

Regeringens proposition

2017/18:204



Fler vägar till kunskap - en högskola för livslångt lärande

Prop.
2017/18:204

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 mars 2018

Stefan Löfven

Helene Hellmark Knutsson
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ramar för bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning som ska ligga till grund för ett tydligare och mer förutsägbart tillträdessystem än dagens. Regeringen föreslår att tidigare riksdagsbindningar när det gäller tillträde, behörighet och urval till högskoleutbildning, ska hävas. För grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå föreslår regeringen att det ska krävas att den sökande har nödvändiga kompetenser för att kunna tillgodogöra sig sådan utbildning. När det gäller särskild behörighet föreslår regeringen att de krav som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. I situationer då ett urval behöver göras föreslår regeringen att urvalsgrunderna fortfarande ska vara betyg, resultat från högskoleprovet och av högskolan bestämda urvalsgrunder. Vid sådant urval ska som huvudregel minst en tredjedel av platserna fördelas på grundval av betyg och minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet. Högst en tredjedel ska fördelas på grundval av urvalsgrunder som har bestämts av högskolan.

I propositionen aviseras även en översyn av bestämmelserna om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor samt högskoleintroducerande utbildning i syfte att anpassa bestämmelserna till dagens behov.

Vidare gör regeringen bedömningen att ordföranden i styrelsen för ett universitet eller en högskola inte bör få vara anställd vid högskolan. En pågående översyn av möjligheten till mindre högskolestyrelser aviseras också. Betydelsen av att säkra ett fortsatt starkt studentinflytande är vägledande i arbetet.

Prop. 2017/18:204 Slutligen föreslås en rättelse i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Högskolan är en hörnsten för samhällsbygget	7
5	Rätten att meddela föreskrifter inom det statliga högskoleområdet	11
6	Ett tydligare och mer förutsägbart tillträdessystem.....	12
6.1	Nuvarande tillträdesbestämmelser behöver förändras	12
6.2	Bestämmelserna om tillträde till högskoleutbildning finns på flera författningsnivåer	13
6.3	Tidigare riksdagsbindningar om behörighet och urval ska hävas och ramarna för den nya regleringen ska godkännas av riksdagen	15
6.4	För grundläggande behörighet krävs nödvändiga kompetenser.....	17
6.5	De särskilda behörighetskrav som ställs ska vara helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.....	21
6.6	Urvalsgrunderna och huvudregeln för platsfördelningen dem emellan ska vara samma som i dag.....	23
7	Bestämmelserna om behörighetgivande förutbildning och högskoleintroducerande utbildning ses över	27
7.1	De nuvarande bestämmelserna speglar inte dagens behov	27
7.2	Det behövs en större flexibilitet för att anordna behörighetgivande förutbildning och högskoleintroducerande utbildning	29
8	Bättre förutsättningar för högskolestyrelserna	30
8.1	Ansvarsfördelningen behöver bli tydligare och vissa högskolor kan ha behov av mindre styrelser	30
8.2	Nuvarande bestämmelser om ledningen för universitet och högskolor	31
8.3	Ordföranden i styrelsen för ett universitet eller en högskola bör inte få vara anställd vid högskolan.....	32
8.4	Högskolornas möjlighet att ha mindre styrelser ses över.....	33
9	Ändring i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.....	35
9.1	Upphävande av en paragraf.....	35
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	36
10.1	Nya tillträdesbestämmelser.....	36

Prop. 2017/18:204	10.2	Upphävande av en paragraf i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde	36
	11	Konsekvenser	37
	11.1	Konsekvenser av nya tillträdesbestämmelser	37
	11.2	Konsekvenser av förslaget om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets område	39
	Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20).....	40
	Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	42
	Bilaga 3	Sammanfattning av departementspromemorian Förslag om möjlighet till mindre styrelser för universitet och högskolor och om rektors möjlighet att vara ordförande i styrelsen	43
	Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser	44
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 2018	45

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde,

dels godkänner vad regeringen föreslår om

2. hävande av riksdagsbindningar om behörighet och urval till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare (avsnitt 6.3),

3. de övergripande ramarna för regleringen om grundläggande och särskild behörighet och urval till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå (avsnitt 6.3–6.6).

Förslag till lag om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av för- valtningsuppgifter inom Utbildnings- departementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde¹ ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
2. Den upphävda paragrafen gäller dock fortfarande för utbildningsbidrag för doktorander som lämnas senast den 30 juni 2022.

¹ Lagen omtryckt 1990:232.
Senaste lydelse av 14 § 1992:317.

Genom beslut den 17 mars 2016 bemyndigade regeringen chefen för Utbildningsdepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av systemet för tillträde till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare samt lämna förslag till ett system som är öppnare och enklare än dagens (dir. 2016:24). Utredningen antog namnet Tillträdesutredningen. Uppdraget redovisades den 15 mars 2017 i betänkandet Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en sammanställning över dem finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2017/01213/UH).

En departementspromemoria daterad den 26 juli 2017 Förslag om möjlighet till mindre styrelser för universitet och högskolor och om rektors möjlighet att vara ordförande i styrelsen (U2017/03131/UH) har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). En sammanfattning av departementspromemorian finns i *bilaga 3*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissyttrandena och en sammanställning över dem finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2017/03131/UH).

I propositionen behandlas även förslag till upphävande av en paragraf i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde, se avsnitt 9. Handelshögskolan i Stockholm och Överklagandenämnden för högskolan har beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag som överensstämmer med rutan i det avsnittet. Handelshögskolan i Stockholm har inte inkommit med något yttrande. Överklagandenämnden för högskolan tillstyrker förslaget. Yttrandet finns tillgängligt i Utbildningsdepartementet (U2018/01418/UH).

Lagrådet

Förslaget till lag om ändring i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde faller inom Lagrådets granskningsområde. Lagförslaget är dock författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande.

4 Högskolan är en hörnsten för samhällsbygget

Högre utbildning av hög kvalitet är avgörande för att säkra framtidens jobb och långsiktigt stärka Sveriges konkurrenskraft, men även för att ge kvinnor och män ökad trygghet på arbetsmarknaden och ökad makt att forma sina egna liv.

Ett viktigt vägval för Sverige har varit den strategiska investering i universitet och högskolor som har genomförts av en rad regeringar under 1900-talet och början av 2000-talet. Sverige har gått från ca 17 000 studenter 1956 till ca 400 000 studenter 2017. Samtidigt har utvalda högskolor tilldelats universitetsstatus och stora investeringar gjorts i forskning. Detta har varit vägval för Sverige som lönat sig väl. Sverige är i dag ett av världens mest innovativa länder, det finns goda möjligheter till högre utbildning och kunskap har blivit vårt lands främsta internationella konkurrensmedel.

Världen i dag präglas av ökande globalisering, en arbetsmarknad med en snabb teknisk utveckling och en stigande efterfrågan på högskoleutbildade. Förutom digitaliseringen står vi inför en rad omfattande samhällsutmaningar, såsom t.ex. klimatutmaningen och hälsoutmaningen.

Utifrån Sveriges position som kunskapsnation bedömer regeringen att det finns goda möjligheter att möta utvecklingen och samhällsutmaningarna. Regeringen anser att Sverige bör möta dessa genom fortsatta investeringar i kunskap och kompetens för att bygga ett modernt kunskapsamhälle med högklassig forskning och utbildning. Det övergripande målet är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt. Detta kräver en fortsatt utveckling av högskolan. För att möta 2020-talets behov prioriterar regeringen insatser för att främja en god tillgång till högre utbildning av hög kvalitet för människor oavsett bakgrund under hela livet, i hela landet, och med ett internationellt perspektiv.

För att möjliggöra detta och för att universitet och högskolor ska kunna hantera sina komplexa och breda uppgifter krävs att de ges goda förutsättningar att agera långsiktigt och strategiskt.

Det behöver skapas bättre förutsättningar för starka och ansvarsfulla lärosäten

Universitet och högskolor är en hörnsten i samhällsbygget. De har en viktig uppgift att utbilda både för dagens och för morgondagens arbetsmarknad. Samtidigt ska de även vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället, förmedla kunskap och bedriva forskning av hög kvalitet. För att möta och genomföra dessa komplexa och breda uppgifter krävs starka och ansvarsfulla lärosäten.

För att stärka lärosätenas förutsättningar att ta ett större ansvar har regeringen ökat anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå. Det ger lärosätena större kontroll över sina prioriteringar och möjlighet att öka kvaliteten och ta ökat ansvar för att t.ex. öka jämställdheten.

För att uppfylla sina uppdrag krävs även att lärosätena har en välfungerande styrning med ledningar som har rätt förutsättningar för att fatta strategiska beslut. Därför behöver rollfördelningen mellan styrelse och rektor vara tydlig och högskolestyrelserna behöver ha goda förutsättningar för ett väl fungerande och strategiskt ledarskap.

Det ska finnas tillgång till högskoleutbildning under hela livet

Digitalisering, artificiell intelligens och automatisering är en samhällsutmaning som påverkar hela samhället och har stor bäring på både utbildningsväsende och arbetsmarknad. Den tekniska utvecklingen leder till nya krav på kunskaper och kompetenser i arbetslivet. Tiden då det räckte att utbilda sig en gång i början av karriären är förbi. Fler kommer att behöva byta bana eller komplettera med nya kunskaper under hela sitt arbetsliv. Möjligheterna för människor att kunna studera under hela livet behöver därmed öka. Därför är det av stor vikt att det finns goda möjligheter för personer att återvända till högskolan eller påbörja en högskoleutbildning senare i livet för att skaffa ny kompetens, fördjupa tidigare kunskap eller för att specialisera sig.

Digitaliseringen möjliggör även nya verktyg för omställning och livslångt lärande som Sverige bör dra nytta av. Den kan främja utveckling av nya utbildningsformer och av bättre möjligheter att säkerställa kompetensförsörjningen och öka tillgängligheten till högre utbildning. Genom att utnyttja digitaliseringens möjligheter bör universitet och högskolor kunna öka sina möjligheter att både spela en aktiv roll inom det livslånga lärandet och möta privata och offentliga arbetsgivares behov av fort- och vidareutbildning, genom t.ex. uppdragsutbildning.

För att möjligheten till livslångt lärande ska vara reell krävs flexibilitet i både utbildningsutbud och utbildningsformer, bl.a. genom utbildning på distans och på deltid, och ett tillträdessystem som kan värdera kompetens som uppnåtts på olika sätt, t.ex. genom validering av tidigare kunskaper och erfarenheter. Regeringen bedömer även att det behövs en större flexibilitet när det gäller möjligheterna att anordna både behörighetsgivande förutbildning och högskoleintroducerande utbildning.

Utöver regeringens åtgärder krävs även en aktiv dialog med arbetsmarknadens parter i enlighet med den svenska modellen för att uppnå goda möjligheter till omställning och vidareutbildning under hela arbetslivet.

Det ska finnas tillgång till högskoleutbildning i hela landet

Att det finns god tillgång till högre utbildning av hög kvalitet i hela landet är en viktig förutsättning för att ge unga valmöjligheter och för att ge kvinnor och män senare i livet möjlighet till utbildning och kompetensutveckling samt ökad trygghet i en ny och föränderlig tid. Närhet till högre utbildning är också nödvändig för att bredda rekryteringen och ge fler möjlighet att utbilda sig. I Sverige finns en social snedrekrytering till högskoleutbildning som behöver jämnas ut. I dag har föräldrarnas utbildningsbakgrund stor betydelse för människors benägenhet att påbörja högskolestudier. Därtill finns stora regionala skillnader i hur många som påbörjar högskoleutbildning.

Universitet och högskolor har en avgörande roll för kompetensförsörjningen och utvecklingen av kunskapssamhället. Lärosätena har en unik förmåga att genom sin forskning och tillgång till ny kunskap utveckla utbildningar som påverkar och förnyar den framtida arbetsmarknaden på såväl nationell som regional nivå. Tillgången till relevant utbildning är därmed en förutsättning för en hållbar tillväxt, ökat välbefinnande och enskilda

Prop. 2017/18:204 individers utveckling. Utifrån detta har regeringen valt att investera i fler utbildningsplatser i hela landet.

Hög kvalitet ska vara vägledande

Den högre utbildningen behöver således möjliggöra ett livslångt lärande oavsett var i landet du bor och bidra till hållbar utveckling, näringslivets konkurrenskraft och ökad jämlikhet och jämställdhet. Vägledande i detta arbete måste alltid vara att hålla hög kvalitet på den utbildning som tillhandahålls och att ställa tydliga krav för tillträde till högskoleutbildning. Otillräcklig kvalitet och för låga krav riskerar att medföra att färre fullföljer sina studier och att utbildningarna inte ger den kunskap som de är menade att ge. Alla studenter ska veta att de studerar på en utbildning som håller hög kvalitet. Regeringen har tidigare fattat beslut om ett nytt sammanhållet kvalitetssäkringssystem för både utbildning och forskning för att främja detta och fortsatta insatser för att stärka kvaliteten bedöms nödvändiga.

Högskoleutbildning ska också bidra till bildning och enskilda individers utveckling, samhällsengagemang och kritiska tänkande. Utbildning är en avgörande förutsättning för att befästa demokratin och lika tillgång till utbildning är en demokratisk rättighet.

Tillträdessystemet ska vara utformat så att kvinnor och män oavsett bakgrund ska få jämlik tillgång till högskoleutbildning

Den som vill studera på högskolan ska möta ett tydligt och förutsägbart tillträdessystem för att få sina meriter prövade. Dagens regler för tillträde har ändrats vid ett flertal tillfällen utan att ett helhetsgrepp har tagits, vilket resulterat i ett otydligt regelverk som riskerar att missgynna vissa grupper av blivande studenter. Det i sin tur slår mot samhällets behov av att tillvarata kvinnors och mäns kompetens. Det är angeläget att tillträdesbestämmelserna är hållbara över rimligt lång tid och att förändringar görs med god framförhållning.

För att göra antagningen tydligare och mer förutsägbar föreslår regeringen nya ramar för tillträdet till högskolan. Regeringen anser att alla kvinnor och män, oavsett bakgrund, som har de förkunskaper och meriter som krävs ska ha möjlighet att kunna gå vidare till högskoleutbildning. Det ska inte spela någon roll hur förkunskaperna har uppnåtts. Sverige behöver bli bättre på att tillvarata kompetens som förvärvats under livet, bl.a. genom arbetslivserfarenhet. Att exempelvis tydliggöra vilka de nödvändiga kompetenserna är för att en person ska kunna tillgodogöra sig högskoleutbildning på grundnivå, skulle kunna få fler olika grupper att söka sig till högskolan.

Hur tillträdessystemet för högskolan utformas spelar stor roll för olika gruppers möjligheter att kunna antas till högskolan. Bestämmelserna om tillträde till högskoleutbildning bör därför inte vara så komplexa att olika individers och gruppers möjligheter att påbörja eller återkomma till högskoleutbildning påverkas negativt.

Regeringen anser att det är centralt för ungas framtid att de påbörjar och fullföljer en gymnasieutbildning. Samtidigt anser regeringen att det är av stor vikt att det även finns andra vägar att bli behörig på än genom gymnasieutbildning och att också andra meriter än betyg kan ligga till

grund för urvalet. För att möta 2020-talets behov är det även viktigt att bestämmelserna möjliggör ett livslångt lärande, så att det inte finns onödiga hinder för att vid olika skeden i livet gå mellan utbildning och arbete. Det är även angeläget att lärosäten har möjlighet att använda lokala urvalsgrunder utifrån de behov de identifierat.

Propositionens innehåll

Denna proposition innehåller förslag till ramar för bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning som ska ligga till grund för ett tydligare och mer förutsägbart tillträdessystem än dagens. I propositionen aviseras också en översyn av bestämmelserna om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor samt högskoleintroducerande utbildning i syfte att anpassa bestämmelserna till dagens behov. Dessutom behandlas frågor som syftar till att ge högskolestyrelserna bättre förutsättningar för ett strategiskt ledarskap. Slutligen föreslås en rättelse i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

5 Rätten att meddela föreskrifter inom det statliga högskoleområdet

I detta kapitel redogörs övergripande för riksdagens, regeringens och andra myndigheters rätt att meddela föreskrifter inom det statliga högskoleområdet.

Bestämmelser om normgivningsmakten, dvs. rätten att meddela föreskrifter, finns i 8 kap. regeringsformen. Där anges att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, kan föreskrifter också meddelas av andra myndigheter än regeringen (8 kap. 1 §).

Föreskrifter ska meddelas genom lag om de bl.a. avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan dock, med vissa undantag, bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. Regeringen får även meddela bl.a. föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Med stöd av denna s.k. restkompetens kan regeringen t.ex. meddela gynnande föreskrifter, som visserligen avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, men som inte gäller skyldigheter för enskilda eller ingrepp från det allmännas sida (8 kap. 2, 3 och 7 §§).

Statliga universitet och högskolor är myndigheter som lyder under regeringen. Högskoleutbildning vid dessa lärosäten är frivillig och bestämmelser om utbildningen är således gynnande föreskrifter som regeringen kan meddela. Det finns enbart några få bestämmelser på högskoleområdet som kräver lagform. Dessa är dock inte aktuella för det som behandlas i denna proposition. Även om regeringen med stöd av sin restkompetens kan meddela föreskrifter om de statliga universiteten och högsko-

Prop. 2017/18:204 lorna är riksdagen inte förhindrad att meddela föreskrifter inom regeringens kompetensområde. För högskoleområdet har riksdagen gjort det i högskolelagen (1992:1434).

I förarbetena till högskolelagen konstaterade regeringen att ett högskoleväsende som har staten som huvudman från strikt konstitutionell synpunkt inte kräver någon reglering i lag. Med tanke på att de statliga universiteten och högskolorna är skattefinansierade och deras betydelse för landet ansåg regeringen emellertid att de grundläggande målen och villkoren för verksamheten borde fastläggas av riksdagen (prop. 1992/93:1, s. 25). I högskolelagen finns således grundläggande föreskrifter inom det statliga högskoleområdet. Därutöver finns föreskrifter i förordningar som har meddelats av regeringen och myndighetsföreskrifter.

Trots att frågor inom det statliga högskoleområdet i huvudsak faller inom regeringens kompetensområde har sådana frågor varit föremål för riksdagens ställningstagande vid flera tillfällen. Det har därmed uppstått s.k. riksdagbindningar. Beroende på hur dessa har utformats har de blivit mer eller mindre bindande för utformningen av regeringens förordningsreglering.

I de kommande kapitlen redogörs mer i detalj för bestämmelserna för respektive område som behandlas i denna proposition. I kapitel 6 redogörs således för bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning, i kapitel 7 för bestämmelser om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor och om högskolintröducerande utbildning, och slutligen i kapitel 8 för bestämmelser om ledningen för universitet och högskolor.

Propositionen omfattar universitet och högskolor med statlig huvudman och som omfattas av högskolelagen. Kapitel 9 avser dock Handels-högskolan i Stockholm, som är en s.k. enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina i enlighet med lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

I propositionen avses i fortsättningen med begreppen lärosäten och högskolor såväl statliga universitet som statliga högskolor.

6 Ett tydligare och mer förutsägbart tillträdessystem

6.1 Nuvarande tillträdesbestämmelser behöver förändras

Bestämmelserna om tillträde till högskoleutbildning ska inte vara så komplexa att kvinnors och mäns möjligheter att påbörja eller återkomma till högskoleutbildning påverkas negativt. Bestämmelserna behöver vara enkla att förstå, överblicka och att förhålla sig till för de sökande. De bör också vara förutsägbara så att de sökande har en rimlig chans att i förväg bedöma sina möjligheter att kunna antas till olika utbildningar. Bestämmelserna bör också i så stor utsträckning som möjligt vara utformade så

att tidiga strategiska val inte behöver göras. Systemet behöver vara hållbart över en rimligt lång tid och inte förändras ofta eller med kort framförhållning. Samtidigt påverkas också tillträdet till högskoleutbildning av faktorer utanför högskolan, t.ex. av förändringar inom gymnasieskolan.

För att göra det möjligt för kvinnor och män med olika bakgrund och i olika skeden av livet att söka och kunna antas till en högskoleutbildning behöver de förkunskaper som krävs, dvs. behörigheten till högskoleutbildning, kunna uppnås på olika sätt. Olika slags meriter ska också kunna ligga till grund för det urval som ska göras om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot. Det behöver finnas vägar in i högskolan som tar till vara sökandes kompetens oavsett var och när den har förvärvats. Systemet bör på ett övergripande plan främja jämställdhet och motverka social snedrekrytering.

Dagens bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning började tillämpas vid antagningen till hösten 2010. Bestämmelserna har sedan dess ändrats vid olika tillfällen, bl.a. på grund av att gymnasieskolan har reformerats t.ex. genom att en ny betygsskala har införts och för att tillträdesbestämmelserna har anpassats till olika grupper av sökande. Det har lett till att dagens bestämmelser är komplexa och svåra att överblicka i sin helhet. Regeringen beslutade därför i mars 2016 om direktiv till en särskild utredare att göra en översyn av hela systemet för tillträde till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare och att föreslå ett system som är öppnare och enklare än dagens. Utredningen lämnade den 15 mars 2017 sitt betänkande Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20). Förslagen i betänkandet bereds nu inom Regeringskansliet.

Med utgångspunkten om ett tydligare och mer förutsägbart system för tillträde till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare, anser regeringen att tidigare riksdagsbindningar om behörighet och urval inte ska behöva beaktas då nya bestämmelser utformas. Riksdagen bör, mot bakgrund av att tillträde till högskoleutbildning i huvudsak ligger inom regeringens kompetensområde, endast fastställa ramarna för nya tillträdesbestämmelser.

6.2 Bestämmelserna om tillträde till högskoleutbildning finns på flera författningsnivåer

Föreskrifter som meddelas av riksdagen

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

Utbildning som högskolor ger enligt bestämmelserna i högskolelagen ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Utbildningen på respektive nivå ska som huvudregel väsentligen bygga på utbildning på tidigare nivå. Utbildningen på grundnivå ska således som huvudregel väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Nästa nivå, avancerad nivå, ska väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå eller motsvarande kunskaper. Den tredje nivån, forskarnivån, ska väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller motsvarande kunskaper (1 kap. 7–9 a §§).

Föreskrifter som meddelas av regeringen

Regeringen har meddelat ytterligare bestämmelser om tillträde i bl.a. 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) och bilaga 3 till samma förordning, 5 kap. förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och 4 kap. förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. De flesta bestämmelserna om tillträde avser bestämmelser om grundläggande behörighet, särskild behörighet och urval.

Med grundläggande behörighet avses de krav som är gemensamma för utbildningar på en viss nivå. Bestämmelserna om grundläggande behörighet till utbildning på grundnivå utgör den breda kopplingen mellan gymnasieskolan och högskolan. Grundläggande behörighet kan uppnås på flera olika sätt. Den som har avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå uppfyller kraven för grundläggande behörighet. Det gör också den som har avlagt en yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå samt har lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen. Grundläggande behörighet har även den som har en motsvarande svensk eller utländsk utbildning. Även den som har s.k. reell kompetens, dvs. en person som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att kunna tillgodogöra sig en utbildning på grundnivå, uppfyller kraven för grundläggande behörighet (7 kap. 5 § högskoleförordningen).

Med särskild behörighet avses de specifika krav som, utöver de grundläggande behörighetskraven, kan vara föreskrivna för en specifik utbildning. De krav på särskild behörighet som får ställas för tillträde till utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare ska vara helt nödvändiga för att en student ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får bestå av kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper och andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Även den som har s.k. reell kompetens, dvs. en person som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig en viss utbildning uppfyller kraven på särskild behörighet (7 kap. 8 §).

I högskoleförordningen anges att vid urval för tillträde till utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare ska hänsyn tas till de sökan-

des meriter. Urvalsgrundernas funktion är att rangordna sökande på lämpligt sätt. Urvalsgrunderna är betyg, resultat från högskoleprovet och urvalsgrunder som högskolan bestämmer. De senare kan bestå av andra särskilda prov än högskoleprovet, kunskaper, arbetslivserfarenhet eller erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen och andra för utbildningen sakliga omständigheter. Vid urval ska minst en tredjedel av platserna fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet och högst en tredjedel på grundval av urvalsgrunder som högskolan bestämmer (7 kap. 12, 13 och 23 §§).

Föreskrifter som meddelas av Universitets- och högskolerådet

Utöver de föreskrifter som riksdagen och regeringen har meddelat har även Universitets- och högskolerådet meddelat föreskrifter om tillträde. Myndigheten har meddelat föreskrifter om bl.a. grundläggande behörighet och urval till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, områdesbehörigheter och högskoleprovet (UHRFS 2013:1, 2013:2 och 2015:3).

I föreskrifterna om grundläggande behörighet finns bl.a. bestämmelser om svensk och utländsk utbildning som motsvarar kraven för grundläggande behörighet genom en gymnasieexamen. Myndighetens föreskrifter om urval omfattar bl.a. hur utländska betyg ska meritvärderas.

I områdesbehörigheterna anges de krav på särskild behörighet som enligt huvudregeln kan ställas för tillträde till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Varje områdesbehörighet omfattar ett särskilt utbildningsområde, t.ex. teknik. Områdesbehörigheterna består av behörighetskurser och meritkurser. Behörighetskurser är kurser i ett visst ämne i gymnasieskolan som ställs som krav för särskild behörighet. Meritkurser är sådana kurser från gymnasial utbildning som är särskilt meriterande vid urval och som inte utgör krav på grundläggande eller särskild behörighet. Områdesbehörigheter kan också omfatta krav som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för (7 kap. 8–11 och 18 §§ högskoleförordningen).

Myndighetens föreskrifter om högskoleprovet omfattar allmänna bestämmelser om högskoleprovet, bestämmelser om provets genomförande och regler för provdeltagare.

6.3 Tidigare riksdagsbindningar om behörighet och urval ska hävas och ramarna för den nya regleringen ska godkännas av riksdagen

Regeringens förslag: Tidigare riksdagsbindningar om behörighet och urval till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare ska hävas.

Endast de övergripande ramarna för regleringen om grundläggande och särskild behörighet och urval till sådan utbildning ska godkännas av riksdagen.

Utredningens förslag: Överensstämmet med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Överklagandenämnden för högskolan, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Sveriges kommuner och landsting, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges förenade studentkårer* och *Sveriges universitets- och högskoleförbund*. *Karolinska institutet* anser att det är rimligt att riksdagsbindningar hävs och att beslut om detaljer i tillträdessystemet inte bör tas på högre nivå än vad som faktiskt krävs. *Landsorganisationsen i Sverige* framhåller att förslaget om att riksdagen endast ska ta ställning till övergripande ramar för behörighet och urval ger en tydligare ansvarsfördelning och renodlad styrkedja.

Skälen för regeringens förslag

För att ett tydligt och förutsägbart tillträdessystem ska kunna skapas bör de tidigare riksdagsbindningarna hävas

Som framgått är bestämmelser om högskoleutbildning sådana gynnande föreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av sin s.k. restkompetens. Riksdagen är dock inte förhindrad att meddela föreskrifter inom regeringens kompetensområde, vilket riksdagen har gjort genom högskolelagen som gäller de statliga högskolorna.

När det gäller behörighet och urval till högskoleutbildning har riksdagen meddelat några övergripande bestämmelser i högskolelagen (se avsnitt 6.2). I förarbetena till högskolelagen anges att med tanke på att de statliga högskolorna är skattefinansierade och deras betydelse för landet bör de grundläggande målen och villkoren för verksamheten fastläggas av riksdagen (prop. 1992/93:1, s. 25). I övrigt har regeringen kompetens att meddela föreskrifter om bl.a. behörighet och urval. Trots detta har frågor inom dessa områden varit föremål för riksdagens godkännande vid flera tillfällen.

I propositionen Tillträde till högre utbildning m.m. (prop. 1995/96:184, bet. 1995/96:UbU11, rskr. 1995/96:264), anförde regeringen att reglerna för tillträde till högskolan i sina huvuddrag ska vara en angelägenhet för riksdag och regering eftersom högskolan ingår i ett nationellt utbildningssystem (s. 8). I propositionen föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna de riktlinjer för behörighet och urval till högre utbildning som regeringen föreslog i propositionen. Därefter har frågor om behörighet och urval varit föremål för riksdagens ställningstagande vid ytterligare tillfällen (se prop. 2001/02:15, 2004/05:162, 2006/07:107 och 2008/09:199). De förslag som riksdagen har tagit ställning till har avsett bl.a. vad som krävs för grundläggande behörighet, bemyndigande till myndighet under regeringen att meddela föreskrifter om motsvarande bedömningar, fastställande av standardbehörigheter för särskild behörighet, andra krav för särskild behörighet, urvalsgrunder och platsfördelning vid urval, meritämnen, urval baserat på särskilda skäl och urval vid likvärdiga meriter.

Alla dessa olika ställningstaganden från riksdagen och andra uttalanden som regeringen kan ha gjort i propositioner i frågor om behörighet

och urval har medfört att det med tiden har bildats ett svåröverskådligt system av s.k. riksdagsbindningar. Med utgångspunkten om ett tydligare och mer förutsägbart system för tillträde till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare, föreslår regeringen därför att tidigare riksdagsbindningar om behörighet och urval till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare hävs.

Riksdagen ska godkänna de övergripande ramarna för det nya tillträdes-systemet

Som framgår ovan har riksdagen meddelat vissa övergripande bestämmelser om behörighet och urval i högskolelagen. I övrigt ligger det inom regeringens kompetens att meddela föreskrifter i dessa frågor. Regeringen föreslår att riksdagen i fråga om behörighet och urval endast ska besluta om de övergripande ramarna. Förslaget innebär att riksdagen ska besluta om vad som övergripande krävs för grundläggande respektive särskild behörighet samt vilka urvalsgrunder som ska finnas och de övergripande principerna för fördelningen av platser mellan dessa, se avsnitt 6.4–6.6. Detaljreglering inom de övergripande ramarna som föreslås i nämnda avsnitt ska däremot riksdagen inte behöva ta ställning till.

Regeringen vill understryka vikten av att tillträdesbestämmelserna är hållbara över tid och att ändringar inte görs med kort framförhållning. Det är viktigt att de elever som påbörjar en gymnasieutbildning känner till vilka bestämmelser för tillträde som gäller när de ska söka till högskolan tre år senare.

6.4 För grundläggande behörighet krävs nödvändiga kompetenser

Regeringens förslag: För grundläggande behörighet till utbildning på grundnivå ska krävas att den sökande har nödvändiga kompetenser för att kunna tillgodogöra sig sådan utbildning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Uppsala universitet, Lunds universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Linnéuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet, Högskolan i Skövde, Luleå kommun, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges universitets- och högskoleförbund* och *Tjänstemännens Centralorganisation*. *Lunds universitet* anser att ett tydliggörande av vilka kompetenser som krävs för grundläggande behörighet ger bättre kontroll över vad sökande till utbildningarna verkligen förväntas kunna. *Högskolan i Skövde* anser att en definition av kompetenser torde underlätta för den sökande att lättare förstå vad som krävs, även om högskolan också kan inse en viss svårighet i att pedagogiskt förklara den reella innebörden av respektive kompetens. *Högskolan Väst* framhåller att en fördel är att kompetensbeskrivningar möjligen kan bidra till att förbättra dialogen mellan högskolan och gymnasieskolan vad gäller kun-

Prop. 2017/18:204 skapsområdets innehåll och lämplig kunskapsnivå för respektive utbildningsnivå. *Tjänstemännens Centralorganisation* framför att en sådan ordning bidrar till att förenkla tillträdesbestämmelserna.

Sveriges universitetslärare och forskare tillstyrker förslaget om kompetenser, men anser att formulandet av kompetenser och meddelande om närmare föreskrifter bör föregås av en jämföringsanalys. *Karlstads universitet* framför att de, även om de tillstyrker förslaget att uttrycka den grundläggande behörigheten i kompetenser, ser en risk i att kompetenserna skulle kunna bli styrande för undervisningen i gymnasieskolan och på så vis göra undervisningen i gymnasieskolan smalare än i dag.

Universitets- och högskolerådet ställer sig tveksamt till förslaget och anser att de allra flesta kommer att ha grundläggande behörighet genom sina gymnasiebetyg. *Landsorganisationen i Sverige* har invändningar mot förslaget och anser bl.a. att utredningen bortser från att yrkesprogrammen i gymnasieskolan inte har den förberedande inriktningen i samma utsträckning som de högskoleförberedande programmen.

Universitetskanslersämbetet avstyrker förslaget och anser att det blir otydligt i förhållande till övrig lagstiftning. Myndigheten framför att behörigheten för att studera på grundnivå på högskola kopplas, som huvudregel, till den förutbildning som sökanden genomgått. Eftersom behörigheten ska uppnås redan genom förutbildningen framstår det som motstridigt att i högskoleförordningen precisera vilka nödvändiga kompetenser som gör att personen uppnår grundläggande behörighet. Myndigheten anser också att det inte får råda några tvivel om att den som har avlagt en gymnasieexamen uppfyller kraven för grundläggande behörighet. Även *Överklagandenämnden för högskolan* avstyrker förslaget och framför liknande synpunkter. Nämnden anför att när det gäller den kompetens som ska förvärfvas i gymnasieskolan bedöms gymnasieeleverna i förhållande till målen i aktuell läroplan. Enligt nämnden är det inte ändamålsenligt att kompetenser för grundläggande behörighet uttrycks i olika författningar. Nämnden anser bl.a. att utredningens förslag kan leda till diskrepans vid bedömningar av reell kompetens.

Skälen för regeringens förslag

Dagens reglering av vad som krävs för grundläggande behörighet är till viss del otydlig

Kraven för grundläggande behörighet är gemensamma för all utbildning på grundnivå. Enligt 7 kap. 5 § högskoleförordningen gäller i dag att grundläggande behörighet till utbildning på grundnivå har den som

1. avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå,

2. avlagt en yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå samt har lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan,

3. har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar kraven i 1 eller 2,

4. är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till högre utbildning, eller

5. genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

För en sökande som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska finns även krav på att den sökande ska ha de kunskaper i svenska som behövs (7 kap. 6 §).

I högskoleförordningen anges sålunda att personer som har genomgått viss utbildning eller har förutsättningar enligt punkt 5 ovan att tillgodogöra sig högskoleutbildning har grundläggande behörighet. Det framgår dock inte vilka förutsättningarna för att tillgodogöra sig utbildningen är.

Kompetenser tydliggör vad den grundläggande behörigheten består i

De allra flesta som uppfyller kraven för grundläggande behörighet gör det genom en gymnasieutbildning eller motsvarande. För kvinnor och män som är intresserade av att söka en högskoleutbildning och som inte har en avslutad gymnasieutbildning eller motsvarande framgår det inte i dag vad som krävs för att man ska kunna tillgodogöra sig högskoleutbildning på grundnivå. En majoritet av de sökande (cirka 98 procent) kommer även framöver att ha betyg från svensk eller utländsk gymnasieutbildning eller motsvarande som ger grundläggande behörighet, vilket också *Universitets- och högskolerådet* påpekar. Regeringen delar dock Tillträdesutredningens bedömning att det är viktigt att det tydliggörs vilka nödvändiga kompetenser en person behöver ha för att kunna tillgodogöra sig högskoleutbildning på grundnivå. Det kan vara av vikt för att få olika grupper att söka sig till högskolan. Precis som *Tjänstemännens Centralorganisation* framhåller bidrar detta också till att förenkla tillträdesbestämmelserna. De kompetenser som avses är sådana som krävs för att en student ska kunna tillgodogöra sig högskoleutbildning på grundnivå, t.ex. förmågan att kunna hantera det svenska språket. Regeringen avser därför att ge en myndighet i uppdrag att i samarbete med andra berörda myndigheter ta fram en mer detaljerad beskrivning av de kompetenser som krävs för grundläggande behörighet.

En högskoleförberedande examen från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning bör självklart ge grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå. Detsamma gäller en yrkesexamen från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning om studenten har betyg i svenska och engelska som motsvarar kraven i dessa ämnen för en examen från ett högskoleförberedande program. Det är angeläget, inte minst för att det ska vara attraktivt för en elev att välja ett yrkesprogram inom gymnasieskolan. I propositionen *Ökade möjligheter till grundläggande behörighet på yrkesprogram och ett estetiskt ämne i alla nationella program* (prop. 2017/18:184), föreslår regeringen vidare att kurser som ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå ska ingå i alla yrkesprogram redan från början, även om en elev ska ha möjlighet att välja bort sådana kurser.

Av högskolelagen framgår att utbildning på grundnivå ”väsentligen” ska bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper (1 kap. 8 §). Ordet ”väsentligen” innebär att det för högskoleutbildning kan krävas något därutöver

Prop. 2017/18:204 (prop. 1992/93:1 s. 81). Med motsvarande kunskaper avses bl.a. kunskaper från annan utbildning t.ex. kommunal vuxenutbildning, folkhögskola eller utländsk gymnasieutbildning. Gymnasieskolan förbereder för såväl grundläggande som särskild behörighet till högskolestudier. Men utbildningen i gymnasieskolan har enligt skollagen (2010:800) ett bredare syfte än att bara utgöra en grund för fortsatta studier. Den ska även ge en god grund för yrkesverksamhet samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet (15 kap. 2 §). Regeringen delar därför inte *Universitetskanslersämbetets* och *Överklagandenämnden för högskolans* synpunkt att det blir otydligt i förhållande till högskolelagen om den grundläggande behörigheten preciseras i högskoleförordningen i form av kompetenser. Eftersom gymnasieskolan har ett bredare syfte än att bara förbereda för högskolestudier och då även andra utbildningar än gymnasieutbildningar ska kunna ge grundläggande behörighet till högskolestudier är det inte ologiskt att det framgår av högskoleförfattningarna vad som krävs för behörighet, samtidigt som det framgår av skolförfattningarna vad som krävs i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning. När det gäller den risk som *Karlstads universitet* lyfter om att kompetenserna kan komma att bli styrande för undervisningen i gymnasieskolan konstaterar regeringen att de krav som ställs för att klara högskolestudier till viss del även tidigare varit styrande för vad som krävs i gymnasieskolan. Bestämmelserna i skollagen om vad som krävs för en examen på ett högskoleförberedande program har t.ex. avpassats för att en elev som tar en sådan examen ska ha förutsättningar att klara högskolestudier (prop. 2008/09:199 s. 114 ff., bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8).

Tillträdesutredningens förslag om hur sökande kan visa nödvändiga kompetenser bereds i sin helhet inom Regeringskansliet. Regeringen bedömer bl.a. att den som har t.ex. en högskoleförberedande examen har visat att han eller hon därmed har de kompetenser som krävs för grundläggande behörighet. För dem som inte har en avslutad gymnasieutbildning eller motsvarande bedömer regeringen att de nödvändiga kompetenser som efterfrågas behöver kunna visas på annat sätt.

Ett sådant sätt skulle kunna vara genom det behörighetsprov som Tillträdesutredningen föreslår. Det skulle kunna bli en tydlig väg för kvinnor och män som inte uppfyller den grundläggande behörigheten genom gymnasieutbildning eller motsvarande, men som genom arbetslivserfarenhet eller på annat sätt har de nödvändiga kompetenserna. Provet skulle, om det utformas på rätt sätt, innebära en kvalitativ bedömning av en persons kompetenser oavsett hur och var dessa har uppnåtts.

Mot den bakgrunden anser regeringen att krav på vissa kompetenser är ett bra sätt att tydliggöra vad den grundläggande behörigheten består i.

Riksdagen föreslås godkänna de övergripande ramarna

I avsnitt 6.3 föreslår regeringen att tidigare riksdagsbindningar om behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare ska hävas. Det anges också att de frågor som riksdagen bör ta ställning till är vad som krävs för grundläggande behörighet i stort. Regeringen föreslår därför att riksdagen ska godkänna att en sökande ska ha nöd-

6.5 De särskilda behörighetskrav som ställs ska vara helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen

Regeringens förslag: De krav på särskild behörighet som ställs för tillträde till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att de krav på särskild behörighet som ställs ska kunna vara de som anges i rutan eller krav av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. Det gäller bl.a. *Universitetskanslersämbetet, Överklagandenämnden för högskolan, Uppsala universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Sveriges lantbruksuniversitet, Kramfors kommun, Sveriges kommuner och landsting* och *Sveriges akademikers centralorganisation. Malmö högskola* (numera *Malmö universitet*) instämmer i att de krav på särskild behörighet som ställs även fortsättningsvis ska vara krav som är helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Malmö högskola ställer sig även bakom utredningens förslag att sådana krav som är av betydelse för det kommande yrkesområde som utbildningen förbereder för också ska kunna ställas.

Sveriges förenade studentkårer tillstyrker att kraven för särskild behörighet ska uttrycka kompetenser som är helt nödvändiga för att tillgodogöra sig utbildningen. Organisationen avstyrker förslaget att kraven för särskild behörighet också ska kunna innefatta sådant som är av betydelse för det yrkesområde utbildningen leder till. Sveriges förenade studentkårer anser att ingen bör stängas ute från en utbildning på grund av att de inte kan eller bör arbeta med ett visst yrke. *Högskolan Dalarna* anför att ett lärosäte t.ex. skulle kunna resonera att vissa kunskaper från gymnasieskolan är av betydelse för yrkesområdet och att dessa kunskaper räcker. I så fall skulle lärosätet kunna sätta en gymnasiekurs i ämnet som behörighetskrav, men sedan inte beröra ämnet i själva utbildningen. *Universitets- och högskolerådet* anser att det författningsförslag som Tillträdesutredningen lämnar i sitt betänkande skulle innebära att myndigheten även ska meddela tillstånd när lärosäten ansöker om att till en utbildning ställa särskilda behörighetskrav som är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för även om det inte är helt nödvändigt för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. I dag prövar myndigheten om det krav lärosätet vill ställa är helt nödvändigt för den sökta utbildningen. Universitets- och högskolerådet anser också att det exempel som utredningen ger på vad ”av betydelse för yrkesområdet” kan vara, riskerar att göra lämplighet till ett svårbedömt område.

Prop. 2017/18:204 *Stockholms universitet* anser att det är viktigt att möjligheten att använda lämplighet som ett behörighetskrav till andra utbildningar än lärarutbildningarna utreds vidare. *Linköpings universitet* lyfter att de inte ser behov av lämplighetsprov för tillträde till lärarutbildning eller annan utbildning. Skulle det dock införas, anser lärosätet att det ska vara ett särskilt behörighetskrav. *Högskolan Väst* anser att det är mycket tveksamt att lämplighet för yrket ska kunna uttryckas som behörighet. De kunskaper och kompetenser som krävs för yrket ska enligt högskolan naturligtvis förvärvas under utbildningen. Det är således en pedagogisk fråga och inte en behörighetsfråga.

Skälen för regeringens förslag

De krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen

För utbildning på såväl grundnivå som avancerad nivå gäller enligt högskoleförordningen att kraven för särskild behörighet ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Det preciseras också vad kraven får avse. För utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare får kraven avse kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. För utbildning på både grundnivå och avancerad nivå får kraven dessutom avse villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Även dessa krav ska vara helt nödvändiga för att en sökande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen (7 kap. 8, 25 och 31 §§).

Regeringen anser att de krav på särskild behörighet som ställs även framöver bör vara helt nödvändiga för att en student ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. De krav som ställs ska säkerställa att en student kan tillgodogöra sig den specifika utbildningen. Det bör gälla alla krav. Om det är möjligt att ställa krav som inte är helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen, kan det finnas en risk att krav som inte fyller någon funktion för utbildningen ställs upp och därmed innebär onödiga hinder för att kunna antas. Dessutom kan det vara svårt att vid Universitets- och högskolerådets prövning bedöma uppfyllelsen av krav som har betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder inför, men som inte är helt nödvändiga att uppfylla för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Myndigheten har också framfört det i sitt remissyttrande.

Även särskilda behörighetskrav på lämplighet eller liknande ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen

Sedan 2014 har det pågått en försöksverksamhet med lämplighetsprov i samband med antagning till lärar- och förskolläraryt utbildning. I försöksverksamheten har krav på att den sökande bedöms vara lämplig för lärar- eller förskolläraryrket varit ett krav för grundläggande behörighet. Regeringen anser dock, liksom Tillträdesutredningen, att krav på lämplighet som betingas av en specifik utbildning, bör vara ett särskilt behörighetskrav.

Försöksverksamheten med lämplighetsbedömning utvärderas för närvarande av Universitets- och högskolerådet. Om utvärderingen visar att denna typ av antagningsprov bör införas permanent, anser regeringen att det är angeläget att det framöver går att ställa upp krav på lämplighet eller liknande krav för utbildningar där studenterna under utbildningen ska verka i en utbildningssituation som har en direkt koppling till det kommande yrkesområdet. De utbildningssituationer som här avses är t.ex. den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärarutbildningarna. Regeringen bedömer att sådana krav kan anses vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. *Högskolan Väst* lyfter i sitt remissvar att det är mycket tveksamt att lämplighet för yrket ska kunna uttryckas som behörighet, eftersom de kunskaper och kompetenser som krävs för yrket ska förvärfvas under utbildningen. De krav som regeringen här avser är dock sådana krav som är av betydelse redan under utbildningen.

Riksdagen föreslås godkänna de övergripande ramarna

I avsnitt 6.3 föreslår regeringen att tidigare riksdagsbindningar om behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare ska hävas. Det anges också att de frågor som riksdagen bör ta ställning till är vad som krävs för särskild behörighet i stort. Regeringen föreslår därför att riksdagen ska godkänna att de krav på särskild behörighet som ställs för tillträde till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare ska, liksom i dag, vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.

6.6 Urvalsgrunderna och huvudregeln för platsfördelningen dem emellan ska vara samma som i dag

Regeringens förslag: När antalet sökande till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare är fler än antalet platser ska vid urval urvalsgrunderna vara betyg, resultat från högskoleprovet och av högskolan bestämda urvalsgrunder.

Vid sådant urval ska som huvudregel minst en tredjedel av platserna fördelas på grundval av betyg och minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet. Högst en tredjedel av platserna ska få fördelas på grundval av urvalsgrunder som har bestämts av högskolan.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att den största urvalsgrunden ska vara betyg då urval behöver göras. Minst 15 procent av platserna ska fördelas på grundval av resultat från högskoleprovet. Lärosätena ska också kunna välja att fördela platser på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Universitetskanslersämbetet*, *Uppsala universitet*, *Lunds universitet*, *Göteborgs universitet*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, *Karolinska institutet*, *Karlstads*

Prop. 2017/18:204 *universitet, Malmö högskola (numera Malmö universitet), Sveriges kommuner och landsting, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges universitetslärare och forskare.*

Lunds universitet instämmer i att gymnasieskolan ska vara huvudvägen in i högskolan, men ser det också som viktigt att tillträdet består av flera vägar, så att underrepresenterade grupper får bättre tillgång till högre studier. *Karolinska institutet* framför att det är viktigt att lärosätena får vara fria att själva bestämma lokala urvalsgrunder till sina egna utbildningar. *Stockholms universitet* betonar att det är viktigt att det sker ett aktivt utvecklingsarbete på lärosätena, vid behov i samverkan via Sveriges universitets- och högskoleförbund, för att ta fram lokalt beslutade urvalsgrunder. *Statens skolverk* tillstyrker förslaget att av högskolan bestämda urvalsgrunder ska få användas, men påtalar vikten av förutsägbarhet och transparens för den sökande.

Uppsala universitet efterlyser en portalparagraf i högskoleförordningen om urvalets syfte. Införandet av en sådan skulle bidra med viktig information till lärosätena om vad statsmakterna anser ska eftersträvas när det lokala urvalet utformas. *Sveriges förenade studentkårer* anser att det är rimligt att lärosätena inte tvingas använda lokalt beslutade urvalsgrunder för utbildningar med lågt söktryck. Sveriges förenade studentkårer anser dock att det bör övervägas att kräva alternativt urval för konkurrensutsatta utbildningar.

Statens skolverk tillstyrker förslaget att förändra andelen med urvalsgrunden högskoleprov från en tredjedel till minst 15 procent under förutsättning att utredningens förslag att ta bort möjligheten till konkurrenskomplettering inte genomförs. *Universitets- och högskolerådet* tillstyrker förslaget att minska den andel platser som ska fördelas på grundval av resultat från högskoleprovet, men anser att andelen, 15 procent eller något högre, kan behöva övervägas igen när det blir tydligare hur det nya tillträdessystemet kommer att vara utformat. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* anser att det saknas en analys av vad förslaget innebär för jämställdheten bland högskolestudenter. *Vilhelmina kommun* lyfter risken med att färre män kommer att antas om högskoleprovsgruppen minskar.

Mittuniversitetet anser att det finns vissa farhågor kring förslaget om platsfördelning där högskoleprovet har gett studenter en reell chans att komma in på attraktiva utbildningar och att dessa chanser kommer att minska i det nya förslaget då vissa lärosäten kommer att välja den lägre miniminivån. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* anser att en minskning av högskoleprovets del i urvalet också kan minska möjligheten för de unga som inte klarar gymnasieskolan så bra att få en andra chans att komma in på en önskad utbildning genom ett bra högskoleprovsresultat. Det är viktigt att unga får fler vägar än gymnasiebetyget för att kunna nå högskolan. *Göteborgs universitet* lyfter att de föreslagna förändringarna gällande platsfördelningen mellan olika urvalsgrunder leder till en större flexibilitet för lärosätena, vilket är välkommet. Det finns dock en risk, anser universitetet, att en större variation av hur platserna fördelas kan uppfattas som otydligt och leda till att förutsägbarheten för den sökande att antas till en viss utbildning minskar. *Lunds universitet* lyfter att det är bra att urvalsgruppen för högskoleprov begränsas till minst 15 procent eftersom högskoleprovsgruppen i allmänhet är för stor

för utbildningar inom t.ex. naturvetenskap och humaniora. Universitetet påpekar att de till vissa kurser inte kan fylla kvoten, vilket leder till låga meritpoäng i den gruppen jämfört med betygsgruppen.

Tjänstemännens Centralorganisation avstyrker utredningens förslag och anser att det ger sämre möjligheter för yrkesverksamma att konkurrera om platser eftersom det är en dryg halvering av högskoleprovsgruppen som föreslås. Organisationen anser dock att det kan vara rimligt att minska andelen platser för högskoleprovet jämfört med i dag.

Skälen för regeringens förslag

Urvalsgrunderna ska vara desamma som i dag

När antalet sökande är fler än antalet platser måste ett urval göras. Högskoleförordningen anger att för utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare är urvalsgrunderna betyg, resultat från högskoleprovet och urvalsgrunder som bestäms av högskolan. Högskoleförordningen innehåller också bestämmelser om hur platserna ska fördelas mellan urvalsgrunderna. Ett lärosäte får dock i enstaka fall göra avsteg från bestämmelserna, bl.a. när det gäller urvalsgrunder (7 kap. 12–16 §§).

Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. En slutförd gymnasieutbildning ökar påtagligt möjligheterna till arbete och vidare studier. Att ha slutfört en gymnasieutbildning är ett kvitto på att eleverna har utvecklat förmågor som är viktiga både i arbetslivet och för vidare studier. En slutförd gymnasieutbildning visar också på en studieförmåga över tid. Betygen är därför en viktig urvalsgrund i antagningen till högskoleutbildning. Regeringen anser vidare att det är angeläget att det finns flera vägar in i högskolan och att högskoleprovet därför även fortsättningsvis bör vara en sådan väg till en andra chans. Regeringen anser mot den bakgrunden att betyg och högskoleprov även i fortsättningen bör vara de urvalsgrunder som ska användas när ett urval behöver göras. Urvalsgrundernas huvudsakliga funktion, dvs. att rangordna sökande, uppfylls väl av både betyg och högskoleprovet.

Hur urvalet utformas kan påverka olika gruppers respektive kvinnors och mäns möjligheter att kunna antas. Inte minst av det skälet är det viktigt att olika slags meriter kan ligga till grund för urvalet. Regeringen anser därför att även lokalt beslutade urvalsgrunder ska kunna användas och att det är angeläget att den möjligheten utnyttjas i högre grad än i dag. Möjligheten att använda lokalt beslutade urvalsgrunder ger lärosätena utrymme att föra en strategisk diskussion om syftet med urvalet och vilka urvalsgrunder som ska användas. Regeringen anser, liksom Tillträdesutredningen, att det även framöver bör vara upp till lärosätena att besluta om de vill använda ytterligare urvalsgrunder utöver betyg och högskoleprov till sina olika utbildningar beroende på utbildningarnas olika förutsättningar. Till skillnad från *Sveriges förenade studentkårer*, anser regeringen inte att det ska finnas särskilda bestämmelser för utbildningar med hög konkurrens.

Syftet med lokalt beslutade urvalsgrunder kan vara att möta de behov som den specifika utbildningen har av att kunna rekrytera personer med en viss typ av meriter, eller av att kunna bredda rekryteringen genom att låta olika slags meriter ligga till grund för urvalet. Sådana meriter skulle

Prop. 2017/18:204 t.ex. kunna vara sådana som har förvärvats i arbetslivet, vilket också skulle gynna det livslånga lärandet. Att använda olika slags prov i urvalet kan också vara ett sätt att få motiverade studenter, vilket kan vara positivt för genomströmningen på en utbildning. Regeringen vill dock poängtera att det är meriter som ska ligga till grund för urvalet. För att lokalt beslutade urvalsgrunder ska kunna utvecklas och hålla hög kvalitet, avser regeringen att ge Universitets- och högskolerådet i uppdrag att stödja ett sådant utvecklingsarbete.

Uppsala universitet efterlyser i sitt remissvar en portalparagraf i högskoleförordningen om urvalets syfte. Universitetet anser att införandet av en sådan skulle bidra med viktig information till lärosätena om vad statsmakterna anser ska eftersträvas när det lokala urvalet utformas. Regeringen konstaterar dock att det framgår av högskolelagen att om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska urval göras bland de sökande (4 kap. 3 §). Regeringen anser inte att det därutöver bör införas en portalparagraf i högskoleförordningen. I stället bör det, liksom i dag, av högskoleförordningen framgå vilka urvalsgrunderna är. Dessa kan ha olika syften. Urvalsgrundernas funktion är alltså att rangordna behöriga sökanden på lämpligt sätt.

Platsfördelningen ska i huvudsak vara densamma som i dag

När urval behöver göras till en utbildning på grundnivå som vänder sig till nybörjare är huvudregeln 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 lärosätets bestämda urvalsgrunder. Det finns även bestämmelser i högskoleförordningen om möjlighet att göra en annan platsfördelning, bl.a. vid antagning till en utbildning som leder till en konstnärlig examen (7 kap. 13–16 §§).

Enligt regeringens mening är dagens bestämmelser om fördelningen av platser mellan urvalsgrunderna tydliga och överblickbara. Regeringen anser därför och mot bakgrund av att både betyg och högskoleprov är viktiga urvalsgrunder, att platserna på en utbildning som huvudregel ska fördelas med minst en tredjedel på grundval av betyg och minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet. Högst en tredjedel ska få fördelas på grundval av urvalsgrunder som lärosätet självt bestämmer. Möjligheten till mer variation i platsfördelningen riskerar att minska förutsägbarheten i systemet, vilket *Göteborgs universitet* lyfter i sitt remissvar. En minskad andel som antas på högskoleprovet skulle också minska den reella chansen för sökande att antas till attraktiva utbildningar, vilket *Mittuniversitetet* påpekar. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* framför liknande synpunkter.

För vissa utbildningar kan det dock finnas skäl för lärosätena att kunna fördela en mindre andel platser på grundval av resultat på högskoleprovet än en tredjedel, vilket bl.a. *Lunds universitet* lyfter i sitt remissvar. För en del utbildningar innebär dagens bestämmelser att det endast finns ett fåtal reserver i högskoleprovgruppen på grund av få sökande, medan det i betygsurvalet kan vara en högre konkurrens om platserna. Det innebär i sin tur att sökande med låga poäng på högskoleprovet kan få plats på en utbildning framför sökande med relativt höga betyg. Betygen är den urvalsgrund som har bäst förmåga att kunna förutsäga kommande studiepresta-

tioner i högskolan, vilket framgår av både nationella och internationella studier. Högskoleprovets förmåga att kunna förutsäga kommande studieprestationer varierar mellan olika utbildningar. För vissa utbildningar innebär både ett lågt söktryck och en sämre prognosförmåga en sämre genomströmning bland de studenter som har antagits på ett högskoleprovresultat än bland dem som har antagits på sina betyg. Regeringen avser därför att förtydliga möjligheten för lärosätena att göra en annan platsfördelning än huvudregeln så att de kan anta en mindre andel än en tredjedel på högskoleprovet till utbildningar där det råder låg konkurrens om platserna och för vilka högskoleprovet har en dålig prognosticerande förmåga. Målet är att förbättra genomströmningen så att fler studenter kan slutföra sin utbildning. Mot den bakgrunden kan dagens bestämmelse om undantag behöva justeras. Regeringen anser dock att en viss andel sökande alltid bör antas på grundval av resultatet från högskoleprovet till den specifika utbildningen. För utbildningar som leder till en konstnärlig examen bör dock samma bestämmelser som i dag gälla.

Riksdagen föreslår godkänna de övergripande ramarna

I avsnitt 6.3 föreslår regeringen att tidigare riksdagsbindningar om urval till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare ska hävas. Det anges också att de frågor som riksdagen ska ta ställning till när det gäller urval är vilka urvalsgrunder som ska finnas och hur platser ska fördelas mellan dessa. Regeringen föreslår därför att riksdagen ska godkänna att vid urval till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare ska urvalsgrunderna fortfarande vara betyg, resultat från högskoleprovet och av lärosätet bestämda urvalsgrunder. Regeringen föreslår också att som huvudregel ska, liksom i dag, minst en tredjedel av platserna fördelas på grundval av betyg och minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet. Högst en tredjedel av platserna ska få fördelas på grundval av urvalsgrunder som har bestämts av högskolan.

7 Bestämmelserna om behörighetsgivande förutbildning och högskoleintroducerande utbildning ses över

7.1 De nuvarande bestämmelserna speglar inte dagens behov

En av högskolans uppgifter är att aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan (1 kap. 5 § fjärde stycket högskolelagen [1992:1434]). Som tidigare har nämnts är det angeläget för regeringen att det finns olika sätt att kunna uppnå de krav som ställs för grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning. Det gäller såväl för dem som kommer en annan väg än från gymnasieskolan som för dem som har gått

Prop. 2017/18:204 en gymnasieutbildning, men som senare vill ändra inriktning i sitt utbildningsval eller skola om sig. Att personer som kommer till Sverige snabbt kan bli behöriga till svensk högskoleutbildning är också angeläget. Vidare är det viktigt att både personer från studieovan miljö och personer som kommer från ett annat land, har möjlighet att få en introduktion till studier på högskolan. Rätten att läsa in behörighet inom den kommunala vuxenutbildningen har stärkts på senare år och folkhögskolan är en viktig utbildningsform för att kunna läsa in behörighet till bl.a. högskoleutbildning. Lärosätena har dessutom möjlighet att anordna behörighetsgivande förutbildning.

I förordningen (2002:763) om högskoleintroducerande utbildning, s.k. collegeutbildning, finns bestämmelser om högskoleintroducerande utbildning som ska förbereda studenterna för högskoleutbildning. Sådan utbildning får anordnas av högskolor i rekryteringsfrämjande syfte. Utbildningen ska ges på grundnivå, vända sig till nybörjare och omfatta högst 30 högskolepoäng. Av förordningen framgår också att utbildningen ska samordnas med sådan utbildning på gymnasial nivå som ges av kommunal vuxenutbildning, som omfattar högst 20 veckor och som syftar till att ge de studerande kunskaper motsvarande grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare (1–3 §§).

I förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor finns bestämmelser om en behörighetsgivande förutbildning, s.k. basårsutbildning, som ska följas av en viss högskoleutbildning. Basårsutbildningen syftar till att ge den studerande kunskaper motsvarande de krav på särskild behörighet som är uppställda för högskoleutbildningen. Sådan utbildning får i rekryteringsfrämjande syfte anordnas av högskolor. Basårsutbildningen får omfatta högst ett år och erbjudas i anslutning till alla utbildningsprogram som börjar på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. En förutsättning för utbildningen är att det finns brist på behöriga sökande till den efterföljande utbildningen och att det finns behov på arbetsmarknaden av utbildad arbetskraft (1–3 §§).

Erfarenheterna av den förutbildning som högskolor kan anordna har varit goda när det gäller att bredda rekryteringen till högskolan. Exempelvis har de lärosäten som erbjudit basår i någon form sett att basåret medverkat till att öka andelen sökande som är kvinnor till teknik- och naturvetenskapliga utbildningar samtidigt som studenter som har gått en basårsutbildning lyckas väl i sina högskolestudier. Det har dock framgått av en skrivelse från Sveriges universitets- och högskoleförbund att bestämmelserna om basårsutbildning inte medger den flexibilitet som behövs (U2015/04726/UH). De krav som i dag är uppställda i förordningen om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor innebär att sökande till basåret ska antas till förutbildningen och den därpå följande högskoleutbildningen samtidigt. Detta innebär enligt Sveriges universitets- och högskoleförbund att sökandena tidigt behöver fatta beslut om exakt vilket program hon eller han vill studera vid. Detta innebär även, i kombination med kravet att det ska finnas brist på behöriga sökande till högskoleutbildningen, att lärosätena ett år i förväg med säkerhet ska kunna bedöma vilka utbildningsprogram som kommer att ha brist på sökande. Vidare framgår av skrivelsen att lärosätena bedömer att breddad rekrytering också ska vara ett av syftena med basårsutbildningen. Det har

visat sig att den bl.a. medverkar till att öka antalet kvinnliga sökanden till teknik- och naturvetenskapliga utbildningar, men också till rekrytering av studenter från studieovana miljöer.

I promemorian Förslag till mer ändamålsenliga basårsbestämmelser (U2017/01171/UH) från Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) föreslogs ändringar i förordningen om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor. De förslagna ändringarna syftade till att basårsutbildning ska kunna användas på ett mer ändamålsenligt sätt än vad som i dag medges, i syfte att främja rekryteringen till högskolan. Promemorian har remissbehandlats. En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över promemorian ser positivt på intentionerna att förenkla och skapa mer flexibla bestämmelser för hur basårsutbildning ska anordnas. Det stora flertalet anser dock att förslagen i promemorian inte tillgodoser de behov och önskemål som lärosätena identifierat och de anser inte heller att den nuvarande regleringen är ändamålsenlig. Ytterligare arbete med att se över förordningen pågår därför inom Regeringskansliet.

Av Tillträdesutredningens betänkande Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20) framgår att utredningen har fått synpunkter på att collegeutbildningen inte är optimal för syftet att kunna erbjuda till exempel nyanlända en högskoleintroducerande utbildning som ger kunskaper i svenska motsvarande kraven för grundläggande behörighet.

7.2 Det behövs en större flexibilitet för att anordna behörighetsgivande förutbildning och högskoleintroducerande utbildning

Regeringens bedömning: Det pågår en översyn av förordningarna om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor och om högskoleintroducerande utbildning. Översynen kan leda till ändringar som avviker från de bedömningar som har legat till grund för dessa förordningar.

Tillträdesutredningens bedömning: Utredningen bedömer att förordningen (2002:763) om högskoleintroducerande utbildning bör ses över i syfte att göra den mer ändamålsenlig.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot bedömningen. Det gäller bl.a. *Universitets- och högskolerådet*, *Överklagandenämnden för högskolan*, *Uppsala universitet*, *Kungl. Tekniska högskolan*, *Chalmers tekniska högskola AB*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges förenade studentkårer*. *Lunds universitet* håller med om att det är önskvärt att se över regelverket kring behörighetsgivande och högskoleintroducerande utbildningar. *Malmö högskola* (numera *Malmö universitet*) instämmer i utredningens slutsats att förordningen om högskoleintroducerade utbildning inte är helt ändamålsenlig och välkomnar en översyn.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har tidigare informerat riksdagen om de bedömningar som ligger till grund för den nuvarande regleringen om collegeutbildning och basårsutbildning.

Basårsutbildningen tillkom efter att ha aviserats i kompletteringspropositionen för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU30, rskr. 1991/92:350). Utbildningen kunde först endast ges i anslutning till vissa utbildningar, t.ex. naturvetenskapliga och tekniska. I propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15, bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98) bedömde dock regeringen bl.a. att denna utbildning i princip borde kunna anordnas i anslutning till samtliga högskoleprogram där antalet behöriga sökande erfarenhetsmässigt är lägre än antalet platser.

Collegeutbildningen aviserades i propositionen Den öppna högskolan. Regeringen bedömde att högskolor borde ges möjlighet att i rekryteringsfrämjande syfte erbjuda en introducerande utbildning i samarbete med kommunal vuxenutbildning. Det högskoleintroducerande utbildnings-samarbetet borde enligt bedömningen bestå av en gymnasial del om högst 20 veckor och en högskoledel om högst 20 poäng (motsvarande 30 högskolepoäng i dag).

Som anförts i avsnitt 7.1 har Tillträdesutredningen fått synpunkter på att varken collegeutbildningen eller den kommunala vuxenutbildningen är helt optimala för syftet att kunna erbjuda t.ex. nyanlända en högskoleintroducerande utbildning som ger kunskaper i svenska motsvarande de krav som ställs för grundläggande behörighet. Även när det gäller basårsutbildningen har det till regeringen framkommit att nuvarande reglering inte är ändamålsenlig. Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har det därför inlett en översyn av både förordningen om högskoleintroducerande utbildning och förordningen om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor. Översynen kan komma att leda till ändringar i förordningarna som avviker från de bedömningar som regeringen tidigare har redovisat för riksdagen och som ligger till grund för den nuvarande regleringen.

8 Bättre förutsättningar för högskolestyrelserna

8.1 Ansvarsfördelningen behöver bli tydligare och vissa högskolor kan ha behov av mindre styrelser

För att högskolorna ska kunna fullgöra sitt breda och samhällsviktiga uppdrag krävs starka och ansvarsfulla lärosäten som har förmåga att prioritera och fatta strategiska beslut. Att roll- och ansvarsfördelningen i ledningen är tydlig och att styrelsen har en ändamålsenlig storlek och sammansättning är viktiga förutsättningar för ett effektivt ledarskap.

I dag är dock regelverket sådant att myndighetschefen, dvs. rektor, kan utses till styrelsens ordförande. Detta kan skapa en sammanblandning av

rollerna i högskolans ledning och medföra risk för jäv och otydliga ansvarsförhållanden. Samma sak gäller om någon annan anställd vid högskolan utses till ordförande i styrelsen.

Det har vidare från företrädare för högskolorna framförts att dagens högskolestyrelser med femton ledamöter är för stora för vissa högskolor beroende på dessa högskolors behov och förutsättningar.

8.2 Nuvarande bestämmelser om ledningen för universitet och högskolor

För högskolor med statlig huvudman gäller utöver det allmänna regelverket för statliga myndigheter särskilda regler i högskolelagen (1992:1434) och till den lagen anslutande förordningar, bl.a. högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Myndighetsförordningen (2007:515) gäller för högskolorna med vissa undantag. När det i detta avsnitt redogörs för bestämmelser i högskoleförordningen gäller motsvarande även för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan, om inte annat anges.

Rektor leder verksamheten under styrelsen

Universitet och högskolor är styrelsemyndigheter. Styrelsen ska ha in-seende över högskolans alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullgörs. För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen ska varje högskola ha en rektor (2 kap. 2 och 3 §§ högskolelagen). Vid tillämpningen av myndighetsförordningen ska med myndighetschef förstås rektor (1 kap. 5 § högskoleförordningen). Rektor anställs genom beslut av regeringen för högst sex år efter förslag från styrelsen för högskolan och anställningen får förnyas (2 kap. 8 § högskoleförordningen).

Styrelsens och rektors uppgifter och ansvar preciseras i 2 kap. högskoleförordningen. Styrelsen beslutar i frågor av principiell och övergripande karaktär. En av styrelsens uppgifter är att lämna förslag till regeringen om vem som ska utses som rektor för lärosätet. Andra frågor än de som ska avgöras av styrelsen ska avgöras av rektor om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning eller styrelsen har beslutat något annat. Dock får inte styrelsen ta över uppgifter om det i högskoleförordningen eller annars har föreskrivits att de ska ankomma på rektor.

Styrelsens ledamöter och vem som utser dem

I 2 kap. högskolelagen och 2 kap. högskoleförordningen finns bestämmelser om styrelsens ledamöter och vem som utser dem. Styrelsen för en högskola ska bestå av en ordförande och 14 andra ledamöter. Rektor ingår i styrelsen och av 2 kap. 4 § högskolelagen och bestämmelserna i högskoleförordningen följer att rektor eller någon annan anställd vid högskolan kan utses till ordförande. Lärarna och studenterna har enligt högskoleförordningen rätt att utse tre ledamöter vardera. Regeringen utser ordföranden och de övriga, s.k. externa ledamöterna. Detta görs efter förslag från två nomineringspersoner som utses av regeringen (2 kap. 7 b § högskoleförordningen).

Prop. 2017/18:204 Tidigare fanns det en bestämmelse i 2 kap. 4 § högskolelagen om att regeringen till ordförande i styrelsen bör utse någon som inte är anställd vid den högskola som uppdraget avser. Denna bestämmelse togs bort 2007. Regeringen motiverade då förändringen med ett ökat självbestämmande för lärosätena, även om regeringen också utifrån vad som framkommit i remissvaren konstaterade att flertalet lärosäten skulle komma att välja en extern ordförande (prop. 2006/2007:43).

8.3 Ordföranden i styrelsen för ett universitet eller en högskola bör inte få vara anställd vid högskolan

Regeringens bedömning: Ordföranden bör inte få vara anställd vid högskolan.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens bedömning men i promemorian föreslås att regleringen ska införas i lag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Det gäller bl.a. *Statskontoret, Universitetskanslersämbetet, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Karolinska institutet, Luleå tekniska universitet, Försvarshögskolan, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Södertörns högskola, Konstfack, Sveriges lantbruksuniversitet, Kungl. Vetenskapsakademien, Sveriges Kommuner och Landsting*, och *Sveriges förenade studentkårer*.

Linköpings universitet har inget att erinra mot förslaget men anser att det delvis kan ses som en inskränkande reglering av universitets och högskolors handlingsfrihet vad gäller den egna interna organisationen.

Kungl. Musikhögskolan i Stockholm tillstyrker förslaget men anser att en renare och tydligare linje i ansvarsutkrävandet skulle skapas om rektor rapporterade till styrelsen utan att själv vara ledamot.

Skälen för regeringens bedömning: I dag kan en högskolas rektor eller någon annan anställd vid högskolan utses till ordförande i högskolans styrelse. Att rektor kan utses till ordförande riskerar att skapa en otydlig roll- och ansvarsfördelning i högskolans ledning, eftersom rektorn leder den operativa verksamheten vid högskolan under styrelsen. Styrelsen och dess ordförande har t.ex. en central roll vid uppföljning av verksamheten och bedömning av rektorns resultat. Om rektor samtidigt är ordförande för styrelsen försvåras detta ansvarsutkrävande. Detta betonas av exempelvis *Högskolan Kristianstad*. Styrelsen ansvarar vidare för att lämna förslag till regeringen om vem som ska anställas som rektor. Om rektor är styrelseordförande finns det risk att jävssituationer och oklarheter uppstår i denna process. Detta framhålls bl.a. av *Lunds universitet* och *Kungl. Vetenskapsakademien*.

De nackdelar som finns med nuvarande reglering utgör enligt regeringens uppfattning goda skäl för att skilja på rollen som styrelseordförande och rollen som rektor. En sådan åtskillnad kan, som påtalas av *Sveriges förenade studentkårer*, också motiveras av att det förhindrar att en enskild person får en alltför dominerande roll i styrelsen.

Regeringen anser att fördelarna med ökad tydlighet väger tyngre än den nackdel i form av en mindre begränsning av lärosätenas möjlighet att själva bestämma om sin organisation, som *Linköpings universitet* identifierar. Möjligheten att utse rektor eller någon annan anställd vid lärosätet till ordförande för styrelsen har inte heller utnyttjats under de fyra mandatperioder som det har varit möjligt. Som bl.a. *Uppsala universitet* konstaterar, innebär förslaget därför i praktiken ingen förändring utan utgör snarare en bekräftelse av etablerad praxis. Det är emellertid principiellt viktigt att tydliggöra rollfördelningen mellan myndighetschefen och styrelsen.

Regeringen ser vidare, i likhet med exempelvis *Umeå universitet* och *Naturvetarna*, positivt på en reglering som i sak blir densamma som den som redan gäller för andra styrelsemyndigheter, nämligen att myndighetschefen ingår i styrelsen, men inte ska vara dess ordförande (10 § myndighetsförordningen). Att myndighetschefen inte ens skulle ingå i styrelsen, som *Kungl. Musikhögskolan i Stockholm* föreslår, vore däremot ett alltför långtgående avsteg från regelverket för övriga styrelsemyndigheter.

Enligt regeringens uppfattning är det inte heller lämpligt att andra anställda vid högskolan än rektor kan utses till ordförande. Om en anställd som lyder under rektor samtidigt har rollen som ordförande i styrelsen, som i sin tur är överordnad rektor, uppstår en oklar ansvarskedja.

Regeringen bedömer alltså att varken rektor eller någon annan anställd vid en högskola bör få utses till ordförande för högskolans styrelse. Det är regeringen som utser ordföranden i en högskolas styrelse och som således kan besluta i enlighet med en sådan ordning. Att rektor eller någon annan anställd inte bör få vara ordförande bör ändå regleras i författning. Ordföranden och övriga externa ledamöter i styrelsen utses nämligen av regeringen efter förslag från två nomineringspersoner. Dessa har ett självständigt uppdrag att lämna förslag till externa ledamöter i styrelsen, även om det är regeringen som beslutande instans som inom ramen för givna föreskrifter slutligen bedömer om en föreslagen person ska utses eller inte. Det bör därför regleras i författning så att det blir tydligt för nomineringspersonerna att en rektor eller annan anställd inte kan komma i fråga som ordförande. I motsats till promemorians förslag anser regeringen dock att detta bör regleras på förordningsnivå på samma sätt som gäller för andra myndigheter i myndighetsförordningen.

8.4 Högskolornas möjlighet att ha mindre styrelser ses över

Regeringens bedömning: Det pågår en översyn av möjligheten till mindre högskolestyrelser. Denna kan leda till förordningsändringar som avviker från ett ställningstagande av riksdagen som har legat till grund för den nuvarande regleringen av styrelsens sammansättning.

Skälen för regeringens bedömning: Regleringen av högskolestyrelsernas storlek och sammansättning har varit föremål för ett flertal revideringar under de senaste decennierna. En viktig utgångspunkt för dessa

Prop. 2017/18:204 och relaterade reformer har varit att säkra studenternas rätt till inflytande över högskolans verksamhet. Motivet har bl.a. varit att ett starkt studentinflytande bidrar till att stärka högskolornas kvalitetsarbete.

I 1993 års högskoleförordning reglerades inte hur många studentrepresentanter som skulle finnas i högskolestyrelserna, utan detta bestämdes av regeringen särskilt för varje högskola. Genom en ändring 1995 föreskrevs dock att studenterna skulle vara representerade med minst två ledamöter i styrelsen. Ändringen gjordes för att stärka studenternas formella inflytande (prop. 1994/95:100, bil 9). Vid behandlingen av regeringens proposition Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) rörde fem motioner behovet av ett ökat studentinflytande, bl.a. en ökad studentrepresentation i högskolestyrelserna. Utbildningsutskottet uttalade som sin mening att studenternas representation i högskolestyrelserna borde utökas till minst tre och föreslog att riksdagen med anledning av motionerna som sin mening borde ge regeringen till känna vad utskottet anfört. Riksdagen biföll hemställan (bet. 1997/98:UbU03, rskr. 1997/98:12). Regeringen beslutade därför i december 1997 om en ändring i högskoleförordningen med innebörden att studenter har rätt att vara representerade i högskolestyrelsen med tre ledamöter.

Regeringen har i flera reformer gjort insatser för att på olika sätt fortsatt säkra ett starkt studentinflytande och en aktiv studentmedverkan. Efter förslag i propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28) framgår det av högskolelagen att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna. Studenterna ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid högskolorna och högskolorna ska verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen (1 kap. 4 och 4 a §§). Dessa bestämmelser utgör utgångspunkter när det gäller reglering av studentinflytande i formella organ och synen på studenter som medaktörer i verksamheten.

Sedan 2012 regleras att det totala antalet ledamöter i samtliga högskolestyrelser ska vara 15. I den s.k. Ledningsutredningen (U 2014:11) redovisades dock att företrädare för högskolor anser att dagens styrelser bestående av 15 ledamöter i vissa fall är för stora. I propositionen Styrelser för universitet och högskolor – ledamöternas tillsättning och ansvar (prop. 2015/16:131, bet. 2015/16:UbU20, rskr. 2015/16:266) anförde regeringen att den kan se fördelar med en ökad flexibilitet vad gäller antalet styrelseledamöter, och att det därför finns anledning att överväga en sådan förändring. Samtidigt gjordes bedömningen att de externa ledamöterna även fortsättningsvis bör utgöra majoriteten av ledamöterna.

I en departementspromemoria utarbetad inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) föreslås att en styrelse för en högskola som huvudregel ska bestå av 15 ledamöter men att regeringen får besluta att styrelsen ska bestå av 11 ledamöter om det finns skäl för det med hänsyn till högskolans behov. Om regeringen har beslutat att styrelsen ska bestå av 11 ledamöter ska lärarna och studenterna ha rätt att utse två ledamöter vardera i styrelsen. Vidare ska externt utsedda styrelseledamöter vara i majoritet. Departementspromemorian har remitterats och majoriteten av remissinstanserna är positiva. Bland annat tillsträcker *Sveriges förenade studentkårer* förslagen och anser att två studenter är ett minimum för att inte undergräva studentinflytandet.

Det har med anledning av departementspromemorians förslag inletts ett arbete inom Regeringskansliet med att se över möjligheten till mindre högskolestyrelser. I det sammanhanget avser regeringen att vid behov ändra i förordningsbestämmelser om styrelsernas sammansättning på ett sätt som avviker från det ställningstagande av riksdagen som har legat till grund för den nuvarande regleringen av styrelsens sammansättning. Betydelsen av att säkra ett fortsatt starkt studentinflytande är vägledande i arbetet.

9 Ändring i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

9.1 Upphävande av en paragraf

Regeringens förslag: Till följd av att en paragraf i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde tidigare har upphävts ska en annan paragraf i samma lag som hänvisar till den upphävda paragrafen upphävas.

Remissinstanserna: Förslaget har inte remissbehandlats. *Handelshögskolan i Stockholm* och *Överklagandenämnden för högskolan* har beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till förslag, som överensstämmer med förslaget i rutan. *Handelshögskolan i Stockholm* har inte inkommit med något yttrande. *Överklagandenämnden för högskolan* tillstyrker förslaget. *Regelrådet* har inte beretts tillfälle att yttra sig eftersom dess granskning bedöms sakna betydelse.

Skälen för regeringens förslag: I propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) bedömde regeringen att utbildningsbidraget för doktorander borde tas bort. Den bedömningen innebar att förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander vid statliga högskolor samt Handelshögskolan i Stockholm, borde upphöra att gälla vid utgången av juni 2017. Det bedömdes dock också att förordningen fortfarande borde gälla för den som dessförinnan fått utbildningsbidrag, men längst till utgången av juni 2022.

I propositionen föreslog regeringen att det skulle göras följdändringar i ett antal lagar som innehöll bestämmelser om utbildningsbidrag för doktorander. Det föreslogs bl.a. att 2 § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde skulle upphöra att gälla vid utgången av juni 2017. Av den paragrafen framgick att Handelshögskolan i Stockholm prövar frågor om utbildningsbidrag för doktorander till studerande vid högskolan och att beslut enligt paragrafen fattas av högskolans lärarråd. Vidare föreslogs att den upphävda paragrafen fortfarande ska gälla för utbildningsbidrag för

Prop. 2017/18:204 doktorander som lämnas senast den 30 juni 2022. Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208).

Regeringen beslutade därefter att förordningen om utbildningsbidrag för doktorander skulle upphöra att gälla i enlighet med bedömningen i propositionen.

I 14 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde anges att om ett beslut som avses i 2 § får överklagas, ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas. När 2 § upphävdes förlorade 14 § sitt syfte. Den paragrafen borde således ha upphävts samtidigt som 2 § upphävdes. Regeringen har nu uppmärksammat att detta inte har skett. Det föreslås därför att 14 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde ska upphöra att gälla.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

10.1 Nya tillträdesbestämmelser

Tillträdesutredningen föreslår i sitt betänkande Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20) att de nya bestämmelserna om behörighet och urval ska träda i kraft den 1 januari 2022 och i huvudsak börja tillämpas i antagningen till utbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022. Regeringen anser, i likhet med Tillträdesutredningen, att det är av stor vikt att nya tillträdesbestämmelser införs med god framförhållning. Bestämmelserna bör vara kända redan då den första kullen gymnasieelever som kan söka en högskoleutbildning enligt de nya bestämmelserna, ska söka till gymnasieskolan. Det ger både den gruppen och andra grupper av presumtiva sökande möjlighet att göra de utbildningsval som är nödvändiga för att ha möjlighet att kunna söka och antas till önskad högskoleutbildning.

10.2 Upphävande av en paragraf i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Regeringens förslag: Förslaget som innebär att en paragraf ska upphävas i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde ska träda i kraft den 1 juli 2018. Den upphävda paragrafen ska dock fortfarande gälla för utbildningsbidrag för doktorander som lämnas senast den 30 juni 2022.

Regeringens bedömning: Hänvisningar i den paragraf som upphävs till bestämmelser i den nuvarande förvaltningslagen behöver inte

Remissinstanserna: Förslaget och bedömningen har inte remissbehandlats. *Handelshögskolan i Stockholm* och *Överklagandenämnden för högskolan* har dock beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast som överrensstämmer med förslaget och bedömningen i rutan. *Handelshögskolan i Stockholm* har inte inkommit med något yttrande. *Överklagandenämnden för högskolan* tillstyrker förslaget. *Regelrådet* har inte beretts tillfälle att yttra sig eftersom dess granskning bedöms sakna betydelse.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I avsnitt 9.1 föreslås att 14 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde ska upphöra att gälla eftersom den hänvisar till 2 § i samma lag som redan har upphävts. Den redan upphävda paragrafen upphörde att gälla vid utgången av juni 2017. Nu aktuell paragraf bör därför upphöra att gälla så snart som möjligt. Regeringen föreslår därför att den föreslagna lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2018. Upphävda 2 § i nämnda lag gäller fortfarande för utbildningsbidrag för doktorander som lämnas senast den 30 juni 2022. Motsvarande bör gälla nu aktuell paragraf, även om *Handelshögskolan i Stockholm* inte har använt utbildningsbidrag som studiefinansiering för doktorander sedan 2012 (se prop. 2016/17:50 s. 145 och SOU 2016:29 s. 142).

Den 1 juli 2018 träder en ny förvaltningslag (2017:900) i kraft. Samtidigt upphävs den nuvarande förvaltningslagen. Den nuvarande förvaltningslagen ska dock enligt övergångsbestämmelserna till den nya lagen fortfarande gälla i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det saknas skäl att ändra de hänvisningar till bestämmelser i den nuvarande förvaltningslagen som finns i 14 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde till att i stället avse motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen. Den upphävda paragrafen bör alltså under övergångsperioden gälla enligt sin nuvarande lydelse.

11 Konsekvenser

11.1 Konsekvenser av nya tillträdesbestämmelser

Vilka berörs av förslaget?

Till höstterminen 2016 fanns det knappt 360 000 behöriga förstahandssökande till högskoleutbildning. Av dem var cirka 60 procent kvinnor och 40 procent män, även om könsfördelningen bland de sökande varierade stort mellan olika utbildningar. Tillträdesbestämmelserna berör dock alla presumtiva sökande till högskolan. Det gäller presumtiva sökande

Prop. 2017/18:204 både i Sverige och i andra länder. Det finns drygt 500 000 unga kvinnor och män i gymnasieåldern (16–20 år). Av dem är ungefär 48 procent kvinnor och 52 procent män. År 2016 fanns knappt 200 000 personer i den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Även om det här är den stora gruppen av presumtiva sökande, finns det också ett stort antal presumtiva sökande som inte har sina meriter från gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen eller motsvarande.

Förslaget omfattar de statliga universiteten och högskolorna enligt bilaga 1 till högskoleförordningen, sammanlagt 31 stycken. Även den statliga myndigheten Universitets- och högskolerådet berörs av förslaget.

Ekonomiska konsekvenser

De förslag till ramar för tillträdesbestämmelserna som lämnas i denna proposition bedöms få endast marginella ekonomiska konsekvenser. Det gäller framför allt framtagandet av de nödvändiga kompetenser som krävs för grundläggande behörighet. Regeringen bedömer att dessa marginella kostnader kan rymmas inom berörda myndigheters befintliga anslag.

Konsekvenser för den enskilde

Ett tydligare och mer förutsägbart tillträdessystem bedöms som positivt för den enskilde. Det gör även förslaget att uttrycka den grundläggande behörigheten i kompetenser. Förslagen om särskild behörighet bedöms inte få några konsekvenser för den enskilde. Förslaget är att det även fortsättningsvis kommer att finnas olika urvalsgrunder, vilket för den enskilde innebär en möjlighet att kunna konkurrera med olika meriter.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Att tydliggöra vilka kraven för grundläggande behörighet är utöver betyg från gymnasieskolan kan innebära att fler kvinnor och män som inte har grundläggande behörighet genom gymnasieutbildning söker till högskolan. Den grupp det då framför allt handlar om är kvinnor och män som har arbetat under en tid. Det kan underlätta omställningen i arbetslivet genom att man kan se högskoleutbildning som en möjlighet till att omskola sig och byta karriär. Det kan ge både kvinnor och män nya möjligheter.

De förslag som lämnas om särskild behörighet bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

De urvalsgrunder som används i antagningen till högskoleutbildning påverkar kvinnors och mäns möjligheter att kunna antas till en utbildning. Kvinnor har generellt bättre betyg än män, medan män generellt har bättre resultat på högskoleprovet än kvinnor. Förslaget om platsfördelningen innebär ingen förändring jämfört med i dag. Regeringen avser dock att förtydliga möjligheten för lärosätena att göra en annan platsfördelning än huvudregeln så att de kan anta en mindre andel än en tredjedel på högskoleprovet till utbildningar där det råder låg konkurrens om platserna och för vilka högskoleprovet har en dålig prognosticerande förmåga. Det kan påverka jämställdheten negativt på så sätt att färre män antas jämfört med i dag. Å andra sidan utökas betygsgruppen, och i förekommande fall även lokalt bestämda urvalsgrunder, med motsvarande

platser. Det kan innebära att de som inte antogs i högskoleprovsgruppen i stället kan antas i någon av de andra urvalsgrupperna eftersom det fortfarande är samma antal platser som ska fördelas i urvalet. Exakt vilka konsekvenserna blir beror på i vilken utsträckning lärosätena kommer att göra en annan platsfördelning. Till en majoritet av utbildningarna på grundnivå görs inte något urval och då får inte detta några konsekvenser för vilka som antas. Höstterminen 2017 var 63 procent av de behöriga sökande till högskoleutbildning kvinnor och 37 procent män. Av de antagna var cirka 61 procent kvinnor och cirka 39 procent män.

Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för de integrationspolitiska målen.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser i förhållande till den kommunala självstyrelsen eller EU-rätten. Förslagen bedöms inte heller påverka företag eller företagens konkurrensförhållanden.

11.2 Konsekvenser av förslaget om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets område

Vilka berörs av förslaget?

Förslaget berör Handelshögskolan i Stockholm, doktorander och lärare vid detta lärosäte och Överklagandenämnden för högskolan.

Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska eller verksamhetsmässiga konsekvenser varken för den högskola, Handelshögskolan i Stockholm, doktorander eller lärare vid högskolan eller för den nämnd, Överklagandenämnden för högskolan, som berörs av förslaget.

Som har beskrivits i kapitel 9 är den föreslagna ändringen i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde en följd av att 2 § i samma lag har upphävts (se prop. 2016/17:50, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208). När den paragrafen upphävdes förlorade 14 § i samma lag, som är en hänvisning till den nu upphävda 2 §, sitt syfte. Bestämmelsen i 14 § lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde borde ha upphävts vid samma tillfälle.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslaget bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Sammanfattning av betänkandet Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20)

Utredningen föreslår förändringar av tillträdesbestämmelserna inom de befintliga ramarna för det nuvarande tillträdessystemet. Utredningens viktigaste utgångspunkt är att rensa systemet från sådant som gör dagens system komplicerat och oöverblickbart. Ett mål för utredningen har sålunda varit att göra systemet enklare och mer överblickbart.

Utredningen föreslår att den grundläggande behörigheten ska uttryckas i kompetenser. Det skulle enligt utredningen tydliggöra vad som krävs av personer som inte kommer vägen från gymnasieskolan. Utredningen anser att det också behöver vara tydligt på vilka olika sätt de aktuella kompetenserna kan uppnås. Till exempel ska en sökande som har en avlagd högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning anses uppfylla dessa krav på kompetenser. Utredningen framför vidare att det är angeläget att på ett effektivt sätt kunna ta till vara kompetensen hos personer med arbetslivserfarenhet, annan erfarenhet eller utbildning och på så sätt underlätta det livslånga lärandet. Det behövs därför en bestämmelse som på ett annat sätt än genom dagens bedömning av reell kompetens gör det möjligt att uppfylla kraven för grundläggande behörighet. Utredningen föreslår därför att ett nationellt behörighetsprov införs för dem som inte uppfyller kraven på grundläggande behörighet genom gymnasial utbildning eller motsvarande. Utredningen anser att provet bör utformas så att målgruppen för provet även har möjlighet att delta i ett urval med en sådan merit och inte endast hänvisas till högskoleprovet. Utredningen föreslår att behörighetsprovet först prövas på försök innan slutligt beslut fattas. Utredningen föreslår också att en validering av reell kompetens för grundläggande kompetens ska kunna resultera i ett meritvärde i form av ett omdöme.

När det gäller särskild behörighet föreslår utredningen att de krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven ska också kunna vara av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Utredningen föreslår vidare att systemet med områdesbehörigheter avskaffas och att Universitets- och högskolerådet fastställer vilka särskilda behörighetskrav i form av kunskaper från kurser från gymnasieskolan som ska gälla för utbildning som leder till en yrkesexamen. Universitets- och högskolerådet fastställer också kraven för utbildning som leder till en konstnärlig utbildning. I stället för krav på kunskaper från kurser från gymnasieskolan ska ett lärosäte få uppställa krav på godkänt resultat på ett konstnärligt prov för sådana program. Utredningen föreslår vidare att universitet och högskolor ska fastställa kraven för utbildning som leder till en generell examen och för fristående kurser. Utredningen bedömer att det liksom i dag inte bör gå att ställa högre betygskrav än E som särskilt behörighetskrav.

Utredningen föreslår att betyg och högskoleprov ska finnas kvar som generella urvalsinstrument och lokalt beslutade urvalsgrunder som en möjlighet att använda för lärosätena. Utredningen föreslår att flest platser

ska fördelas på grundval av betyg då ett urval behöver göras och minst 15 procent på grundval av resultat från högskoleprovet.

När det gäller betygsurvalet är en viktig utgångspunkt för utredningen att bestämmelserna ska vara enkla och överblickbara. Urvalet behöver kunna hantera alla grupper av sökande med betyg utan att olika kompensatoriska bestämmelser behövs. Utredningen bedömer att det ökar möjligheten att bestämmelserna blir mer hållbara över tid. Utredningen föreslår mot bakgrund av det att det ska finnas två grupper inom betygsurvalet: en grupp för sökande med svenska och utländska gymnasiebetyg eller motsvarande och en grupp för omdöme från folkhögskola, det föreslagna behörighetsprovet respektive en valideringsprocess. Den nuvarande betygsgruppen för sökande med betyg som i efterhand har kompletterats för behörighet eller för att höja meritvärdet tas bort. De som har kompletterat sina betyg för att uppnå kraven på behörighet föreslås i stället konkurrera i betygsgruppen tillsammans med sökande med betyg direkt från gymnasieskolan/motsvarande och sökande med utländska betyg. Utredningens förslag innebär att betyg som i efterhand har kompletterats för att höja meritvärdet inte längre ska få användas i urvalet, förutom betyg som har höjts från ett F. Utredningen föreslår att systemet med meritpoäng avskaffas från och med antagningen till höstterminen 2022 för alla sökande.

Utredningens förslag när det gäller högskoleprovet innebär en mer begränsad roll för provet jämfört med i dag. Utredningen anser att det är en viktig signal till gymnasieelever att studierna i gymnasieskolan ska prioriteras så länge man är elev där och att man därefter kan genomföra högskoleprovet, som en andra chans. Utredningen föreslår att det införs en nedre åldersgräns på 19 år för att få genomföra högskoleprovet. Det innebär i praktiken att högskoleprovet får genomföras under sista terminen i gymnasieskolan. Utredningen föreslår vidare att resultatet från provets två delar – den verbala och den kvantitativa – ska kunna viktas på olika sätt beroende på utbildningens karaktär och inriktning. Utredningen föreslår även att giltighetstiden för ett högskoleprovsresultat kortas från fem till tre år och att en person ska få genomföra ytterligare två högskoleprov under ett provs giltighetstid. Det innebär att en person kan göra högskoleprovet tre gånger under tre år.

Utredningen föreslår att universitet och högskolor även i fortsättningen ska kunna välja att fördela en viss andel av platserna på grundval av urvalsgrunder som de själva har beslutat. En av högskolan beslutad urvalsgrund ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen. Betyg och högskoleprovsresultat ska kunna användas inom denna urvalsgrund, men på ett annat sätt än vad som görs inom betygs- och provurvalet.

Utredningen anser slutligen att det inte bör införas några generella urvalsgrunder särskilt för gruppen sökande med utländska meriter.

Utredningen föreslår att nya tillträdesbestämmelser träder i kraft den 1 januari 2022 och börjar tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 31 juli 2022.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över betänkandet Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för nybörjare (SOU 2017:20): Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Skolforskningsinstitutet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Överklagandenämnden för högskolan, Högskolans avskiljandenämnd, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet, Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Stockholms konstnärliga högskola, Södertörns högskola, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Gullspångs kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Haninge kommun, Kils kommun, Luleå kommun, Stockholms kommun, Sätters kommun, Vilhelmina kommun, Västerviks kommun, Växjö kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Folkbildningsrådet, Folkhögskoleförbundet inom Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige, Lärares förbundet, Lärarnas Riksförbund, Rorelsel folkhögskolornas intresseorganisation, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges universitetslärare och forskare, Sveriges Vägledarförening, Tjänstemännens Centralorganisation och Vuxenutbildning i samverkan.

Spontana remissvar har inkommit från Djurbranschens yrkesnämnd, Ersta Sköndal Bräcke Högskola, Liberala studenter, Nacka kommun, Naturbruksskolornas förening, Region Västerbotten, Saco Studentråd, Sveriges Ingenjörer, Sveriges läkarförbund, Sveriges läkarförbund Student, Sveriges Tandläkarförbund, Unionen och Ålands landskapsregering.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller inte kommit in med yttrande: Askersunds kommun, Bergs kommun, Eslövs kommun, Falköpings kommun, Grums kommun, Gällivare kommun, Hudiksvalls kommun, Kalmar kommun, Kramfors kommun, Kungsörs kommun, Ockelbo kommun, Ronneby kommun, Trollhättans kommun, Upplands-Bro kommun, Vadstena kommun, Varbergs kommun, Örkelljunga kommun, Lika Unika, Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges elevråd – SVEA, Sveriges Skolledarförbundet och Sveriges Ungdomsorganisationer.

Sammanfattning av departementspromemorian Förslag om möjlighet till mindre styrelser för universitet och högskolor och om rektors möj- lighet att vara ordförande i styrelsen

I departementspromemorian föreslås att en styrelse för en högskola som huvudregel ska bestå av 15 ledamöter men att regeringen får besluta att styrelsen ska bestå av 11 ledamöter om det finns skäl för det med hänsyn till högskolans behov. Att huvudregeln fortsatt bör vara 15 ledamöter motiveras av högskolornas behov av en bred och balanserat sammansatt styrelse bestående av både interna ledamöter (lärare och studenter) och externa ledamöter med bakgrund i olika delar av samhället. Samtidigt poängteras att det finns stora skillnader mellan lärosätena beroende på bl.a. deras profil, storlek, geografiska placering och traditioner. Företrädare för lärosäten har framfört att dagens högskolestyrelser med ett fast antal på 15 ledamöter i vissa fall kan vara för stora. Därför föreslås en möjlighet till variation i styrelsens storlek.

Enligt förslaget ska beslut om ett lägre antal ledamöter fattas av regeringen efter en framställning från universitetet eller högskolan. Om regeringen har beslutat att styrelsen ska bestå av 11 ledamöter ska lärarna och studenterna ha rätt att utse två ledamöter vardera i styrelsen. De externa ledamöterna föreslås fortsatt utgöra majoriteten av ledamöterna i styrelsen. Med en sådan sammansättning kan ett brett deltagande och en proportionalitet som i möjligaste mån motsvarar dagens styrelser bibehållas.

I departementspromemorian föreslås också att ordföranden i styrelsen inte får vara anställd vid lärosätet. Syftet med det förslaget är i första hand att säkra en tydlig rollfördelning mellan styrelseordföranden och rektorn. En situation där rektorn samtidigt är ordförande i styrelsen kan bl.a. göra det svårt för övriga styrelseledamöter att utkräva ansvar av rektorn för den operativa verksamheten vid lärosätet. I departementspromemorian framhålls att förslaget inte innebär någon praktisk förändring för lärosätena eftersom möjligheten att utse rektor eller någon annan anställd till ordförande inte har utnyttjats under den tid då det har varit möjligt. Det anses emellertid principiellt viktigt att bestämmelserna i högskoleförfattningarna garanterar en tydlig rollfördelning mellan myndighetschefen och styrelsen.

Förteckning över remissinstanser

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över departementspromemorian Förslag om möjlighet till mindre styrelser för universitet och högskolor och om rektors möjlighet att vara ordförande i styrelsen: Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Universitetskanslersämbetet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Stockholms konstnärliga högskola, Södertörns högskola, Sveriges lantbruksuniversitet, Kungl. Vetenskapsakademien, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Naturvetarna, Sveriges universitetslärare och forskare, Sveriges unga akademi och Umeå naturvetar- och teknologkår.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Blekinge tekniska högskola och Sveriges Akademiernas Centralorganisation.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Hellmark Knutsson

Regeringen beslutar proposition Fler vägar till kunskap - en högskola för livslångt lärande