

Högskoleprovets organisation och styrning

BETÄNKANDE AV
HÖGSKOLEPROVSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:72

Högskoleprovets organisation och styrning

Betänkande av Högskoleprovsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:72

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0198-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0199-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Matilda Ernkrans

Regeringen beslutade den 8 september 2020 (U2020/04659/UH) att en särskild utredare skulle utses, med uppgift att som nationell samordnare bistå Universitets- och högskolerådet (UHR) vid genomförande av högskoleprovet hösten 2020 och våren 2021 samt lämna förslag på en permanent organisation som innebär att det är en myndighet som har det samlade ansvaret för provets genomförande (dir. 2020:92).

Den 10 september anställdes undertecknad som särskild utredare.

Den 10 juni 2021 beslutade regeringen i tilläggsdirektiv (dir 2021:47) att uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2021 i den del som gäller förslag på permanent organisation och att uppdraget avslutas den 31 oktober 2021 i den del som gäller att bistå UHR avseende genomförande av högskoleprovet hösten 2021.

Som sekreterare i utredningen anställdes avdelningschefen Viktoria Mattsson från och med den 1 november 2020 och chefsjuristen Jenny Blom på 20 procent från och med den 15 mars 2021.

Utredningen, som har antagit namnet Högskoleprovsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Högskoleprovets organisation och styrning*. (SOU 2021:72).

Stockholm den 1 september 2021

Peter Honeth

/Viktoria Mattsson
Jenny Blom

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	15
2 Uppdraget	17
2.1 Om uppdraget	17
2.2 Avgränsningar och ställningstaganden	18
2.3 Utredningsarbetet och möten med intressenter	18
2.4 Betänkandets disposition.....	19
3 Högskoleprovets utveckling	21
3.1 Vad är högskoleprovet	21
3.2 Högskoleprovets framväxt	22
3.3 Högskoleprovet som urvalsgrund	23
4 Vem skriver högskoleprovet?	27
4.1 Antal anmälda, skrivande, ålder	27
4.2 Anpassade högskoleprov	29
4.3 Provanordnare och provorter varierar	30
4.4 Högskoleprovet utomlands.....	34
4.5 Urval i praktiken	35

4.6	Användningen av högskoleprovresultatet	36
5	Högskoleprovets genomförande före covid-19- pandemin	39
5.1	Reglering av genomförandet av högskoleprovet	39
5.1.1	Högskoleprovets reglering i högskoleförordningen	39
5.1.2	UHR:s föreskrifter	40
5.1.3	Gemensamt framtagna stöddokument	41
5.2	Genomförandet av högskoleprovet	41
5.2.1	Provkonstruktionsprocessen.....	42
5.2.2	Förberedelseprocessen.....	44
5.2.3	Provdagsprocessen	47
5.2.4	Avslutsprocessen.....	48
5.3	Högskoleprovets ekonomi.....	50
5.3.1	Intäkter och kostnader för lärosätena.....	51
5.3.2	Intäkter och kostnader för UHR.....	52
6	Högskoleprovets genomförande under covid-19- pandemin	55
6.1	Högskoleprovets reglering under covid-19-pandemin	55
6.2	Högskoleprovet våren 2020.....	56
6.3	Högskoleprovet hösten 2020.....	57
6.4	Högskoleprovet våren 2021	59
6.5	Högskoleprovet hösten 2021.....	60
6.6	Hur påverkades genomförandet av högskoleprovet under covid-19-pandemin	61
6.6.1	Lärosätenas förändrade ansvar	62
6.6.2	UHR:s förändrade ansvar.....	62
6.6.3	Covid-19-pandemin förvärrade vissa utmaningar för lärosätena	63
6.6.4	Påverkan på ekonomin.....	64

7	Slutsatser och förslag	67
7.1	Högskoleprovet är en gemensam uppgift	67
7.2	UHR ska ansvara för att högskoleprovet genomförs.....	68
7.3	Lärosäten ska bistå UHR	71
7.4	UHR ska samråda med lärosätena om föreskrifter.....	72
7.5	Samverkan mellan lärosäten	73
7.6	Enskilda utbildningsanordnare	74
7.7	Det ska genomföras två högskoleprov per år.....	75
7.8	Begränsningar för att skriva högskoleprov.....	76
7.9	Ökad tydlighet avseende provorter	79
7.10	Högskoleprovet utomlands.....	81
7.11	Finansiering av högskoleprovet	82
7.12	Systemet för att administrera högskoleprovet ska utvecklas och finansieras av UHR.....	85
7.13	En gemensam redovisningsmodell.....	86
7.14	UHR får i uppdrag att digitalisera högskoleprovet	87
7.15	Ökad samverkan mellan högskoleprovet och andra nationella prov.....	90
8	Konsekvensanalys.....	95
8.1	Förslagen i korthet.....	95
8.2	Alternativa förslag.....	95
8.3	Vilka berörs av förslaget	95
8.4	Konsekvenser för de statliga lärosätena.....	96
8.5	Konsekvenser för de enskilda utbildningsanordnarna.....	96
8.6	Konsekvenser för UHR	96
8.7	Konsekvenser för den enskilde	96

8.8	Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser.....	97
8.9	Konsekvenser för kommuner och det kommunala självstyret	97
8.10	Konsekvenser för brottsligheten	97
8.11	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service.....	98
8.12	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	98
8.13	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	98
8.14	Konsekvenser för personlig integritet.....	98

Referenser..... 99

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:92.....	101
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:47.....	109
Bilaga 3	Genomförda möten.....	111
Bilaga 4	UHR:s föreskrifter (UHRFS 2015:3)	115

Sammanfattning

Högskoleprovet i Sverige har funnits sedan 1970-talet. Det har utvecklats från att ha varit en andra chans till högre utbildning för äldre personer med arbetslivserfarenhet till att i stor utsträckning används av personer som vill öka sina chanser att bli antagna till högskoleutbildning. Den största gruppen skrivande är ungdomar som är 18 eller 19 år och går i gymnasiet.

Högskoleprovet är en viktig beståndsdel i urvalssystemet till högre utbildning eftersom antagning till en tredjedel av platserna på högskoleutbildningar generellt baseras på högskoleprovsresultat.

Högskoleprovet anordnas i vanliga fall två gånger per år på drygt 100 orter i Sverige, men det har även funnits möjligheter att göra provet på vissa orter utomlands. 21 provanordnande lärosäten har fram till 2020 ansvarat för genomförandet av proven förutom för proven utomlands. UHR har ansvarat för att ta fram provet och rätta och meddela resultat, samt utfärda föreskrifter. Det är lärosätena som rekryterat och utbildat personal, och bestämt provorter. Lärosätena har i stor utsträckning samverkat men formellt har det varit ett ansvar för vart och ett av lärosäten som använt provet för urval till utbildningar att genomföra provet.

Under våren 2020 med covid-19-pandemin, beslutade UHR i samråd med högskolor som anordnar högskoleprovet att ställa in provet för våren 2020. Beslutet motiverades med att det skulle vara svårt att genomföra provet på ett smittskyddssäkert sätt. Att provet ställdes in medförde att många ungdomar som var på väg att avsluta sin gymnasieutbildning inte kunde skriva högskoleprovet.

Högskoleprovet hösten 2020 avsågs också att ställas in men regeringen tillsatte då en nationell samordnare för högskoleprovet samt beslutade att UHR skulle ha ansvaret att genomföra högskoleprov under hösten. De 21 lärosäten som tidigare hade ansvaret att genomföra provet, fick i uppdrag att bistå UHR i genomförandet. Regeringen

har senare beslutat att denna ansvarsfördelning ska gälla fram till den 1 januari 2022 då ansvaret återgår till den tidigare ordningen.

Högskoleprovet genomfördes sedan, enligt den nationella samordnarens bedömning av åtgärder för att minska smittspridningen, dels hösten 2020 dels uppdelat på två tillfällen våren 2021. Proven genomfördes med begränsningar av vilka som kunde skriva provet samt med ”tak” för antalet anmälningar.

Den nationella samordnaren fick i uppdrag att också att utreda hur en permanent organisation ska se ut vad gäller genomförandet av högskoleprovet innebärande att en myndighet ska ha det samlade ansvaret för provet.

I detta betänkande redovisas förslag och bedömningar med utgångspunkt i uppdraget.

Högskoleprovet är en gemensam uppgift

Högskoleprovet ska vara en gemensam uppgift för UHR och högskolor som använder sig av högskoleprovet vid antagningen. Det är en viktig grundprincip att slå fast. Ett högskoleprov är ett omfattande och logistiskt svår uppgift att genomföra och det är viktigt att alla lärosäten är med och bidrar till genomförandet tillsammans med UHR.

UHR ska ansvara för att högskoleprovet genomförs i nära samverkan med lärosäten som använder provet för urval

Utredningen föreslår att UHR ska ansvara för att högskoleprovet genomförs.

Ansvaret för att genomföra högskoleprovet har tidigare inte varit helt tydligt och i samband med covid-19-pandemins utbrott 2020 och med de påfrestningar den inneburit, har det blivit tydligt att den tidigare ansvarsfördelningen för genomförandet av högskoleprovet inte varit helt tillfredsställande.

Det grundläggande ansvaret för att genomföra högskoleprovet har legat på varje enskilt lärosäte som använder provet för urval samtidigt som det har behövts nationella beslut om provet. Såväl beslut om att provet ska genomföras som beslut om åtgärder för att kunna göra det på ett smittskyddssäkert sätt har behövt fattas nationellt.

Erfarenheterna när det gäller ansvar för att genomföra högskoleprovet såväl under covid-19-pandemin som sedan tidigare är att det finns ett behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan UHR och provanordnande lärosäten.

Det är viktigt att betona att UHR:s ansvar behöver utföras i ett nära samråd med lärosätena, givet den principiella utgångspunkten att genomförande av högskoleprovet är en gemensam uppgift mellan UHR och lärosäten.

Lärosätena ska bistå UHR

Ordningen framöver ska vara att de lärosäten som använder högskoleprovet för urval ska bistå UHR med genomförande av provet. Det ansluter till hur det har fungerat under covid-19-pandemin och innebär ingen stor förändring i det praktiska arbetet för lärosätena jämfört med hur det har fungerat tidigare. Bedömningen är att ansvarsfördelningen under pandemin väsentligen har fungerat väl.

Det finns enligt utredningens mening inte skäl att i detalj reglera den närmare arbetsfördelningen mellan UHR och lärosäten, utan det bör göras i dialog mellan lärosäten och UHR och till del regleras genom föreskrifter från UHR och därutöver tas upp i överenskommelser mellan UHR och lärosätena som fastställs av UHR som ansvarig myndighet för genomförande av högskoleprovet.

UHR ska besluta om föreskrifter efter nära samråd med lärosäten

För att uppnå större likvärdighet i genomförande av provet, ska UHR i sitt arbete ta fram föreskrifter som ger stöd för lärosätena i uppgiften att bistå. Lärosätena behöver ha ett inflytande över beslut och UHR behöver få underlag och synpunkter på vad som fungerar, varför föreskrifter ska tas fram efter nära samråd med lärosätena.

Enskilda utbildningsanordnare

Enskilda utbildningsanordnare kan, efter egen bedömning, använda högskoleprovet i sitt urval. Om de gör så, är det utredningens bedömning att även de bör bistå UHR i genomförandet och samverka med de andra lärosätena i detta arbete.

Det ska genomföras två högskoleprov per år

I högskoleförordningen finns ingen reglering av hur många högskoleprov som ska genomföras årligen. Högskoleprovet har så stor betydelse för många som söker till högskolan att det i högskoleförordningen ska tas in att det ska genomföras ett prov per kalenderhalvår. Om det framöver behövs undantag härifrån ska det ankomma på regeringen att besluta.

Beslutad åldersgräns 18 år ligger fast

Högskoleprovet hade fram till covid-19-pandemin ingen åldersgräns. Under våren 2021 har gällt en åldersgräns att ha fyllt minst 19 år det kalenderår provet skrivs. Frågan om åldersgräns har tagits upp i tidigare utredningar och en beslutad ändring av högskoleförordningen träder i kraft den 1 januari 2022, vilket innebär införande av en åldersgräns på att ha fyllt minst 18 år det kalenderår provet skrivs. Efter att ha övervägt olika alternativ till åldersgräns är utredningens bedömning att den kommande 18-årsgränsen bör ligga fast.

Ökad tydlighet kring provorter och högskoleprovet utomlands

Högskoleprovet har fram till covid-19-pandemin getts på över 100 provorter fördelade mellan 21 provanordnande lärosäten. Att ge provet på många provorter är komplicerat och kostnadsdrivande för ett lärosäte, samtidigt som det är viktigt att provet kan ges i hela landet. Förslaget är därför att UHR i dialog med lärosätena ska utfärda riktlinjer för antal provorter samt komma överens med respektive lärosäte om provorter.

UHR ska också besluta om på vilka orter utomlands som högskoleprovet ska genomföras.

Finansiering av högskoleprovet

I dag är avgiften 450 kronor per anmälan. Den är reglerad i högskoleförordningen och kostnaden är densamma oavsett var provet genomförs vilket innebär att även provet utomlands har samma avgift. Kostnaderna för högskoleprovet täcks inte av avgifterna vid anmälan. Utredningen uppfattning är att anmälningsavgiften för högskoleprov som genomförs i Sverige ska höjas till 550 kronor och för genomförande utomlands till 800 kronor.

Utredningen föreslår också att anmälningsavgiften inte fortsatt ska regleras i högskoleförordningen utan av UHR.

En gemensam redovisningsmodell ska tas fram

Kostnaderna för högskoleprovet skiljer sig mycket mellan lärosätena inte bara beroende på antalet individer som skriver provet. Det finns även skillnader i hur kostnader redovisas. En gemensam redovisningsmodell behöver utvecklas. Det görs lämpligast av SUHF.

UHR får i uppdrag att digitalisera högskoleprovet

Covid-19-pandemin har tydligt visat på behov av ett digitaliserat högskoleprov. Det finns också nationella exempel att digitalisera stora prov att dra lärdom från samt vissa internationella exempel. UHR har genomfört en pilotstudie och har uppgett att de är beredda att fortsätta arbetet med att digitalisera provet. Utredningen föreslår att UHR får ett uppdrag med syfte att påbörja en digitalisering av provet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 20, 21, 22 § högskoleförordningen (1993:100) ska ha följande lydelse.

7 kap.
20 §

Lydelse som träder i kraft
2022-01-01

Föreslagen lydelse

För alla högskolor i Sverige ska det finnas ett gemensamt högskoleprov.

Universitets- och högskolerådet ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet. Ett provresultat är giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller åtta år efter provtillfället.

Universitets- och högskolerådet ansvarar för att det årligen genomförs minst ett prov under det första kalenderhalvåret och minst ett prov under det andra. Universitets- och högskolerådet ska samråda om genomförande av provet med de högskolor som ska använda provet som urvalsgrund.

De högskolor som ska använda provet som urvalsgrund ska genomföra provet. Detta får ske i samverkan mellan högskolorna. Provet får även föras av Universitets- och högskolerådet.

De högskolor som ska använda provet som urvalsgrund ska bistå Universitets- och högskolerådet vid genomförandet av provet.

7 kap.

21 §

*Lydelse som träder i kraft
2022-01-01*

Föreslagen lydelse

- Den som vill delta i högskoleprovet ska
1. ha fyllt eller fylla 18 år det kalenderår då provet genomförs, och
 2. betala en avgift på 450 kronor i samband med anmälan till provet.

2. betala en avgift i samband med anmälan till provet. Avgiften ska fastställas av Universitets- och högskolerådet.

Den som börjar gymnasieskolan tidigare än det kalenderår då han eller hon fyller 16 år får delta i högskoleprovet första gången vårterminen då han eller hon går i årskurs 2.

7 kap.

22 §

Universitets- och högskolerådet får meddela ytterligare föreskrifter om högskoleprovet.

Universitets- och högskolerådet får efter samråd med de högskolor som använder högskoleprovet som urvalsgrund meddela ytterligare föreskrifter om högskoleprovet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Uppdraget

2.1 Om uppdraget

Regeringen beslutade den 8 september 2020 (dir. 2020:92) att en särskild utredare som nationell samordnare för högskoleprovet skulle utses. Genom beslut samma dag, utsågs undertecknad att fullgöra uppdraget.

Direktivet anger två huvudsakliga delar i uppdraget. För det första att bistå Universitets- och högskolerådet (UHR) och arbeta för dels att högskoleprovet skulle genomföras under hösten 2020 så att resultatet kunde beaktas vid antagning till högskolan våren 2021, dels att högskoleprovet våren 2021 skulle kunna genomföras utan begränsningar så att alla som ville skriva provet skulle få möjlighet till det på ett smittskyddssäkert sätt.

För det andra var uppdraget att lämna förslag på en permanent organisation som innebär att det är en myndighet som har det samlade ansvaret för provets genomförande.

Uppdraget skulle redovisas 1 juli 2021. Ett tilläggsdirektiv (dir. 2021:47) beslutades den 10 juni 2021. Detta beslut innebar att utredningstiden förlängdes och skulle redovisas den 1 september 2021. Beslutet innebar också att den nationella samordnaren för högskoleprovet även skulle samordna högskoleprovet hösten 2021 vilket innebär förlängd tid för uppdraget till den 31 oktober 2021.

2.2 Avgränsningar och ställningstaganden

I detta betänkande redovisas förslag till ansvarsfördelning och permanent organisation för provets genomförande. Den första delen av uppdraget har tidigare redovisats i skrivelser med förslag från den nationella samordnaren till dels provanordnande lärosäten dels Utbildningsdepartementet. En fortlöpande redovisning av den första delen har också lämnats vid möten med utbildningsdepartementet.

Under utredningens gång har vissa andra frågor som rör högskoleprovets roll i urval till högre utbildning kommit upp. Dessa frågor ligger utanför det huvudsakliga utredningsuppdraget och berörs därför bara översiktligt i detta betänkande. Utredningen hänvisar i frågan om fusk till utredningen *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37) och i frågan om högskoleprovet kopplat till gymnasieskolans betygsbedömning till Betygsutredningens betänkande *Bygga, bedöma, betygssätta* (SOU 2020:43). Båda dessa utredningar bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

2.3 Utredningsarbetet och möten med intressenter

Utredningen har haft kontinuerliga avstämningar med UHR avseende den första delen av uppdraget samt har också haft flera avstämningar avseende den senare delen av uppdraget. Vidare har hållits flera möten med UHR:s samordningsgrupp med lärosätena som stöttar UHR i genomförande av högskoleprovet samt med Sveriges Universitets och Högskoleförbunds (SUHF) expertgrupp för studieadministrativa frågor. Det har det också vid flera tillfällen varit en dialog med rektorerna för de provanordnade lärosätena samt med lärosätenas studieadministrativa chefer eller motsvarande. Vidare har möten ägt rum med Skolverket, Universitetskanslersämbetet UKÄ, lärosätes jurister och IT-chefer samt provkonstruerande institutioner vid Umeå universitet och Göteborgs universitet. En förteckning över samtliga möten finns i bilaga 3.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat på följande sätt: I kapitel 3 och 4 finns en allmän bakgrund till högskoleprovet, vem som skriver och hur resultatet används. I kapitel 5 beskrivs hur genomförandet av provet skett fram till 2020, dvs. före covid-19-pandemin. I kapitel 6 beskrivs hur genomförandet skett under covid-19-pandemin, med de begränsningar och förordningsändringar som då införts. I kapitel 7 redovisas slutsatser och förslag.

3 Högskoleprovets utveckling

3.1 Vad är högskoleprovet

Högskoleprovet är ett nationellt prov som används i urval till högre studier. Syftet med provet är att det ska förutse studieförmåga. Högskoleprovet genomförs normalt två gånger per år. Vid varje tillfälle sker det samtidigt över hela landet samt på vissa platser utomlands.

Högskoleprovet bestod under de två första åren sedan det tillkom 1977 av sammanlagt 150 uppgifter fördelat på sex delprov. År 1992 togs delprovet studietekniska färdigheter (STUF) bort och ersattes av engelsk läsförståelse (ELF). År 1996 utgick delprovet allmänorientering (AO) medan vissa andra delprov utökades respektive minskades. Från och med hösten 2011 består provet av totalt 160 uppgifter, fördelade på åtta delprov; fyra kvantitativa delprov med sammanlagt 80 uppgifter och fyra verbala delprov med likaså sammanlagt 80 uppgifter. De kvantitativa proven mäter förmåga att lösa matematiska problem, att göra kvantitativa jämförelser, att hantera matematiska och logiska problem samt att tolka diagram, tabeller och kartor. Den verbala delen mäter förmåga att förstå ord och begrepp, att förstå innehållet i svenska texter, att förstå ord och begrepp i sitt sammanhang samt att förstå innehållet i engelska texter.

Högskoleprovet ger varje skrivande ett resultat som är en poäng mellan 0.05–2.00. Poängskalan normeras i syfte att ge likvärdighet mellan åren. För att uppnå 2.00 på högskoleprovet krävs normalt rätt på minst 150 av de 160 uppgifterna men det varierar något genom normeringen. Det är krävande att få alla rätt på ett högskoleprov. Mellan 1991 och 2018 har endast ett fåtal personer haft alla rätt på provet.

3.2 Högskoleprovets framväxt

Högskoleprovets historia har beskrivits närmare i ett antal utredningar sedan 1990-talet. Av den anledningen beskrivs här högskoleprovets framväxt endast översiktligt. För en längre beskrivning av högskoleprovet historik, se exempelvis Tillträdesutredningens betänkande *Tre vägar till den öppna högskolan* från 2004¹.

Högskoleprovet baserades när det introducerades 1977 på en förebild i form av det amerikanska SAT-provet (ursprungligen *Scolastic Aptitude Test*, numera *Scolastic Assessment Test*). Tanken vid införandet av högskoleprovet var att ge en andra chans till personer som fyllt 25 år och som hade minst 4 års arbetslivserfarenhet, men som inte hade tillräckliga betyg för att söka högre utbildning.

Under 1990-talet ändrades denna inriktning så att alla som ville kunde skriva högskoleprovet. Från att tidigare ha varit 10 000–15 000 skrivande per år ökade antalet skrivande och under åren 1992–1997 var det genomsnittliga antalet skrivande 144 000². Under 1997–2002 minskade antalet skrivande till ungefär hälften. Anledningen till detta var att årskullarna minskade och att kommunal vuxenutbildning (Komvux) ökade kraftigt. Mellan 2002–2005 ökade antalet skrivande åter något för att senare på nytt minska från 2005. De senaste åren har antalet som skriver varierat som redovisas i avsnitt 3.3.

Från att ha varit ett fåtal lärosäten som anordnade högskoleprovet under 1970- och 1980-talen, vidgades kretsen av provanordnande lärosäten för högskoleprovet under 1990-talet bland annat beroende på det kraftigt ökade antalet skrivande.

Hur antalet provanordnande lärosäten har kommit till är inte helt tydligt. Högskoleförordningen reglerar endast att de som använder provet i sitt urval ska genomföra provet, men inget särskilt uppdrag har getts till de enskilda lärosätena utan respektive provanordnande lärosäte synes självt ha beslutat om att anordna provet och har därefter fortsatt att göra så. Varje lärosäte har också utvecklat sin egen organisation och etablerat provorter enligt egen bedömning.

¹ SOU 2004:29 *Tre vägar till den öppna högskolan*.

² Högskoleverket statistik analys nummer: 2006/12

3.3 Högskoleprovet som urvalsgrund

Högskoleprovet är en obligatorisk urvalsgrund för universitet och högskolor med statlig huvudman vilket innebär att vid urval till en utbildning ska platserna fördelas med minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet, minst en tredjedel på betyg och högst en tredjedel på lokalt beslutade urvalsgrunder. Särskilda regler gäller för utbildningar som leder till en konstnärlig examen.

År 1975 beslutades att införa en urvalsgrupp med högskoleprovet som en urvalsgrund för de som fyllt 25 år och som hade minst fyra års arbetslivserfarenhet (25:4-gruppen). Urval i enlighet härmed användes första gången 1977.

I proposition 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola* behandlades frågan kring urval och 25:4-gruppen försvann då som obligatorisk urvalsgrupp. I samband med det infördes också en urvalsgrund där enbart högskoleprovresultat användes³. Högskoleprovet fick därmed en ställning parallellt med betyg som urvalsinstrument eftersom högskoleprov och betyg var de urvalsinstrument som bäst ansågs kunna förutse studieförmåga samtidigt som de ansågs vara både rättvisa och transparenta⁴. En anledning till denna förändring var att öka en alltmer avtagande direktövergång till högskolan från gymnasiet. Förändringen var inte helt okontroversiell. Många lärosäten ansåg att det var viktigt att kombinera högskoleprovresultatet med arbetslivserfarenhet. Regeringens slutsats blev att införa ytterligare en urvalsgrupp så att varje lärosäte kunde ta fram lokalt anpassade urvalsregler.

Ett lärosäte kan således ansöka om att vid urval frångå att minst en tredjedel av platserna ska fördelas baserat på högskoleprov. Ansökan görs till UHR. De senaste tre åren har fem sådana ansökningar inkommit, alla från Lunds universitet. Universitetet anger att anledningen till att de vill frångå reglerna, är att utbildningarna bland annat attraherar individer som inte har svenska som modersmål. Högskoleprovet är i ett sådant läge, enligt universitetet, inte ett bra urvalsinstrument. Ett beslut om avsteg gäller i sex terminer.

Högskoleprovet som urvalsgrund togs även upp av Tillträdesutredningen i betänkandet *Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning* (SOU 2017:20).

³ prop. 2004/05:162.

⁴ prop. 2004/05:162.

Utredningen föreslog en minskning av antagna i urvalsgruppen för högskoleprovresultat. Anledningen till förslaget var bedömningen att högskoleprovet inte var den andra chans som det ursprungligen var tänkt att vara, och att det fanns skillnader i prestationer på högskoleprovet som baserades på faktorer som kön och ålder. Tillträdesutredningens ansåg att högskoleprovet enbart var en reell andra chans för en begränsad grupp av skrivande⁵. Regeringen valde dock att inte ändra andelen för urval baserat på högskoleprov, utan hänvisade till att det fanns flexibilitet genom gruppen för lokalt beslutade antagningsgrunder som användes mycket litet⁶.

UHR fick 2016 i uppdrag att analysera konsekvenser av en mer flexibel användning av högskoleprovets två delar (de kvantitativa och verbala delarna) och hur det skulle påverka antagningen till olika utbildningar. UHR genomförde en analys av hur antagningen skulle påverkas av olika viktningar av de två delarna, bland annat vad gäller kön, ålder och betygsvärde. Simuleringar gjordes med fokus på de sex mest sökta utbildningarna vårterminen 2016; sjuksköterske-, socio- nom-, psykolog-, jurist-, förskolläraryr- och läkarutbildningar.

UHR går i sin analys igenom olika scenarion för att se vilka effekter det skulle kunna få på antagningen vid olika viktning. UHR:s slutsats är att antalet platser som finns att fördela i antagningen inte förändras av en ändring inom en specifik urvalsgrupp, utan det som ändras är vilka som antas. UHR konstaterade också att en stor del av de som söker inte påverkas av en viktning.

År 2018 fick UHR i uppdrag av regeringen⁷ att genomföra en försöksverksamhet med viktade högskoleprovresultat. Viktningen innebär att den ena provdelen tillmäts större vikt än den andra vid urvalet till ett begränsat antal utbildningar. Syftet med försöket är bland annat att se om viktningen kan öka högskoleprovets prognosförmåga för studieframgång. Tre universitet; Stockholms universitet, Göteborgs universitet och Mittuniversitetet deltar i försöket som pågår. I antagningen omfattas civilingenjörsutbildningarna och socionomutbildningarna. Göteborgs universitet deltar även med psykologprogrammet och Mittuniversitetet med sjuksköterskeutbildningen. Den som söker någon av dessa utbildningar till våren 2020 får sitt högskoleprovresultat viktat. UHR ska redovisa upp-

⁵ SOU 2017:20 Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning.

⁶ I proposition 2017/18:204 Fler vägar till kunskap.

⁷ UHR rapport DNR 1.1.1-2743-2013.

draget med viktade högskoleprovresultat till regeringen senast den 1 december 2023.

Syftet med högskoleprovet är som redovisats att det så rättvist som möjligt ska rangordna de sökande med avseende på förväntad studieframgång. UHR genomförde en analys 2013 kring lägsta gränsvärde för högskoleprovet för att se om ett sådant borde införas för att tydligare koppla högskoleprovresultatet till prestation i utbildningen. UHR konstaterar att eftersom regleringen i högskoleförordningen är skriven så att en tredjedel måste antas baserat på sitt högskoleprovresultat, så har det för vissa utbildningar resulterat i att samtliga sökande (och därmed ofta sökande med mycket låga resultat) i högskoleprovgruppen antas, trots att det finns konkurrens i betygsgruppen.

Förskollärarytbildningarna är exempel på utbildningar där låga högskoleprovresultat har räckt för att antas i högskoleprovgruppen, i vissa fall så lågt som 0.05 eller strax däröver. Jönköping University genomförde ett begränsat försök med lägsta gränsvärde under en period. I övrigt har inte resultaten från analysen tagits vidare.

4 Vem skriver högskoleprovet?

4.1 Antal anmälda, skrivande, ålder

Under 2018 och 2019 anmälde sig mellan 49 000 och 75 000 personer till respektive provtillfälle. Det är fler personer som anmäler sig till provet på våren än hösten och den största gruppen anmälda är de som fyller 18 eller 19 år under året proven ges.

Högskoleproven under hösten 2020 och våren 2021 genomfördes med vissa begränsningar till följd av covid-19-pandemin, vilket påverkade antalet anmälningar. För högskoleprovet våren 2020, som ställdes in sent, registrerades anmälningar.

Av de anmälda brukar cirka 10 procent falla bort och inte skriva provet vilket innebär att antalet skrivande är något lägre än antalet anmälda. Till högskoleprovet våren 2021 föll cirka 20 procent av de anmälda bort.

I tabell 4.1 redovisas antalet anmälningar per provtillfälle och lärosäte för perioden 2018 till våren 2021.

Tabell 4.1 Antal anmälda per högskoleprovstillfälle

Antal anmälda 2018–2021

Lärosäte	VT2018	HT2018	VT2019	HT2019	VT2020 ¹	HT2020 ²	VT2020 ³
Göteborgs universitet	8 617	5 734	7 652	6 078	7 833	3 037	6 721
Lunds universitet	9 303	5 913	8 116	6 109	8 202	3 100	7 090
Linköpings universitet	3 338	2 114	2 890	2 143	2 995	2 143	2 731
Stockholms universitet	21 557	14 990	19 641	15 984	20 415	8 000	17 826
Högskolan i Gävle	1 735	1 080	1 575	1 059	1 603	554	1 114

¹ Provet våren 2020 ställdes in 13 mars 2020, och anmälningsavgift betalades tillbaka.

² Första gången provet genomfördes med restriktioner (ålder).

³ Anmälda fördelades över två provtillfällen.

Lärosäte	VT2018	HT2018	VT2019	HT2019	VT2020 ¹	HT2020 ²	VT2020 ³
Uppsala universitet	3 469	2 320	3 140	2 456	3 342	1 178	2 952
Mälardalens högskola	3 403	2 049	2 861	2 135	3 216	1 200	2 413
Högskolan i Skövde	1 432	820	1 286	877	1 334	450	1 082
Högskolan i Halmstad	1 675	1 050	1 352	1 023	1 533	550	1 453
Mittuniversitetet	2 075	1 218	1 903	1 360	1 825	691	1 412
Luleå tekniska universitet	1 309	795	1 193	838	1 163	449	939
Örebro universitet	2 239	1 444	1 908	1 549	2 004	750	1 604
Högskolan i Dalarna	1 530	898	1 360	938	1 540	568	1 014
Högskolan Kristianstad	1 259	773	1 018	823	1 191	553	873
Jönköping University	2 565	1 690	2 225	1 525	2 063	800	1 748
Högskolan Väst	1 484	832	1 226	931	1 344	536	1 057
Linnéuniversitetet	2 481	1 396	2 283	1 611	2 324	850	1 877
Högskolan Borås	1 477	855	1 178	843	1 247	500	1 137
Blekinge Tekniska högskola	783	515	728	494	737	300	594
Umeå Universitet	2 274	1 480	1 996	1 367	1 935	700	1 778
Karlstad universitet	1 879	1 045	1 604	1 127	1 634	661	1 283
Totalt (exklusive utland)	75 884	49 011	67 136	51 270	69 480	26 615	58 698

Källa: UHR.

Av de som anmäler sig är de i åldern 18–19 år flest vilket framgår av följande tabell. 18-åringarna anmäler sig i första hand när högskoleprovet ges en höst och 19-åringarna när högskoleprovet ges en vår. Det hänger samman med att många anmäler sig när de går sista året på gymnasiet. Efter 18–19-åringarna är åldersspannet 20–24 år störst. Endast cirka 10 procent av de anmälda är 30 år eller äldre. För anmälningar hösten 2020 fanns en begränsning så att endast de som inte skrivit provet tidigare kunde anmäla sig och för våren 2021 infördes en åldersbegränsning vilket innebar en begränsning för anmälningar till de som fyllde 19 år under 2021 eller var äldre.

Tabell 4.2 Andel anmälda per ålderskategori 2018–2021

Andel anmälda av totala antalet anmälda

Åldersgrupp	HT18	VT19	HT19	VT20 ⁴	HT20	VT21
0–17	7,9 %	2,8 %	8,3 %	2,5 %	7,2 %	0
18	24,8 %	14,2 %	25,4 %	14,1 %	33,8 %	0
19	13,6 %	24,8 %	15,1 %	24,6 %	17,0 %	30,4 %
20–24	32,7 %	36,5 %	31,6 %	37,2 %	21,6 %	47,3 %
25–29	10,9 %	11,7 %	10,1 %	11,4 %	7,4 %	12,3 %
30–80	10,0 %	10,2 %	9,4 %	10,0 %	13,1 %	10,0 %

Källa: UHR.

4.2 Anpassade högskoleprov

Det finns möjlighet att genomföra högskoleprovet med anpassningar för individer med vissa funktionsvariationer. Det är till stor del upp till varje provanordnande lärosäte att närmare bestämma om anpassning av prov till individer med funktionsvariation. Det sker en samverkan mellan lärosäten och viss reglering finns från UHR i form av föreskrifter. De vanligaste anpassningarna är för personer med dyslexi respektive synskada. Anpassning för synskadade ger möjlighet att använda punktskrift/DAISY (format för inläsning). Antalet anpassade prov för synskadade varierar mellan åren och mellan lärosäten.

⁴ Provet våren 2020 ställdes in 13 mars 2020.

Tabell 4.3 Antal anpassade prov
Antal per år och anpassning

ÅR	DYS	SYN (grav och Svag)	Samtliga provtagare
2003	413		72 480
2004	489		77 736
2005	562	25	79 773
2006	562	28	71 561
2007	535	29	65 233
2008	578	22	65 490
2009	824	26	87 519
2010	1 052	29	102 597
2011	1 148	40	103 139
2012	1 389	46	102 243
2013	1 742	37	115 854
2014	2 148	37	137 132
2015	2 539	36	137 496
2016	2 844	50	132 212
2017	2 490	37	112 633
2018	2 444	39	103 322
2019	2 340	38	98 478
2020	463	7	23 623

Källa: UHR.

4.3 Provanordnare och provorter varierar

De provanordnande lärosätena genomför högskoleprovet på flera orter (provorter). Det är varje lärosäte som beslutar om på vilka orter provet ska ges. Anmälan från en individ att skriva högskoleprovet sker med angivande av provort. I nedanstående tabell över antal anmälda per provort redovisas hur det såg ut våren 2019. Det är generellt små variationer mellan åren i antalet anmälda per provort. En provort kan dock falla bort mellan provtillfällena om inte någon anmält sig till provorten. Till vårens högskoleprov 2019 anmälde sig totalt drygt 67 000 personer till att skriva högskoleprovet exklusive högskoleprovet utomlands. Provet anordnades på totalt 114 provorter i över 2 000 provlokaler. (Stockholm och Göteborg särredovisas inte: se kommentar nedan).

Tabell 4.4 Antal anmälda per provort
 Antal anmälda per provort våren 2019

Lärosäte	Provort	Antal anmälda
Göteborgs universitet	NA	7 652
Lunds universitet	Malmö	2953
	Lund	2 460
	Helsingborg	1 227
	Ängelholm	388
	Trelleborg	345
	Ystad	318
	Landskrona	223
	Eslöv	202
Linköpings universitet	Linköping	1 572
	Norrköping	973
	Motala	193
	Mjölby	152
Stockholms universitet	NA	19 641
Högskolan i Gävle	Gävle	747
	Hudiksvall	206
	Sandviken	181
	Bollnäs	165
	Söderhamn	157
	Edsbyn	61
	Ljusdal	58
Uppsala universitet	Uppsala	2 417
	Enköping	354
	Visby	261
	Gimo	57
	Tierp	51
Mälardalens högskola	Västerås	1 317
	Eskilstuna	738
	Nyköping	416
	Katrineholm	216
	Köping	174
Högskolan i Skövde	Skövde	608
	Lidköping	285
	Mariestad	152
	Falköping	139
	Skara	102
Högskolan i Halmstad	Halmstad	699

Lärosäte	Provort	Antal anmälda
	Varberg	331
	Falkenberg	229
	Laholm	93
Mittuniversitetet	Sundsvall	625
	Östersund	521
	Örnsköldsvik	392
	Härnösand	127
	Sollefteå	70
	Kramfors	69
	Sveg	39
	Ånge	36
	Strömsund	24
Luleå tekniska universitet	Luleå	516
	Piteå	166
	Kiruna	146
	Boden	103
	Gällivare/Malmberget	54
	Haparanda	52
	Kalix	50
	Arvidsjaur	37
	Övertorneå	26
	Älvsbyn	25
	Jokkmokk	18
Örebro universitet	Örebro	1 308
	Hallsberg	231
	Karlskoga	187
	Lindesberg	160
	Hällefors	22
Högskolan i Dalarna	Falun	394
	Borlänge	335
	Mora	148
	Ludvika	141
	Avesta	137
	Leksand	86
	Malung	68
	Hedemora	51
Högskolan i Kristianstad	Kristianstad	676
	Hässleholm	281
	Simrishamn	61
Jönköping University	Jönköping	1 226

Lärosäte	Provort	Antal anmälda
	Värnamo	243
	Gislaved	210
	Vetlanda	166
	Nässjö	156
	Tranås	127
	Eksjö	97
Högskolan Väst	Trollhättan	484
	Uddevalla	398
	Vänersborg	153
	Lysekil	86
	Strömstad	56
	Tanumshede	49
Linneuniversitetet	Växjö	873
	Kalmar	655
	Ljungby	215
	Oskarshamn	163
	Västervik	140
	Älmhult	96
	Nybro	74
	Vimmerby	67
Högskolan i Borås	Borås	821
	Skene	139
	Ulricehamn	75
	Fristad	58
	Tranemo	51
	Bollebygd	34
Blekinge Tekniska Högskola	Karlskrona	420
	Karlshamn	308
Umeå Universitet	Umeå	1 489
	Skellefteå	386
	Lycksele	60
	Vilhelmina	32
	Norsjö	15
	Storuman	14
Karlstad universitet	Karlstad	1 045
	Arvika	180
	Kristinehamn	145
	Torsby	119
	Åmål	115

Källa: UHR.

Den absolut största provanordnaren var Stockholms universitet med 19 641 anmälda. Den minsta provanordnaren var Blekinge Tekniska högskola med 727 anmälda. De som anmäler sig till att skriva i Stockholm och Göteborg fördelas på olika provorter/provlokaler baserat på deras postnummer vilket innebär att de inte kan välja provort på samma sätt som för andra provanordnare. Det finns av den anledningen ingen uppdelning av anmälda per provort för Stockholms och Göteborgs universitet i tabellen.

Den provanordnare som hade flest provorter under våren 2019 var Luleå tekniska universitet med elva provorter. Det är mycket stor spridning mellan provorter i antalet anmälda. Flest anmälda hade provorten Malmö med provanordnare Lunds universitet med 2 959 anmälda och minst antal anmälda hade provorten Storuman med provanordnare Umeå universitet, med 14 anmälda. 37 provorter av 114 (ej inkluderat Stockholm och Göteborg) hade mindre än 100 anmälda och av dessa hade 15 provorter 50 eller färre anmälda.

4.4 Högskoleprovet utomlands

Högskoleprovet anordnas traditionellt på ett antal orter utomlands. UHR beslutar om provorter utomlands och genomför provet på dessa orter. Eftersom genomförandet av högskoleprovet under provdagen innefattar myndighetsutövning är det nödvändigt att myndighetsdeltagande säkerställs. Detta sker normalt för proven utomlands genom att UHR sänder ut huvudansvarig provhandläggare till den aktuella provorten. I vissa fall har UHR kunnat komma överens med en annan myndighet som har närvaro på orten vilket då inneburit att personal från den myndigheten kunnat vara huvudansvarig provhandläggare. Ett exempel på det är Nairobi i Kenya, där kriminalvården svarat för huvudansvarig provhandläggare. För Mariehamn har fram till 2015 Stockholms universitet genomfört provet.

Sedan 2017 och fram till covid-19-pandemin har högskoleprovet genomförts på detta sätt utomlands men det är stor spridning i antalet anmälda till varje provort där Mariehamn och London är störst. Det är betydligt fler skrivande på våren än hösten.

Tabell 4.5 Provorter och anmälda

Antal anmälda till varje prov utomlands sedan 2016

Provort	HT2016	VT2017	HT2017	VT2018	HT2018	VT2019	HT2019
Mariehamn, Åland	164	235	165	226	147	199	159
London, Storbritannien	114	152	67	121	59	100	52
Fuengirola, Spanien	22	33	18	42	18		
Madrid, Spanien	24	50	10	38	6	47	13
Bryssel, Belgien	19	32	18	39		57	32
Aix en Provence, Frankrike	5						
Paris, Frankrike		54					
Nairobi, Kenya		46	26	45	43	52	30
Totalt	348	602	304	511	273	455	286

Källa: UHR.

4.5 Urval i praktiken

Vid varje lärosäte finns en antagningsordning som enligt 6 kap. 3 § högskoleförordningen beslutas av högskolestyrelsen. I antagningsordningen beskrivs de föreskrifter som högskolan tillämpar i fråga om ansökan, behörighet, urval och antagning och om hur beslut fattas och kan överklagas.

Vid genomgång av antagningsordningar för ett antal lärosäten framgår att lärosätena har olika upplägg även om alla de statliga lärosätena följer regleringen i högskoleförordningen.

Av UHR:s antagningsstatistik framgår det också tydligt att lärosäten generellt vid urval antar 2/3 på betyg och 1/3 på högskoleprov⁵ och den bilden bekräftas av UKÄ som 2020 fick i uppdrag att kartlägga förekomsten av lokalt anpassade antagningsgrunder. I den rapport som publicerades 2021⁶ konstaterades att lärosätena använder lokalt beslutade urvalsgrunder i begränsad omfattning. Av 1 706

⁵ UHR antagningsstatistik.

⁶ UKÄ Kartläggning och analys av lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder, diarienummer 111-42-20.

programutbildningar på grundnivå⁷ användes lokala antagningsgrunder på enbart 128 av dessa spritt över 28 lärosäten (exklusive konstnärliga högskolor). I de fall lokalt anpassade urvalsgrunder nyttjas, används ofta prov för att göra urval. Lärosätena uppger att det är för att testa vissa specifika kunskaper. Rapporten konstaterar också att personer som antas genom lokalt beslutade urvalsgrunder har högre sannolikhet att ta examen jämfört med de som antas i andra urvalsgrupper.

De enskilda utbildningsanordnarna behöver inte följa högskoleförordningens regler om urval men använder ändå oftast högskoleprovet i sitt urval. Chalmers exempelvis antar till många av sina program med fördelning 75 procent på betyg och 25 procent på högskoleprov.

4.6 Användningen av högskoleprovsresultatet

Antagningssystemet till högskolan är komplext vilket gör att det är svårt att göra analyser av hur systemet för urval slår på individnivå vid antagning till en utbildning. Om en individ har både ett gymnasiebetyg och högskoleprovsresultat (vilket flertalet i högskoleprovsgruppen har) så kan individen potentiellt antas i båda urvalsgrupperna och om hen har tillräckliga resultat i båda, är det slumpmässigt i vilken man antas. Det är komplicerat att avgöra om en person som antas i en urvalsgrupp också skulle ha antagits i en annan grupp. UHR har analyserat hur avgörande resultatet från högskoleprovet varit för fortsatta studier under åren 2015–2019. Under vårterminen 2019 (VT2019) antogs 70 187 personer till högre utbildning. 24 567 (35 %) av dessa antogs på sitt högskoleprovsresultat. Majoriteten av de antagna totalt sett är kvinnor, över 65 procent och i betygsgruppen utgör kvinnor över 70 procent av de som antas medan de i högskoleprovsgruppen (HP-gruppen) utgör strax över 55 procent av det totala antalet antagna⁸.

Analysen visar också att direktövergången till högre utbildning efter genomfört högskoleprov minskar mellan 2015 och 2019. Den åldersgrupp som har högst andel övergång till högskolan direkt efter genomfört högskoleprov är 21-åringarna där nästan 76 procent som

⁷ En programutbildning på grundnivå vänder sig till nybörjare och omfattar minst 120 högskolepoäng.

⁸ UHR rapport, diarienummer 1.1.1-00633-2019.

genomförde provet våren 2019 sökte till högskolan ht 2019⁹. Bland de som skriver provet för första gången minskade direktövergången till högre utbildning efter genomfört högskoleprov. UHR kan inte redogöra för anledningen till att den minskar. När UHR utökade uppföljningstiden och tittade på övergången efter genomfört högskoleprov inom en treårsperiod visade det sig att det är 18-åringarna och de som är 45 år eller äldre som hade mindre benägenhet att söka till högskolan inom en treårsperiod. 90 procent av alla skrivande har dock sökt till högre utbildning inom fyra år från högskoleprovstillfället.

UHR har i en analys av resultaten under åren 2017–2019 gjort en mer djuplodande analys av antagningen till juristprogrammen på sju lärosäten. Det konstateras att till juristutbildningen vid Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Örebro universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet skulle 80–85 procent av de som antogs i HP-gruppen, inte ha antagits på sina betyg. Vid Karlstads universitet och Lunds universitet skulle en så stor andel som 90 procent av de antagna i HP-gruppen inte ha antagits i betygsgruppen. Majoriteten som antas i högskoleprovgruppen är män medan bland de som antas på sitt gymnasiebetyg är majoriteten kvinnor. Enligt UHR:s analys framgår det således att den grupp som mest drar fördel av högskoleprovet i detta exempel är män.

UHR har gjort en motsvarande analys av sökande till läkarprogrammen. Två tredjedelar av de sökandet till de sju läkarprogrammen var kvinnor. Även i detta fall påverkar antagningen inom HP-gruppen män positivt och fler män antas än om enbart betygsurval hade använts. Läkarprogrammet skiljer sig något åt från antagningen till juristprogrammet, på så sätt att lärosätena i många av dessa fall använder sig av möjligheten att anta på andra meriter än högskoleprov och betyg, men för att komma vidare i den processen krävs ofta ett högskoleprovresultat.

⁹ Rapport 2020:4 UHR.

5 Högskoleprovets genomförande före covid-19-pandemin

5.1 Reglering av genomförandet av högskoleprovet

5.1.1 Högskoleprovets reglering i högskoleförordningen

Högskoleförordningens bestämmelser är tillämpliga på universitet och högskolor med staten som huvudman.

Högskoleprovet regleras i 7 kap. högskoleförordningen (1993:100).¹ Sedan den 1 januari 2007² har det i 20 § reglerats att det ska finnas ett gemensamt högskoleprov för alla högskolor i Sverige.

Utöver att det ska finnas ett gemensamt högskoleprov för alla högskolor i Sverige regleras även bland annat att det är Universitets- och högskolerådet (UHR) som ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet. Även anmälningsavgiften och giltighetstiden för provresultatet regleras i högskoleförordningen. Sedan december 2014³ finns ett bemyndigande i 22 § för UHR att meddela ytterligare föreskrifter om högskoleprovet.

Av 20 § framgår vidare att högskolor som ska använda provet som urvalsgrund ska genomföra provet.

I augusti 2016 trädde en ny regel i kraft i syfte att motverka fusk vid högskoleprovet.⁴ UHR fick då utökade befogenheter att stävja fusk. Med stöd av den regeln kan UHR fatta beslut om avstängning under en period av två år för den som använder otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprovet. Avstängningen gäller då från och med tidpunkten för försöket. Ändringen tillämpades första gången då högskoleprovet genomfördes hösten 2016.

¹ 7 kap. 20–22 §§ högskoleförordningen.

² Förordning 2006:1053.

³ Förordning 2013:1012.

⁴ Förordning 2016:846.

I juli 2018 beslutades att införa en åldersbegränsning i högskoleförordningen.⁵ Ålderbegränsningen innebär att den som vill delta i högskoleprovet ska ha fyllt eller fylla 18 år det kalenderår då provet genomförs med undantag för den som börjar gymnasieskolan tidigare än det kalenderår då han eller hon fyller 16 år, som får delta i högskoleprovet första gången våren då han eller hon går i årskurs 2. Denna reglering ska träda i kraft den 1 januari 2022 och tillämpas första gången vid prov som genomförs våren 2022.

Ytterligare ändringar i förordningen har beslutats i samband med covid-19-pandemin (se avsnitt 6).

5.1.2 UHR:s föreskrifter

Som redovisats får UHR, enligt 7 kap. 22 § högskoleförordningen, meddela ytterligare föreskrifter om högskoleprovet.

Av UHR:s föreskrifter⁶ framgår vad som gäller för den som skriver högskoleprovet samt vad som gäller för provanordnarna. Innan UHR 2014 gavs ett bemyndigande att meddela föreskrifter⁷ hade det inte funnits några närmare föreskrifter för högskoleprovets genomförande.

Föreskrifterna ligger till grund för provanordnarens genomförande av provet och för godkänt/underkänt provpass eller provresultat för provdeltagare efter beslut från UHR. Föreskrifterna innehåller bland annat bestämmelser om innehåll i provet, tids- och produktionsplan, anpassning av provet, sekretess, hantering och förvaring av provet, ersättningsprov och omprov, hur datum för provet fastställs, hur anmälan ska ske, provledare och utbildning av provledare. Vidare finns i föreskrifterna bestämmelser om vilka hjälpmedel som är tillåtna, placering av ytterkläder, mobiler och väskor, vilka krav som gäller för identitetskontroll, konsekvenser av störande uppträdande, sen ankomst samt hur misstanke om fusk ska hanteras. Till föreskrifterna finns en bilaga med en mer detaljerad instruktion för provets genomförande⁸.

⁵ Förordning 2018:1503.

⁶ UHRFS 2015:3 (Bilaga 1 ändrades genom UHRFS 2019:9).

⁷ Genom förordning 2014:1012.

⁸ UHRFS 2015:3 (Bilaga 1 ändrades genom UHRFS 2019:9).

5.1.3 Gemensamt framtagna stöddokument

Utöver UHR:s föreskrifter har de provaanordnade lärosätena i samverkan tagit fram ett stöddokument, den s.k. HP-guiden. Det finns inte krav att följa denna utan den har karaktär av en rekommendation. I HP-guiden behandlas en mängd frågor av mer praktisk karaktär som varje provanordnande lärosäte kan ta del av och använda sig av.

5.2 Genomförandet av högskoleprovet

Högskoleprovet genomförs under samma dag och vid samma tidpunkt på ett stort antal orter i Sverige och i ett mycket stort antal provlokaler. Det genomförs också på några platser utomlands. Det är en stor och logistiskt krävande uppgift framför allt för provanordnande lärosäten, men även för UHR.

Före covid-19-pandemin genomfördes traditionellt två högskoleprov per år, ett på våren och ett på hösten. Med stöd av UHR:s föreskrifter beslutar UHR om datum för högskoleprovet efter samråd med lärosätena. Fram till covid-19-pandemin gällde som redovisats att lärosäten skulle genomföra högskoleprovet och det har totalt varit 21 lärosäten som har gjort så. Utomlands har högskoleprovet anordnats på sex till åtta orter. Några lärosäten som inte själva genomfört provet har överenskommelser med andra lärosäten om arbetsfördelning när det till exempel gäller lokaler eller fördelning av kostnader. Utredningen har kännedom om tre sådana fall av samverkan mellan lärosäten. Lunds universitet har en överenskommelse med Malmö universitet, Uppsala universitet har en överenskommelse med Sveriges Lantbruksuniversitet och Stockholms universitet har en överenskommelse med flera lärosäten i Stockholmsregionen. Dessa överenskommelser skiljer sig dock åt. I överenskommelsen som Stockholms universitet har, delar alla inblandade på eventuellt underskott. Samarbetet har formerats av lärosätena själva genom en överenskommelse mellan lärosätenas rektorer 2002. Enligt lärosätena som ingår i samarbetet upplevs samverkan fungera väl.

I överenskommelsen mellan Lunds universitet och Malmö universitet ingår endast tillgängliggörande av lokaler.

Regleringen i högskoleförordningen skiljer mellan att ta fram ett högskoleprov och att meddela resultat, respektive att genomföra

provet. För att tydliggöra vad som ingår har utredningen delat upp högskoleprovets olika arbetsuppgifter i fyra delprocesser. Dessa delprocesser bygger på en processkartläggning som gjorts av Lunds universitet i samråd med andra provanordnande lärosäten. Utredningen har också diskuterat den med lärosätenas referensgrupp med UHR. De huvudsakliga delprocesser som identifierats beskrivs i nedanstående tabell.

Tabell 5.1 Identifierade delprocesser

Delprocesser i genomförandet av ett högskoleprov

Delprocess	Beskrivning av delprocess
Provkonstruktionsprocessen	Konstruktion av högskoleprov
Förberedelseprocessen	Förberedelsearbete före ett högskoleprovstillfälle
Provdagsprocessen	Genomförande av högskoleprovstillfälle i anslutning till provdagen
Avslutsprocessen	Avslutsarbete efter genomförandet av ett högskoleprovstillfälle

5.2.1 Provkonstruktionsprocessen

Den första delprocessen är konstruktion av högskoleprov (provkonstruktionsprocessen) och är UHR:s ansvar. UHR har uppdragit att konstruera provet till Umeå universitet vad gäller huvuddelen av provet och Göteborgs universitet vad gäller den engelska verbala delen. Provkonstruktionen följer en årscykel som inte är beroende av provdatum på samma sätt som de andra delprocesserna.

Konstruktionen av provuppgifter innebär att frågor konstrueras, testas och följs upp kontinuerligt. Därefter sparas de i en databas med ett antal frågor inom samma kategori för att det ska finnas en framförhållning i konstruktionen som i sin tur gör att prov för ett särskilt provtillfälle kan sammanställas med relativt kort varsel. Det finns däremot en begränsning i hur många gånger det kan göras under en begränsad tid utan att utarma databasen med frågor. Processen påverkas därmed endast av om fler prov än de planerade behöver produceras vilket kan ske exempelvis om ett prov måste kasseras p.g.a. misstänkt otillåten spridning innan provdagen. Delmoment i provkonstruktionsprocessen beskrivs nedan.

Tabell 5.2 Provkonstruktionsprocessen

Moment i provkonstruktionsprocessen

Fas	Beskrivning
Planering och uppgiftskonstruktion	Val av stimulusmaterial (texter, figurer), för uppgiftskonstruktion, ev. redigering av uppgifterna. Lokal granskning av uppgifterna, Granskningen sker erfarenhetsmässigt av en bedömargrupp. Ytterligare revidering och sammansättning av utprovningshäften.
Tryck och utprovning av uppgifter	Tryck av utprovningshäften, kontroll av blåkopior, eventuell korrekturändring. Utprovning (med reguljära prov), uppgiftsanalys.
Urval av provuppgifter för ett provtillfälle	Urval av uppgifter till det reguljära provet. Nationell granskning (expertkompetens) av uppgifterna och vid behov revidering av uppgifterna.
Sammansättning av prov inför ett provtillfälle	Ny nationell granskning genomförs. Eventuell revidering och sista koll av provets totala sammansättning (till exempel kontroll att det inte finns överlappning mellan olika delprov). Anpassning till gruppen gravt synskadade. Inläsning i DAISY-format För det anpassade provet i punktskrift upphandlas extern pedagogisk anpassning och tryck.
Tryck av prov	Provet trycks

UHR skriver överenskommelser med Umeå universitet och Göteborgs universitet om provkonstruktion. Det som ingår i överenskommelserna är omfattning av uppdraget, innehåll och finansiering samt även regleringar av de förvaltningsrättsliga och immaterialrättsliga frågor som kan uppkomma i samband med uppdraget.

Enligt överenskommelserna ska provet uppfylla ett antal kvalitetskrav. Dessa kvalitetskrav har som utgångspunkt att provet ska kunna rangordna skrivande utifrån förväntad studief framgång. Det ska också vara i linje med mål och innehåll i den högre utbildningen samt vara relevant. Provet ska vara lätt att rätta och ska inte kunna förbättras genom mekanisk inläring. Inga grupper får heller missgynnas av provet.

Att framställa ett prov av den betydelse som högskoleprovet har, innebär ett omfattande arbete. Det tar upp till två år att framställa ett prov, från första förslaget till uppgifter, fram till ett färdigt prov.

5.2.2 Förberedelseprocessen

När datum för provtillfälle beslutas av UHR startar de tre delprocesserna som involverar själva genomförandet av ett högskoleprov. Den första delprocessen är förberedelseprocessen. De olika delmomenten samt vem som genomför dem i förberedelseprocessen beskrivs nedan.

Tabell 5.3 Förberedelseprocessen

Moment i förberedelseprocessen

Moment	Beskrivning	Ansvar före covid-19-pandemin
Öppna anmälan	Anmälan öppnas i systemet för anmälan (HP-Admin)	UHR
Anmälan prov	Skrivande anmäler sig och betalar in avgift samt anger eventuella särskilda behov	Skrivande
Granska intyg för anpassning av prov	Granskning och godkännande av särskilda behov	Lärosäten
Anpassning för provdeltagare med skyddat ID	Hantering av provdeltagare med skyddat ID vilket sker delvis utanför HP-Admin	Lärosäten
Placering av provdeltagare	Baserat på val av provort eller postnummer placeras anmäld i provlokal och provort samt eventuellt behov av särskild anpassning	Lärosäten
Sammanställa kallelse	Sammanställning av kallelse till prov inför utskick	Lärosäten
Kalla studenter	Provdeltagare får information om praktiska detaljer och provlokal.	UHR
Beställa prov	En beställning till UHR med antal prov	Lärosäten
Trycka och skicka ut prov	Senast tio veckor innan provdagen får tryckeriet en preliminär uppgift om den totala upplaga som ska tryckas. Det exakta antalet som ska tryckas vet UHR först cirka fyra veckor innan provdagen. UHR gör beställningen. Provet skickas från provkonstruktör till tryckeriet.	UHR
Preliminärbokning av provlokaler	Inventering av lokaler	Lärosäten
Boka provlokal	Hänsyn till särskilda behov. Slutlig inventering av lokaler	Lärosäten
Beställa hjälpmedel	Anpassningar för gravt synskadade	Lärosäten
Rekrytera personal	Annonsering eller utskick till intresserade	Lärosäten

Moment	Beskrivning	Ansvar före covid-19-pandemin
Placera personal	Personal placeras i provort/provlokal	Lärosäten
Planeringsbesked skickas ut	Planeringsbesked med information skickas ut	Lärosäten
Hantera återbud och kalla reserver	Hantering av återbud från personal	Lärosäten
Utbilda personal	Instruktioner och handledning finns i den gemensamt framtagna HP-guiden. Lärosätena tar fram utbildningsmaterial	Lärosäten

Det är många av momenten i förberedelseprocessen som innebär utmaningar. Några av dessa beskrivs nedan.

Rekrytering av personal

Det är upp till provanordnande lärosäte att rekrytera personal vilket till stor del utförs i förberedelseprocessen. Baserat på antalet anmälda och deras fördelning på provorter, tar lärosätena tar fram personalbehov, listor på tjänstgörande personal och reservlistor för det fall att personal faller ifrån till följd av exempelvis sjukdom. Anställningsformerna varierar liksom ansvarsfördelningen mellan olika personalkategorier. Ibland använder sig ett lärosäte av fast anställd personal på lärosätet. Att rekrytera lämpliga personer och utbilda tillräckligt många för att också kunna täcka bortfall är krävande. Rekryteringen behöver göras per provort vilket på vissa orter är mycket svårt.

Provanordnande lärosäten ansvarar även för utbildning av rekryterad personal. Utbildningen skiljer sig åt mellan lärosäten och mellan olika personalkategorier (provledare, korridorvakt, materialsamordnare med flera). Det finns ingen enhetlig bild av hur man utbildar personal även om det finns ett utbildningsmaterial som tagits fram gemensamt mellan lärosätena. Av UHR:s föreskrifter⁹ framgår att det är upp till högskolan att säkerställa att personal har utbildning. Det framgår inte vad denna utbildning ska innehålla eller hur den ska genomföras.

⁹ 20 § UHRFS 2015:3.

Anskaffande av lokaler

När det gäller lokaler handlar det dels om att kunna få fram tillräckligt många ändamålsenliga lokaler, dels om kostnader för lokalerna. De provanordnande lärosäten ansvarar för att boka upp lokaler på varje provort vilket baseras på antalet anmälda. Eftersom ett lärosäte inte i förväg vet hur många skrivande det blir totalt och hur de fördelas mellan de olika provorterna, görs ofta en viss överbokning, särskilt i de regioner där lokaler kan vara svårt att boka med kort varsel.

Enligt lärosätenas redovisning varierar kostnaderna för lokaler kraftigt, vilket delvis kan bero på att vissa lärosäten redovisar kostnaden för lokaler på en annan kostnadspost än högskoleprovet, exempelvis när ett lärosäte använder egna lokaler. Skillnaderna kan också bero på de stora variationerna i lokalhyror mellan exempelvis storstad och mindre samhällen.

Anpassade högskoleprov

Högskoleprovet anpassas för personer med olika funktionsvariationer och det är upp till provanordnande lärosäte att avgöra vem som kvalificerar för en anpassning, vilket görs i samband med anmälan. Lärosätet gör bedömningen om en person uppfyller kraven för anpassning så som de anges i UHR:s föreskrifter¹⁰. Lärosätet avgör om det generellt finns möjlighet till anpassning av provgenomförandet (särskilda lokaler, höj- och sänkbart bord med mera). Det regleras inte i föreskrifterna.

Gruppen gravt synskadade kan välja att göra provet på tre olika sätt. De kan antingen göra provet i punktskrift, DAISY eller att använda sig av både punktskrift och DAISY i kombination. DAISY är ett format för inläsning som har utvecklats speciellt för synskadade. Det består förutom den intalade rösten av taggar så att man lätt kan hitta kapitelrubriker och liknande. Gruppen med dokumenterade läskrivsvårigheter (Dyslexi) kan få genomföra provet med förlängd tid.

Antalet som begär att få ett anpassat prov är relativt litet om man jämför med det totala antalet anmälda, men gruppen med anpassningar till följd av dyslexi har ökat kraftigt. Enligt en rapport som

¹⁰ 4–7 §§ UHRFS 2015:3.

SUHF sammanställde 2015¹¹ framkom att många provanordnande lärosäten inte hade möjlighet att göra de anpassningar som ansågs behövas och att ett av de stora problemen var avsaknaden av ett gemensamt regelverk kring hur funktionsvariationer bör hanteras. Hantering av olika anpassningar av provet medför i ett fåtal fall högre kostnader för provanordnare. UHR svarar för kostnaden för utveckling och framtagning av de anpassade proven medan provanordnarna svarar för kostnader för anpassningar i samband med genomförande av provet.

5.2.3 Provdagsprocessen

Efter förberedelseprocessen startar *provdagsprocessen*. Det är den delprocess som innefattar delmoment under och i direkt anslutning till själva provdagen, det vill säga den dag då anmälda skriver högskoleprovet. I nedanstående tabell beskrivs de olika delmomenten i provdagsprocessen.

Tabell 5.4 Provdagsprocessen

Moment i provdagsprocessen

Moment	Beskrivning	Ansvar före covid-19-pandemin
Hantera material	Utdelning av material till varje provlokal	Lärosäte
Administrera provtillfället	Support till huvudprovledare Administrera provtillfället (ID-kontroll, vakt av provpass)	Lärosäten
Hantera svar	Insamling av provsvar och kontroll	Lärosäten
Distribution av häften till makulering och rättning	Kontroll och sortering av material och svar för rättning. Hantering av material för makulering och destruktion	Lärosäten
Hantera närvarolistor	Samla in närvarolistor	Lärosäten
Hantera anmärkningar	Samla in anmärkningar	Lärosäten

¹¹ SUHF rapport.

Myndighetsutövning under provdagen

Enligt UHR:s föreskrifter¹² ska det finnas en huvudansvarig provhandläggare vid varje provort. Den huvudansvarige provhandläggaren är också kontaktperson mot UHR. Det är den huvudansvariga provhandläggaren som är beslutsfattare vid varje provort. Vissa av de beslut som fattas av den huvudansvarige provhandläggaren innebär myndighetsutövning och fattas med stöd i förvaltningslagen. Det innebär ett krav att den huvudansvarige provhandläggaren är statligt anställd. I de fall högskoleprovet genomförs vid ett lärosäte som är en enskild utbildningsanordnare är därför den huvudansvarige provhandläggaren antingen anställd av UHR eller av ett statligt lärosäte.

5.2.4 Avslutsprocessen

Efter provdagen startar *avslutsprocessen*. I nedanstående tabell beskrivs de olika delmomenten efter provdagen.

Tabell 5.5 Avslutsprocessen

Moment i avslutsprocessen

Moment	Beskrivning	Ansvar före covid-19-pandemin
Skanna in svarshäften	Skanning av svarshäften Provanordnaren ska senast nästkommande vardag skicka provdeltagarnas svarshäften till Umeå universitet. Normalt har provanordnaren tre dagar på sig att samla ihop och skicka tillbaka utprovingsmaterialet.	Umeå universitet (UmU)
Administrera provledare	Framtagning av underlag och utbetalning av arvoden till samtliga personalkategorier.	Lärosäten
Hantera anmärkningar	De anmärkningar som finns från provdagen utreds av provhandläggare. Åtgärdslistor skickas sedan till UHR Senast tio dagar efter provet ska eventuella anmärkningar och åtgärdslistor vara färdigställda och (av praktiska skäl) skickas till Umeå universitet (TUV). UHR beslutar om provpasset får ingå i resultatet eller inte. UHR:s beslut meddelas provdeltagaren.	Lärosäten/UHR

¹² 18 § UHRFS 2015:3

Moment	Beskrivning	Ansvar före covid-19-pandemin
Skicka in närvarolistor	Senast fem dagar efter provdagen ska deltagarförteckningarna ("närvarolistorna") skickas till Umeå universitet. Listorna behövs för att säkerställa att det är rätt personer som får sina resultat.	Lärosäten
Rätta svar	På uppdrag av UHR	Umeå universitet
Föra in svar i NyA-systemet	På uppdrag av UHR.	Umeå universitet
Normering av resultat	På uppdrag av UHR	Umeå universitet
Besluta resultat	Reglerat i Högskoleförordningen	UHR
Meddela resultat	På uppdrag av UHR. Resultatdata införs, så att det kan hämtas via hogskoleprov.nu	Umeå universitet

Hantering av anmärkningar vid genomförande av provet

Provanordnande lärosäten hanterar inledningsvis de anmärkningar som finns från provdagen avseende till exempel avvikelser för någon skrivande från gällande regler. Det görs av ansvarig provledare i varje lokal där provet skrivs. Den huvudansvarige provhandläggaren vid respektive högskola ansvarar därefter för att en utredning genomförs och att ett skriftligt underlag om det inträffade lämnas till UHR (via Umeå universitet). De grundläggande bedömningarna ska således inledningsvis göras av provledarna och därefter hanteras av respektive lärosäte. Enligt UHR:s föreskrifter beträffande högskoleprovets genomförande får provdeltagare som inte följer ordningsbestämmelserna i föreskrifterna eller provledarens anvisningar inget resultat på provpasset. Detta sker, enligt föreskrifterna, efter beslut av provanordnande lärosäte eller UHR för de fall högskoleprovet genomförs av UHR.¹³ Om det föreligger misstanke om brott vid genomförandet av provet ska högskolan, eller UHR i det fall UHR genomför provet, göra en polisanmälan. Om brottsmisstankar uppstår först i samband med rättning av provet ska UHR göra en polisanmälan.¹⁴

¹³ 40 § UHRFS 2015:3.

¹⁴ 41 § UHRFS 2015:3.

Provanordnande lärosäten använder sig normalt inte av juridisk kompetens vid bedömning av till exempel fuskmisstanke. I en förfrågan till provanordnarens lärosätetsjurister framgår att de normalt inte är involverade i bedömningar i anslutning till genomförande av högskoleprovet.

5.3 Högskoleprovets ekonomi

Högskoleprovets anmälningsavgift används för att täcka kostnader som ett genomförande av ett högskoleprov innebär. Avgiften betalas i samband med anmälan och sedan 2014 är den 450 kronor per anmälan. Anmälningsavgiftens storlek står inskriven i högskoleförordningen. Intäkterna från avgiften hanteras i regleringsbrev och delas upp mellan UHR och provanordnande lärosäten där 180 kronor per anmäld tilldelas UHR och 270 kronor per anmäld tilldelas det provanordnande lärosätet. Avgiften har höjts vid några tillfällen genom åren men täcker i dagsläget inte de redovisade kostnader som lärosäten och UHR har för genomförande av högskoleprovet.

Tabell 5.6 Intäkter och kostnader för högskoleprovet

Intäkter och kostnader 2015–2020 exklusive utland
(miljoner kronor)

År	Total Intäkt	Total Kostnad
2015	69,6	69,8
2017	59,1	72,6
2019	53,8	83,2

Källa: UHR rapport 2020:4 Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019.

Intäkterna som är helt beroende på antalet anmälningar, har varierat genom åren och har de senaste åren minskat. År 2015 uppgick intäkterna till 70 miljoner kronor. År 2017 minskade de till 60 miljoner kronor och 2019 minskade det ytterligare till 54 miljoner kronor.

Kostnaderna minskar inte i samma omfattning som intäkterna utan har sedan 2015 legat på ungefär 70–80 miljoner kronor per år och har snarast ökat. En anledning till detta har bland annat varit att kostnaderna mot fusk ökat men också för att andra kostnader är fasta kostnader som inte direkt påverkas av antalet skrivande. Det gäller särskilt kostnaden för provkonstruktion men också vissa

lokal- och personalkostnader som är fasta till en viss nivå, eftersom lärosätena planerar för ett visst antal skrivande som sedan kan bli betydligt färre än vad som planerats.

5.3.1 Intäkter och kostnader för lärosätena

De senaste åren har kostnaderna legat ganska konstant på 40–50 miljoner kronor per år för lärosäten oavsett antalet anmälda medan intäkterna har minskat.

Tabell 5.7 Intäkter och kostnader för lärosäten

Intäkter och kostnader 2015–2019 (miljoner kronor) samt andel av kostnader (procent av totala kostnader avrundat)

År	Total intäkt	Total kostnad	Personal	Lokaler	OH	Övriga kostnader
2015	41,9	45,1	62%	19%	10%	8%
2017	35,7	46,4	66%	16%	8%	10%
2019	32	52,8	68%	15%	7%	9%

Källa: UHR rapport 2020:4 Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019.

Kostnader för personal

Personalkostnadernas andel har sedan 2015 legat på runt 2/3 av totala kostnader för lärosätena. 2015 var andelen personalkostnader i genomsnitt 63 procent av totala kostnader för lärosäten, 2019 var den 68 procent. I belopp har kostnaden ökat något och anledningen till detta kan kopplas till de åtgärder lärosätena infört för att förhindra fusk.

Kostnader för lokaler

Lokalkostnaderna varierar mellan lärosätena där vissa inte har eller inte tar upp kostnad för lokaler medan andra betalar full lokalkostnad. Lokalkostnaderna är det som lärosätena själva ser som mest möjligt att justera för att komma i balans. Ett fåtal lärosäten räknar med att alla som anmält sig inte skriver provet, baserat på erfarenheter från tidigare år, och bokar upp något färre lokaler än vad de skulle behöva om alla som anmälde sig faktiskt skrev provet. Lärosäten som har många provorter har svårt att i förväg veta hur deltagarna kommer att fördela sig, vilket försvårar för dem att kalkylera

med hur många som kommer att skriva på vilken ort, och därmed kunna boka upp lokaler anpassat efter behovet.

Lokalkostnaderna har senaste åren legat på 15–19 procent av totala kostnaden. Variationerna är fortsatt mycket stora mellan lärosäten vilket dels beror på hur de redovisar sina kostnader, dels om de får har tillgång till lokaler utan kostnad eller inte.

Kostnader för att stävja fusk

Provets ökade kostnader de senaste åren beror delvis på aktiviteter för att stävja fusk. Dessa kostnader har ökat ytterligare sedan 2017. Några exempel på aktiviteter som genomförts är anordnande av utbildningar, införande av namnbrickor och stickprovskontroller i provlokaler samt förändring av organisation. Eftersom lärosätena är fria att skapa sin egen organisation för genomförande innebär det att åtgärderna skiljer sig åt mellan lärosäten. Exempelvis har vissa lärosäten tillsatt en särskild samordnare eller materialansvarig i syfte att öka kontrollen över hur proven hanteras innan skrivtillfället.

5.3.2 Intäkter och kostnader för UHR

Tabell 5.8 intäkter och kostnader för UHR

Intäkter och kostnader för UHR 2015–2019 exklusive utland (miljoner kronor) samt andel av kostnad (procent av totala kostnader avrundat)

År	Total intäkt	Totala kostnader	Personal	Provkonstruktion	Tryck	Rättning	OH
2015	27,7	24,7	6%	57%	26%	6%	1%
2017	23,7	26,2	7%	51%	32%	7%	3%
2019	21,7	30,4	7%	54%	27%	4%	5%

Källa: UHR rapport 2020:4 Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019. UHR Rapport 2017 dnr 2.1.2-01126-2017. UHR rapport 2015 dnr. 1.1,1.231–2015.

UHR har mer balans i sina kostnader kopplat till intäkter. Det kan bero på att många av kostnaderna ligger fast från år till år. Dock är det så att i takt med att antalet skrivande gått ned, försämras balansen mellan kostnader och intäkter även för UHR. Den största fasta kostnaden som UHR har är den för provkonstruktion. Den

ökar enbart om det ska utvecklas fler frågor och fler prov. Kostnaden för provkonstruktionen 2017 uppgick till 13,4 miljoner kronor och 16,5 miljoner 2019. Även kostnaden för systemadministration ligger förhållandevis fast år från år, men den täcks av en särskild avgift från lärosätena. Kostnader för tryck av prov och rättning varierar i takt med antalet skrivande. UHR har även kostnader för anpassade prov och då särskilt för framtagning av prov till synskadade.

Kostnader för högskoleprov utomlands

Högskoleprovet anordnas på ett antal orter utomlands. Anmälningsavgiften för dessa prov är samma som för de som skriver högskoleprovet i Sverige dvs. 450 kronor per anmäld, men hela summan går till UHR för genomförande. Högskoleprovet skrivs på sex till åtta orter per år där de två största provorterna är Mariehamn på Åland och London i Storbritannien.

Kostnaderna är i vissa fall stora för ett genomförande utomlands och inkluderar främst personalkostnader där UHR skickar en anställd från UHR till den aktuella orten för att vara huvudprovledare, kostnad för lokaler där lokala svenska skolor ofta tillhandahåller lokaler och får ersättning för det samt kostnader för frakt av tryckta prov till den aktuella orten.

UHR gjorde 2018¹⁵ en analys av kostnaderna för genomförandet av högskoleprovet utomlands och redovisade då att den största kostnaden var lokaler.

¹⁵ UHR rapport.

Tabell 5.9 Kostnader högskoleprov utomlands 2018

Kostnader för varje provort utomlands under 2018

Provort	Antal anmälda	Intäkt	Total kostnad	Kostnad per deltagare
Mariehamn	373	167 850	154 255	413
London	180	81 000	118 455	658
Fuengirola	60	27 000	91 681	1 528
Madrid	44	19 800	73 553	1 671
Bryssel	39	17 550	45 042	1 154
Nairobi	88	39 600	91 515	1 039
Totalt	784	352 800	574 501	732
Totalt exkl. Mariehamn	411	184 950	420 246	1 022

Källa: UHR.

Under 2018 var det enbart en ort som kunde täcka sina kostnader med anmälningsavgiften och det var Mariehamn på Åland. Övriga orter gick med underskott och i vissa fall kraftiga underskott. I Madrid som 2018 hade den högsta kostnaden per anmäld var 58 procent lokalkostnader och 31 procent personalkostnader. Totalt var kostnaden 732 kronor per anmäld 2018. Om Mariehamn exkluderas uppgår kostnaden per anmäld till 1 022 kronor.

6 Högskoleprovets genomförande under covid-19-pandemin

6.1 Högskoleprovets reglering under covid-19-pandemin

I samband med covid-19-pandemin ändrades regleringen i högskoleförordningen. Ändringen i 7 kap. 20 § högskoleförordningen¹ innebär att ansvaret för genomförandet överfördes från högskolorna till Universitets- och högskolerådet (UHR) på så sätt att ansvaret lades på UHR och de högskolor som skulle använda högskoleprovet som urvalsgrund skulle bistå UHR. Vidare utökades giltighetstiden för provresultatet från fem år till åtta år. Enligt samma reglering ska UHR ansvara för att det på ett smittskyddssäkert sätt genomförs minst ett prov under det första kalenderåret och minst ett prov under det andra. Förändringen trädde i kraft den 11 september 2020 och tillämpades första gången i fråga om prov som genomfördes under hösten 2020.

Vidare infördes en ny tillfällig bestämmelse i 7 kap. 20a§ högskoleförordningen som innebär att UHR får besluta om vissa begränsningar om det behövs av smittskyddsskäl. Enligt denna bestämmelse fick UHR för ett visst provtillfälle besluta om att endast den som inte har ett giltigt provresultat, hade rätt att delta i provet. Vidare kan UHR enligt denna bestämmelse besluta om ytterligare begränsningar av antalet skrivande vid ett särskilt provtillfälle om det baseras på objektiva grunder.² Denna förändring trädde i kraft den 21 september 2020.

Begränsningen av förstagångsskrivare upphörde att gälla den 1 januari 2021, då i stället en åldersbegränsning infördes.³

¹ Förordning 2020:768.

² Förordning 2020:799.

³ Förordning 2020:1022.

Åldersbegränsningen innebär att, om det behövs av smittskydds-skäl, kan UHR besluta om en åldersgräns på 19 år med undantag för den som har börjat gymnasiet tidigare än det kalenderår han eller hon har fyllt 16 år och som fortfarande går på gymnasiet vårterminen i årskurs 3 när provet genomförs eller har lämnat gymnasiet. Bestäm-melsen att UHR kan besluta om ytterligare begränsningar av antalet skrivande vid ett särskilt provtillfälle, om det behövs av smittskydds-skäl, gäller även efter förordningsändringen som trädde i kraft den 1 januari 2021 så att UHR får besluta att endast ett visst högsta antal deltagare får delta i provet. Dessa bestämmelser enligt 7 kap. 20 a § högskoleförordningen gäller fortfarande.

Samtidigt som ändringen i 7 kap. 20 § högskoleförordningen, där ansvaret för genomförandet av högskoleprovet flyttades från högskolorna till UHR, beslutades också att det huvudsakliga ansvaret för genomförandet skulle flyttas tillbaka till högskolorna från och med den 1 juli 2021. Mot bakgrund av att det inte kunde uteslutas att ytterligare begränsningar skulle komma att behövas för att högskoleprovet även under hösten 2021 skulle kunna genomföras på ett smittskyddssäkert sätt senarelades ikraftträdandet av den senare förordningen till den 1 januari 2022.

6.2 Högskoleprovet våren 2020

Högskoleprovet våren 2020 var planerat att genomföras den 4 april 2020. Den 13 mars 2020 beslutade UHR att ställa in provet med hänvisning till smittspridningen i landet genom covid-19-pandemin.⁴ Det var då första gången sedan starten 1977 som högskoleprovet ställdes in. Beslutet hade föregåtts av dialoger mellan UHR, Utbildningsdepartementet och provanordnande lärosäten. UHR fattade beslut om att inte genomföra provet under våren baserat på UHR:s föreskrifter om högskoleprovet⁵, enligt vilka UHR ska besluta om datum för högskoleprovet efter samråd med högskolorna. Beslutet innebar att de som anmält sig som skrivande fick sina anmälningsavgifter återbetalade.

Ansvaret för genomförande låg då, som redovisats, på högskolorna. Beslutet att inte anordna provet fattades av UHR grundat på en

⁴ UHR beslut dnr 1.1.5-00437-2020.

⁵ 15 § UHRFS 2015:3.

bestämmelse av mer administrativ karaktär. Även om det fanns starka skäl att inte anordna provet under våren 2020 med de oklarheter som då förelåg om risker för smittspridning, handlade det om ett ingripande beslut som berörde många individer som anmält sig. Beslutet påverkade självfallet mångas möjligheter till högskolestudier under det kommande läsåret.

6.3 Högskoleprovet hösten 2020

Högskoleprovet hösten 2020 planerades till den 18 oktober 2020. Den 7 augusti 2020 beslutade UHR att ställa in även provet hösten 2020. Anledningen var det prognosticerade höga antalet skrivande, den fortsatta smittspridningen i landet och de generella rekommendationerna från Folkhälsomyndigheten. UHR bedömde tillsammans med lärosätena att de inte kunde genomföra högskoleprovet utan att risktagandet blev för stort. Detta beslut tillsammans med beslutet inför provet våren 2020 innebar att det under 2020 inte skulle komma att ha genomförts något högskoleprov.

Den 13 augusti 2020 beslutade regeringen att UHR skulle ansvara för att det på ett smittskyddssäkert sätt skulle genomföras minst ett prov under hösten 2020 och minst ett prov under våren 2021. Regeringen bedömde att det var angeläget att bibehålla de olika vägarna in i högskolan och att högskoleprovet var en viktig andra chans för många, särskilt i pandemitider då risk för ökad arbetslöshet fanns.

Högskoleförordningen ändrades så att ansvaret för att genomföra högskoleprovet lades på UHR i stället för på lärosätena medan lärosätena skulle biträda UHR. Anledningen var främst att man ville avlasta lärosätena men också att underlätta styrningen av högskoleprovsgenomförandet genom att en myndighet var ansvarig för genomförande. Förändringen innebar ett skifte i ansvar för provgenomförandet som förut legat på lärosätena.

Regeringen ansåg också att det fanns behov av att ge fler än två prov per år. UHR fick därför ett uppdrag att ta fram fler högskoleprov så att minst tre prov ska kunna anordnas vid minst tre tillfällen årligen under 2021–2023.

Som tidigare redovisats beslutade regeringen också att utse en nationell samordnare för högskoleprovet. Efter dialog med lärosätena och UHR om att anordna högskoleprov under hösten 2020, blev den

nationella samordnarens bedömning att ett högskoleprov skulle kunna genomföras på ett smittskyddsäkert sätt. I samtal med provanordnande lärosäten blev bedömningen dock också att det var nödvändigt med en begränsning i antalet skrivande för att så skulle kunna ske. Detta redovisade av den nationella samordnaren till regeringen i september 2020 med förslag om en förordningsändring så att det skulle vara möjligt att begränsa antalet skrivande.

Med anledning härav infördes ytterligare ändringar i högskoleförordningen som trädde i kraft den 21 september 2020.

Enligt denna förändring får UHR besluta om att för ett visst provtillfälle endast den som inte har ett giltigt provresultat, har rätt att delta i provet. Vidare får UHR besluta om ytterligare begränsningar om det behövs av smittskyddsskäl. Begränsningen av antalet skrivande innebar framför allt att lärosätena kunde planera utifrån ett högsta antal (tak) av anmälningar. Totalt sattes taket efter dialog mellan den nationella samordnaren och lärosätena till 27 000 anmälningar. Varje provanordnande lärosäte fick ett tak fastställt.

Det skrevs vidare överenskommelser mellan UHR och lärosätena inför provet. Överenskommelserna reglerade hur provanordnande lärosäten skulle bistå UHR vid genomförandet av högskoleprovet. Överenskommelserna utgick från den nationella samordnarens slutsatser efter dialog med lärosätena och UHR att endast de som inte har ett högskoleprovresultat sedan tidigare fick skriva högskoleprovet samt att det skulle finnas ett tak för varje provanordnande lärosäte. Det praktiska genomförandet av högskoleprovet skulle i all väsentlighet följa samma process som tidigare genomförda ordinarie högskoleprov, med den skillnaden att UHR hade ansvaret för att provet genomfördes på ett smittskyddsäkert sätt.

Alla provanordnare inklusive provorter behölls vilket innebar att provet gavs på totalt 21 lärosäten.

Antalet anmälningar uppgick till 26 615 betalande anmälda, dvs. strax under taket på 27 000. I samband med anmälningar görs en betalning av anmälningsavgiften. En anmälan är inte komplett förrän betalningen är genomförd. Detta medförde initialt vissa problem eftersom den betaltjänst som UHR upphandlat inte klarade av det stora antalet samtidiga anmälningar.

Den 25 oktober genomfördes provet på 97 provorter i 1 490 provlokaler. Vanligtvis faller cirka 10 procent av de anmälda bort och skriver

därmed inte provet. Högskoleprovet hösten 2020 hade ett större bortfall och det totala antalet skrivande blev drygt 23 000 personer.

6.4 Högskoleprovet våren 2021

Den 12 november 2020 redogjorde den nationella samordnaren för sina slutsatser inför högskoleprov våren 2021 i en skrivelse till regeringen. Skrivelsen gick också till rektorer vid provanordnande lärosäten. Slutsatsen var att prov skulle kunna hållas våren 2021 med vissa begränsningar. Slutsatserna grundades på dialog som förts med provanordnande lärosäten och UHR samt Folkhälsomyndigheten.

Slutsatserna grundades på att det var fortsatt viktigt att säkerställa att provet skulle kunna genomföras på ett smittskyddssäkert sätt vilket var möjligt med vissa särskilda åtgärder. Dessa innebar att två provtillfällen skulle anordnas och antalet anmälningar skulle begränsas till 35 000 per skrivtillfälle och att endast de som 2021 fyllde 19 år eller var äldre fick anmäla sig. Anmälningstiden skulle vara gemensam till de två provtillfallen.

Regeringen beslutade den 26 november 2020 att ändra högskoleförordningen. Ändringen innebar att om det behövs av smittskyddsskäl får UHR besluta att rätt att delta i provet har endast dels den som antingen fyller 19 år det år högskoleprovet genomförs eller är äldre, dels den som går i årskurs 3 och som börjat gymnasieskolan tidigare än det kalenderår då han eller hon fyller 16 år eller som har gått ut gymnasiet. Vidare kunde UHR enligt dessa bestämmelser om det behövdes ytterligare begränsningar av antalet skrivande besluta om ett högsta antal skrivande.

Varje provanordnande lärosäte fick efter dialog som den nationella samordnaren haft med lärosätena ett tak fastställt per provtillfälle. Lärosätena bestämde själva provorter och dessa ändrades inte i någon större omfattning från föregående provomgångar. Anmälan öppnade den 12 januari 2021 med sista anmälningsdag den 18 januari.

Nya överenskommelser skrevs mellan UHR och provanordnande lärosäten. De nya överenskommelserna liknade de överenskommelser som skrevs för högskoleprovet hösten 2020, med den skillnaden att de utgick från två provtillfällen och begränsningen av antalet skrivande per lärosäte baserat på totalt 35 000 per provtillfälle samt till förordningsändringen beträffande åldersgräns på 19 år.

Det administrativa systemet för anmälningar, HP-Admin är utformat så att två prov inte kan hanteras parallellt, varför de olika stegen i genomförandet av ett prov behöver vara avslutat innan anmälningar till ett nytt prov kan öppnas. Det innebär begränsningar i möjligheterna att besluta om när de båda högskoleproven under våren lämpligen borde läggas ut. Resultatet blev att vårens provomgångar skulle genomföras den 13 mars respektive den 8 maj 2021.

Processen för anmälan gick till så att varje anmäld blev efter anmälan tilldelad ett provdatum. Därefter placerade de provanordnande lärosätena ut varje anmäld till en provlokal eller provort. En manuell hantering gjordes av de som gick sista året på gymnasiet men som var under 19 år. I likhet med för anmälningar till högskoleprovet under hösten 2020 uppstod vissa problem eftersom den betaltjänst som UHR upphandlat initialt inte klarade av det stora antalet samtidiga anmälningar.

Inför det första provtillfället i mars 2021 skärpte Folkhälsomyndigheten rekommendationerna kring avstånd med kort varsel, vilket ledde till att provanordnande lärosäten var tvungna att boka in fler lokaler och provvakter. Konsekvensen blev att ett antal skrivande fick flyttas till provet i maj och att reservlistan på provvakter för vissa provanordnare fick utnyttjas fullt ut.

Antalet anmälda till vårens två prov uppgick till drygt 58 000 och översteg inte det beslutade taket för något av de provanordnande lärosäten. Provet den 13 mars och 8 maj genomfördes i 1 789 respektive 2 098 provlokaler och totalt skrev närmare 47 000 personer proven. Mycket få covid-19-fall rapporterades som kunde kopplas till högskoleprovets genomförande.

6.5 Högskoleprovet hösten 2021

Inför högskoleprovet hösten 2021 är smittskyddsläget fortsatt oklart. Regeringen har gjort bedömningen att det inte kan uteslutas att vissa restriktioner kan komma att behöva gälla även vid högskoleprovets genomförande hösten 2021 och att det bör finnas beredskap för ett sådant scenario. Den 10 juni 2021 beslutade därför regeringen att UHR ska ansvara för genomförandet av högskoleprovet också hösten 2021. Regeringen beslutade samtidigt att också förlänga den nationella samordnarens uppdrag att bistå UHR vid planeringen och

genomförandet av provet. Uppdraget förlängdes till den 31 oktober 2021. Ikraftträdandet av den förordningsändring som flyttar ansvaret för genomförandet av högskoleprovet från UHR tillbaka till universitet och högskolor senarelades till den 1 januari 2022.

Högskoleprov för hösten 2021 planeras att anordnas 24 oktober 2021 med anmälningstid som öppnar 24 augusti. Efter dialog med Folkhälsomyndigheten är bedömningen att det finns risk för fortsatt smittutveckling av covid-19-pandemin under hösten och att det därför är nödvändigt med smittskyddsåtgärder vid provet motsvarande vad som gällde under proven under våren 2021 i form av avstånd mellan skrivande och andra åtgärder för att hålla avstånd. I samband med en diskussion med de studieadministrativa cheferna/motsvarande vid de provanordnande lärosätena har slutsatsen vidare blivit att det leder till behov av samma typ av begränsningar för anmälan som för vårens prov. Det innebär en åldersbegränsning för att skriva provet till de som fyller 19 år under 2021 eller är äldre samt ett tak på 40 000 för anmälningar.

6.6 Hur påverkades genomförandet av högskoleprovet under covid-19-pandemin

Generellt är bedömningen att den ändrade ansvarsfördelningen mellan UHR och lärosäten i första hand har haft en principiell betydelse som är viktig. Den ledde till en ökad tydlighet när det gällde ansvar inte minst i den mer oklara situation som covid-19-pandemin innebar. Det hade knappast varit möjligt att med de pressade tidsmässiga omständigheterna kunna genomföra provet utan att bedömningar gjordes och beslut fattades på nationell nivå. De praktiska förändringarna i de olika processerna för att genomföra provet var relativt små, vilket i sig också var en viktig förutsättning för att kunna genomföra proven.

Genomförandet av högskoleprovets olika delprocesser påverkades i olika grad av covid-19-pandemin. Provkonstruktionsprocessen påverkades och intensifierades i och med att UHR fick uppdrag att ta fram fler prov⁶.

I provdagsprocessen och avslutsprocessen skedde i det praktiska arbetet endast små förändringar. Proven anordnades alljämt av prov-

⁶ Regeringsbeslut U2020/04313/UH.

anordnande lärosäten på i allt väsentligt samma sätt som tidigare. I förberedelseprocessen som blev tidsmässigt pressad skedde några mindre ändringar. Processerna och dess genomförare finns beskrivna i avsnitt 5 och visar på dessa små skillnader i det praktiska genomförandet.

6.6.1 Lärosätenas förändrade ansvar

Momenten i delprocesserna förändrades inte i huvudsak. Det som förändrades var mindre moment i framför allt förberedelseprocessen. De provanordnande lärosätena uppger också att deras arbetsuppgifter i stort har varit oförändrade. De provanordnande lärosäten upplevde i stort att det ändrade ansvaret i huvudsak fungerat utan större problem.

Det finns dock viss kritik när det gäller informationen från UHR. Några provanordnande lärosäten tyckte att de fick mindre inflytande och insyn i det operativa arbetet. Vissa lärosäten upplevde också att det var svårt att i vissa fall påverka beslut som i sin tur hade påverkan på deras arbete samt att det fanns mindre dialog och möjlighet till erfarenhetsutbyte. Till del får orsaken till de kritiska synpunkterna sökas i de särskilda omständigheter med osäkerhet och kort framförhållning som följt av själva covid-19-pandemin. I den enkät som UHR genomförde i maj 2021 upplevde 90 procent av de provanordnande lärosätena att de var nöjda med de kontakter med UHR som de haft och 80 procent var nöjda med det stöd de fått från UHR för genomförandet.

De flesta provanordnande lärosäten har vid möten med utredningen uppgivit att genomförande av proven har gått bra. En av anledningarna till detta har varit att de kunnat ha ett tak för antal anmälda som de känt till i förväg och därmed kunnat planera för det. Bedömningen är att det har varit en förutsättning för att kunna genomföra högskoleprovet.

6.6.2 UHR:s förändrade ansvar

Om de provanordnande lärosätena uppfattade att deras arbetsituation förblev i stort densamma, upplevde UHR att de fick en större arbetsbörda och mer kostnader. Bland annat upplevde UHR att de

fick mer ansvar vilket framför allt handlade om samordning och kommunikation vilket lärosätena förut skötte sinsemellan. En annan uppgift som utökades kraftigt var systemadministrationen eftersom systemet HP-Admin behövdes utvecklas under tidspress. Svaren på den enkät som UHR skickade ut till lärosätena i maj 2021 visade också att det fanns utmaningar med systemstödet. Enbart 70 procent av de tillfrågade lärosätena upplevde att de var nöjda med systemstödet. UHR upplevde också att de fick ökade kostnader för sin del av genomförandet.

6.6.3 Covid-19-pandemin förvärrade vissa utmaningar för lärosätena

Några av de utmaningar som fanns före covid-19-pandemin blev mer synliga under covid-19-pandemin och över lag svårare att hantera. Rekrytering av personal blev mycket svårare. Det var också ett kraftigare bortfall av personal i anslutning till provdagen, vilket innebar att reservlistor som upprättats med fler individer än vanligt utnyttjades i stor utsträckning. Mer ordinarie personal anställd vid de provanordnande lärosäten har använts vilket i sin tur påverkat annan verksamhet vid lärosätena.

Det var problematiskt att få tag på lokaler på grund av de restriktioner som fanns till följd av covid-19-pandemin. Gymnasieskolor hade exempelvis i vissa fall stängt under perioden vilket innebar att deras lokaler inte alltid var tillgängliga.

Vid högskoleprovet hösten 2020 fanns det ett fall där provet ställdes in för ett mindre antal skrivande i en provlokal i Uppsala, detta för att provpersonal inte kunde ordnas fram med kort varsel eftersom reservlistan på personal hade tömts. Under högskoleprovet hösten 2020 uppgav också ett antal provanordnande lärosäten att de legat precis på gränsen vad gällde personal och att de i vissa fall hade använt alla personer på sina reservlistor. Inför högskoleprovet i mars 2021 innebar de skärpta restriktionerna från Folkhälsomyndigheten (från en meters avstånd till två meter) att viss planering var tvungen göras om. Vissa provanordnande lärosäten hade redan tagit höjd för det medan andra var tvungna att boka upp nya lokaler och ta in mer personal vilket i sin tur gjorde att reservlistan på personal minskade. En följd blev också som nämnts att ett antal skrivande vid några lärosäten fick flyttas från provet i mars till provet i maj.

6.6.4 Påverkan på ekonomin

Ekonomi för högskoleproven påverkades kraftigt under covid-19-pandemin. Genomförandet av högskoleproven drogs som redovisats även före covid-19-pandemin med underskott, men under covid-19-pandemin förvärrades detta. Under 2020 tillkom exempelvis vissa specifika kostnader i och med att högskoleprovet våren 2020 ställdes in sent och högskoleprovet hösten 2020 anordnades med restriktioner som var fördyrande. Vissa kostnader med högskoleprovet våren 2020 var redan upparbetade samtidigt som anmälningsavgiften återbetalades till de 69 000 personer som anmält sig. Högskoleprovet hösten 2020 hade på grund av det tak som införts bara drygt 26 000 anmälda vilket var betydligt färre än normalt.

Under 2020 och början av 2021 stod anmälningsavgifterna för en mindre del av intäkterna genom att regeringen sköt till extra medel med 30 miljoner kronor 2020 och 30 miljoner 2021. Förutom det, sköt regeringen till 6 miljoner kronor till UHR för att ta fram ytterligare prov (provkonstruktion).

Under 2020 innebar det begränsade antalet anmälda att intäkter från anmälningsavgifterna endast uppgick till 12 miljoner kronor att jämföras med till exempel 53,7 miljoner kronor för 2019. Intäkter från anmälningsavgift samt särskilt tillförda medel från regeringen för provkonstruktion och provgenomförande innebar att provet under 2020 hade intäkter på cirka 47 miljoner kronor⁷. Kostnaderna uppgick till sammanlagt knappt 72 miljoner kronor vilket innebar att provet under 2020 hade ett underskott på närmare 25 miljoner kronor. Av detta underskott fick lärosätena bära drygt 13 miljoner kronor och UHR drygt 11 miljoner kronor.

Bland kostnaderna som lärosätena hade var personalkostnaderna i särklass störst och motsvarade i genomsnitt 70 procent av totala kostnader. Två av de tre största provanordnarna Göteborgs universitet och Stockholms universitet hade personalkostnader som motsvarade 77 procent av totala kostnader. De mindre provanordnande lärosätena hade förhållandevis lägre personalkostnader. Högskolan i Gävles personalkostnader motsvarade 36 procent av kostnaderna och vid Mälardalens högskola och Högskolan i Borås motsvarade personalkostnaderna 45 procent av totala kostnader.⁸

⁷ UHR rapport 2021:2 Högskoleprovets intäkter och kostnader 2020, s. 13.

⁸ UHR rapport 2021:2 Högskoleprovets intäkter och kostnader, s. 15–17.

UHR redovisade dessa skillnader i kostnader i sin redogörelse för intäkter och kostnader 2020, där de provanordnande lärosätena delades in i tre grupper; grupp 1 som var lärosäten med flest deltagare (3 000–8 000), grupp 2 som var lärosäten som hade näst flest anmälda (661–1 200 anmälda) och grupp 3 som var den grupp som hade minst antal anmälda (300–568 anmälda). I grupp 1 redovisade alla ett underskott. I grupp 2 fanns ett lärosäte med överskott och ett med balans mellan kostnader och intäkter medan det i grupp 3 fanns fyra lärosäten som visade på ett positivt resultat. I båda grupperna redovisade övriga underskott. UHR har inte gjort någon djupare analys om varför det var så, men det är tydligt att de största provanordnarna står för huvuddelen av underskottet för hela provet under 2020. De provanordnande lärosäten som hade störst underskott var Göteborgs universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet och Stockholms universitet. Av det totala underskottet på 13,2 miljoner kronor står dessa fyra lärosäten för 11 miljoner kronor. Fem provanordnande lärosäten genomförde provet med redovisade överskott, det var Högskolan i Borås, Högskolan i Jönköping, Högskolan Väst, Högskolan Halmstad och Högskolan i Dalarna.⁹

Kostnaderna för UHR ökade också för bland annat framtagning av en systemlösning som kunde hantera återbetalning av avgifter, något som blev aktuellt i samband med att provet ställdes in för våren. Kostnader för rättning och tryck minskade på grund av det markant lägre antalet skrivande.

Våren 2021 var det totala antalet anmälda nästan 59 000. UHR beslutade att återbetala anmälningsavgiften för de som avstod från att delta i provet på grund av symptom på covid-19 eller på grund av att någon i hushållet var sjuk i covid-19. 3 100 sådana ansökningar inkom och 1,4 miljoner kronor återbetalades. Totalt landade intäkterna från anmälningsavgift då på drygt 25 miljoner kronor. Till detta tillkom även de särskilda medlen för 2021 på 30 miljoner kronor.

Av de särskilda medel som Regeringen tilldelade 2020 och 2021 för uppkomna merkostnader i samband med genomförandet av högskoleprovet, har lärosätena skickat fakturor till UHR för sina merkostnader. Medlen kunde användas till ökade kostnader som provgenomförande innebar under 2020 och 2021 och som var direkt kopplade till covid-19-pandemin. Medlen har hanterats av UHR och framför allt använts till merkostnader som lärosätena har haft.

⁹ UHR rapport 2021:2 Högskoleprovets intäkter och kostnader, s. 17.

Det som lärosätena har fakturerat UHR för inkluderar framför allt externa lokalkostnader och personalkostnader. Övriga kostnader står för en mindre del. Viss del av de extra medlen har också använts till ökade kostnader för UHR, bland annat för kostnader för att ta fram fler prov.

Av de 30 miljoner som tilldelades för 2020 återbetalade UHR 13 miljoner kronor.

Av de 30 miljoner kronor som tilldelats UHR 2021, är siffrorna preliminära eftersom alla fakturor ännu ej har kommit in men UHR har prognosticerat att 17 miljoner kronor kommer att gå till lärosätena för deras merkostnader. Ökade personalkostnader står för mer än hälften av de merkostnader som fakturerats hittills. 16 miljoner prognosticeras gå till UHR för fördyrade kostnader för genomförande 2021. Dessa kostnader inkluderar utvecklingskostnader av HP-Admin, tryck, provkonstruktion och kommunikation samt återbetalning av anmälningsavgifter, samordning och organisation för att svara på frågor. UHR prognosticerar därmed ett underskott på 3 miljoner kronor för provgenomförandet våren 2021. För högskoleprovet hösten 2021 finns ännu inga uppgifter.

7 Slutsatser och förslag

7.1 Högskoleprovet är en gemensam uppgift

Bedömning: Att genomföra av högskoleprovet är en gemensam uppgift för Universitets- och högskolerådet (UHR) och de lärosäten som använder provet för urval.

Under covid-19-pandemin har som tidigare redovisats gjorts ändringar i högskoleförordningen när det gäller fördelning av ansvar. Universitets- och högskolerådet (UHR) har fått ansvar att genomföra provet medan lärosäten som använder högskoleprovet i sitt urval ska bistå UHR. Under utredningen har det framkommit att detta skifte i ansvar initialt av vissa uppfattades som att det innebar att det var UHR som fullt ut skulle svara för att genomföra högskoleprovet. Lärosäten kunde uppfatta det som att bistå inte innefattade något eget ansvar för de åtgärder som behövdes.

Detta är enligt utredningens mening en för långtgående slutsats. Så har det heller inte fungerat i praktiken för högskoleproven under hösten 2020 och våren 2021 där genomförandet i hög grad utformats som en gemensam process, där UHR:s ansvar har blivit tydligare i vissa avseenden, men där lärosätena i praktiken varit de som svarat för huvuddelen gällande att anordna provet och framför allt för provdagsprocessen.

Genomförande av högskoleprovet förutsätter denna nära samverkan mellan lärosäten och UHR. Det är nödvändigt att lärosätena har ett ansvar för det praktiska genomförandet av provet enligt de beslut och anvisningar som UHR utfärdar för att provet ska kunna genomföras.

Det är enligt utredningens mening därför viktigt att som en principiell utgångspunkt markera att högskoleprovet är en gemensam uppgift för UHR och lärosäten som använder högskoleprovet för

urval. En nära samverkan mellan UHR och de lärosäten som anordnar provet är nödvändig för att provet ska kunna genomföras framgångsrikt.

7.2 UHR ska ansvara för att högskoleprovet genomförs

Förslag: Universitet- och högskolerådet (UHR) ska ansvara för att högskoleprovet genomförs. UHR ska samråda med de lärosäten som använder provet för urval.

Ansvar för högskoleprovet har enligt utredningens uppfattning generellt inte varit helt tydligt tidigare. Enligt högskoleförordningen i dess lydelse före covid-19-pandemin, gällde att de högskolor som skulle använda provet som urvalsgrund också skulle genomföra provet. Det fick ske genom samverkan mellan högskolorna. Det innebär att ansvaret för att genomföra provet låg på varje enskild högskola, även om de kunde samverka. Fram till covid-19-pandemin har detta upplägg i huvudsak fungerat väl, men utmaningar har funnits och vissa av dessa beror på att det inte har funnits ett tydligt samlat ansvar. Samverkan mellan ett relativt stort antal parter har många fördelar men kan också innebära risk för otydlighet när det finns olika utgångspunkter och förutsättningar och när kompromisser behöver göras för att nå enighet.

Det har funnits skillnader i genomförandet av provet som till stor del berott på att genomförandet formellt har varit ett ansvar för varje enskilt lärosäte. Det har till exempel funnits skillnader i bedömningar av avvikelser från skrivande under provdagen vilket kunnat riskera rättssäkerhet. Det finns heller inte klarhet i hur beslut fattats för att avgöra vilka lärosäten som anordnar högskoleprovet. En ytterligare oklarhet är vad som följer av skyldigheten att genomföra provet som gäller för alla statliga lärosäten som använder provet för urval samtidigt som inte alla lärosäten anordnar provet. Vissa av de lärosäten som inte anordnar prov själva, samverkar till exempel genom att ställa lokaler till förfogande för ett anordnande lärosäte och dela på kostnadsansvar för eventuella underskott, medan andra inte gör så.

En oklarhet har också funnits i att ansvaret för genomförandet har legat på de provgenomförande lärosätena samtidigt som UHR

har utfärdat föreskrifter som i vissa delar har varit detaljerade. Det har också under utredningsarbetet kommit fram synpunkter från lärosätena på oklarheter när det gäller till exempel hanteringen av anpassade prov och på vissa likvärdighets- och rättssäkerhetsfrågor.

Även om ansvarsfördelningen således i vissa delar inte har varit helt tydlig, har det i praktiken funnits en samverkan mellan dels de provanordnande lärosätena, dels lärosätena och UHR vilket inneburit att det samlade genomförandet med dess olika delprocesser i huvudsak har fungerat på ett bra sätt.

I samband med covid-19-pandemins utbrott 2020 och med de påfrestningar den innebär, har det blivit tydligt att den tidigare ansvarsfördelningen för genomförandet av högskoleprovet inte varit helt tillfredsställande. Det grundläggande ansvaret för att genomföra högskoleprovet har legat på varje enskilt lärosäte som använder provet för urval samtidigt som det varit nödvändigt med nationella beslut om provet. Såväl beslut om att provet ska genomföras som beslut om åtgärder för att kunna göra det på ett smittskyddssäkert sätt har behövt fattas nationellt. Samråd med Folkhälsomyndigheten har behövt skötas samlat. Beslut har också till stor del behövt fattas under tidspress vilket är en utmaning om många parter behöver enas. Det har också funnits behov för regeringen av en tydlig kontaktväg när det gäller genomförande av provet.

Erfarenheterna när det gäller ansvar för att genomföra högskoleprovet såväl under covid-19-pandemin som generellt sedan tidigare är att det finns skäl för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan UHR och provanordnande lärosäten när det gäller att genomföra högskoleprovet.

Som redovisats inledningsvis är det också en utgångspunkt i direktiven till utredningen att en myndighet ska ha det samlade ansvaret för provets genomförande. Det finns enligt utredningens uppfattning ingen annat alternativ än att det är UHR som ska vara den myndighet som har ett sådant samlat ansvar. Lärosätena bör i likhet med vad som gällt under pandemin bistå UHR vid genomförandet. Det är den ansvarsfördelning som har funnits under covid-19-pandemin och som enligt utredningens bedömning i allt väsentligt har fungerat väl.

Det innebär att UHR får ansvar för att utfärda de riktlinjer och föreskrifter som behövs för att högskoleprovet ska kunna genomföras på ett rättssäkert sätt. UHR kommer härigenom att behöva

svara för delar av det som tidigare utförts i samverkan mellan lärosätena medan dessa fortsatt kommer att svara för det praktiska anordnandet av högskoleprov, framför allt provdagsprocessen men också delar av förberedelseprocessen och avslutsprocessen. Det är viktigt att betona att UHR:s ansvar behöver utföras i nära samråd med lärosätena, givet inte minst den principiella utgångspunkten att genomförande av högskoleprovet är en gemensam uppgift mellan UHR och lärosäten. För att det ska vara tydligt bör det i högskoleförordningen föras in att UHR ska samråda med de lärosäten som använder högskoleprovet för urval.

Liksom tidigare ska UHR bestämma när prov ska genomföras. För att skapa ökad tydlighet om genomförande av prov ska i UHR:s ansvar också ingå att i samverkan med lärosätena besluta om vilka lärosäten som ska genomföra provet. För att avlasta lärosätena ska UHR även ha ansvar för utbildningsinsatser och utbildningsmaterial för personal som lärosätena anställer för att arbeta under provet. Ett exempel på en sådan insats är att utveckla en gemensam digital utbildning för provpersonal.

Vad gäller hanteringen av eventuella anmärkningar från provdagen bör dessa vara ett ansvar för UHR att fatta beslut om, liksom att utfärda föreskrifter och riktlinjer för den hantering som lärosätena behöver svara för. Lärosätena är dock de som även fortsättningsvis ska samla in och gör en initial bedömning. Det innebär en uppstyning av hanteringen ur likvärdighets- och rättssäkerhets-synpunkt som är något som efterlysts under utredningens arbete.

UHR ska liksom i dag svara för provkonstruktionen och svara för att prov rättas.

Vad som närmare ligger i fördelningen av arbetsuppgifter behöver vara en del i dialogen mellan lärosäten och UHR där UHR sedan fastställer ansvarsfördelningen. Denna dialog kan också behöva föras med lärosäten som i dag inte anordnar högskoleprovet. Sådana frågor som UHR inte beslutar om i föreskrifter och riktlinjer bör, liksom skett under covid-19-pandemin, ingå i överenskommelser mellan UHR och de provanordnande lärosätena. I dessa kan också tas upp sådana frågor som kan behöva hanteras olika mellan lärosätena beroende på olika förutsättningar.

För UHR innebär denna förändring en viss, men relativt begränsad, utökning av uppdrag och arbetsuppgifter kopplade till hög-

skoleprovet. UHR behöver utveckla sin process och sin organisation för att hantera frågor rörande högskoleprovet.

Förändringarna innebär en större likvärdighet i hur provet erbjuds och genomförs oavsett provanordnare. Att ge UHR en möjlighet att efter samråd bestämma vilka provanordnare som ska genomföra provet ger möjlighet till en ökad likvärdighet när det gäller att göra provet tillgängligt i hela landet.

7.3 Lärosäten ska bistå UHR

Förslag: Lärosäten som använder högskoleprovet för urval ska bistå UHR vid genomförandet av högskoleprov.

Att UHR får ansvar för genomförande innebär inte att alla arbetsuppgifter i alla delprocesser i genomförandet bör eller kan läggas över på UHR. Den ändrade fördelningen av ansvar som gällt under covid-19-pandemin jämfört med den som gällde tidigare har också i hög grad varit en fråga om att arbeta gemensamt mellan UHR och lärosäten när det gäller genomförandet. I dialoger som utredningen haft med provansvariga lärosäten framkommer det att de också uppfattat det så.

I de delprocesser som rör själva anordnandet av ett högskoleprovstillfälle är det fortsatt viktigt att lärosätena praktiskt har ansvaret. Många arbetsuppgifter förutsätter en geografisk närhet. Personal måste finnas på plats och dela ut prov, vakta och samla in prov. Då är det också rimligt att lärosätena är de som rekryterar och anställer personalen som ska göra detta liksom att de har arbetsgivaransvar. Det kan dock behövas en ökad tydlighet när det gäller vilka arbetsuppgifter som ska fullgöras av olika befattningshavare. Även när det gäller lokaler är det i praktiken lämpligt att det är lärosätena som är ansvariga. De har lokal kännedom och delar av lokalerna är också de olika lärosätenas egna.

I allt väsentligt visar erfarenheterna att den ordning som gällt under covid-19-pandemin när det gäller ansvarsfördelning har fungerat väl. Även om det finns viss kritik när det gäller brister i information från UHR från lärosätena, får den som nämnts förstås mot bakgrund av den pressade situation som gällt till följd av covid-19-pandemin när det bland annat gällt korta ledtider för beslut.

Mot denna bakgrund föreslås att ordningen framöver ska vara att de lärosäten som använder högskoleprovet för urval ska bistå UHR med genomförande av provet. Det ansluter till hur det har fungerat under covid-19-pandemin och innebär ingen stor förändring i det praktiska arbetet för lärosätena jämfört med hur det har fungerat tidigare.

Lärosätenas ansvar i att bistå kommer framför allt att fokusera på förberedelseprocessen och provdagsprocessen. Det finns enligt utredningens mening inte skäl att i detalj reglera den närmare arbetsfördelningen mellan UHR och lärosäten, utan bör som nämnts göras i dialog mellan lärosäten och UHR och till del regleras genom föreskrifter från UHR och därutöver kunna tas upp i överenskommelser som fastställs av UHR som ansvarig myndighet för genomförande av högskoleprovet. UHR får därmed ett ansvar för de frågor som regleras i överenskommelserna.

Det bör betonas att skyldigheten att bistå gäller alla statliga lärosäten som använder högskoleprovet för urval. Alla har alltså till exempel därmed en skyldighet att anordna provet om så skulle behövas. I praktiken är det som redovisats, hittills inte alla lärosäten som gjort så. Det finns i dagsläget knappast heller anledning till att alla behöver anordna prov. Att bistå kan också innefatta andra insatser än att ett lärosäte självt anordnar provet. En dialog kan behöva föras mellan UHR och lärosäten, såväl de som anordnar prov och de som inte gör det om vilka samlade insatser som behövs för att genomföra provet. I avsnitt 7.5 behandlas frågan om samverkan mellan lärosäten.

7.4 UHR ska samråda med lärosätena om föreskrifter

Förslag: UHR ska fortsatt få meddela föreskrifter om högskoleprovet. Det ska ske i nära samverkan med lärosäten som använder provet för urval.

UHR får enligt 7 kap 22§ högskoleförordningen meddela ytterligare föreskrifter om högskoleprovet. Att UHR får ansvar för att genomföra högskoleprovet och att lärosätena ska biträda UHR innebär att UHR har ett tydligt formellt ansvar att ange rutiner och arbetssätt som bedöms nödvändiga för att genomföra provet och som behöver

gälla för samtliga lärosäten som bistår vid provets genomförande samt att utfärda de föreskrifter som behövs för att få ett rättssäkert genomförande och för att säkerställa likabehandling. Det innebär att UHR fortsatt ska få meddela ytterligare föreskrifter utöver vad som är reglerat i högskoleförordningen.

Som redovisats tidigare är det i detta arbete nödvändigt med en med en nära dialog mellan UHR och de provanordnande lärosätena om hur genomförandet ska gå till och hur UHR:s föreskrifter ska utformas. Lärosätena som anordnar högskoleprovet behöver ha ett inflytande över sådana beslut som de sedan har att genomföra. UHR behöver ha ett nära samarbete med lärosätena för att kunna få underlag för och synpunkter på vad som fungerar eller inte fungerar när det gäller anordnade av högskoleprovet som lärosätena till stor del kommer att svara för. Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att det av högskoleförordningen framgår att det ska finnas en nära samverkan med lärosätena när UHR meddelar föreskrifter om högskoleprovet.

Det behövs en formaliserad samverkan mellan UHR och lärosätena. Det bör ske genom en samrådsgrupp som består av företrädare som representerar lärosätena samt företrädare från UHR inklusive verksledningen. Den ska behandla såväl principiella som praktiska aspekter på genomförande av högskoleprovet. I praktiken kan det behövas särskilda diskussionsfora för mer övergripande aspekter respektive frågor av mer praktisk karaktär.

UHR behöver också ha samråd med enskilda lärosäten och grupper av lärosäten för att beakta att förhållandena skiljer sig åt mellan till exempel lärosäten i större städer i förhållande till lärosäten i mer glest befolkade delar av landet. Sådana skillnader kan bland annat behöva beaktas i de överenskommelser UHR träffar med lärosätena.

7.5 Samverkan mellan lärosäten

Bedömning: Provanordnande lärosäten bör samverka med varandra och samordna sitt arbete vid anordnande av provet.

De provanordnande lärosätena är som tidigare föreslagits de som praktiskt kommer att anordna högskoleprovet. I detta arbete är det naturligt att det finns en nära samverkan dem emellan särskilt om de

ligger nära varandra geografiskt. Alla lärosäten som använder högskoleprovet i sitt urval ska som föreslagits i avsnitt 7.3 ha skyldighet att bistå UHR med att genomföra provet.

För flertalet lärosäten kommer ansvaret att bistå UHR liksom i dag att innebära att de svarar för att anordna provet. Ansvaret för att bistå omfattar dock också de lärosäten som inte själva anordnar provet. I avsnitt 5.2 har redovisats att det finns det en samverkan mellan lärosäten där de delat på arbetsuppgifter och/eller kostnader.

Det är angeläget med en samverkan mellan lärosäten såväl om praktisk samverkan kring anordnande av högskoleprovet när det gäller till exempel lokaler och personal, som när det gäller kostnadsansvar. I första hand ankommer det på lärosätena själva att komma överens om samverkan men UHR bör i dialogen med lärosätena också ta upp frågor om samverkan.

I den ordning som tidigare gällde där lärosätena som använder högskoleprovet för urval skulle genomföra provet framgick av högskoleförordningen att det fick ske i samverkan. Med den ordning som föreslås där UHR har ansvaret att genomföra högskoleprovet och där provanordnande lärosäten ska bistå UHR behövs det inte en särskild föreskrift i högskoleförordningen för att lärosäten ska kunna samverka.

7.6 Enskilda utbildningsanordnare

Bedömning: Enskilda utbildningsanordnare, bör om de använder högskoleprovet i sina urval samverka med UHR och provanordnande lärosäten i genomförandet av provet.

Från att det var ett fåtal lärosäten som anordnade högskoleprovet vidgades kretsen av anordnande lärosäten för högskoleprovet under 1990-talet. Högskoleförordningen gäller för lärosäten med staten som huvudman

Enskilda utbildningsanordnare, som exempelvis Chalmers tekniska högskola och Jönköping University, behöver inte använda högskoleprovet i sina urval och inte heller bistå UHR med att genomföra provet. Båda dessa lärosäten använder dock provet för urval. Jönköping University anordnar också högskoleprovet genom särskild överenskommelse med UHR medan Chalmers inte gör det. Några enskilda

utbildningsanordnare ingår också i den överenskommelse som finns i Stockholmsregionen. (Se avsnitt 5.2.)

Det är självklart rimligt att också enskilda utbildningsanordnare som använder högskoleprovet för urval tar ansvar motsvarande statliga högskolor genom att antingen anordna provet, vilket förutsätter särskild överenskommelse med UHR, eller medverka genom att ställa lokaler och personal till förfogande. De är också rimligt att de medverkar till att täcka eventuella underskott som inte täcks via avgifter för högskoleprovet. I första hand bör detta lösas genom dialog mellan de enskilda lärosäten som använder provet, närliggande statliga lärosäten och UHR. Om det visar sig svårt att uppnå överenskommelser bör det övervägas om det ska tas upp i de årliga förhandlingarna som staten har med de enskilda utbildningsanordnarna.

7.7 Det ska genomföras två högskoleprov per år

Förslag: Det ska genomföras minst ett högskoleprov vår respektive höst varje år.

Som tidigare nämnts regleras inte antalet högskoleprov i högskoleförordningen. I samband med covid-19-pandemin använde UHR sin föreskriftsrätt för beslut att ställa in såväl vår- som höstprovet 2020 med hänvisning till risker i samband med covid-19-pandemin. I förordning som gällt under 2021 föreskrivs (7 kap. 20 §) att UHR ansvarar för att det på ett smittskyddssäkert sätt genomförs minst ett prov under första halvåret och minst ett under andra halvåret. Denna bestämmelse upphör att gälla 1 januari 2022.

Högskoleprovet är en viktig del i systemet för tillträde till högskolestudier. Det gäller inte minst prov på våren som är viktiga för många inför den största antagningsomgången till högskolestudier inför varje hösttermin. Även om höstprovet normalt är av mindre omfattning är självfallet också det av stor betydelse för många individer. Det är därför olyckligt när ett prov ställs in. Det påverkar hela antagningssystemet till högre utbildning. Att det får genomgripande effekter för hela antagningen och att det påverkar många individer är ett tungt vägande skäl till att eventuella beslut om att ställa in provet bör fattas av regeringen. Det är därför rimligt med en ökad tydlighet när det gäller statsmakternas uppdrag till lärosätena och till UHR.

Det innebär att det enligt utredningens mening bör anges i högskoleförordningen att det årligen ska genomföras minst ett prov på våren och ett på hösten. Skulle det då också i framtiden uppstå behov av ena eller andra anledningen att prov inte ska anordnas under en termin ankommer det i så fall på regeringen att fatta beslut.

7.8 Begränsningar för att skriva högskoleprov

Bedömning: Den åldersgräns på 18 år som träder i kraft 1 januari 2022 ligger fast.

Högskoleprovet ska vara så brett tillgängligt för personer som behöver det för att i närtid kunna söka till högskoleutbildning. Om det i framtiden behövs begränsningar av antalet som skriver provet bör erfarenheterna från våren 2021 ligga till grund för bedömningar.

Som redovisats i kapitel 4 är andelen unga som skriver högskoleprovet i majoritet. Av de anmälda de senaste åren, utgör de som är 18 och 19 år ungefär 40 procent av alla anmälda. Om man även inkluderar de i åldersspannet 20–24 år så är andelen unga drygt 70 procent av alla anmälda.

I utredningen *Fler vägar till kunskap*, den s.k. tillträdesutredningen (SOU 2017:20) föreslogs en nedre åldersgräns på 19 år. Tillträdesutredningen argumenterade då för att det var viktigt att skicka en signal till gymnasieelever om att fokus ska ligga på gymnasiestudier men också för att intentionen med högskoleprovet är att det ska vara ett urval till högre studier vilket då innebär att det inte kan användas av de som är yngre, utan endast är aktuellt för de som går sista året på gymnasiet.

Beslut om en nedre åldersgräns blev dock en begränsning på 18 år vilket infördes i högskoleförordningen. Denna reglering börjar gälla 1 januari 2022.¹

För proven som skrevs våren 2021 har det funnits en begränsning till att endast de som fyller 19 år under åren proven getts eller är äldre har kunnat skriva provet. Det har också funnits möjlighet för de som börjat gymnasieskolan vid lägre ålder än det normala att kunna skriva

¹ Förordning 2018:1503.

provet. Under covid-19-pandemin har det varit rimligt av smittskyddsskäl med olika begränsningar för att få skriva högskoleprovet. De har i huvudsak fungerat väl. Det gäller också åldersbegränsningen till 19 år under våren 2021.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att generellt föreslå en åldersgräns om att lägst fylla 19 år det år provet skrivs. Det som talar för en åldersgräns på 19 år är att det då skulle bli en reell minskning i antalet skrivande vilket skulle minska belastningen på framför allt lärosätena. Det skulle också innebära att de som planerar att använda högskoleprovsresultatet till den närmast kommande antagningen till högre utbildning skulle prioriteras.

Åldersgränser slår dock olika beroende på om högskoleprovet ges vår eller höst. Resonemanget i det följande utgår från att de stora flertalet elever i gymnasieskolan har börjat sina gymnasiestudier höstterminen det år de fyller 16 år och de går ut från gymnasiet på våren det år de fyller 19 år. Ett fåtal elever börjar gymnasiet tidigare och behöver hanteras särskilt vid en åldersgräns. Det finns också elever som är äldre när de lämnar gymnasiet.

En 19-årsgräns för högskoleprov på våren ett visst år innebär att de som går i avslutningsklassen och som därmed kan söka till högskolestudier till den kommande höstterminen kan skriva provet, medan de som går i näst sista årskursen inte kan skriva provet genom att de normalt fyller 18 år det aktuella året. För prov på hösten får en 19-årsgräns effekten att de som går i gymnasiet i princip inte alls kan skriva provet genom att de som går i sista årskursen normalt fyller 18 år under det år de går på höstterminen i sista årskursen. I praktiken blir således den enda möjligheten att skriva provet medan man fortfarande går i gymnasiet att göra det på våren i avslutningsklassen. Den möjlighet som funnits tidigare och som många utnyttjat att skriva provet på höstterminen i avslutningsklassen försvinner således.

En generell 18-årsgräns innebär att elever i sista årskursen kan skriva högskoleprovet på såväl hösttermin som vårterminen. Den innebär också att elever i näst sista årskursen kan skriva provet på vårterminen, vilket påtagligt ökar antalet skrivande.

Under utredningsarbetet har som en möjlighet övervägts att ha olika åldersgränser för högskoleprov som ges vår och höst. En nedre åldersgräns på 18 år för skrivande på hösten och 19 år på våren. Det skulle innebära att de som går i gymnasiet får möjlighet att skriva provet på såväl höst som vår i avslutningsklassen.

Utredningens samlade bedömning är att en generell 19-årsgräns blir alltför inskränkande. Att för dem som går i gymnasiet enbart hänvisas till att skriva under våren i avslutningsklassen riskerar att ytterligare öka påfrestningen under en termin som redan upplevs som stressig av många. Frågan om en 19-årsgräns har också nyligen behandlats av riksdag och regering

Att ha olika åldersgränser för prov på våren respektive hösten har vissa fördelar, men har nackdelen att det kan vara svårt att förklara och kan skapa otydlighet

Sammantaget är det utredningens bedömning att den åldersgräns om 18 år som införs den 1 januari 2022 bör ligga fast.

Det har under covid-19-pandemin som redovisats i tidigare avsnitt varit nödvändigt med olika begränsningar för att högskoleprovet skulle kunna skrivas på ett smittskyddsäkert sätt. Begränsningarna har varit olika under proven hösten 2020 respektive våren 2021.

För högskoleprovet hösten 2020 infördes möjlighet att begränsa möjlighet att skriva provet till dem som inte skrivit provet tidigare. För högskoleproven våren 2021 infördes en åldersgräns i stället för begränsningen att endast förstagångsskrivare fick skriva provet. Åldersgränsen innebär att, om det behövs av smittskyddsskäl, får UHR besluta att endast de som fyllde 19 år under 2021 eller äldre, får skriva provet. Det finns också en möjlighet att skriva för dem som börjat gymnasiet tidigare än det år de fyllde 16 år. För såväl hösten 2020 som våren 2021 har dessutom införts möjlighet att ytterligare begränsa antalet deltagare. För proven under hösten respektive våren har det lett till att ett tak har satts för antalet anmälningar. Möjligheten för UHR att besluta om en 19-årsgräns samt att, om det behövs ytterligare begränsningar, besluta om visst högsta antal skrivande gäller fortfarande.

Det finns enligt utredningens uppfattning inte skäl att generellt ha möjlighet för dessa typer av begränsningar bortsett från den 18-årsgräns som kommer att gälla från 1 januari 2022. I övrigt är de begränsningar som gällt sedan hösten 2020 betingade av de speciella omständigheterna under covid-19-pandemin och behovet av åtgärder för att begränsa smittspridning. De gällande begränsningar när det gäller möjlighet att skriva provet som följer av 7 kap. 20 a § högskoleförordningen och som baseras på smittskyddsbehov uppfattar utredningen är avsedda att tas bort när de inte längre är motiverade av smittskyddsläget.

Skulle det i framtiden bedömas vara nödvändigt med att begränsa antalet som skriver högskoleprovet av ena eller andra anledningen, är några av de begränsningar som använts under pandemin enligt utredningens mening att föredra framför andra. Syftet med en begränsning är då att minska antalet som skriver provet för att göra det hanterbart i förhållande till krav på till exempel avstånd mellan skrivande. En principiellt viktig utgångspunkt är därvid att provet ska vara så brett tillgängligt som möjligt för personer som behöver det för att i närtid kunna söka till högskoleutbildning och att de därför bör prioriteras vid eventuella begränsningar.

Begränsningen som gällde under hösten 2020 att bara de fick skriva som inte skrivit provet tidigare är mot den bakgrunden inte lämplig. Erfarenheten från hösten är att ett stort antal av dem som skrev provet var 18 år eller yngre och inte hade möjlighet att söka till högskolan i närtid.

Åldersbegränsningen till 19 år eller äldre under vårprovet 2021 var som beskrivits inledningsvis i detta avsnitt mer rimligt förutsatt att antalet skrivande behöver begränsas samtidigt som provet ska vara tillgängligt för dem som planerar att söka till högskolan i närtid.

När det gäller att sätta ett tak för anmälningar är det en effektiv åtgärd för att få en begränsning av antalet som skriver provet. Det ger också en förutsägbarhet och bra planeringsförutsättningar för provanordnarna. Samtidigt är det en åtgärd som, beroende på nivå på begränsningen, kan slå hårt mot möjlighet att skriva prov även för dem som behöver det. För att även med behov av begränsning ge så många som möjligt tillfälle att skriva provet är det i så fall rimligt att skrivande kan delas upp på flera prov på det sätt som skedde under våren 2021.

Erfarenheterna att genomföra högskoleprov från främst våren 2021 kan därför vara en rimlig utgångspunkt vid bedömningar av eventuella behov av begränsningar i framtiden.

7.9 Ökad tydlighet avseende provorter

Förslag: UHR ska i samråd med lärosätena ge riktlinjer för provorter. I överenskommelserna med varje lärosäte ska fastställas på vilka orter provet ska anordnas.

Det är i dag det provanordnande lärosätets ansvar att bestämma på vilka orter provet ska ges. Som beskrivits i avsnitt 4.3 skiljer det sig markant mellan provorter när det gäller antalet skrivande, där vissa provorter kan ha färre än tio skrivande per tillfälle och där 37 provorter av 114 under 2019 hade mindre än 100 skrivande.

I samtal med lärosätena visar det sig att inte finns några tydliga principer avseende provorter när det gäller till exempel antal skrivande. Vad utredningen kunnat erfara verkar det vara få lärosäten som har tagit ett aktivt beslut om principer för vilka orter provet ska anordnas på. Det finns exempel på att provorter fallit bort på grund av för få skrivande. Det framkommer också att det inte finns någon process där befintliga provorter revideras med jämna intervall, inte heller finns någon tydlig process för att tillföra nya provorter. Mellan provanordnande lärosäten som ligger nära varandra vore det naturligt med en dialog kring vilka provorter som var och en ska ansvara för, men det har inte framkommit att så sker. Det finns heller ingen dialog med UHR om storlek på en provort eller avstånd mellan provorter. Inte heller finns det några rutiner för huruvida provet på en ort ska ställas in om man inte får tillräckligt många anmälningar.

Antalet provorter påverkar kostnaderna ett lärosäte har för provgenomförandet. Det är också viktigt att det går att säkerställa att högskoleprovet och dess skrivande hanteras korrekt beträffande rättssäkerhet. Ett stort antal aktörer är inblandade vid genomförandet av högskoleprovet. Det ställer därför stora krav på organisationen kring högskoleprovet för att säkerställa att grundläggande rättssäkerhetsprinciper tillgodoses. Från flera håll har pekats på att det kan uppstå jävsliknande situationer på små orter när det gäller personal i förhållande till skrivande.

Det finns därför skäl som talar för att det behöver finnas riktlinjer när det gäller provorter. Därvid måste självfallet en avvägning ske mot behovet av att provet är tillgängligt i alla delar av landet. Hur denna avvägning ska göras går inte att ha detaljerade regler kring, utan det behöver vara en del i dialogen mellan UHR och de provanordnande lärosätena, och bör tas in överenskommelserna mellan UHR och lärosätena.

7.10 Högskoleprovet utomlands

Förslag: UHR ska fastställa de orter utomlands där högskoleprovet ska ges.

Högskoleprovet har som tidigare beskrivits sedan länge anordnats på ett antal platser utomlands. Det är ofta få anmälda till dessa provtillfällen med undantag för de som genomförs i Mariehamn och London. Det är oftast i storleksordningen mellan 300 och 500 individer på höst- respektive vårprov, som totalt anmäler sig till proven som ges utomlands och då svarar Mariehamn på Åland för närmare hälften av anmälningarna. Anmälningavgiften för att skriva utomlands är densamma som för ett prov som anordnas i Sverige.

UHR genomför i regel provet utomlands med stöd av en svensk skola i landet. UHR måste säkerställa att det finns en huvudansvarig provhandläggare på plats. Det kan vara en person som är anställd vid UHR och som skickas till den aktuella provorten men i de fall det finns en annan statlig myndighet på orten kan en huvudansvarig provhandläggare vara anställd på den myndigheten. Eftersom provgenomförandet innefattar myndighetsutövning så kan UHR inte uppdraga åt någon lokal part att vara huvudansvarig provhandläggare utan det måste i så fall vara en statlig myndighet. Däremot kan lokala aktörer vara behjälpliga i det praktiska genomförandet.

Att personal sänds ut till olika platser utomlands samt svårigheter att hitta lämpliga lokaler, leder till höga kostnader för genomförandet av högskoleprovet utomlands.

Högskoleprovet utomlands är också logistiskt svårt att anordna. Det kombinerat med det fåtal anmälda som de flesta orter har, gör att det finns skäl till en noggrann prövning från UHR:s sida av på vilka orter utomlands som provet ska ges.

Givet det låga antalet skrivande på vissa orter och den höga kostnaden bör UHR överväga om provet i vissa fall endast bör ges på våren.

I avsnitt 7.11 behandlas frågan om anmälningavgiften för prov utomlands.

7.11 Finansiering av högskoleprovet

Förslag: Avgiften för anmälan till högskoleprovet ska fastställas av UHR och inte längre regleras i högskoleförordningen.

Bedömning: Avgiften för högskoleprov som genomförs i Sverige, bör höjas till 550 kronor per anmälan.

Avgiften för högskoleprov som genomförs utomlands bör höjas till 800 kronor per anmälan.

Högskoleprovet finansieras till stor del av anmälningavgiften som tidigare beskrivits. Avgiften regleras i högskoleförordningen och sedan 2014 är den 450 kronor som ska betalas i samband med anmälan. Som redovisats i kapitel 5 går högskoleprovet för många lärosäten med underskott. Det finns dock stora skillnader i hur kostnader redovisas och vad som tas upp som kostnader.

Frågan om kostnaderna för högskoleprovets genomförande har varit en fråga som genomgående har tagits upp vid utredningens dialoger med lärosätena. Det är tydligt att kostnaderna i dag överstiger de intäkter som lärosätena och UHR får från anmälningavgifter. Underskottet som uppstår för lärosäten måste täckas av anslag för utbildningen vid respektive lärosäte. År 2019 var till exempel intäkterna för högskoleprovet – enbart bestående av anmälningavgifter – 54 miljoner kronor medan utgifterna uppgick till 83 miljoner kronor (se avsnitt 5.3).

Kostnader för personal och lokaler ökar successivt i takt med den generella kostnadsutvecklingen. Till det kommer ökade kostnader för utveckling av olika slag. Under covid-19-pandemin har kostnaden per skrivande också ökat till följd av behovet av ökat avstånd mellan de skrivande och därmed följande ökade kostnader för lokaler och personal. Det kan finnas skäl att anta att det också framöver kan komma att finnas behov av ökade kostnader för att hålla avstånd i samband med att högskoleprovet skrivs.

UHR har tidigare efterfrågat möjligheten att höja anmälningavgiften genom att lägga in avgiften i regleringsbrev till myndigheten. Genom att avgiftens storlek regleras i högskoleförordningen är det svårt att förändra avgiften i takt med inflation eller ökade kostnader av andra skäl. Det finns dock fördelar med att avgiften är för-

ordningsstyrd, inte minst för förutsägbarheten både för skrivande och för genomförande parter.

Sammantaget är det enligt utredningens uppfattning rimligt att beslut om avgiften tas av UHR och att UHR därmed kan justera avgiften i takt med den generella pris- och löneomräkningen liksom om kostnaderna för att genomföra provet ökat till följd av förändringar i övrigt. Det blir då naturligt att frågan om avgiften blir en del i den årliga myndighetsdialogen mellan regeringen och UHR.

Högskoleprovets anmälningavgift på 450 kronor är låg i jämförelse med avgifter för liknande prov i andra länder. I USA kostar ett SAT-prov upp till 300 dollar för ett skrivtillfälle. I Israel kostar deras studiefärdighetsprov motsvarande 200 euro att skriva medan det i Finland kostar minst 126 euro att skriva deras studentexamensprov.

En rimlig utgångspunkt är att anmälningavgiften i huvudsak ska täcka kostnader för högskoleprovet. Det gäller särskilt kostnader som är direkt relaterade till det direkta genomförandet av provet, dvs lärosätenas kostnader och en viss del av UHR:s kostnader. Samtidigt är det viktigt att den inte är så hög att den avhåller individer från att skriva provet. För att nå en bättre överensstämmelse mellan kostnader och intäkter bör anmälningavgiften, enligt utredningens mening, höjas något. Som nämnts har den varit oförändrad sedan 2014. Utredningens uppfattning är att det är rimligt med en försiktig höjning av avgiften till 550 kronor per anmälan. Hur fördelningen av intäkter mellan UHR och lärosäten ska se ut bör utformas i dialog mellan UHR och lärosätena. En rimlig utgångspunkt är därvid den fördelning som görs i dag med 60 procent av intäkter till lärosäten och 40 procent till UHR.

Vissa delar av kostnader för högskoleprovet som UHR har bör inte täckas via avgifter utan finansieras genom ett statligt anslag. Frågan behandlas i avsnitt 7.12.

Med en höjning av anmälningavgiften till 550 kronor och med utgångspunkt i det antal anmälningar (118 000) som gjordes 2019 skulle det bli högre grad av kostnadstäckning. I ett sådant scenario skulle intäkterna uppgå till ungefär 65 miljoner kronor (53 miljoner 2019). Kostnaderna skulle minska i jämförelse med 2019 eftersom denna utredning föreslår att HP Admin ska finansieras på annat sätt (se avsnitt 7.11). Då skulle de totala kostnaderna uppgå till cirka 78 miljoner kronor (83 miljoner kronor 2019). Om anmälningavgiften skulle fördelas på samma sätt som 2019 skulle lärosätena få in

39 miljoner kronor i intäkter och ha cirka 48 miljoner kronor i kostnader medan UHR skulle få in 26 miljoner kronor och ha cirka 30 i kostnader.

Den föreslagna höjda anmälningsavgiften innebär en bättre kostnadstäckning för högskoleprovet, men det kommer också framöver att uppstå underskott, vars storlek beror på antalet anmälningar ett visst år. Underskottet kommer att behöva täckas av såväl lärosäten som UHR.

Om en höjning av anmälningsavgiften inte genomförs finns det en risk att de provanordnande lärosätena minskar kostnader genom att införa åtgärder som på olika sätt påverkar provets tillgänglighet och rättssäkerhet vilket vore mycket olyckligt. Det kan också minska intresset bland de provanordnande lärosätena att genomföra provet.

Även för högskoleprovet utomlands är det rimligt med en högre avgift för att täcka kostnaderna. Dessa är som redovisats i avsnitt 5.3 betydligt högre än den generella kostnader per skrivande och det är därför rimligt att den är högre än för högskoleprov som genomförs i Sverige. Den genomsnittliga kostnaden för att skriva provet utomlands uppgår till drygt 700 kronor per skrivande, och till drygt 1 000 kronor exklusive provet som skrivs i Mariehamn (se kapitel 5). Avgiften för att skriva utomlands bör dock inte avvika alltför mycket från den som gäller generellt. En rimlig avvägning är att avgiften bör sättas till 800 kronor per anmälan exklusive Mariehamn. Det bör ankomma på UHR att fastställa avgiften.

För Mariehamn är det rimligt att det hanteras som ett lokalt anordnat högskoleprov eftersom Mariehamn har såväl många som skriver provet som genom sin geografiska närhet till Sverige en lägre kostnad för att genomföra provet. Det var också fram till 2015, Stockholms universitet, som hanterade högskoleprovet i Mariehamn på samma sätt som för andra provorter.

7.12 Systemet för att administrera högskoleprovet ska utvecklas och finansieras av UHR

Förslag: UHR ska utveckla och finansiera HP Admin. Lärosätena och UHR ska gemensamt utforma kravspecifikation för systemet.

UHR ansvarar för det system som hanterar anmälningar till högskoleprovet, kallat HP Admin. Systemet har tagits fram av UHR och förvaltas av UHR på uppdrag av lärosätena och fullt ut finansierat av dem. Hitills har förvaltningsorganisationen sett ut så att det har funnits en styrgrupp från lärosätena där också UHR har ingått. Styrgruppen har prioriterat utvecklingsinsatser för systemet medan det är UHR som har haft genomförandansvar. En del av anmälningsavgiften som går till lärosätena har de använt till att betala UHR för drift och utveckling av systemet. För 2019 har lärosätena betalat 3,5 miljoner kronor till UHR för detta. Motsvarande summa 2017 var 3,2 miljoner kronor, Under covid-19-pandemin, under hösten 2020 och våren 2021, har systemförvaltningskostnaderna uppgått till drygt 6 miljoner kronor beroende på att ny funktionalitet har behövt utvecklas avseende bland annat begränsningar av antalet skrivande, metoder för att betala anmälningsavgifter samt möjlighet att återbetala avgifter.

Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar att HP Admin inte har varit tillräckligt flexibelt när det gäller de behov som funnits att snabbt anpassa systemet till begränsningar när det gäller anmälningar till högskoleprovet samt nya betalrutiner. Mycket av förändringar har fått göras med kort varsel och det har varit svårt att hinna göra tillräckliga funktionskontroller. Det var en bidragande orsak till de problem med betalningar av anmälningsavgifter som uppstod vid anmälningar till prov hösten 2020 och våren 2021. Det har också funnits begränsningar när det gällde att få tidsmässigt utrymme för två prov samma termin till följd av att HP Admin inte kunnat hantera ett nytt prov innan det föregående provet varit färdighanterat i systemet.

Under covid-19-pandemin har det blivit tydligt att det finns ett starkt behov av ett mer flexibelt system för att hantera högskole-

proven. Det pågår för närvarande ett arbete vid UHR med en sådan utveckling.

Det är en naturlig följd av att UHR får ansvar för att genomföra provet att det också är UHR som ska ha ansvar för att utveckla det digitala system som behövs för genomförandet. Det kommer att behövas ökade kostnader för systemutveckling de närmaste åren för att modernisera systemet och göra det mer flexibelt när det till exempel gäller möjligheten att anordna flera prov en viss termin liksom med nya betalformer. Det kommer också att finnas en koppling till arbetet med en digitalisering av högskoleprovet som föreslås i avsnitt 7.14. Att tillhandahålla och utveckla systemet är en kostnad som bör ses som grundkostnad för att kunna ge ett högskoleprov, och som det är naturligt att den finansieras via statligt anslag och inte genom avgifter från dem som skriver provet. Den årliga kostnaden kan bedömas uppgå till cirka 6 miljoner kronor. Den behöver således täckas via anslag till UHR och blir därmed en fråga för UHR att ta upp i den årliga myndighetsdialogen med regeringen.

7.13 En gemensam redovisningsmodell

Bedömning: En gemensam redovisningsmodell för kostnader för högskoleprovet behöver tas fram. Det bör göras av SUHF. Riksrevisionen bör få i uppdrag att i samband med årlig granskning särskilt granska redovisningen av kostnader för högskoleprovets genomförande.

De redovisade kostnaderna för högskoleprovet varierar i stor utsträckning mellan lärosätena. En anledning till detta är att lärosätena redovisar sina kostnader på olika sätt.

Det finns stora variationer mellan lärosäten vad gäller personalkostnader. I genomsnitt står personalkostnaderna för 66 till 70 procent av de årliga kostnaderna under perioden 2017–2020. 2019 svarade personalkostnaderna för 86 procent av de totala kostnaderna för högskoleprovet för det lärosäte som hade störst andel personalkostnader, medan de för det lärosäte som hade lägst personalkostnader utgjorde 45 procent. Hur dessa kostnader redovisas skiljer sig mellan åren. Det finns också skillnader i hur overheadkostnader redovisas och vad som anses vara overheadkostnad. Också i övrigt

finns olika bedömningar av vad som ska redovisas som kostnader för högskoleprovet. Sammantaget är det sannolikt att de faktiska kostnaderna snarast är underskattade för vissa lärosäten.

Dessa variationer i redovisningen leder till att det är svårt att göra en uppföljning av kostnaderna för högskoleprovet och därmed också bedöma hur effektivt verksamheten bedrivs.

För att det ska vara möjligt att bedöma effektiviseringsmöjligheter och för att långsiktigt få en grund för bättre anpassning av anmälningsavgiften till de kostnader som finns för högskoleprovet krävs en ökad enhetlighet i hur kostnader redovisas.

Det är därför viktigt att få till stånd en gemensam redovisningsmodell för högskoleprovets kostnader.

I utredningsarbetet har som ett alternativ övervägts möjligheten av ett uppdrag till Ekonomistyrningsverket (ESV) att utveckla en sådan modell. Grunden för högskolornas generella modell för redovisning är den s.k. SUHF-modellen som utvecklats gemensamt för lärosätena och som har gjorts inom ramen för Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). En rimlig slutsats är därför att det lämpligaste är att också utveckling av en mer specifik modell för kostnader för högskoleprovet görs av SUHF som har nära och fortlöpande kontakt med lärosätena. Vid underhandskontakter har SUHF uttryckt en beredskap att ta fram ett gemensamt ramverk för redovisning av lärosätenas kostnader och att ett sådant arbete har påbörjats.

Det är vidare rimligt att Riksrevisionen i samband med den årliga granskningen också går igenom högskoleprovet ekonomi.

7.14 UHR får i uppdrag att digitalisera högskoleprovet

Förslag: UHR ska få i uppdrag att inleda ett arbete med att digitalisera högskoleprovet.

En digitalisering av högskoleprovet har aktualiserats under utredningsarbetet från flera håll kopplat till behov som blivit tydliga under covid-19-pandemin. Inte minst från lärosätena har uttryckts starka önskemål om att provet ska digitaliseras. De menar att behovet har funnits länge och att ett arbete bör inledas snarast.

En digitalisering av högskoleprovet har diskuterats i olika sammanhang. Frågan togs upp i utredningen *Tillträde för nybörjare*, den s.k. Tillträdesutredningen (SOU 2017:20). I denna konstateras att det är önskvärt att högskoleprovet digitaliseras men något formellt förslag lades inte fram. Resonemanget byggde på den utredning Universitets- och högskolerådet (UHR) gjorde 2015 som i sin tur byggde på en analys från 2008. Båda dessa gånger konstaterade UHR att det var viktigt att digitalisera högskoleprovet men att det inte var möjligt vid de aktuella tidpunkterna. UHR genomförde därefter 2018/2019 en pilotstudie² på eget initiativ som byggde på dessa tidigare utredningar inom myndigheten samt på bedömningarna från Tillträdesutredningen. I pilotstudien konstaterar UHR att det är möjligt att digitalisera provet men att det initialt är ett tids- och kostnadskrävande projekt. Syftet med en digitalisering skulle vara att effektivisera och förenkla hur provet kan anordnas och genomföras samt att öka säkerheten vid distribution av provet.

De nationella proven i skolan har kommit längre i planer att digitalisera. Skolverket fick 2017 i uppdrag av regeringen att utveckla digitaliserade nationella prov till 2023. Tidpunkten för slutredovisning har nyligen flyttats till oktober 2025. Det finns vissa likheter mellan de nationella proven i skolan och högskoleprovet vilket gör det intressant att titta på och dra lärdom av Skolverkets arbete inför en digitalisering av högskoleprovet. En av de mest markanta likheterna mellan de nationella proven och högskoleprovet är den stora andelen samtida skrivande och provets upplägg med flervalfrågor. Det finns dock självfallet även skillnader. Nationella prov utförs i en lokal som eleven känner till med en provledare som är känd och som i många fall är elevens lärare. Utbildning för provledarna kan genomföras kontinuerligt. Detta kan jämföras med provledare för högskoleprovet som till stor del är tillfälligt anställd personal som utbildas inför varje tillfälle.

Det finns även lärdomar från andra länder som har digitaliserat nationella prov. I Finland exempelvis är det nationella studentexamsprovet helt digitaliserat sedan 2019³ vilket enligt uppgift fungerat väl. Provet liknar högskoleprovet i sin betydelse för individen och med ett stort antal samtidigt skrivande. Numera ges två prov per år på över 400 skolor med cirka 40 000 samtida skrivande per prov.

² UHR rapport Pilotstudie digitalisering av högskoleprovet.

³ www.ylioppilastutkinto.fi/.

Det kan också betonas att lärosätena genom utvecklingen av digitaliserad undervisning under covid-19-pandemin nu är betydligt mer förberedda än tidigare för digitaliserade arbetsformer.

Det finns många fördelar med ett digitaliserat högskoleprov. Bland fördelarna finns mindre risk för bristande säkerhet, lägre kostnader och effektivare hantering av tryck och transport av provet. Stockholms universitet sammanställde 2015 en skrivelse där risker just kopplade till hanteringen av provet beskrivs.⁴ I denna framgår det att många av de rättssäkerhetsproblem man ser på lärosätena har att göra med hantering av pappersprov. Det finns risker i samband med att proven trycks och distribueras till de väldigt många provorterna. I vidaredistributionen till de ännu fler provlokaler finns också problem som hanteras på olika sätt av provanordnarna. Andra fördelar med digitalisering är att rättning av svar skulle kunna hanteras snabbare och prov skulle kunna ges oftare vilket skulle kunna minska trycket på varje provomgång. Det finns naturligtvis också betydande svårigheter och risker med en digitalisering av högskoleprovet som inte minst har att göra med det stora antalet skrivande som ska ha tillgång till fungerande uppkoppling med datorer.

I UHR:s pilotstudie som slutfördes 2019 efterfrågas ett uppdrag från regeringen⁵. I pilotstudien finns ett förslag på en införande-process av ett digitalt högskoleprov. Den grova tidplan som UHR har tagit fram består av sex steg (kravställning, upphandling, projekt-uppstart, konfiguration, breddinföranden och utvärdering) och beräknas ta mellan som minst 3,5 upp till åtta år.

Utredningens uppfattning är att det är angeläget att komma vidare med en digitalisering av högskoleprovet. UHR föreslås därför få ett uppdrag från regeringen att ta fram förslag till digitalisering av högskoleprovet.

⁴ Skrivelse Stockholms universitet Säkerhetsbrister vid anordnandet av högskoleprovet, Olof Larsson, 2015-09-03.

⁵ UHR Pilotstudie Digitalisering av högskoleprovet.

7.15 Ökad samverkan mellan högskoleprovet och andra nationella prov

Bedömning: Det bör finnas en närmare samverkan mellan olika nationella prov avseende metod- och utvecklingsfrågor.

Det finns redan, respektive föreslås utvecklas, andra nationella prov än högskoleprovet. Det gäller som nämnts framför allt de nationella proven i skolan. UHR har vidare i uppdrag att svara för en försöksverksamhet med prov som ska kunna ge grundläggande behörighet till högskolestudier, ett s.k. behörighetsprov. I ett nyligen framlagt betänkande föreslås införande att medborgarskapsprov⁶.

Nationella prov i skolan

Nationella prov i skolan regleras i skolförordningen och gymnasieförordningen. Ett nationellt prov ges i vissa årskurser i grundskolan och gymnasieskolan och ska användas för att bedöma en elevs kunskap i förhållande till kunskapskraven enligt läroplaner. Nationella prov ska vara ett stöd för betygssättningen och ges inom ett antal olika ämnen. I gymnasieskolan är syftet med nationella prov också att uppnå en nationell likvärdighet i betygen med tanke på att betygen ska användas för att söka till högre utbildning. År 1994 ändrades proven till att vara stödjande från att tidigare ha varit styrande för betygen. Anledningen till detta var övergången till nytt målrelaterat betygssystem. Utveckling av proven utförs av institutioner vid lärosäten, framför allt institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet.

Skolverket publicerade under 2020 en analys av betygens och meritvärdenas likvärdighet⁷. Skolverket visar i sin undersökning problem med likvärdighet mellan olika skolor i dagens betygssystem och redovisar olika modeller för hur de nationella proven kan användas för att uppnå mer likvärdiga betyg. Rapporten ger inga konkreta förslag men rekommenderar ytterligare utredning av olika modeller.

Det är viktigt att se högskoleprovet och ökningen av antalet skrivande som skett under en längre tidsperiod i detta perspektiv.

⁶ Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap, SOU 2021:2

⁷ Likvärdiga betyg och meritvärden, Skolverket, ISBN 978-91-7559-358-6.

Högskoleprovet är organiserat för att ge en likvärdighet över hela landet och för alla som skriver. Härigenom har det kunnat upplevas som en möjlighet som kan kompensera för brister i likvärdighet när det gäller betygssättning i gymnasieskolan.

Det finns grundläggande skillnader i syftet med högskoleprovet respektive de nationella proven i skolan. De nationella proven utgår från att säkerställa en likvärdighet i betyg och för att vara ett stöd i betygssättning kopplat till kunskapskraven, medan högskoleprovet har som utgångspunkt att förutsäga studieförmåga. En annan skillnad är provens betydelse för individen. Ett nationellt prov är viktigt för individen men är inte nödvändigtvis avgörande för elevens möjligheter att komma in på den högskoleutbildning hen vill, detta eftersom fler chanser finns under skolgången men också för att betyg sätts på fler parametrar än på resultatet från det nationella provet. Högskoleprovet å andra sidan kan vara avgörande för möjligheten för den som skriver provet att komma in på en attraktiv utbildning.

Behörighetsprov

År 2018 fick UHR ett uppdrag⁸ av regeringen att utveckla ett nationellt behörighetsprov. Syftet med uppdraget är att ta fram och erbjuda ett behörighetsprov som ger grundläggande behörighet för högre studier. Ambitionen är att provet ska användas i kombination med högskoleprovet och därför inte ges meritvärde i sig utan bedömas med enbart godkänd-icke godkänd. Målgruppen för behörighetsprovet är personer över 24 år som inte uppfyller kraven för grundläggande behörighet men som kan ha inhämtat kunskaper på annat sätt eller som har bristfällig dokumentation av sin utbildning. I januari 2021 redovisade UHR⁹ hur arbetet har fortlöpt. I rapporten framgår att arbetet har bestått i att mer utförligt definiera grundläggande behörighet. Ett provramverk har även tagits fram under 2020. Programverket grundas på de styrdokument som gymnasieskolan använder. Konstruktion av provet utförs av institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet, vilket också är den institution som tar fram den engelska provdelen i högskole-

⁸ U2018/02160/UH, U2018/03177/UH.

⁹ UHR rapport, diarienummer 00012–2020 Redovisning av förberedelser till uppdraget att utveckla ett nationellt behörighetsprov för grundläggande behörighet och genomföra en försöksverksamhet.

provet. UHR planerar att använda dessa prov i två pilotomgångar under 2022–2023 då provet planeras att ges på fem orter i landet vid lärcentra i de aktuella kommunerna. Behörighetsprovet planeras att användas vid antagning till högskolestudier första gången vårterminen 2023. Uppdraget har enligt UHR gått enligt plan men kompletteringar i skrivningar i högskoleförordningen och covid-19-pandemin har skjutit tidplanen framåt något.

Medborgarskapsprov

I utredningen *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap* (SOU 2021:2) föreslås ett s.k. medborgarskapsprov. Medborgarskapsprovet föreslås bestå av ett prov i svenska och ett i samhällskunskap. I utredningen föreslås att UHR ska ha det övergripande ansvaret för provet, att Skolverket ska ansvara för att utveckla provet och att universitet och högskolor ska få ansvara att praktiskt genomföra det. Anledningen som utredningen anför för att ge universitet och högskolor detta ansvar är bland annat deras förmåga att tillhandahålla ändamålsenliga lokaler och att de är myndigheter som i dag genomför ett stort prov, dvs. högskoleprovet. Utredningen som för närvarande är under beredning har remitterats och lärosäten och UHR har alla avstyrkt förslagen som rör genomförandet av medborgarskapsprovet.

Slutsats

Det finns självfallet stora skillnader mellan de olika nationella proven. De har olika syften och olika målgrupper. De avser att mäta olika saker. Men det finns också stora likheter. Inte minst när det gäller hur stora provomgångar med många deltagare praktiskt ska genomföras. En särskild fråga är därvid behov och förutsättningar för digitalisering av proven. Det finns också en grundläggande likhet i att de olika proven har till syfte att i någon form mäta kunskaper och förmåga hos de som skriver proven. De olika proven utnyttjar också kompetens vid framför allt pedagogiska institutioner när det gäller utformning. För högskoleprovet främst pedagogiska institutionen vid Umeå universitet och för nationella prov in skolan samt behö-

righetsprov främst institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet.

Den bild som framkommit under utredningsarbetet är att det inte finns någon särskilt omfattande samverkan mellan de olika proven vare sig vad gäller utveckling av genomförande eller mer principiella aspekter rörande syfte och innehåll. Utredningens uppfattning är att det skulle vara av värde med en närmare samverkan mellan de olika proven för olika slag av metod- och utvecklingsfrågor.

8 Konsekvensanalys

I kapitlet beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag i enlighet med kommittéförordningen och i enlighet med kommittédirektivet där det anges att samordnaren särskilt ska redogöra för konsekvenserna för berörda aktörer, inklusive ekonomiska konsekvenser.

8.1 Förslagen i korthet

Förslagen i detta betänkande innebär i korthet att ansvaret för högskoleprovet ändras till att vara ett ansvar för Universitets- och högskolerådet (UHR), och att lärosäten som använder provet i sitt urval ska bistå UHR i detta arbete. Det finns också förslag att höja anmälningsavgiften för högskoleprovet.

8.2 Alternativa förslag

Det finns inga alternativa förslag vad gäller ansvarsfrågan. I direktivet till denna utredning står att utredningen ska ge förslag på en myndighet som kan ansvara för högskoleprovet. Enligt utredningens uppfattning är UHR den enda myndighet som kan vara aktuell.

Alternativa bedömningar i övrigt i några fall redogörs för i förslagskapitlet.

8.3 Vilka berörs av förslaget

Mellan åren 2017–2020 skrev mellan 40 000–75 000 individer högskoleprovet. Motsvarande antal individer kan potentiellt påverkas av förslaget om de planerar att skriva högskoleprovet. Andra som påverkas är UHR, provanordnande lärosäten men också enskilda utbildningsanordnare.

8.4 Konsekvenser för de statliga lärosätena

Statliga lärosäten lyder under högskoleförordningen och berörs av förslaget genom att de inte längre ska ansvara för att genomföra provet utan att de ska bistå UHR i genomförandet. Det är en viktig principiell förändring, men innebär små skillnader för det praktiska arbetet jämfört med i dag. Lärosätena måste fortsatt ha en beredskap och kunskap i att genomföra högskoleprovet.

Arbetet bedöms ligga inom universitetets och högskolors ordinarie verksamhet.

8.5 Konsekvenser för de enskilda utbildningsanordnarna

Enligt utredningens bedömning är det viktigt även för enskilda utbildningsanordnare att delta i genomförandet av provet om de använder högskoleprovet i sitt urval. Eftersom detta är frivilligt för enskilda utbildningsanordnare, faller det på dem själva att besluta om ett sådant deltagande.

8.6 Konsekvenser för UHR

Utredningens förslag innebär ett ökat ansvar för högskoleprovet för UHR liksom till viss del ökade arbetsuppgifter. Förslagen omfattar även en utveckling av det systemadministrativa stödet, HP-Admin, och ett förslag att UHR ska få uppdrag om digitalisering av högskoleprovet. Dessa förslag innebär verksamhetsmässiga konsekvenser för UHR. Kostnaderna för systemutveckling och digitalisering kommer också att öka under de kommande åren.

8.7 Konsekvenser för den enskilde

Förslagen i detta betänkande har inga generella konsekvenser för den enskilde. För potentiellt skrivande av högskoleprovet i Sverige finns inga konsekvenser eftersom högskoleprovets genomförande kommer att uppfattas på samma sätt som förut.

8.8 Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser

Förslaget att föra över ansvaret för genomförande på UHR, innebär inga särskilda ökade kostnader för lärosätena. För UHR kommer det att medföra en viss ökad kostnad framför allt avseende kostnad för utveckling av HP-Admin och uppdrag avseende digitalisering. Förslaget som innebär att anmälningavgiften ska höjas och att högskoleprov utomlands ska få en högre avgift än provet i övrigt, medför att de underskott som proven hittills har haft kan minskas. Även förslaget om en gemensam redovisningsmodell kan underlätta framtida diskussioner, mellan UHR och lärosätena, om kostnadsdelning och fördelning av anmälningavgiften.

8.9 Konsekvenser för kommuner och det kommunala självstyret

Högskoleprovet ges i hela landet på ett stort antal provorter. Ofta har de provanordnande lärosätena en dialog med kommunerna innan provorter fastställs. Förslaget om att provanordnande lärosäten i samverkan med UHR ska bedöma på vilka orter provet ska ges kan påverka en specifik kommun, men konsekvensen bedöms som begränsad.

Förslagen har dock ingen påverkan på den lokala demokratin och påverkar inte heller uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Förslagen har heller inga andra konsekvenser för kommuner och det kommunala självstyret.

8.10 Konsekvenser för brottsligheten

Förslagen i betänkandet har inga konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

8.11 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Högskoleprovet kommer även i fortsättningen att ges i hela landet. Högskoleprovet kommer därför att vara tillgängligt för alla som vill skriva det och vill söka högre utbildning. Det har i förlängningen en positiv påverkan på sysselsättningen.

Sysselsättningen påverkas inte i övrigt av förslagen i detta betänkande.

Små företag kommer inte att påverkas av förslagen.

8.12 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Fler kvinnor än män skriver högskoleprovet. I användandet av högskoleprovet gynnas kvinnor respektive män olika beroende vilken utbildning som söks efter provgenomförandet. Förslagen i detta betänkande bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

8.13 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen i detta betänkande bedöms inte få några konsekvenser för de integrationspolitiska målen.

8.14 Konsekvenser för personlig integritet

Förslagen i detta betänkande bedöms inte få några konsekvenser för den personliga integriteten.

Referenser

- Universitet och högskolerådet: *Några antagningsfrågor i tillsyns-ärenden*. Skrivelse 32-00230-15, 2015.
- Universitet och högskolerådet; *Pilotstudie digitalisering av högskoleprovet*.
- Universitet och högskolerådet *Slutredovisning av uppföljning av intäkter och kostnader för högskoleprovet 2015* (dnr 1.1.1-231-2015).
- Universitet och högskolerådet *Vad händer i antagningen om högskoleprovet viktas?* Dnr. 1.1.1.-264-2016.
- Universitet och högskolerådet *Redovisning av uppföljning av intäkter och kostnader för högskoleprovet 2017* dnr 2.1.2-01126-2017.
- Universitet och högskolerådet *Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019*, rapport 2020:4.
- Universitet och högskolerådet *Antagning till högre utbildning vårterminen 2019*, rapport 2019:1.
- Universitet och högskolerådet *Antagning till högre utbildning vårterminen 2020*, dnr 1.1.1-00633-2019.
- Universitet och högskolerådet *UHR rapport Uppdrag att ta fram fler högskoleprov i syfte att kunna genomföra fler provtillfällen och därigenom minska risken för smittspridning* dnr 1.1.1-01023-2020.
- Tre vägar till den öppna högskolan* (SOU 2004:29), Tillträdesutredningen 2004.
- Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning* (SOU 2017:20), Tillträdesutredningen.
- Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37).
- Bygga, bedöma, betygssätta* (SOU 2020:43), Betygsutredningen.

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU2021:2).

Högskoleverket: *Statistisk analys* nummer: 2006/12.

Kjell Nyman *Uppkopplad utbildning– en ESO-rapport om högskolans digitalisering* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:5.

Skolverket *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan*, Rapport 2020:3.

Skolverket *Redovisning av uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m.* (Dnr 2019:96).

Kommittédirektiv 2020:92

Genomförande av högskoleprovet

Beslut vid regeringssammanträde den 8 september 2020

Sammanfattning

En särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, ska bistå Universitets- och högskolerådet (UHR) vid genomförande av högskoleprovet hösten 2020 och våren 2021 och föreslå en framtida ansvarsfördelning när det gäller högskoleprovet.

Samordnaren ska bl.a.

- arbeta för att högskoleprovet ska genomföras så snart som möjligt under hösten 2020 så att resultatet kan beaktas vid antagning till högskolan våren 2021,
- arbeta för att högskoleprovet våren 2021 ska kunna genomföras utan begränsningar så att alla som vill skriva provet får möjlighet till det på ett smittskyddssäkert sätt, och
- lämna förslag på en permanent organisation som innebär att det är en myndighet som har det samlade ansvaret för provets genomförande.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2021.

Högskoleprovet har ställts in på grund av utbrottet av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19

Det är angeläget att det finns flera vägar in i högskolan och högskoleprovet ger en andra chans att konkurrera i urval, särskilt i tider då arbetslösheten ökar i spåren av covid-19-pandemin och fler söker till högskolan. Pandemin har, som närmare utvecklas nedan, inneburit utmaningar att arrangera högskoleprovet och UHR har fattat beslut om att ställa in högskoleprovet våren och hösten 2020.

Närmare om högskoleprovets funktion och organisation

Högskoleprovet fyller en viktig samhällsfunktion som urvalsinstrument vid tillträde till högskoleutbildning. Om inte alla behöriga sökande till en högskoleutbildning kan tas emot ska urval göras bland de sökande (4 kap. 3 § högskolelagen [1992:1434]). Huvudregeln 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 en högskola själv inom vissa ramar får bestämma (7 kap. 13 § högskoleförordningen [1993:100]). UHR ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet. Provet genomförs av de högskolor som ska använda det som urvalsinstrument. Provet kan även genomföras av UHR (7 kap. 20 § högskoleförordningen). Närmare bestämmelser om högskoleprovet finns i föreskrifter som meddelas av UHR.

Högskoleprovet genomförs normalt en gång under hösten och en gång under våren. De senaste två åren har 49 000–70 000 personer anmält sig till respektive provtillfälle. Högskoleprovet genomförs under samma dag och tidpunkt i hela Sverige och på flera platser utomlands, detta för att bl.a. minska risken för fusk. Provet äger rum en lördag på våren och en söndag på hösten. Vanligen ges provet på 120 provorter i över 2 000 provlokaler och med över 3 000 anställda. Förutom provledare, provvakter och assistenter tjänstgör städpersonal, vaktmästare med flera under provdagen. UHR anordnar provet i utlandet på orterna Mariehamn, London, Bryssel, Madrid och Nairobi samt vid Stiftelsen högskolan i Jönköping (enskild utbildningsanordnare).

UHR har, efter samråd med provanordnarna och i enlighet med 15 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet (UHRFS 2015:3), tidi-

gare beslutat att högskoleprovet hösten 2020 skulle genomföras söndagen den 18 oktober. Besluten om datum för högskoleprovet tas i regel flera år i förväg. Anmälningstiden för högskoleprovet hösten 2020 skulle vara mellan den 10 augusti och den 27 augusti. Anmälningstiden fastställs av provanordnarna efter samråd med UHR. Tiden efter att anmälan har stängt använder provanordnarna till att slutligt boka det antal provlokaler som behövs, anställa provledare och provassistenter samt hantera ansökningar om att få göra det anpassade högskoleprovet för dyslektiker och synskadade och gravt synskadade med flera. UHR ansvarar för att trycka och distribuera provet inför provdagen. Efter provdagen ansvarar provanordnarna för att svarshäften skickas till Umeå universitet för rättning och normering.

UHR får meddela föreskrifter om högskoleprovet (7 kap. 22 § högskoleförordningen). I UHRFS 2015:3 föreskrivs vad som gäller för provanordnaren och provdeltagaren. Föreskrifterna ligger till grund för provanordnarens genomförande av provet och för UHR:s bedömning om provet kan godkännas eller inte.

Att genomföra högskoleprovet under normala förhållanden ställer höga krav på det praktiska arrangemanget. Alla ska genomföra provet på ett likvärdigt sätt och det ska inte gå att fuska på provet. Det har under senare år framkommit att ett antal grupperingar mot ersättning erbjuder provdeltagare hjälp med att få ett visst resultat på provet med digitala hjälpmedel. Regeringen tillsatte 2018 Utredningen om fusk vid högskoleprovet (U 2018:07) som lämnat förslag för att förhindra fusk vid högskoleprovet. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Högskoleprovet har påverkats av covid-19-pandemin

UHR har under 2020 haft i uppdrag att redovisa ett underlag om möjligheten att genomföra provet. Rapporten från UHR visar att 100 000 personer prognosticerades skriva provet hösten 2020. Att genomföra höstens högskoleprov bedömdes innebära en ökad risk för smittspridning av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19. UHR:s slutsats var därför att högskoleprovet inte bör genomföras hösten 2020. De 21 provanordnarna såg också stora utmaningar med att genomföra provet. Det gällde framför allt svårig-

heten att få tag på tillräckligt många fungerande lokaler och att rekrytera och utbilda den provpersonal som krävs.

Den 7 augusti 2020 beslutade UHR att ställa in det högskoleprov som skulle genomföras den 18 oktober 2020. Detta mot bakgrund av risken för ökad smittspridning av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19. Eftersom högskoleprovet av samma anledning inte genomfördes under våren 2020 skulle därmed inget högskoleprov genomföras under 2020.

Regeringen gav i augusti 2020 UHR i uppdrag att ta fram fler prov för att möjliggöra fler provtillfällen de kommande åren (U2020/04313/UH). Vidare har giltighetstiden för resultat på högskoleprovet förlängts från fem till åtta år genom en ändring i högskoleförordningen som träder i kraft den 10 september 2020. Regeringen har också beslutat en ändring i samma förordning som innebär att UHR, om det behövs av smittskyddsskäl, för ett visst provtillfälle kan besluta att endast den som inte har ett giltigt resultat på högskoleprovet har rätt att delta i provet. Denna ändring trädde i kraft den 31 augusti 2020.

Uppdraget att ansvara för genomförandet av högskoleprovet hösten 2020 och våren 2021

Vid de universitet och högskolor som under normala förhållanden ansvarar för att genomföra högskoleprovet finns en välfungerande organisation för dess genomförande. De berörda lärosätena har t.ex. kännedom om vilka lokaler som normalt finns att tillgå på de 120 orter där provet genomförs och har rutiner för rekrytering och utbildning av provvakter. Lokala erbjudanden om att ställa lokaler och personal till förfogande för att genomföra provet har framförts av bl.a. kommunala företrädare och näringslivet efter att höstens prov ställdes in. De ansvariga universiteten och högskolorna har bedömt att det inte är möjligt att genomföra provet hösten 2020 på ett smittskydds-säkert sätt, bl.a. eftersom det skulle kräva betydligt fler lokaler och provvakter.

Universitet och högskolor har en stor och krävande uppgift i att bedriva sin kärnverksamhet trots de utmaningar som covid-19-pandemin innebär. De behöver tillfälligt avlastas från ansvaret att genomföra högskoleprovet för att kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Genom en ändring i högskoleförordningen, som träder i kraft

11 september 2020, flyttas ansvaret för genomförandet av högskoleprovet tillfälligt från lärosätena till UHR. Ändringen innebär att UHR ska ansvara för att ett högskoleprov genomförs under hösten 2020. Det är en omfattande uppgift att förbereda och genomföra provet och nu behöver det göras på kortare tid än normalt på grund av rådande situation. En särskild utredare som ska fungera som samordnare ska därför tillsättas. Samordnaren ska, tillsammans med lärosätena, bistå UHR i arbetet med genomförandet av högskoleprovet hösten 2020 och våren 2021.

I arbetet med att bistå UHR ingår bland annat att skapa förutsättningar för att kunna utbilda fler provvakter, boka fler lokaler och hitta flexibla, innovativa och lokala lösningar i syfte att genomföra högskoleprovet hösten 2020 och våren 2021 på ett smittskyddsäkert sätt. Utgångspunkten är att resultatet från provet hösten 2020 ska kunna beaktas vid antagning till högskolan våren 2021. Samordnaren ska ta sin utgångspunkt i den organisation som finns vid respektive lärosäte men också ta tillvara de lokala erbjudanden som framförts om att ställa lokaler och personal till förfogande för att genomföra provet.

Av den beslutade ändringen i högskoleförordningen följer att det ankommer på UHR att säkerställa att provet kan genomföras på ett smittskyddssäkert sätt. Samordnaren ska bistå UHR i bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av smittrisken. Myndigheterna kan vid behov samråda med regionala smittskyddsläkare och Folkhälsomyndigheten.

Samordnaren ska därför

- bistå UHR vid genomförandet av högskoleprovet hösten 2020 och våren 2021,
- arbeta för att provet ska genomföras så snart som möjligt så att resultatet kan beaktas vid antagning till högskolan våren 2021, och
- arbeta för att högskoleprovet våren 2021 ska kunna genomföras utan begränsningar så att alla som vill skriva provet får möjlighet till det på ett smittskyddssäkert sätt.

Uppdraget att föreslå en långsiktig ansvarsfördelning när det gäller högskoleprovet

Under normala förhållanden fungerar ansvarsfördelningen när det gäller högskoleprovet väl. UHR tar fram provet och beslutar om resultat samt meddelar föreskrifter om provet medan universitet och högskolor genomför provet på de flesta provorter. Ett antal frågor i fråga om genomförandet, t.ex. samordning av anmälan för provet, tidpunkter och på vilka orter provet ska genomföras regleras inte i högskoleförordningen eller UHR:s föreskrifter, utan bestäms genom överenskommelser mellan UHR och berörda lärosäten. I samband med covid-19-pandemin har det dock visat sig att det delade ansvaret för genomförandet mellan totalt 22 myndigheter, dvs. 21 lärosäten och UHR, har inneburit en otydlighet och ett hinder för effektiv myndighetsstyrning. Det är t.ex. oklart vilket beslut om genomförande som skulle fattas om ett antal lärosäten bedömer att provet inte kan genomföras på ett smittskyddsäkert sätt medan andra bedömer att det kan genomföras. För att organisationen för genomförandet av högskoleprovet ska fungera väl även under extraordinära påfrestningar som covid-19-pandemin bör ansvarsfördelningen analyseras och ändras så att en myndighet har det samlade ansvaret för provets genomförande. I det arbetet ska värdet av att lärosätena fortsätter att vara delaktiga i genomförandet särskilt beaktas.

Samordnaren ska därför

- lämna förslag på en permanent organisation som innebär att det är en myndighet som har det samlade ansvaret för högskoleprovets genomförande.

Konsekvensbeskrivningar

Samordnaren ska särskilt redogöra för konsekvenserna för berörda aktörer, inklusive ekonomiska konsekvenser.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Samordnaren ska samråda med UHR och ha sin placering på myndigheten. Samordnaren ska även samråda med universitet och högskolor som tidigare anordnat högskoleprovet samt ha kontakt med

andra aktörer som kan bidra till genomförandet av uppdraget, till exempel Folkhälsomyndigheten, regionalt smittskyddsansvariga, länsstyrelser, kommuner och det civila samhället.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2021. Samordnaren ska fortlöpande hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informerat om uppdraget, speciellt när det gäller genomförande av provet hösten 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:47

Tilläggsdirektiv till utredningen om genomförande av högskoleprovet (U 2020:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juni 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 september 2020 kommittédirektiv om genomförande av högskoleprovet (dir. 2020:92). En samordnare fick i uppdrag att bl.a. arbeta för att högskoleprovet skulle kunna genomföras så snart som möjligt under hösten 2020, samt arbeta för att högskoleprovet våren 2021 skulle kunna genomföras utan begränsningar. Samordnaren ska också lämna förslag på en permanent organisation som innebär att det är en myndighet som har det samlade ansvaret för provets genomförande. Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 1 juli 2021.

Pandemin har inneburit utmaningar att arrangera högskoleprovet. Universitets- och högskolerådet (UHR), universitet och högskolor och den nationella provsamordnaren har dock, med beaktande av gällande restriktioner, genomfört ett högskoleprov hösten 2020 och två högskoleprov under våren 2021. Det kan inte uteslutas att vissa restriktioner kommer att behöva gälla även vid högskoleprovets genomförande hösten 2021 och det bör därför finnas beredskap för ett sådant scenario. Samordnaren ska därför bistå UHR vid planeringen och genomförandet av högskoleprovet hösten 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2021 i den del som gäller förslag på en permanent organisation som innebär att det är en myndighet som har det samlade ansvaret för provets genomförande. I den del som gäller att bistå UHR vid planeringen och genomförandet av högskoleprovet hösten 2021 avslutas uppdraget den 31 oktober 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Genomförda möten

Utredningen har haft ett antal möten under utredningens gång. Återkommande möten har skett med UHR. Flertalet möten har varit digitala.

September 2020

Möten med UHR

Möte med förvaltningschef och studieadministrativ chef,
Stockholms universitet

Möte med expertgrupp UHR-lärosäten

Möte med rektorer för provanordnande lärosäten

Oktober 2020

Möten med UHR

Möte med studieadministrativ chef Lunds universitet

Möte med studieadministrativ chef Stockholms universitet

November 2020

Möten med UHR

Möte med UHR:s rådgivande referensgrupp

Möte med SUHF:s presidium

Möte med studieadministrativa chefer för provanordnande lärosäten

December 2020

Möten med UHR

Januari 2021

Möten med UHR

Möte med riksdagens utbildningsutskott

Möte med UKÄ

Februari 2021

Möten med UHR

Möte med SUHF expertgrupp för studieadministrativa frågor

Möte med SUHF:s presidium

Mars 2021

Möten med UHR

April 2021

Möten med UHR

Möte med rektorer för provanordnande lärosäten

Möte med Skolverket

Maj 2021

Möten med UHR

Möte med studieadministrativa chefer från provanordnande lärosäten.

Möte med UHR:s referensgrupp

Juni 2021

Möten med UHR

Möte med samrådsgrupp UHR-SUHF

Möte med studieadministrativa chefer från provanordnande lärosäten

Juli 2021

Möten med UHR

Möte med studieadministrativa chefer från provanordnande lärosäten

Augusti 2021

Möten med UHR

Möte med Folkhälsomyndigheten

Möte med studieadministrativa chefer från provanordnande lärosäten

UHR:s föreskrifter (UHRFS 2015:3)

Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet; beslutade den 11 juni 2015.

Universitets- och högskolerådet föreskriver följande med stöd av 7 kap. 22 § högskoleförordningen (1993:100).

Allmänna bestämmelser

Föreskrifternas innehåll

1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser om högskoleprovet. Bestämmelser om högskoleprovet finns även i 7 kap. högskoleförordningen (1993:100).

Innehåll i högskoleprovet

2 § Högskoleprovet är indelat i fem provpass; två med kvantitativa uppgifter och två med verbala uppgifter. Därtill kommer ett utprovningsspass med antingen kvantitativa eller verbala uppgifter. Utprovningsspasset räknas inte in i resultatet. Varje provpass är 55 minuter långt.

Tids- och produktionsplan

3 § För högskoleprovet ska det finnas en tids- och produktionsplan. Planen fastställs av Universitets- och högskolerådet efter samråd med högskolorna.

Anpassning av högskoleprovet

4 § Provdeltagare med diagnosen specifik lässvårighet (F81.0) eller diagnosen blandad inlärningsstörning (F81.3), har rätt till förlängd skrivtid. Lässvårigheterna ska styrkas med ett utlåtande eller intyg baserat på en fullständig utredning av provdeltagarens totala språkliga kompetens från årskurs fem eller senare. Utlåtandet eller intyget ska vara utfärdat av en legitimerad logoped.

5 § Provdeltagare som styrker lässvårigheter genom utlåtande från intygsgivare som Universitets- och högskolerådet, eller tidigare Högskoleverket, har godkänt, har rätt till förlängd skrivtid. Utlåtandet ska vara utfärdat enligt den mall som Universitets- och högskolerådet, eller tidigare Högskoleverket, fastställt.

6 § Provdeltagare med dokumenterad svag synskada har rätt till förlängd skrivtid och uppförstorat prov i formatet A3. Synskadan och behovet av anpassning ska styrkas med intyg från syncentral. Provdeltagaren får till provlokalen ta med de synhjälpmedel som behövs.

7 § Provdeltagare med dokumenterad grav synskada har rätt att skriva ett speciellt framtaget prov i punktskrift och Daisy-format och att ta med sig anteckningshjälp. Synskadan och behovet av anpassning ska styrkas med intyg från syncentral.

8 § Provdeltagare som behöver ta del av anpassning enligt 4–7 §§ ska styrka behovet i samband med anmälan. Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, meddelar beslut om anpassning.

Sekretess, hantering och förvaring av högskoleprovet

9 § Bestämmelser om sekretess för ett prov finns i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

10 § Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ska säkerställa att högskoleprovet hanteras och förvaras på ett sådant sätt att syftet med provet inte motverkas.

11 § Högskolan ska skyndsamt informera Universitets- och högskolerådet om det finns misstankar om att bestämmelserna i 9–10 §§ inte efterlevs.

Ersättningsprov

12 § För högskoleprovet finns ersättningsprov. Universitets- och högskolerådet beslutar att ersättningsprovet ska användas om det finns skäl att anta att provet har blivit känt före ordinarie tid för provet.

Omprov

13 § Om det finns synnerliga skäl kan provdeltagare efter beslut av högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, erbjudas omprov med ett eller flera provpass. Universitets- och högskolerådet tillhandahåller omprovet.

14 § Resultatet från omprovet ersätter resultatet från det eller de provpass från det ordinarie prov för vilket omprovet erbjuds.

Datum för högskoleprovet

15 § Datum för högskoleprovet beslutas av Universitets- och högskolerådet efter samråd med högskolorna

Anmälan till högskoleprovet

16 § Anmälan till högskoleprovet ska ske inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer. Beslut om senaste datum för anmälan fattas efter samråd med Universitets- och högskolerådet. I det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet ska anmälan ske inom den tid och i den ordning som Universitets- och högskolerådet bestämmer.

17 § Rätt att delta i provet har den som har anmält sig och betalat anmälningsavgiften inom den tid och i den ordning som högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet ge-

nomförs av Universitets- och högskolerådet, har bestämt. Rätten att delta i provet gäller endast i den skrivsal som anges i kallelsen till provet.

Provledare och utbildning av provledare

18 § Vid varje högskola som genomför högskoleprovet, eller vid Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ska det finnas en huvudansvarig provhandläggare som ansvarar för genomförandet av högskoleprovet och är kontaktperson mot Universitets- och högskolerådet.

19 § I varje provlokal ansvarar en provledare för högskoleprovet. Provledaren ansvarar ensam för provet om antalet provdeltagare uppgår till högst 30 provdeltagare. Vid större antal provdeltagare ska provledaren ha en assistent för varje påbörjat 30-tal provdeltagare. Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, kan utse en huvudprovledare som ansvarar för samordning när högskoleprovet genomförs i flera lokaler på samma ställe.

20 § Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ansvarar för att provledare och assistenter får den utbildning som är nödvändig för att de på ett korrekt sätt ska kunna leda proven.

Jäv

21 § Bestämmelser om jäv finns i 11–12 §§ förvaltningslagen (1986:223).⁴

Före provets genomförande

Beställning av högskoleprov

22 § Högskolan ska beställa de högskoleprov som behövs för att genomföra provet senast sista beställningsdag som anges i tids- och produktionsplan för högskoleprovet.

23 § Beställningen av högskoleprovet sker på det sätt som anges i tids- och produktionsplan för högskoleprovet.

24 § Universitets- och högskolerådet ska leverera det antal prov högskolan har beställt. Leverans sker enligt tids- och produktionsplan för högskoleprovet.

Rutiner för att ta emot en leverans av högskoleprovet

25 § Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ska ha rutiner för att ta emot en leverans av högskoleprovet på ett sådant sätt att syftet med provet inte motverkas. Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ska kontrollera att samtliga beställda produkter finns med i rätt antal.

Förberedelser inför högskoleprovet

26 § Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ska vidta de förberedelser inför högskoleprovet som är nödvändiga för att högskoleprovet ska kunna genomföras på lämpligt och korrekt sätt.

27 § Lokaler för genomförandet av högskoleprovet ska vara lämpliga för provgenomförande. Lokaler ska ha fullgod belysning, fullgod ventilation, ge provdeltagarna fullgott skrivutrymme och möjliggöra placering av provdeltagarna så att de inte kan ta del av varandras prov.

Under provets genomförande

Rutiner för provgenomförande

28 § Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ska ha rutiner så att provdeltagarna genomför högskoleprovet på ett likvärdigt sätt och på ett sådant sätt att högskoleprovet kan användas som urvalsgrund vid anmälan till en utbildning.

29 § Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ska genomföra högskoleprovet på det sätt som framgår av instruktion för provet, bilaga 1.

30 § Provledaren ska informera provdeltagarna om genomförandet av högskoleprovet i enlighet med instruktion för provet, bilaga 1.

Regler för provdeltagare

Hjälpmedel

31 § Om inget annat framgår av bestämmelserna i dessa föreskrifter får provdeltagarna för att genomföra provet endast använda blyertspenna, radergummi, överstrykningspenna och rak linjal. Inget hjälpmedel får vara sådant att det kan lagra, innehålla eller inhämta information.

Provdeltagares ansvar att följa reglerna

32 § Provdeltagare ska följa provledares anvisningar och tillsägelser. Provdeltagare ska låta provledare kontrollera legitimation och medhått material.

33 § Provdeltagare ska placera väskor och andra personliga tillhörigheter på anvisad plats. Mobiltelefon och annan otillåten teknisk utrustning ska vara avstängd under provet och förvaras bland personliga tillhörigheter.

34 § Samtal mellan provdeltagare eller mellan provdeltagare och utomstående, får inte förekomma förrän provledaren har meddelat att provpasset är över och samtliga som deltagit i provet lämnat in sina svarshäften till provledaren.

Identitetskontroll

35 § Provdeltagare ska i samband med provtillfället uppvisa godkänd legitimation. Som godkänd legitimation avses svenskt körkort, svenskt pass, svenskt nationellt id-kort och svenskt SIS-märkt id-kort eller id-kort utfärdat av svensk statlig myndighet med aktuell giltighetstid. För utländska medborgare utan svenskt personnummer kan även utländska pass användas som legitimation om passet är tydligt, inplastat och identitetshandlingen har text på engelska, franska eller spanska.

Om det finns synnerliga skäl kan uppvisandet av godkänd legitimation senareläggas.

Skyldighet för den som uppträtt störande att avlägsna sig

36 § Provdeltagare som uppträder störande ska på provledares uppmaning avlägsna sig från lokalen. 6

Provmaterial

37 § Provdeltagare får inte ta med sig provmaterialet ut ur skrivsalen. Med provmaterial avses de fem provpassens provhäften och svarshäften. Kladdpapper får inte användas.

Sen ankomst m.m.

38 § Provdeltagare som infinner sig efter det att provpasset startat får inte delta i provpasset. Provdeltagare får inte lämna skrivsalen under pågående provpass.

39 § Provdeltagare får inte påbörja provpasset innan provtid eller fortsätta att skriva efter provtiden.

Konsekvenser av fusk m.m.

40 § Provdeltagare som inte följer bestämmelser i 31–39 §§ och provledarens anvisningar får efter beslut av högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, inget resultat på provpasset.

41 § Vid misstankar om att ett brott har begåtts vid genomförandet av högskoleprovet ska högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförts av Universitets- och högskolerådet, göra en polisanmälan. Om brottsmisstankar uppstår först i samband med rättning av högskoleprovet ska Universitets- och högskolerådet göra en polisanmälan.

Efter provets genomförande

Svarshäften och utprovningmaterial

42 § Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, ansvarar för att hantera svarshäften och utprovningmaterial enligt anvisningar från Universitets- och högskolerådet.

Denna författning träder i kraft den 31 juli 2015.

På Universitets- och högskolerådets vägnar

ULF MELIN

Mattias Wickberg
(Avdelningen för analys, främjande och tillträdesfrågor)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]
- Användning av e-legitimation i tjänsten
i den offentliga förvaltningen. [62]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
sambandskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och
adoption i vissa fall. [56]
- Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
- Utvisning på grund av brott – ett skärpt
regelverk. [61]
- Ersättning till brottsoffer. [64]
- Skärpta straff för brott i kriminella
nätverk. [68]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]
Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]
Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]
Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]
När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Voly 1 och 2. [69]
Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]
Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]
Högskoleprovets organisation och styrning. [72]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0199-3 ISSN 0375-250X