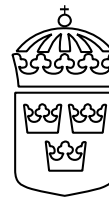


Regeringens proposition

2020/21:136



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

Prop.
2020/21:136

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 mars 2021

Stefan Löfven

Matilda Ernkrans
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att regeringen ska få frånga 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 – vid extraordinära händelser i fredstid. Denna möjlighet bör kunna tillämpas på antagning till utbildning som påbörjas efter den 1 augusti 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Det är viktigt att alla har en chans att konkurrera vid urval till högskolan	4
3.1	Det pågår smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19	4
3.2	Högskoleprovet ställdes in våren 2020 och hölls för ett begränsat antal hösten samma år	5
3.3	Regeringen har vidtagit åtgärder för högskoleprovets genomförande våren 2021	5
3.4	Planeringen inför högskoleprovet våren 2021	6
3.5	Antagningen till högskoleutbildning 2020	6
4	Gällande rätt	7
5	Huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskolan bör tillfälligt kunna frångås vid extraordinära händelser i fredstid	8
6	Från när bör undantag från urvalsreglerna kunna göras?	12
7	Konsekvenser	13
7.1	Berörda av regleringen	13
7.2	Konsekvenser för sökande till högskolan	13
7.3	Konsekvenser för universitet och högskolor	14
7.4	Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet	14
7.5	Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män	15
7.6	Integrationspolitiska konsekvenser	15
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Möjlighet för regeringen att tillfälligt frångå huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskolan vid extraordinära händelser i fredstid (U2021/01271)	16
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2021	18

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:136

Regeringens förslag:

Riksdagen godkänner att regeringen ska få frångå huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid (avsnitt 5).

2 Ärendet och dess beredning

En promemoria (U2021/01271) om möjlighet för regeringen att frångå huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskolan vid extraordinära händelser i fredstid har tagits fram inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2021/01271).

3 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 minst en tredjedel av platserna ska fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat på högskoleprovet och, om högskolan väljer att tillämpa det, högst en tredjedel på grundval av 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.

3.1 Det pågår smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen 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 (lag [2021:4] om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19) 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.

Prop. 2020/21:136

3.2 Högskoleprovet ställdes in våren 2020 och hölls 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.

3.3 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 fått i uppdrag att bland annat 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 högskoleprovresultat har förlängts från fem till åtta år.

Vidare har regeringen tillfälligt överfört ansvaret för att anordna högskoleprovet från berörda lärosäten till UHR samt tillsatt en nationell provsamordnare som bl.a. ska ge stöd i att genomföra högskoleprovet på ett smittskyddssäkert sätt under såväl hösten 2020 som våren 2021. Det har 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 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.

3.4 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. Proven kan också behöva ställas in på vissa orter av smittskyddsskäl även om inte hela provtillfället ställs in.

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. Samordnaren framför att det vid ett helt inställt högskoleprov tillfälligt bör göras en ändring i högskoleförordningen så att andelen som minst ska antas på resultat från högskoleprovet blir lägre än en tredjedel.

3.5 Antagningen till högskoleutbildning 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 högmerit-utbildningar.

UHR:s analys av antagningsomgångar och trender i antagningsstatistiken, Antagning till högre utbildning vårterminen 2021 visar liknande resultat. De yngsta förefaller ha klarat sig ungefär lika bra till många utbildningar våren 2021 som våren 2020. I huvudsak beror det på att de antagits i urvalsgruppen BI (urval baseras på betyg från gymnasiet) i större utsträckning våren 2021, medan något äldre antagits i högskoleprovsgruppen i större utsträckning. UHR lyfter i rapporten att om högskoleprovet ställs in igen riskerar förlängningen av giltighetstiden att leda till att konkurrensvärdet för äldre sökande ökar orimligt mycket i förhållande till yngre sökande utan provresultat. Myndigheten anser att det är angeläget att ha denna risk i åtanke.

4 Gällande rätt

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 (1993:100). En motsvarande reglering finns även i 5 kap. 2 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och i 4 kap. 5 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Om det finns särskilda skäl, får UHR medge att en högskola vid urval till en viss utbildning får göra en annan platsfördelning än enligt huvud-

Prop. 2020/21:136 regeln. Högskolan får i sådana fall fördela platserna på grundval av någon eller några av urvalsgrunderna betyg, högskoleprov eller lokalt beslutade urvalsgrunder. Ett medgivande ska avse ett eller flera bestämda antagningstillfällen. (7 kap. 15 § högskoleförordningen).

I denna proposition används begreppen högskolor eller lärosäten som en sammanfattande beteckning för universitet och högskolor med statlig huvudman som omfattas av högskolelagen. Enskilda anordnare av högskoleutbildning som utfärdar examina med tillstånd enligt lagen (1993:792) om vissa examina är inte skyldiga att tillämpa tillträdesreglerna i 7 kap. högskoleförordningen och omfattas inte av förslaget i denna proposition. Enskilda utbildningsanordnare kan dock frivilligt välja att följa dessa regler.

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

Regeringens förslag: Regeringen ska få frångå den av riksdagen godkända huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Universitets- och högskolerådet (UHR), den nationella samordnaren för högskoleprovet, Blekinge tekniska högskola, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan (KTH), Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Överklagandenämnden för högskolan, Sveriges förenade studentkårer, Saco studentråd och Riksförbundet Vuxenutbildning i samverkan (ViS)* är positiva till förslaget. *Göteborgs universitet* menar att om provet ställs in i vår är detta en åtgärd som i någon mån kan lindra effekten för de som främtas möjligheten att skriva provet i vår. *Saco studentråd* anser att pandemin har påverkat många grupper och att högskoleprovet är en viktig väg för så väl unga som äldre att ta sig in på högskolan. Om högskoleprovet måste ställas in ser de att en något utökad andel antagna via gymnasiebetyg och folkhögskola är en bra väg att gå.

Flera lärosäten, bl.a. *Karolinska institutet* och *Södertörns högskola*, lyfter att det är en begränsad andel av utbildningar till vilka ett urval görs. För *Södertörns högskola* är det av den anledningen oklart om antalet

individer som kan påverkas av den föreslagna ändringen ändå står i proportion till den insats som förslaget innebär.

Mälardalens högskola, Försvarshögskolan, Högskolan i Skövde och Högskolan Väst avstyrker förslaget. *Högskolan i Skövde* hänvisar till att åtgärder redan genomförts. *Gymnastik- och idrottshögskolan* lyfter att de åtgärder som redan har genomförts av regeringen och som även redovisas i promemorian (ökat antal högskoleprov, förlängning av giltighetstid för provresultat samt utbyggnad av antalet utbildningsplatser) torde ha tillräcklig effekt på den potentiella inverkan.

Lunds universitet ser problem med att det saknas tydliga avgränsningar i det generella förslaget bland annat när det gäller när och hur länge, och vid vilka fall, regeringen ska ges möjlighet att frångå huvudregeln. *UHR* föreslår att texten närmare anger i vilket syfte undantaget får användas, t.ex. för att säkerställa en jämlig fördelning (konkurrens om platserna) mellan de ordinarie kvoterna, eller liknande.

Linnéuniversitetet är negativt till förslaget och anför bl.a. att ett ingrepp i antagningsprocessen som riskerar att komma mycket sent enbart kan motiveras om insatsen skulle kunna göras direkt mot de som skulle drabbas av beslutet att ställa in högskoleprovet, vilket det lämnade förslaget inte garanterar. Universitetet anför vidare bl.a. att det ser det som uteslutet att ett alternativ urval skulle kunna hinna förberedas, kommuniceras och genomföras i det sammanhang som förslaget innebär. Även många andra remissinstanser, bland andra *Försvarshögskolan, Högskolan i Halmstad, Malmö universitet* och *Stockholms universitet* ser problem med den korta tiden från ett möjligt beslut om förordningsändring till dess att det behöver tillämpas. Det ifrågasätts om det kan anses uppfylla kraven på en rättssäker antagningsprocess eller är i enlighet med allmänna rättsprinciper. Detta då det inte kommer vara tydligt vid ansökningstillfället vilka urvalsregler som kommer gälla. Det anses också bli svårare för lärosätena och *UHR* att informera de sökande. Oro uttrycks även för hur det ska fungera systemmässigt. *UHR* framför i sitt remissvar att själva det nationella it-systemet för antagning, *NyA*, inte påverkas av förslaget. *SLU* lyfter att det i promemorian står att de sökande kan påverkas av att de inte är tydligt hur platserna kommer att fördelas. *SLU* vill påminna om att den otydligheten redan föreligger t.ex. då ingen vid söktillfället vet hur fördelningen mellan betygskvoterna blir eftersom den sker utifrån hur många som söker i respektive betygskvot. *KTH* anser att det ter sig märkligt att ändra förutsättningarna för antagningsomgången för hösten 2021 efter det att ansökningsomgången inte bara öppnat utan också stängt. *KTH* ser dock behovet av att begränsa urvalsgruppen baserad på högskoleprovet i det läge som nu är och förespråkar då att regeringen i väntan på beslut uppdrar till *UHR* att omgående påbörja en informationskampanj om att förutsättningarna för urvalet kan/kommer att ändras. Att lägga den informationsinsatsen på de högskolor som har utbildningar som går till urval är inte rimligt enligt *KTH*.

Skälen för regeringens förslag: Vid antagning till högskoleutbildning krävs att den sökande uppfyller kraven för grundläggande behörighet och, om sådana krav uppställs, för särskild behörighet för utbildningen. Om det finns fler behöriga sökande än platser på en utbildning behöver ett urval göras. Som flera remissinstanser påpekar kan alla behöriga sökande antas till den största andelen utbildningar. Hösten 2020 var det cirka 24 procent

Prop. 2020/21:136 av de drygt 20 600 kurserna och programmen som erbjöds som hade konkurrens om platserna. Samtidigt konkurrerade 74 procent av alla sökande om sitt förstahandsval. Även om urval inte görs för de flesta utbildningarna deltar alltså en majoritet av de sökande i ett urval när de söker till högskoleutbildning. Det är därför viktigt att urvalsreglerna är så rättvisa som möjligt.

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 studieförmåga 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 urvalsgrunderna 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 gruppers 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.

Den av riksdagen godkända huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning är 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 inget scenario som togs i beaktande när denna huvudregel beslutades.

Som framgår av avsnitt 1.2 ställdes högskoleprovet in i våren 2020 och genomfördes kraftigt begränsat hösten 2020. Att högskoleprovet har varit inställt eller begränsat påverkar hur många som har haft möjlighet att skriva högskoleprovet och också konkurrera med ett högskoleprovsresultat vid antagning till högskolan. Om ett eller båda proven ställs in i våren 2021 eller om deltagandet i båda proven begränsas väsentligt på grund av lokala bedömningar av smittorisken, kommer det att bli färre som kan konkurrera med ett högskoleprovsresultat samtidigt som minst en tredjedel av platserna fortfarande ska fördelas på grundval av högskoleprovsresultat. Detta kommer i sin tur att leda till att fler konkurrerar enbart i urvalsgruppen på grundval av betyg. Detta lyfter också *Sveriges förenade studentkårer*. Som bl.a. *Gymnastik- och idrottshögskolan* lyfter har regeringen visserligen vidtagit en rad åtgärder med anledning av det inställda och det begränsade högskoleprovet under 2020, se avsnitt 3.3. Det finns dock anledning att göra mer om ytterligare högskoleprov ställs in. Som framgår av UHR:s rapport Antagning till högre utbildning vårterminen 2021 kan, om högskoleprovet ställs in igen, förlängningen av provets

giltighetstid riskera att leda till att konkurrensvärdet för äldre sökande ökar orimligt mycket i förhållande till yngre sökande utan provresultat. Om ett eller båda planerade proven under våren 2021 inte kan genomföras eller om deltagandet i båda proven begränsas väsentligt på grund av lokala bedömningar av smittorisken, bedömer därför regeringen att individers möjlighet att bli antagna till högskoleutbildning hösten 2021 kommer att påverkas för mycket för att den nuvarande fördelningen av platser vid urval enligt huvudregeln ska kunna kvarstå vid antagningen till hösten 2021. Om ett eller båda planerade proven under våren 2021 inte kan genomföras eller om deltagandet i båda proven begränsas väsentligt på grund av lokala bedömningar av smittorisken, anser regeringen 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 platser som fördelas på grundval av betyg därmed tillfälligt kan öka.

Anmälan till högskolan för utbildningar som påbörjas hösten 2021 öppnar den 15 mars och är öppen till den 15 april. Flera remissinstanser har framfört att det inte kommer vara tydligt vid ansökningstillfället vilka urvalsregler som kommer gälla och ifrågasätter om det kan anses uppfylla kraven på en rättssäker antagningsprocess eller är i enlighet med allmänna rättsprinciper att ändra reglerna efter att ansökningsperioden är avslutad. Även *SLU* kommenterar att det i promemorian anges att de sökande kan påverkas av att de inte är tydligt hur platserna kommer att fördelas. *SLU* påminner dock om att den ottydligheten redan föreligger då ingen vid söktillfället vet hur t.ex. fördelningen mellan betygskvoterna blir eftersom den sker utifrån hur många som söker i respektive betygskvot. Regeringen delar denna uppfattning. I och med att departementspromemorian har remitterats och att denna proposition lämnas till riksdagen före det att anmälningsperioden öppnas är det offentligt att det kan komma att ske ändringar i urvalskvoterna. Det ligger vidare inom såväl *UHR:s* som lärosätenas uppdrag att informera om detta bl.a. i samband med att anmälan öppnar.

Flera lärosäten ser problem med den korta tiden från ett möjligt beslut om förordningsändring till dess att den behöver tillämpas. Som regeringen närmare utvecklar i avsnitt 6 gör dock regeringen bedömningen att ett förslag om att regeringen ska få frångå den av riksdagen godkända huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning kommer att kunna hanteras av riksdagen i sådan tid att en efterföljande ändring det kommer kunna hanteras praktiskt av berörda myndigheter.

När det gäller frågan hur ett undantag från huvudregeln för platsfördelning bör formuleras kan det konstateras att smittspridningen av viruset som orsakar sjukdomen covid-19 innebär en extraordinär händelse i fredstid. Möjligheten till undantag från huvudregeln bör formuleras generellt. Det föreslås således att regeringen ska få frångå den av riksdagen godkända huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid. Till skillnad från *Lunds universitet* och *UHR* anser regeringen att det inte bör förtydligas ytterligare i vilka fall huvudregeln bör kunna frångås. Den rådande situationen visar att det i en fredstida kris kan uppstå situationer och behöva vidtas åtgärder som är svåra att förutse i förväg. Den begränsning som innebär att undantagsmöjligheten bara ska kunna användas vid extraordinära händelser i

Prop. 2020/21:136 fredstid bedöms vara tillräcklig. Om undantagsmöjligheten skulle komma att tillämpas gäller också beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen för den förordningsändring som i så fall görs, vilket innebär att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter, kommuner, sammanslutningar och enskilda.

Om riksdagen godkänner förslaget och ett eller båda vårens högskoleprov ställs in helt, eller om deltagandet i båda proven begränsas väsentligt på grund av lokala bedömningar av smittorisken, 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. Regeringen vill dock i detta sammanhang betona att förslaget i denna proposition innebär att regeringen ska få möjlighet att kunna frångå huvudregeln, inte hur regeringen avser frångå huvudregeln för det fall detta blir aktuellt. Som nämns ovan beslutas det i så fall genom en förordningsändring som kommer att föregås av en separat beredningsprocess.

6 Från när bör undantag från urvalsreglerna kunna göras?

Om riksdagen godkänner att regeringen får frångå huvudregeln för platsfördelning vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid kommer regeringen att kunna göra tidsbegränsade ändringar i högskoleförordningen när sådana förutsättningar föreligger. Om ett eller båda de planerade högskoleproven våren 2021 inte kan genomföras eller om deltagandet i båda proven begränsas väsentligt på grund av lokala bedömningar av smittorisken, bör sådana tidsbegränsade bestämmelser kunna tillämpas på antagning till utbildning som påbörjas efter 1 augusti 2021. Om ytterligare en fredstida kris inträffar i framtiden kan möjligheten komma att utnyttjas igen.

Anmälan till högskolan för utbildningar som påbörjas hösten 2021 öppnar den 15 mars och är öppen till den 15 april. Som nämnts i avsnitt 3.4 planeras högskoleproven våren 2021 till den 13 mars och den 8 maj. Om provet i mars blir inställt blir det tydligt innan anmälan öppnar att högskoleprovet våren 2021 påverkats. Om marsprovet kan genomföras går det inte att veta förrän den 8 maj om även majprovet har kunnat genomföras som planerat. Om något av proven har ställts in eller deltagande i båda proven har begränsats väsentligt och riksdagen har godkänt regeringens förslag har regeringen för avsikt att besluta om en ändring av bestämmelserna om urval före beslut om antagning till hösten fattas i början av juli 2021.

Som framgår av avsnitt 5 ser flera lärosäten problem med den korta tiden från ett möjligt beslut om förordningsändring till dess att den behöver tillämpas. *Umeå universitet*, som påpekar att en ändring av urvalskvoterna bland annat medför att universitetsstyrelsen med kort varsel behöver besluta om en reviderad antagningsordning, föreslår i sitt remissvar att

riksdagen snarast fattar ett beslut. Det skulle ge lärosätena ytterligare en värdefull månad för att förbereda och anpassa urvalet. *UHR* och *Högskolan i Gävle* lyfter också att det för dem och lärosätenas del skulle vara av stort värde om beslutsprocessen skulle kunna påskyndas så att erforderliga förberedelser kan göras i god tid.

Då denna proposition lämnas till riksdagen innan sista dag för avlämnande av propositioner som avses behandlas under innevarande riksmöte förväntas den beslutas av riksdagen före riksdagens sommaruppehåll. Först om riksdagen godkänner regeringens förslag kan en eventuell ändring i högskoleförordningen beslutas. Som framgår av avsnitt 5 kommer dock en eventuell förordningsändring att behöva beredas på sedvanligt sätt och, beroende på när riksdagen fattar beslut, kan det behöva ske med förbehåll för riksdagens ställningstagande. Det innebär att regeringens avsikter, beroende på när riksdagen kommer att fatta beslut, kan komma att bli kända före riksdagens ställningstagande och att berörda myndigheter därmed kommer att ha ytterligare tid att vidta förberedande åtgärder.

7 Konsekvenser

7.1 Berörda av regleringen

En rad remissinstanser anser att konsekvensbeskrivningen i den remitterade promemorian är bristande. Förslaget i sig, att ge regeringen möjlighet att frångå huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid, har inte någon påverkan på myndigheter och sökande. Det är först om regeringen väljer att frångå huvudregeln, t.ex. på grund av att ett eller båda högskoleproven ställs in helt våren 2021 eller om deltagandet i båda proven begränsas väsentligt på grund av lokala bedömningar av smittorisken, som myndigheter och sökande kommer påverkas. Om så sker kommer en förordningsändring att föregås av en sedvanlig beredningsprocess där konsekvenserna av förordningsförslaget analyseras.

Förslaget i denna proposition, dvs. att regeringen ska få frångå den av riksdagen godkända huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid, har inte några ekonomiska konsekvenser i sig.

7.2 Konsekvenser för sökande till högskolan

Om regeringen utnyttjar möjligheten att frångå 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 kan påverka om någon kommer in på den utbildning som söktes.

Förslaget syftar till att göra det möjligt för regeringen att jämna ut möjligheterna att bli antagen till högskoleutbildning för alla sökande vid

Prop. 2020/21:136 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 än vanligt för de sökande som redan har ett giltigt resultat att antas på grundval av ett högskoleprovsresultat. Samtidigt kommer personer som inte har haft möjlighet att delta i högskoleprovet enbart att ha möjlighet att konkurrera om de platser som enligt huvudregeln ska avsättas för betyg och av högskolan beslutade urvalsgrunder, dvs. två tredjedelar av platserna. 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 de grupper som ingår i betygskvoten där personer med folkhögskoleomdöme ingår.

7.3 Konsekvenser för universitet och högskolor

Om regeringen utnyttjar möjligheten att frångå huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskoleutbildning vid extraordinära händelser i fredstid kommer universitet och högskolor påverkas. Universitet och högskolor bestämmer utifrån huvudregeln hur stor andel som ska antas i varje urvalsgrupp till varje utbildning och informerar om detta. Antagningen planeras i förväg och antagningsordningen för lärosätet beslutas av styrelsen. Det är inte idealiskt för universitet och högskolor att i ett sent skede få reda på ändringar av platsfördelningen. Som framgår av avsnitt 6 kommer dock regeringens avsikter att bli kända redan vid beredningen av en eventuell förordningsändring, vilket ger berörda myndigheter möjlighet att vidta förberedande åtgärder. Det bör vidare även för lärosätena vara positivt med en jämnare konkurrenssituation bland de sökande.

7.4 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet

UHR har i uppgift att biträda högskolor vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande. Detta innebär bl.a. att UHR vid öppningen av anmälan till antagningen inför hösten 2021 kommer att behöva informera de sökande om att urvalskvoterna kan komma att ändras om vårens högskoleprov ställs in eller begränsas väsentligt. Vidare kan myndigheten komma att behöva göra sena ändringar i antagningssystemet. Som framgår av avsnitt 6 kommer dock regeringens avsikter att bli kända redan vid beredningen av en eventuell förordningsändring, vilket i så fall ger UHR möjlighet att vidta förberedande åtgärder. Åtgärder som eventuellt kommer att behöva vidtas bedöms rymmas inom ramen för de medel myndigheten redan har till sitt förfogande.

7.5 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Prop. 2020/21:136

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 högskoleprovsgruppen minskas skulle detta kunna vara negativt för män. Det förutsätter dock att dessa har ett högskoleprovsresultat att konkurrera med. Möjligheten att skriva högskoleprovet har minskat för både män och kvinnor när provet har ställts in eller begränsats. Om högskoleprovet ställs in eller begränsas väsentligt även våren 2021 bedöms det ändå som bäst för både män och kvinnor att minska högskoleprovsgruppen inför antagningen till högskoleutbildning hösten 2021.

7.6 Integrationspolitiska konsekvenser

Provdeltagare med båda föräldrarna födda i Sverige och som själva är födda 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.

Sammanfattning av promemorian Möjlighet för regeringen att tillfälligt frångå huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskolan vid extraordinära händelser i fredstid (U2021/01271)

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.

Efter remiss har yttranden över promemorian Möjlighet för regeringen att tillfälligt frångå huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskolan vid extraordinära händelser i fredstid (U2021/01271) inkommit från följande remissinstanser: Blekinge tekniska högskola, Folkbildningsrådet, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Mälardalens högskola, Riksförbundet Vuxenutbildning i samverkan (ViS), Stockholms universitet, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Södertörns högskola, Umeå universitet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Utredningen om genomförande av högskoleprovet (U2020:05), Örebro universitet och Överklagandenämnden för högskolan.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Statens skolverk, Stockholms konstnärliga högskola, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd och Sveriges elevråd – SVEA.

Yttranden har även inkommit från SACO Studentråd och en privatperson.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Baylan, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Matilda Ernkrans

Regeringen beslutar proposition Möjlighet för regeringen att tillfälligt frånga huvudregeln för fördelning av platser vid urval till högskolan vid extraordinära händelser i fredstid