4-1,6	3 877		1 733	44,7	69,6	49,9	27,0	9,2	2,9
1,7-2,0	1 659		421	25,4	57,0	28,3	7,6	0,0	0,0
Totalt	34 021		16 191	47,6	78,8	63,6	47,8	32,3	19,9

Tabell 8. Personer som deltog ffg i högskoleprovet vt 1994. Bästa resultat vid en viss tidpunkt. Procentuell fördelning.

**Kvinnor**

Resultat	Procentuell fördelning efter provet									
	Vt 1994	Ht 1994	Vt 1995	Ht 1995	Vt 1996	Ht 1996	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998	Ht 1998
lägst 0,6	61,9	64,6	66,2	66,9	68,4	69,2	70,0	70,5	70,9	71,2
lägst 1,1	27,6	30,6	32,5	33,3	34,4	35,1	36,0	36,5	37,1	37,4
lägst 1,4	11,9	13,8	15,4	16,0	16,8	17,4	18,2	18,5	19,0	19,3
lägst 1,7	3,0	3,5	4,2	4,4	4,8	5,0	5,3	5,4	5,6	5,8

**Män**

Resultat	Procentuell fördelning efter provet									
	Vt 1994	Ht 1994	Vt 1995	Ht 1995	Vt 1996	Ht 1996	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998	Ht 1998
lägst 0,6	75,6	77,3	78,6	79,2	80,3	80,7	81,3	81,6	82,0	82,2
lägst 1,1	42,0	44,4	47,1	48,3	49,6	50,4	51,2	51,7	52,3	52,7
lägst 1,4	21,1	23,1	25,5	26,5	28,0	28,7	29,8	30,4	30,9	31,2
lägst 1,7	7,0	7,9	9,1	9,6	10,3	10,7	11,1	11,4	11,7	11,9

## Kvinnor och män

Resultat	Procentuell fördelning efter provet									
	Vt 1994	Ht 1994	Vt 1995	Ht 1995	Vt 1996	Ht 1996	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998	Ht 1998
lägst 0,6	68,4	70,6	72,1	72,8	74,0	74,7	75,4	75,8	76,2	76,4
lägst 1,1	34,4	37,1	39,5	40,4	41,6	42,4	43,2	43,7	44,3	44,6
lägst 1,4	16,3	18,2	20,2	21,0	22,1	22,8	23,7	24,1	24,6	24,9
lägst 1,7	4,9	5,6	6,5	6,9	7,4	7,7	8,0	8,2	8,5	8,7

Tabell 9. Personer som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994. Antalet som hade resultatet lägst 1,4 resp. lägst 1,7 vt 1994 och ht 1998 med omprovsmöjligheter.

	Vt 94 Minst 1,4 p	Vt 94 Minst 1,7 p	Ht 98 Minst 1,4 p	Ht 98 Minst 1,7 p
Kvinnor	2 117	537	3 452	1 032
Män	3 414	1 122	5 036	1 913
Kvinnor och män	5 531	1 659	8 488	2 945

Tabell 10. Alla som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994. Andelen som gjorde om provet ht 1994 – Ht 1998. Fördelat efter utbildningsbakgrund vt 1994.

Utbildningsbakgrund (högsta) vt 1994	Antal prov vt 1994	Andelen som gjorde omprov (procent)								
		Ht 1994	Vt 1995	Ht 1995	Vt 1996	Ht 1996	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998	Ht 1998
Pågående 3-årig gymnasie- utbildning	14 396	29,9	29,7	12,0	16,5	8,6	11,4	6,4	6,5	3,5
Avslutad 2-årig gymnasie- utbildning	6 666	18,5	15,7	6,3	8,1	4,3	5,1	2,3	3,4	2,2
Avslutad 3-årig gymnasie- utbildning	8 155	18,6	17,0	8,2	10,3	5,0	6,5	3,7	4,1	2,5
Högskoleutbildning max 80 poäng	1 329	12,2	10,5	5,0	6,5	2,6	3,2	1,8	1,4	1,4
Högskoleutbildning mer än 80 poäng	1 076	6,4	5,1	2,8	2,2	1,2	1,0	0,6	1,1	0,7
Annan utbildnings- bakgrund	2 399	18,5	16,8	6,7	6,8	3,0	4,8	2,5	2,8	1,8
Alla	34 021	22,7	21,5	9,0	11,9	6,0	7,9	4,3	4,7	2,7

Tabell 11. Personer som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994. Andelen som gjort minst x prov under perioden vt 1994 – ht 1998. Fördelning på utbildningsbakgrund vt 1994.

Utbildningsbakgrund (högsta) Vt 1994	Antal	Andel (procent) som gjort <b>minst</b>				
		2 prov	3 prov	4 prov	5 prov	6 prov
Pågående 3-årig gymnasieutbildning	14 396	59,9	35,0	16,4	7,8	3,3
Avslutad 2-årig gymnasieutbildning	6 666	40,4	16,6	6,0	2,0	0,6
Avslutad 3-årig gymnasieutbildning	8 155	42,3	19,8	8,0	3,5	1,4
Högskoleutbildning max 80 poäng	1 329	27,2	10,8	4,0	1,3	0,6
Högskoleutbildning mer än 80 poäng	1 076	14,3	3,9	1,8	0,6	0,3
Annan utbildnings- bakgrund	2 399	37,8	15,7	6,1	2,5	0,9
Alla	34 021	47,6	24,5	10,7	4,8	2,0



Tabell 12. Personer som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994. Resultat av omprov fram t.o.m. vt 1995. Fördelning efter utbildningsbakgrund vt 1994.

Utbildningsbakgrund (högsta) vt 1994	Antal skrivande vt 94	Därav med minst ett omprov t.o.m. vt 95		Därav som höjt med minst				
		Antal	Andel (procent)	0,1 p	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p
Pågående 3-årig gymnasieutbildning	14 396	6 229	43,3	68,8	50,2	32,2	18,1	8,4
Avslutad 2-årig gymnasieutbildning	6 666	1 816	27,2	65,4	45,9	29,2	14,4	6,8
Avslutad 3-årig gymnasieutbildning	8 155	2 302	28,2	66,2	45,9	28,4	14,7	6,3
Högskoleutbildning max 80 poäng	1 329	241	18,1	65,6	43,6	24,1	12,9	4,6
Högskoleutbildning mer än 80 poäng	1 076	102	9,5	60,8	35,3	22,5	12,7	6,9
Annan utbildningsbakgrund	2 399	656	27,3	68,6	47,4	28,7	14,9	5,6
Alla	34 021	11 346	33,3	67,6	48,2	30,5	16,5	7,5

Tabell 13. Personer som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994. Resultat av omprov ht 1994 – ht 1998. Fördelning efter utbildningsbakgrund vt 1994.

Utbildningsbakgrund (högsta) vt 1994	Antal skrivande vt 94	Därav med minst ett omprov t.o.m. ht 98		Därav som höjt med minst				
		Antal	Andel (procent)	0,1 p	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p
Pågående 3-årig gymnasieutbildning	14 396	8 625	59,9	81,3	67,4	51,8	36,6	23,4
Avslutad 2-årig gymnasieutbildning	6 666	2 691	40,4	75,2	59,0	43,2	27,1	15,4
Avslutad 3-årig gymnasieutbildning	8 155	3 453	42,3	77,6	61,7	45,2	29,8	17,5
Högskoleutbildning max 80 poäng	1 329	362	27,2	72,4	53,6	35,9	19,3	9,9
Högskoleutbildning mer än 80 poäng	1 076	154	14,3	64,3	39,0	24,7	12,3	6,5
Annan utbildningsbakgrund	2 399	906	37,8	75,5	56,5	41,1	25,6	15,2
Alla	34 021	16 191	47,6	78,8	63,6	47,8	32,3	19,9

Tabell 14. Alla som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994. Första registreringen i högskolan.

Resultat på första högskoleprovet	Antal skrivande	Därav (procent)			Därav registrerade ffg senast (procent)							
		Registrerad ffg senast Vt 94	Ej registrerad fram tom vt 98	Registrerad ffg ht 94-vt 98	Ht 1994	Vt 1995	Ht 1995	Vt 1996	Ht 1996	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998
0-0,5	10 760	4,5	47,3	48,2	26,8	34,6	60,1	67,2	83,9	87,8	97,1	100,0
0,6-1,0	11 543	8,0	29,0	63,0	30,7	37,4	66,1	72,4	88,3	91,3	98,4	100,0
1,1-1,3	6 182	13,4	18,3	68,3	34,1	40,4	71,8	77,1	91,7	93,7	98,7	100,0
1,4-1,6	3 877	19,3	12,2	68,5	38,8	44,6	75,6	80,1	93,9	95,6	99,5	100,0
1,7-2,0	1 659	40,0	6,6	53,4	41,9	49,8	82,2	84,5	96,3	96,7	99,7	100,0
Alla	34 021	10,7	29,8	59,5	32,0	38,8	67,7	73,6	89,0	91,7	98,4	100,0

Tabell 15. Personer som gjorde högskoleprovet ffg vt 1994 och som började högskolestudier senast vt 1997/98. Höjningar av provresultatet genom omprov före första registreringen.

Första registrering	Förstagångsregistrerade	Ingen höjning	Höjning fram till första registreringsterm med				
			0,1 p	0,2 p	0,3 p	0,4 p	0,5 p eller mer
Före 94/95	3 645	3 645	0	0	0	0	0
94/95	7 844	7 453	115	109	85	52	30
95/96	7 045	3 904	822	817	650	443	409
96/97	3 659	1 526	384	428	442	367	512
97/98	1 679	592	135	196	210	202	344
Alla	23 872	17 120	1 456	1 550	1 387	1 064	1 295

# Förteckning över ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

## 1982

**Perspektiv på besparingspolitiken** (Ds B 1982:3)

**Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner** (Ds B 1982:7)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 1.** Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

**Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena** (Ds B 1982:10)

**Ökad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

## 1983

**Staten och kommunernas expansion** – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

**Enhetligt barnstöd?** (Ds Fi 1983:6)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 2.** Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

**Minskad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

**Driver subventioner upp kostnader?** – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

**Administrationskostnader för några transfereringar** (Ds Fi 1983:22)

**Generellt statsbidrag till kommuner** – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

**Produktivitet i privat och offentlig tandvård** (Ds Fi 1983:27)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 3.** Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

**Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg** (Ds Fi 1983:30)

**Administrationskostnader för våra skatter** (Ds Fi 1983:32)

## 1984

**Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster?** (Ds Fi 1984:2)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 4.** Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

**Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt** – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

**Är subventioner effektiva?** (Ds Fi 1984:8)

**Marginella expansionsstöd** – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

**Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard** (Ds Fi 1984:17)

**Parlamentet och statsutgifterna** – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

**Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser** – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

**1985**

**Statsskuldräntorna och ekonomin** – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedrivna hälso- och sjukvård 1960-1980** (Ds Fi 1985:3)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980** (Ds Fi 1985:4)

**Transfereringar mellan den förvärvsarbetsande och den äldre generationen** (Ds Fi 1985:5)

**Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?** (Ds Fi 1985:6)

**Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie** (Ds Fi 1985:7)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom vägsektorn** (Ds Fi 1985:9)

**Skatter och arbetsutbud** (Ds Fi 1985:10)

**Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst** (Ds Fi 1985:11)

**Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet** – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

**1986**

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom armén och flygvapnet** (Ds Fi 1986:1)

**Samhällsekonomiskt beslutsunderlag** – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

**Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning** (Ds Fi 1986:3)

**Effekter av statsbidrag till kommuner** (Ds Fi 1986:7)

**Byråkratiseringstendenser i Sverige** (Ds Fi 1986:8)

**Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse** (Ds Fi 1986:12)

**Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare** (Ds Fi 1986:13)

**Kostnader och resultat i grundskolan** – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

**Regleringar och teknisk utveckling** (Ds Fi 1986:15)

**Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster.** Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

**Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980** (Ds Fi 1986:17)

**Offentliga utgifter och sysselsättning** (Ds Fi 1986:29)

**1987**

**Att leva på avgifter** – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)

**Vägar ut ur jordbruksprisregleringen** – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970 - 1980** (Ds Fi 1987:6)

**Produktkostnader för offentliga tjänster** – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)

**Integrering av sjukvård och sjukförsäkring** (Ds Fi 1987:11)

## 1988

**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen** (Ds 1988:1)

**Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare** (Ds 1988:4)

**Produktivitetens utvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985** (Ds 1988:5)

**Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning** (Ds 1988:18)

**Subventioner i kritisk belysning** (Ds 1988:28)

**Hur stor blev tvåprocentaren?** Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)

**Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting** (Ds 1988:51)

**Alternativ i jordbrukspolitiken** (Ds 1988:54)

**Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion** (Ds 1988:60)

**Vad kan vi lära av grannen?** Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

## 1989

**Hur man mäter sjukvård** – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

**Lönestrukturen och den "dubbla obalansen"** – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

**Beställare-utförare** – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

**Vad ska staten äga?** De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

**Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?**

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

**Produktivitetens mätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet** (Ds 1989:42)

**Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser** (Ds 1989:47)

**Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring:** citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

**Hur ska vi få råd att bli gamla?** (Ds 1989:59)

**Arbetsmarknadsförsäkringar** (Ds 1989:68)

## 1990

**Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin** (Ds 1990:29)

**Skola? Förskola? Barnskola!** (Ds 1990:31)

**Statens dolda kapital.** Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)

**Sjukvårdskostnader i framtiden** – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)

**Läkemedelsförmånen** (Ds 1990:81)

## 1991

**Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning** (Ds 1991:19)

**Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet** med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

**Vad kostar det?** Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

**Det framtida pensionssystemet** – två alternativ (Ds 1991:27)

**Skogspolitik för ett nytt sekel** (Ds 1993:31)

**Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården** – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)

**Ostyriga projekt** – att styra och avstyra stora kommunala satsningar  
(Ds 1991:50)

**Marginal effekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen**  
(Ds 1991:66)

**SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?** (Ds 1991:77)

## 1992

**Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten** (Ds 1992:6)

**Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?** (Ds 1992:12)

**Växthuseffekten** – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken  
(Ds 1992:15)

**Fattigdomsfällor** (Ds 1992:25)

**Vad vill vi med socialförsäkringarna?** (Ds 1992:26)

**Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter?** (Ds 1992:46)

**Hur bra är vi?** Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning  
(Ds 1992:83)

**Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt**

(Ds 1992:88)

**Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi**  
(Ds 1992:111)

**Press och ekonomisk politik** – tre fallstudier (Ds 1992:124)

**Statsskulden och budgetprocessen** (Ds 1992:126)

## 1993

**Presstödet effekter** – en utvärdering (Ds 1993:20)

**Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?** (Ds 1993:22)

**Lönar sig förebyggande åtgärder?** Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

**Social Security in Sweden and Other European Countries** – Three Essays  
(Ds 1993:51)

**Idrott åt alla?** – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

## 1994

**Att rädda liv** – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

**Varför kulturstöd?** – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

**Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960 - 1992**  
(Ds 1994:22)

**Kvalitet och produktivitet** – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått (Ds 1994:23)

**Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992** (Ds 1994:24)

**Det offentliga stödet till partierna** – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)

**Den svenska insolvensrätten** – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

**Budgetunderskott och statsskuld** – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

**Bensinskatteförändringars effekter** (Ds 1994:55)

**Skolans kostnader, effektivitet och resultat** – En branschstudie (Ds 1994:56)

**Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980 - 1992. Bilagor**  
(Ds 1994:71)



- Valfrihet inom skolan** – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)  
**En Social Försäkring** (Ds 1994:81)  
**Fördelningseffekter av offentliga tjänster** (Ds 1994:86)  
**Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder** (Ds 1994:133)  
**Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen** – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)  
**En effektiv försvarspolitik?** – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

## 1995

- Försvarets kostnader och produktivitet** (Ds 1995:10)  
**Företagsstödet – Vad kostar det egentligen?** (Ds 1995:14)  
**Hushållning med knappa naturresurser** – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)  
**Vad blev det av de enskilda alternativen?** En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)  
**Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB** (Ds 1995:31)  
**Hushållning med knappa naturresurser** – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)  
**Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter** (Ds 1995:68)  
**Generationsräkenskaper** (Ds 1995:70)  
**Kapitalets rörlighet** – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

## 1996

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling?** – En principdiskussion (Ds 1996:8)  
**Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?** (Ds 1996:18)  
**Nästa steg i telepolitiken** (Ds 1996:29)  
**Kan myndigheter utvärdera sig själva?** (Ds 1996:36)  
**Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985** (Ds 1996:37)  
**Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa** (Ds 1996:49)  
**Kommunerna och decentraliseringen** – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

## 1997

- Jordbruksstödet** – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)  
**Egenföretagande och manna från himlen** (Ds 1997:71)  
**Lönar sig arbete?** (Ds 1997:73)  
**Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget** (Ds 1997:79)  
**Fisk och Fusk** - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

## 1998

- Vad kostar en ren?** En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)  
**Kommuner Kan! Kanske !-** Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)  
**Arbetsförmedlingarna** - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)  
**Att se till eller titta på** - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

**Regeringskansliet inför 2000-talet** - rapport från ett ESO-seminarium  
(Ds 1998:56)

**Kommittéerna och Bofinken** - Kan en kommitté se ut hur som helst?  
(Ds 1998:57)

**Staten och bolagskapitalet** - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

## 1999

**Med backspegeln som kompass** - om stabiliseringspolitiken som läroprocess  
(Ds 1999:9)

**Rapport från ett ESO-seminarium** - Med backspegeln som kompass  
(Ds 1999:27)

**Att ta sig ton** - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)

**Bostad sökes** - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

**Att reda sig själv** - en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

**Att snubbla in i framtiden** - en ESO-rapport om statliga utveckling och  
avveckling (Ds 1999:49)

**Regionalpolitiken** - en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)

**Samhällets stöd till de äldre i Europa** (Ds 1999:61)

**Hederlighetens pris** - en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)

**En akademisk fråga** - en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)

**Återvinning utan vinning** - en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)

**Dagis och drivkrafter** - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga  
tjänster (Ds 1999:67)

## 2000

**40-talisternas uttåg** - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar  
(Ds 2000:13)

**Studiebidraget i det långa loppet** (Ds 2000:19)

**Kroppen eller knoppen** - en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

**Med många mått mätt** - en ESO-rapport om internationell benchmarking av  
Sverige (Ds 2000:23)

**Privilegium eller rättighet** - en ESO-rapport om antagningen till högskolan  
(Ds 2000:24)