



Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten

Möjlighet för regeringen att tillfälligt
frångå huvudregeln för fördelning av
platser vid urval till högskolan vid
extraordinära händelser i fredstid

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
1. Det är viktigt att alla har en chans att konkurrera vid urval till högskolan.....	3
1.1 Det pågår smittspridning av det virus som orsakar covid-19	3
1.2 Högskoleprovet ställdes in våren 2020 och genomfördes för ett begränsat antal hösten samma år	3
1.3 Regeringen har vidtagit åtgärder för högskoleprovets genomförande våren 2021.....	4
1.4 Planeringen inför högskoleprovet våren 2021	4
1.5 Antagningen till höstterminen 2020	5
2. Nuvarande reglering	6
3. En framställan	7
4. Huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskolan bör tillfälligt kunna frångås vid extraordinära händelser i fredstid.....	7
5. Ikraftträdande och tillämpning	9
6. Konsekvenser	10
6.1 Berörda av regleringen.....	10
6.2 Konsekvenser för sökande till högskolan.....	10
6.3 Konsekvenser för universitet och högskolor	11
6.4 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet	11
6.5 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män och integrationspolitiska konsekvenser.....	11

Sammanfattning

Det är viktigt att alla, oavsett bakgrund, som har de förkunskaper och meriter som krävs har möjlighet att gå vidare till högskoleutbildning. Huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning är att minst en tredjedel av platserna ska fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet och högst en tredjedel på grundval av urvalsgrunder som har bestämts av högskolan. Denna huvudregel har godkänts av riksdagen och regleras i högskoleförordningen (1993:100).

Högskoleprovet ställdes in av Universitets- och högskolerådet våren 2020, och hösten 2020 genomfördes provet kraftigt begränsat på grund av smittspridningen av viruset som orsakar sjukdomen covid-19. För våren 2021 planeras två prov. Om något av dessa eller båda inte kan genomföras av smittskyddsskäl bedöms enskilda individers möjlighet att konkurrera i urvalet till högskoleutbildning hösten 2021 påverkas för mycket för att huvudregeln för fördelning av platser vid urval ska kunna kvarstå. Att högskoleprovet har varit inställt eller begränsat påverkar hur många som har haft möjlighet att skriva högskoleprovet och som kan konkurrera med ett högskoleprovsresultat. Detta kommer att leda till att fler konkurrerar enbart med betyg. Därför bör huvudregeln för platsfördelning vid urval till högskoleutbildning tillfälligt kunna frångås så att andelen platser som fördelas på grundval av högskoleprovsresultat tillfälligt minskas i syfte att andelen platser som fördelas på grundval av betyg därmed tillfälligt kan öka. Regeringen bör därför föreslå riksdagen att regeringen, vid extraordinära händelser i fredstid, ska få möjlighet att genom tidsbegränsade ändringar i högskoleförordningen frångå huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning. Detta bör kunna tillämpas redan vid antagning till hösten 2021.

1. Det är viktigt att alla har en chans att konkurrera vid urval till högskolan

Det är viktigt att alla, oavsett bakgrund, som har de förkunskaper och meriter som krävs har möjlighet att gå vidare till högskoleutbildning. När det finns fler sökande än platser till en högskoleutbildning ska ett urval göras. Huvudregeln idag är att platserna ska fördelas på grundval av betyg, resultat på högskoleprovet och, om högskolan väljer att tillämpa det, lokalt beslutade urvalsgrunder.

Det är centralt för ungas framtid att de påbörjar och fullföljer en gymnasieutbildning. Samtidigt är det av stor vikt att det även finns andra vägar till behörighet än gymnasieutbildning och att också andra meriter än betyg kan ligga till grund för urvalet. Vid urvalet är högskoleprovet en viktig andra chans för sökande att komma in på den utbildning de önskar.

1.1 Det pågår smittspridning av det virus som orsakar covid-19

Under hösten 2020 ökade smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 kraftigt, och smittspridningen har under vintern fortsatt att ligga på en mycket hög nivå, vilket bl.a. har orsakat stor belastning på hälso- och sjukvården. För att skydda liv och hälsa och för att sjukvården inte ska bli överbelastad är det viktigt att alla hjälps åt att förhindra att smittan sprids, oavsett ålder och eventuella riskfaktorer. Det har införts skärpta nationella föreskrifter och allmänna råd som gäller både individer och verksamheter. Det har bl.a. utfärdats en pandemilag som ger regeringen möjlighet att besluta om fler bindande smittskyddsåtgärder vilket regeringen också gjort. I första hand handlar det om åtgärder som hindrar smittspridningen, utan att lägga onödiga begränsningar på sådant som kan genomföras smittskyddssäkert. Vid mycket allvarliga lägen finns nu en möjlighet att stänga ner vissa verksamheter och begränsa folksamlingar på platser som allmänheten har tillträde till.

1.2 Högskoleprovet ställdes in våren 2020 och genomfördes för ett begränsat antal hösten samma år

Vanligtvis genomförs högskoleprovet en gång varje höst och en gång varje vår. Våren 2020 ställde Universitets- och högskolerådet (UHR) för första gången in högskoleprovet. Skälet var smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Hösten 2020 genomfördes högskoleprovet för personer som inte hade ett giltigt provresultat och det maximala antalet som kunde anmäla sig var 27 640. Antalet personer som anmälde sig till provet

var 26 614, att jämföra med 51 556 personer hösten 2019 när provet genomfördes utan begränsningar.

1.3 Regeringen har vidtagit åtgärder för högskoleprovets genomförande våren 2021

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att det ska vara möjligt att genomföra högskoleprovet våren 2021. UHR har bl.a. fått i uppdrag att ta fram fler högskoleprov i syfte att kunna genomföra fler provtillfällen och därigenom minska risken för smittspridning av coronaviruset. Minst tre högskoleprov per år ska finnas tillgängliga under åren 2021 till 2023. Regeringen har också beslutat en ändring i högskoleförordningen som innebär att giltighetstiden för högskoleprovsresultat har förlängts från fem till åtta år. Därutöver har regeringen tillfälligt överfört ansvaret för att anordna högskoleprovet till UHR samt tillsatt en nationell provsamordnare som bl.a. ska ge stöd i att genomföra högskoleprovet på ett smittskydds-säkert sätt under såväl hösten 2020 som våren 2021. Det har vidare tillskjutits 30 miljoner kronor för 2020 och 30 miljoner kronor för 2021 bland annat för samordnarens arbete samt för kostnader för att genomföra högskoleprovet. Regeringen har också genom ytterligare ändringar i högskoleförordningen möjliggjort för UHR att kunna införa en 19-årsgräns för deltagande i högskoleprovet samt att kunna besluta om ett tak för antalet provskrivare om det behövs av smittskyddsskäl. Undantag från åldersgränsen görs för de som börjat gymnasieskolan före 16 års ålder och som går vårterminen i årskurs 3 den termin provet genomförs eller har gått ut gymnasieskolan. Det har också beslutats om en kraftig utbyggnad av högskolan under 2020 som också fortsätter under 2021. Det är en satsning på över 2 miljarder kronor motsvarande ungefär 19 000 utbildningsplatser för 2020 och 2021.

1.4 Planeringen inför högskoleprovet våren 2021

UHR planerar att genomföra två högskoleprov i vår, den 13 mars och den 8 maj. Anmälningstiden till högskoleutbildning hösten 2021 är den 15 mars till den 15 april. Sökande kommer alltså inte att veta om högskoleprovet i maj kommer att kunna genomföras när de söker till högskolan. De kommer dock att veta om marsprovet har genomförts eller inte.

UHR har använt sig av möjligheten att tillämpa en 19-årsgräns för att få skriva provet och har fastställt ett maximalt antal provskrivare om 70 000 personer sammanlagt. Totalt 58 917 personer har anmält sig. De anmälda

har fördelats jämnt mellan de två proven. Till våren 2020 anmälde sig 69 941 personer till högskoleprovet. Trots alla åtgärder som vidtagits kan UHR behöva besluta att ställa in det ena eller båda proven av smittskyddsskäl.

1.5 Antagningen till höstterminen 2020

Det har varit rekordhöga nivåer av sökande och antagna till högre utbildning såväl till höstterminen 2020 som till vårterminen 2021. Statistik från UHR visar t.ex. att antalet sökande till hösten 2020 ökade med 13 procent jämfört med hösten 2019. Våren 2021 har 8 procent fler antagits till högre utbildning än våren 2020. Att så många söker sig till högskolan understryker högre utbildnings betydelse för såväl unga som äldre som behöver ställa om i dagens situation med en pandemi som bland annat resulterat i ökad arbetslöshet.

UHR:s analys av antagningsomgångar och trender i antagningsstatistiken, Antagning till högre utbildning höstterminen 2020 (Rapport 2020:9), visar att det jämfört med föregående höst var en lägre andel av de sökande och antagna som hade ett giltigt resultat på högskoleprovet hösten 2020, minskningen var störst i åldersgruppen 19 år och yngre. Bland de sökande 19 år och yngre minskade antalet med provresultat med tio procent, medan sökande i samma åldersgrupp utan provresultat fördubblades. Hösten 2019 hade 15 468 av de sökande som var 19 år och yngre ett högskoleprovresultat. Hösten 2020 var samma siffra 13 947. Hösten 2019 hade 9 332 av de sökande inget högskoleprovresultat medan samma siffra hösten 2020 var 18 584.

Analysen visar dock att det uteblivna högskoleprovet våren 2020 haft liten inverkan på möjligheten för olika åldersgrupper av sökande att bli antagna. Det befarades att det inställda provet skulle leda till att möjligheten att antas blev lägre för yngre sökande direkt från gymnasieskolan. Gruppen sökande som var 19 år och yngre verkar emellertid ha klarat sig bättre till många utbildningar höstterminen 2020 än höstterminen 2019. För enskilda individer, exempelvis den som räknat med att ha ett resultat från högskoleprovet att konkurrera med men som inte kunnat skriva provet, kan det uteblivna resultatet dock ha haft stor betydelse. Särskilt gäller det sökande med lägre betygsmeritvärden som söker till högmeritutbildningar.

2. Nuvarande reglering

I högskolelagen (1992:1434) finns övergripande bestämmelser om antagning till högskoleutbildning. Det framgår att så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i samma lag ska högskolorna ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna. Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska ett urval göras bland dessa. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval (4 kap. 1–3 §§).

Vid antagning till högskoleutbildning bedöms alltså först om den sökande uppfyller kraven för grundläggande behörighet för utbildningen och, om sådana krav uppställs, för särskild behörighet. Om det finns fler behöriga sökande än platser på en utbildning behöver ett urval göras.

Genom att riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionen Fler vägar till kunskap - en högskola för livslångt lärande (prop. 2017/18:204) accepterade riksdagen regeringens förslag om huvudregel för platsfördelning vid urval till högskoleutbildning. Den innebär att när antalet behöriga sökande till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare är fler än antalet platser ska vid urval urvalsgrunderna vara betyg, resultat från högskoleprovet och av högskolan bestämda urvalsgrunder. Vid sådant urval ska som huvudregel minst en tredjedel av platserna fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet och högst en tredjedel på grundval av urvalsgrunder som har bestämts av högskolan. Personer med folkhögskoleomdöme ingår i den kvot som fördelas på betyg.

Regeringen har fört in den nämnda huvudregeln i 7 kap. 13 § högskoleförordningen. En motsvarande reglering finns även i 5 kap. 2 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och i 4 kap. 5 § förordningen (2007:1164) för Försvvarshögskolan.

Om det finns särskilda skäl, får UHR medge att en högskola vid urval till en viss utbildning får göra en annan platsfördelning än enligt huvudregeln. Högskolan får i sådana fall fördela platserna på grundval av någon eller några av urvalsgrunder betyg, högskoleprov och lokalt beslutade urvalsgrunder. Ett medgivande ska avse ett eller flera bestämda antagningstillfällen. (7 kap. 15 § högskoleförordningen).

I denna remisspromemoria används högskolor eller lärosäten som en sammanfattande beteckning för universitet och högskolor med statlig huvudman som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

3. En framställan

Den nationella provsamordnaren har i en skrivelse till Utbildningsdepartementet (U2021/01251) lyft att det inte kan uteslutas att högskoleprovet kan behöva ställas in våren 2021 beroende på pandemiläget. Om högskoleprov ställs in på en provort eller i en region är det enligt samordnaren rimligt att den eller de högskoleenheter som är närmast berörda får bedöma om det finns skäl att ändra fördelningen och i så fall hemställa om det hos UHR. Om prov däremot ställs in generellt för hela landet bedömer samordnaren att det blir en orimlig och tidskrävande process om alla högskoleenheter måste bedöma och eventuellt begära hos UHR att få en ändrad fördelning. Samordnaren lyfter som ett rimligare alternativ att det vid ett helt inställt högskoleprov tillfälligt görs en ändring i högskoleförordningen så att andelen som minst ska antas på resultat från högskoleprovet blir lägre än en tredjedel. En rimlig avvägning skulle enligt samordnaren kunna vara att minst en fjärdedel ska antas på resultat på högskoleprov och att det sedan är upp till varje högskoleenhet att avgöra om man vill utnyttja möjlighet att minska högskoleprovgruppen.

4. Huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskolan bör tillfälligt kunna frångås vid extraordinära händelser i fredstid

<p>Förslag: Regeringen ska få frånga den av riksdagen godkända huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid.</p>

Skälen för förslaget

Som nämnts bedöms vid antagning till högskoleutbildning först om den sökande uppfyller kraven för grundläggande behörighet för utbildningen och, om sådana krav uppställs, för särskild behörighet. Om det finns fler behöriga sökande än platser på en utbildning behöver ett urval göras.

Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. En slutförd gymnasieutbildning ökar påtagligt möjligheterna till arbete och vidare studier. Att ha slutfört en gymnasieutbildning är ett kvitto på att eleverna har utvecklat förmågor som är viktiga både i arbetslivet och

för vidare studier. En slutförd gymnasieutbildning visar också på en studie-förmåga över tid. Betygen är därför en viktig urvalsgrund i antagningen till högskoleutbildning. Det är samtidigt angeläget att det finns flera vägar in i högskolan. Högskoleprovet bör därför även fortsättningsvis vara en sådan väg till en andra chans. Därför bör betyg och högskoleprov även i fortsättningen vara de främsta urvalsgrunder som ska användas när ett urval behöver göras.

Urvalsgrundernas huvudsakliga funktion, dvs. att rangordna sökande, uppfylls väl av både betyg och högskoleprovet. Hur urvalet utformas kan påverka olika grupper respektive kvinnors och mäns möjligheter att kunna antas. Inte minst av det skälet är det viktigt att olika slags meriter kan ligga till grund för urvalet. Lokalt beslutade urvalsgrunder bör därför också kunna användas och det bör vara upp till lärosätena att besluta om de vill använda ytterligare urvalsgrunder utöver betyg och högskoleprov till sina olika utbildningar beroende på utbildningarnas olika förutsättningar.

Som nämnts är den av riksdagen godkända huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning att minst en tredjedel ska fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på högskoleprovsresultat och högst en tredjedel på av högskolan beslutade urvalsgrunder. Högskoleprovet har funnits sedan 1977 och har inte ställts in eller begränsats före år 2020. Att provet skulle ställas in eller genomföras i begränsad omfattning flera gånger i rad var därför ingen möjlighet som togs i beaktande när denna huvudregel bestämdes.

Som framgår av avsnitt 1.2 ställdes högskoleprovet in våren 2020 och genomfördes kraftigt begränsat hösten 2020. Om ett eller båda planerade proven under våren 2021 inte kan genomföras bedöms individers möjlighet att bli antagna till högskoleutbildning hösten 2021 påverkas för mycket för att huvudregeln för fördelning av platser vid urval ska kunna kvarstå. Att högskoleprovet har varit inställt eller begränsat påverkar hur många som har möjlighet att skriva högskoleprovet och också konkurrera med ett högskoleprovsresultat vid antagning till högskolan. Detta kommer att leda till att fler konkurrerar enbart med betyg. Om ett eller båda högskoleproven ställs in helt görs bedömningen att platsfördelningen vid urval till högskoleutbildning tillfälligt bör ändras så att andelen platser som fördelas på grundval av högskoleprovsresultat tillfälligt minskas i syfte att andelen som antas på grundval av betyg därmed tillfälligt kan öka.

Smittspridningen av viruset som orsakar sjukdomen covid-19 innebär en extraordinär händelse i fredstid. Om något av proven våren 2021 inte kan genomföras på grund av denna smittspridning bör regeringen i enlighet med vad som anges ovan ha en möjlighet att göra ett tidsbegränsat undantag från huvudregeln om urval till högskoleutbildning. Möjligheten till undantag från platsfördelningen bör formuleras generellt. Det föreslås således att regeringen ska få frånga den av riksdagen godkända huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid.

I det fall ett eller båda vårens högskoleprov ställs in kan ett alternativ för regeringen vara att ändra den andel som antas på grundval av resultat på högskoleprovet från minst en tredjedel till ett spann mellan en fjärdedel och en tredjedel. Det skulle i så fall bli varje högskola som avgör exakt hur stor kvoten ska vara för respektive utbildning.

5. Ikraftträdande och tillämpning

Regeringens möjlighet att kunna frånga huvudregeln för platsfördelning vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid bör kunna tillämpas på antagning till utbildning som påbörjas efter 1 augusti 2021. Detta för att kunna påverka antagningen för de som berörs av att högskoleproven begränsats eller ställts in tre gånger i rad, om ett eller båda planerade prov våren 2021 inte kan genomföras.

Anmälan till högskolan för hösten 2021 är öppen den 15 mars till den 15 april. Högskoleproven våren 2021 planeras till den 13 mars och den 8 maj. Om provet i mars blir inställt blir det tydligt innan anmälan öppnar att högskoleproven våren 2021 påverkats. Om marsprovet kan genomföras går det inte att veta förrän den 8 maj om båda högskoleproven kunnat genomföras som planerat. Förslaget om en möjlighet för regeringen att vid fredstida kriser göra undantag från den av riksdagen godkända huvudregeln för urval måste dock riksdagsbehandlas och riksdagen behöver få tid för sin behandling. Beslut av riksdagen antas kunna fattas tidigast i början på juni 2021. Detta betyder att det först då kommer besked om huruvida regeringen kommer att få möjlighet att ändra huvudregeln för platsfördelning inför antagning till högskoleutbildning våren 2021. Detta är högst beklagligt men det är svårt att förutse smittspridningen av viruset som orsakar sjukdomen covid-19 långt i förväg. Om regeringen baserat på denna remisspromemoria lämnar en proposition är denna en information om regeringens avsikter om

riksdagen beslutar i enlighet med propositionen och om något eller båda högskoleproven våren 2021 ställs in.

6. Konsekvenser

6.1 Berörda av regleringen

Förslaget i sig, att ge regeringen möjlighet att frånga huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid, har inte så stor påverkan på myndigheter och sökande. Det är först om regeringen väljer att frånga huvudregeln som främst de sökande till högskoleutbildning kommer att påverkas. UHR och universitet och högskolor berörs också. Förslaget bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser.

6.2 Konsekvenser för sökande till högskolan

Om regeringen utnyttjar möjligheten att frånga huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid kommer det att ha störst konsekvenser på individnivå för de som söker till högskoleutbildning. Ändringar i urvalsgrupperna påverkar om någon kommer in på den utbildning som sökts. De sökande till hösten 2021 kommer också att påverkas av att det inte är tydligt för dem när de söker utbildning hur platserna på deras sökta utbildning kommer att fördelas.

Ändringar avses göras om ett eller båda högskoleproven våren 2021 inte kan genomföras som planerat. Om något eller båda proven inte kan genomföras kommer detta i sig att påverka de sökande. Förslaget är ett försök att göra det möjligt för regeringen att jämna ut möjligheterna att bli antagen till högskoleutbildning för alla sökande vid extraordinära situationer i fredstid. Om högskoleprovet ställs in eller begränsas även under våren 2021 ges de sökande mindre möjligheter att konkurrera på grundval av resultat på högskoleprovet. Om minst en tredjedel av platserna på den sökta utbildningen ändå ska fördelas utifrån högskoleprovsresultat kommer det göra det lättare för de sökande som redan har ett giltigt resultat än vanligt att antas på grundval av ett högskoleprovsresultat. Det kommer samtidigt bli svårare att antas på grundval av betyg eftersom fler kommer konkurrera bara i den gruppen. Förslaget bedöms därför ha positiva effekter för de sökande då de överlag ges mer rättvisa möjligheter att konkurrera för att komma in på sin sökta utbildning.

Förslaget påverkar inte hur platser fördelas mellan grupperna i betygsurvalet där personer med folkhögskoleomdöme ingår.

6.3 Konsekvenser för universitet och högskolor

Universitet och högskolor bestämmer utifrån huvudregeln hur stor andel som ska antas i varje urvalsgrupp till varje utbildning. Antagningen planeras i förväg och antagningsordningen för lärosätet antas genom styrelsebeslut. Det är inte idealiskt för universitet och högskolor att så sent få reda på ändringar av platsfördelningen men det bör även för dem vara positivt med en jämnare konkurrenssituation.

6.4 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet

UHR har i uppgift att biträda högskolor vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande. Detta innebär att myndigheten kommer behöva göra sena ändringar i antagningssystemet. Sådan kommer att behöva göras senast i juni 2021 inför antagningsbesluten i början av juli. Det kommer även vara svårare för UHR att ge information till sökande då det inte kommer vara tydligt hur platserna ska fördelas förrän efter att anmälningstiden har gått ut.

6.5 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män och integrationspolitiska konsekvenser

De urvalsgrunder som används i antagningen till högskoleutbildning påverkar kvinnors och mäns möjligheter att kunna antas till en utbildning. Kvinnor har generellt bättre betyg än män, medan män generellt har bättre resultat på högskoleprovet än kvinnor. Om högskoleprovgruppen minskas skulle detta kunna vara negativt för män. Det förutsätter dock att dessa män har ett högskoleprovsresultat att konkurrera med. Möjligheten att skriva högskoleprovet har minskat för både män och kvinnor när provet har ställts in eller begränsats. Därför bedöms det ändå som bäst för både män och kvinnor att minska högskoleprovgruppen.

Provtagare med båda föräldrarna födda i Sverige och som själv är född i Sverige har överlag bättre resultat på högskoleprovet än dem med utländsk bakgrund. Bakgrundsfaktorn med störst betydelse för resultatet är föräldrarnas ursprung. Då spelar det mindre roll om man själv är född i Sverige eller i ett annat land. Förslaget skulle på så vis kunna ha positiva integrationspolitiska konsekvenser.