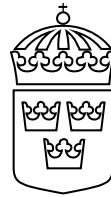


Regeringens skrivelse

2025/26:40



Riksrevisionens rapport om urval till högskolan Skr. – urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning 2025/26:40

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 30 oktober 2025

Lotta Edholm

Camilla Waltersson Grönvall
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten Urval till högskolan – urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning (RiR 2025:10). Riksrevisionens övergripande slutsats är att dagens urvalssystem i huvudsak fungerar väl men att det kan bli mer effektivt i vissa delar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se till att ändringar i urvalsbestämmelserna genomförs utifrån fullständiga konsekvensanalyser, att ge lämplig myndighet i uppdrag att regelbundet utvärdera urvalsbestämmelserna samt att se till att uppgifter om högskolestudenters urvalsgrupp och meritvärde bevaras för forsknings- och statistikändamål.

Regeringen välkomnar granskningen och instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. När det gäller rekommendationen om konsekvensanalyser betonar regeringen att stor vikt läggs vid att utreda möjliga konsekvenser för helheten när delar av systemet ändras och att så även fortsättningsvis ska vara fallet.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Bakgrund och syfte med granskningen	3
2.2	Riksrevisionens slutsatser.....	4
2.3	Riksrevisionens rekommendationer	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport om urval till högskoleutbildning - urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning.....	11
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 2025		84

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2025/26:40

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i systemet för urval till högskoleutbildningar. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Urval till högskolan – urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning (RiR 2025:10). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 8 maj 2025. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Högskolan Kristianstad, Malmö universitet, Stockholms konstnärliga högskola, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet har yttrat sig över rapporten. Högskolan i Gävle och Kungl. Tekniska högskolan har meddelat att de avstår från att yttra sig. Yttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2025/01239). I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport. De rekommendationer som Riksrevisionen riktar till Universitets- och högskolerådet respektive till universitet och högskolor behandlas inte i skrivelsen.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund och syfte med granskningen

Konkurrensen om utbildningsplatser är stor till många eftertraktade högskoleutbildningar på svenska universitet och högskolor. När alla behöriga sökande till en utbildning på grundnivå och som vänder sig till nybörjare inte kan tas emot ska ett urval göras utifrån gymnasiebetyg, resultat på högskoleprovet och lokalt beslutade urvalsgrunder. Syftet med urvalssystemet är att anta de sökande som har bäst förutsättningar att klara studierna. Samtidigt ska systemet bidra till fler vägar in till högskolan, ökad jämställdhet och till att motverka social snedrekrytering. Systemet ska dessutom vara överblickbart och enkelt att förhålla sig till för blivande studenter.

Det har funnits indikationer på att urvalet inte fungerar effektivt. Bland annat har tidigare studier pekat på att studenter som antas via sitt högskoleprovsresultat klarar sina studier sämre än de som antas via betyg. Riksrevisionen har därför valt att granska effektiviteten i systemet för urval till högskoleutbildningar.

Den övergripande revisionsfrågan är: Fungerar systemet för urval till högskoleutbildningar på ett effektivt sätt? För att besvara den övergripande frågan ställer Riksrevisionen följande delfrågor:

1. Fungerar urvalsgrunderna och platsfördelningen så att sökande vid urval rangordnas efter de målsättningar som finns?
2. Styr regeringen systemet för urval till högskoleutbildningar på ett effektivt sätt?
3. Arbetar lärosätena med urval till sina högskoleutbildningar på ett effektivt sätt?

4. Arbetar Universitets- och högskolerådet ändamålsenligt för att urval till högskoleutbildningar ska fungera på ett effektivt sätt?

Riksrevisionens övergripande slutsats är att dagens urvalssystem i huvudsak fungerar väl. Ur ett internationellt perspektiv framstår urvalssystemet också som relativt enkelt, men det kan bli mer effektivt i vissa delar, anser Riksrevisionen.

2.2 Riksrevisionens slutsatser

Urvalsgrunderna och platsfördelningen uppfyller sina syften men det finns viss potential för ökad genomströmning

Riksrevisionen bedömer att regeringens bestämmelser om urvalsgrunder och platsfördelning bidrar till att de som har bäst förutsättningar att klara studierna antas, att sökande har en andra chans och att olika studentgrupper antas. Det finns dock indikationer på att reglerna för hur platserna ska fördelas mellan urvalsgrunderna är för restriktiva. På vissa utbildningar skulle genomströmningen sannolikt kunna öka genom att fördela fler platser via betyg.

Lärosätena ändrar och analyserar sällan urvalet till sina utbildningar

Lärosätena ansvarar för platsfördelningen mellan urvalsgrunderna, och om lokalt beslutade urvalsgrunder ska användas. Av granskningen framgår att lärosätena i huvudsak saknar kunskap om hur väl deras urvalsgrunder och platsfördelning fungerar. De arbetar inte heller i någon större utsträckning med att anpassa urvalet till specifika utbildningar. Sådana analyser kan dock vara svåra att genomföra på ett effektivt sätt för enskilda lärosäten.

Riksrevisionen framhåller att användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder vid urval till nybörjarprogram i dag är begränsad på de flesta lärosäten, trots regeringens ambition att de ska användas i större utsträckning. Det är enligt Riksrevisionen positivt att lärosätena kan använda lokalt beslutade urvalsgrunder. Däremot pekar inte granskningens resultat på några tydliga effektivitetsvinster med att öka användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder.

Universitets- och högskolerådet bör ta ett större ansvar för genomförandet av högskoleprovet

Riksrevisionen anser att Universitets- och högskolerådets roll att stödja lärosätena vid urval över lag fungerar bra, men att samverkan med lärosätena om det nationella antagningssystemet (NyA) uppvisar brister. Enligt granskningen har Universitets- och högskolerådet inte heller tagit tillräckligt stort ansvar för att högskoleprovet genomförs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt.

Varken lärosätena, Universitets- och högskolerådet eller regeringen har samlad kunskap om hur pass väl urvalsbestämmelserna fungerar

Av granskningen framgår att regeringen har ändrat urvalsbestämmelserna utifrån olika målsättningar och ofta har det saknats konsekvensanalyser för hur ändringarna påverkar hela urvalssystemet. Riksrevisionen bedömer att

lärosätena, Universitets- och högskolerådet och regeringen inte heller har tillräcklig kunskap om hur pass väl dagens urvalsbestämmelser lyckas välja ut dem som har bäst förutsättningar att klara utbildningarna. Enligt Riksrevisionens bedömning innebär detta en risk för att urvalssystemet på längre sikt inte utformas effektivt. För att urvalssystemet fortsatt ska fungera väl är det viktigt att följa hur olika förändringar i samhället påverkar urvalet till konkurrensutsatta utbildningar, anser Riksrevisionen.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till *regeringen*.

- Se till att ändringar i urvalsbestämmelserna genomförs utifrån fullständiga konsekvensanalyser.
- Stärk utvärderingen av urvalsgrundernas och platsfördelningens funktion genom att:
 - 1 ge lämplig myndighet i uppdrag att regelbundet utvärdera urvalsbestämmelserna
 - 2 se till att uppgifter om högskolestudenters urvalsgrupp och meritvärde bevaras för forsknings- och statistikändamål.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till *lärosätena*.

- Öka samverkan kring lokalt beslutade urvalsgrunder i syfte att göra urvalet mer kostnadseffektivt och rättssäkert. Se exempelvis över möjligheten att gemensamt ta fram och genomföra alternativa urval till liknande utbildningar.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till *Universitets- och högskolerådet*.

- Följ upp lärosätenas genomförande av högskoleprovet för att stärka likvärdigheten och rättssäkerheten.
- Utveckla forum som möjliggör mer löpande dialog med och mellan provanordnande lärosäten för att främja ett mer likvärdigt genomförande av högskoleprovet.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens övergripande bedömning

Regeringen välkomnar granskningen och instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser. I likhet med Riksrevisionen och nästan alla lärosäten som har yttrat sig över rapporten, konstaterar regeringen att dagens urvalssystem till högre utbildning i huvudsak fungerar väl. Regeringen anser vidare, i likhet med de lärosäten som i sina yttranden har uttalat sig om detta, att rapporten på ett bra sätt beskriver förtjänster och utmaningar med dagens urvalssystem till högre utbildning. Riksrevisionens analyser av skillnader i studieresultat mellan studenter

som antagits i olika urvalsgrupper är intressanta och visar bl.a. på betygens starka prognosförmåga när det gäller studieresultat, högskoleprovets funktion som en andra chans och att lokalt beslutade urvalsgrunder förefaller ge liknande resultat som betygsurvalet.

Urvalsgrunder och platsfördelning

Hur urvalet utformas kan påverka olika gruppers respektive kvinnors och mäns möjligheter att bli antagna. Inte minst av det skälet är det viktigt att olika slags meriter kan ligga till grund för urvalet och att urvalet fungerar väl. Betygen är den urvalsgrund som bäst kan förutsäga kommande studieprestationer i högskolan, vilket framgår av både nationella och internationella studier. Högskoleprovets förmåga att förutsäga kommande studieprestationer varierar mellan olika utbildningar.

Riksrevisionen bedömer i sin granskning att urvalsgrunderna och platsfördelningen uppfyller sina syften men att det finns viss potential för ökad genomströmning på vissa utbildningar genom att fördela fler platser via betyg. I den senaste större propositionen på tillträdesområdet, Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande (prop. 2017/18:204), bedömde regeringen att dagens bestämmelser om fördelningen av platser mellan urvalsgrunderna var tydliga och överblickbara. Regeringen föreslog därför och mot bakgrund av att både betyg och högskoleprov är viktiga urvalsgrunder, att platserna på en utbildning som huvudregel även fortsättningsvis skulle fördelas med minst en tredjedel på grundval av betyg och minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet. Högst en tredjedel skulle få fördelas på grundval av urvalsgrunder som lärosätet självt bestämmer.

Av granskningen framgår att lärosätena sällan analyserar och ändrar urvalet till sina utbildningar och att användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder vid urval till nybörjarprogram i dag är begränsad på de flesta lärosäten. En liknande bild framtonade i den kartläggning och analys av lokalt beslutade urvalsgrunder som Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet för några år sedan gjorde på regeringens uppdrag (Kartläggning och analys av lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder, Universitetskanslersämbetet 2021). 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. 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 anser att det är viktigt att lärosäten analyserar urvalet till sina utbildningar i relation till exempelvis genomströmningen på utbildningarna. Enligt regeringens mening är det viktigt att lärosätena arbetar aktivt med att använda de verktyg som regelverket medger för att optimera urvalet.

Antagningssystemet och högskoleprovet

När det gäller Universitets- och högskolerådets arbete med antagningsverksamheten och högskoleprovet tar Riksrevisionen upp viktiga frågor om likvärdighet, rättssäkerhet och samverkan med lärosätena. Regeringen

anser att det är av största vikt att samarbetet med lärosätena i fråga om antagningsverksamheten fungerar väl och konstaterar att ett förbättringsarbete har inletts, vilket Riksrevisionen också nämner i sin rapport och Universitets- och högskolerådet lyfter fram i sitt yttrande över rapporten. Några lärosäten, bl.a. Stockholms konstnärliga högskola och Stockholms universitet, lyfter i sina yttranden fram att det finns ytterligare behov av utveckling av antagningssystemet NyA, t.ex. för att möjliggöra ett mer strukturerat arbete med alternativa urval. Här understryker Stockholms konstnärliga högskola att det behövs utveckling av funktionalitet kopplat till antagning till konstnärliga utbildningar, t.ex. för att hantera arbetsprover i NyA. Regeringen förutsätter att myndigheterna fortsätter att utveckla samarbetet om antagningssystemet och att behov av ytterligare funktionalitet beaktas.

Universitets- och högskolerådet understryker vidare att myndigheten har vidtagit eller planerar ett flertal åtgärder för att möta de brister i fråga om likvärdighet och rättssäkerhet i genomförandet av högskoleprovet som Riksrevisionen pekar på. Bland annat genomförs webbutbildningar och uppdateringar av utbildningsmaterial för att säkerställa en enhetlig tillämpning, och Universitets- och högskolerådet ger stöd till lärosätena i frågor om lokala anpassningar. Regeringen anser att det är viktigt att högskoleprovet fungerar väl ur rättssäkerhets- och likvärdighetsperspektiv och ser positivt på att myndigheten arbetar med att möta de brister som identifierats.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Se till att ändringar i urvalsbestämmelserna genomförs utifrån fullständiga konsekvensanalyser

Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det är viktigt att ha ett gediget underlag till grund för beslut om förändringar i urvalsreglerna. I detta ingår att bedöma konsekvenserna av hur förändringar av delar av urvalssystemet påverkar systemet som helhet.

För närvarande bereds inom Regeringskansliet betänkanden från flera utredningar som kan komma att påverka tillträdesreglerna. Utredningen Utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna (U 2023:03) hade bl.a. i uppdrag att föreslå hur antagningskraven till lärar- och förskollärarytbildningarna kan höjas och redovisade sitt betänkande (Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning, SOU 2024:81) i december 2024. Utredningen Likvärdiga betyg och meritvärden (U 2023:02) hade bl.a. i uppdrag att lämna förslag på förändringar i betygssystemet och systemet för meritvärdering och redovisade sitt betänkande (Ett likvärdigt betygssystem, SOU 2025:18) i februari 2025. I beredningen av dessa betänkanden analyseras hur tillträdessystemet kan komma att påverkas.

Kommittéer, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter ska enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar och förordningar. Kommittéer och särskilda utredare ska

även för andra förslag som lämnas i ett betänkande redovisa en konsekvensutredning.

Som komplement till de konsekvensutredningar som redovisas av kommittéer och särskilda utredare läggs inom Regeringskansliet stor vikt vid att analysera de bredare konsekvenser som olika förändringsförslag kan få exempelvis för tillträdessystemet som helhet. Konsekvensutredningar kan även tas fram inom Regeringskansliet när förordningsändringar bereds.

Stärk utvärderingen av urvalsgrundernas och platsfördelningens funktion genom att ge lämplig myndighet i uppdrag att regelbundet utvärdera urvalsbestämmelserna

I dag har Universitets- och högskolerådet enligt 13 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet i uppdrag att ansvara för uppföljning och analys av frågor inom myndighetens verksamhetsområde. Universitetskanslersämbetet ska bland annat ansvara för officiell statistik enligt 5 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet. Det finns dock inte något uttryckligt uppdrag i instruktionerna till myndigheterna om att utvärdera urvalsbestämmelserna.

Det förekommer att regeringen ger särskilda uppdrag till myndigheter för att följa upp urvalet till högskolan. Exempelvis fick Universitets- och högskolerådet genom ändring av regleringsbrevet för 2018 ett antal nya uppdrag med anledning av de förändringar i tillträdessystemet som beslutades 2018. Ett uppdrag avsåg en pilotverksamhet med viktade högskoleprovsresultat och ett uppdrag avsåg främjande av lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder. Genom beslut i ändringsregleringsbrev för 2019 fick Universitets- och högskolerådet samt Universitetskanslersämbetet även i uppdrag att kartlägga lokalt beslutade urvalsgrunder. Även om möjligheten finns att vid behov ge särskilda uppdrag om uppföljning av urvalet, anser regeringen att det kan vara rimligt att bestämmelserna återkommande följs upp och utvärderas. Hur det bör göras behöver övervägas vidare.

Stärk utvärderingen av urvalsgrundernas och platsfördelningens funktion genom att se till att uppgifter om högskolestudenters urvalsgrupp och meritvärde bevaras för forsknings- och statistikändamål

Av 10 § arkivlagen (1990:782) följer att allmänna handlingar får gallras, men vid gallring ska det alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose bl.a. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, samt för forskningens behov.

Det framgår av 4 kap. 6 § andra stycket förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor att för gallring av antagningsregistret gäller 10 § första och andra styckena arkivlagen, om inte något annat föreskrivs i förordningen. Vidare framgår att uppgifter om en student ska gallras tio år efter det att uppgifterna senast har påförts. Den tioåriga gallringsfristen infördes 2013. Dessförinnan gällde en gallringsfrist om fem år.

Enligt regeringens mening kan det vara rimligt, så som Riksrevisionen rekommenderar, att uppgifter om urvalet kan bevaras längre än tio år om det behövs för forsknings- och statistikändamål. Skr. 2025/26:40

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

När det gäller Riksrevisionens rekommendation om konsekvensanalyser vill regeringen betona att regeringen lägger stor vikt vid att utreda möjliga konsekvenser för helheten när delar av systemet ändras, och avser att fortsätta att göra det.

Riksrevisionen rekommenderar också att en myndighet ges i uppdrag att regelbundet utvärdera urvalsbestämmelserna. Regeringen avser att överväga den frågan vidare.

När det gäller rekommendationen om bevarande av uppgifter om urvalet, avser regeringen att undersöka möjligheten att ändra regleringen i syfte att uppgifterna ska kunna användas med ett längre tidsspann för forsknings- och statistikändamål.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.





RiR 2025:10

Urval till högskolan

– urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen
RiR 2025:10
ISBN 978-91-7086-713-2
ISSN 1652-6597
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025



Beslutad: 2025-04-22
Diarienummer: 2024/0033
RiR 2025:10

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Urval till högskolan

– urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning

Riksrevisionen har granskat systemet för urval till högskoleutbildningar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Universitets- och högskolerådet och 31 universitet och högskolor enligt sändlista.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Karin Berg har varit föredragande. Revisionsdirektören Christian Andersson och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Karin Berg

För kännedom

Regeringskansliet; Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och
Utbildningsdepartementet

Universitets- och högskolerådet, universitet och högskolor enligt sändlista

Sändlista

Blekinge tekniska högskola
Försvarshögskolan
Gymnastik- och idrottshögskolan
Göteborgs universitet
Högskolan i Borås
Högskolan Dalarna
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan Kristianstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Väst
Karlstads universitet
Karolinska institutet
Konstfack
Kungliga Konsthögskolan
Kungliga Musikhögskolan i Stockholm
Kungliga Tekniska högskolan
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Malmö universitet
Mittuniversitetet
Mälardalens universitet
Stockholms konstnärliga högskola
Stockholms universitet
Sveriges lantbruksuniversitet
Södertörns högskola
Umeå universitet
Uppsala universitet
Örebro universitet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och delfrågor	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	11
2 Systemet för urval till högskoleutbildningar	13
2.1 Många studenter behöver konkurrera om sin utbildningsplats	13
2.2 Dagens bestämmelser för urval till nybörjarutbildningar	13
2.3 Regeringens, lärosätenas och UHR:s roll i urvalet till högskoleutbildningar	16
2.4 Hur går urval till högskoleutbildningar till?	19
3 Urvalsgrundernas och platsfördelningens rangordning av sökande vid urval	22
3.1 Både gymnasiebetyg och resultat på högskoleprovet har prognostiserande förmåga	23
3.2 Inte så stor skillnad i studieprestation för de sist antagna via högskoleprovsurvalet jämfört med betygsurvalet	23
3.3 Högskoleprovet fungerar som en andra chans och bidrar till ökad jämställdhet vid högskolan	29
4 Regeringens styrning av urvalssystemet	33
4.1 Urvalsbestämmelserna har ändrats utifrån olika motiv och ofta utan fullständiga konsekvensanalyser	33
4.2 Regeringen har i viss utsträckning följt upp den förda politiken och vidtagit åtgärder	37
5 Lärosätenas arbete med urval till sina högskoleutbildningar	41
5.1 Lärosätena arbetar i begränsad utsträckning med att bedöma och utforma urvalet till sina utbildningar	41
5.2 Lärosätena vet inte om urvalsmodellerna innebär att de med bäst förutsättningar antas till utbildningarna	43
5.3 Alternativa urval är ofta resurskrävande men ses som ett verktyg för att anta sökande med bäst förutsättningar	44
5.4 Lärosätena önskar ökad flexibilitet att själva bestämma platsfördelningen men få ansöker om tillstånd	48
6 Universitets- och högskolerådets roll i systemet för urval till högskoleutbildningar	49
6.1 UHR:s biträdande roll vid urval fungerar i huvudsak väl	49
6.2 UHR följer inte upp högskoleprovets genomförande trots indikationer på att provet genomförs på olika sätt	52

7	Slutsatser och rekommendationer	57
7.1	Urvalsgrunderna och platsfördelningen uppfyller sina syften men det finns viss potential för ökad genomströmning	57
7.2	Positivt att lärosätena kan använda lokalt beslutade urvalsgrunder men inga tydliga vinster med en utökad användning	59
7.3	Avsaknaden av fullständiga konsekvensanalyser och bristande kunskap riskerar göra systemet ineffektivt	60
7.4	Urvalsprocessen fungerar väl på UHR och lärosätena men samverkan kring NyA kan förbättras	61
7.5	UHR bör ta ett större ansvar för att högskoleprovet genomförs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt	62
7.6	Rekommendationer	63
	Ordlista	64
	Referenslista	66

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Metodbeskrivning

Bilaga 2. Urval till högskoleutbildningar i andra länder

Sammanfattning

Konkurrensen om utbildningsplatser är stor till många eftertraktade högskoleutbildningar på svenska universitet och högskolor. När alla behöriga sökande till en utbildning på grundnivå och som vänder sig till nybörjare inte kan tas emot ska ett urval göras utifrån gymnasiebetyg, resultat på högskoleprovet och lokalt beslutade urvalsgrunder. Syftet med urvalssystemet är att anta de sökande som har bäst förutsättningar att klara studierna. Samtidigt ska systemet bidra till fler vägar in till högskolan, ökad jämställdhet och motverka social snedrekrytering. Systemet ska dessutom vara överblickbart och enkelt att förhålla sig till för blivande studenter.

Det har funnits indikationer på att urvalet inte fungerar effektivt. Bland annat har tidigare studier pekat på att studenter som antas via sitt högskoleprovsresultat klarar sina studier sämre än de som antas via betyg. Riksrevisionen har därför valt att granska effektiviteten i systemet för urval till högskoleutbildningar.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att dagens urvalssystem i huvudsak fungerar väl. Ur ett internationellt perspektiv framstår urvalssystemet också som relativt enkelt, men det kan bli mer effektivt i vissa delar.

Urvalsgrunderna och platsfördelningen uppfyller sina syften men det finns viss potential för ökad genomströmning

Regeringens bestämmelser om urvalsgrunder och platsfördelning bidrar till att de med bäst förutsättningar att klara studierna antas, att sökande har en andra chans och att olika studentgrupper antas. Det finns dock indikationer på att reglerna för hur platserna ska fördelas mellan urvalsgrunderna är för restriktiva. På vissa utbildningar skulle genomströmningen sannolikt kunna öka genom att fördela fler platser via betyg.

Lärosätena ändrar och analyserar sällan urvalet till sina utbildningar

Lärosätena ansvarar för platsfördelningen mellan urvalsgrunderna, och om lokalt beslutade urvalsgrunder ska användas. I huvudsak saknar lärosätena kunskap om hur väl deras urvalsgrunder och platsfördelning fungerar. De arbetar inte heller i någon större utsträckning med att anpassa urvalet till specifika utbildningar. Sådana analyser kan dock vara svåra att genomföra på ett effektivt sätt för enskilda lärosäten.

Användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder vid urval till nybörjarprogram är idag begränsad på de flesta lärosäten, trots regeringens ambition att de ska användas i större utsträckning. Det är positivt att lärosätena kan använda lokalt beslutade urvalsgrunder. Däremot pekar inte granskningens resultat på några tydliga effektivitetsvinster med att öka användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder.

UHR bör ta ett större ansvar för genomförandet av högskoleprovet

Universitets- och högskolerådets (UHR) roll att stödja lärosätena vid urval fungerar överlag bra, men samverkan med lärosätena om det nationella antagningssystemet (NyA) uppvisar brister. UHR har inte heller tagit tillräckligt stort ansvar för att högskoleprovet genomförs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt.

Varken lärosätena, UHR eller regeringen har samlad kunskap om hur pass väl urvalsbestämmelserna fungerar

Regeringen har ändrat urvalsbestämmelserna utifrån olika målsättningar och ofta har det saknats konsekvensanalyser för hur ändringarna påverkar hela urvalssystemet. Lärosätena, UHR och regeringen har inte heller tillräcklig kunskap om hur pass väl dagens urvalsbestämmelser lyckas välja ut dem med bäst förutsättningar att klara utbildningarna. Enligt Riksrevisionens bedömning innebär detta en risk för att urvalssystemet på längre sikt inte utformas effektivt. För att urvalssystemet fortsatt ska fungera väl är det viktigt att följa hur olika förändringar i samhället påverkar urvalet till konkurrensutsatta utbildningar.

Rekommendationer

Till regeringen

- Se till att ändringar i urvalsbestämmelserna genomförs utifrån fullständiga konsekvensanalyser.
- Stärk utvärderingen av urvalsgrundernas och platsfördelningens funktion genom att:
 - ge lämplig myndighet i uppdrag att regelbundet utvärdera urvalsbestämmelserna
 - se till att uppgifter om högskolestudenters urvalsgrupp och meritvärde bevaras för forsknings- och statistikändamål.

Till lärosätena

- Öka samverkan kring lokalt beslutade urvalsgrunder i syfte att göra urvalet mer kostnadseffektivt och rättssäkert. Se exempelvis över möjligheten att gemensamt ta fram och genomföra alternativa urval till liknande utbildningar.

Till UHR

- Följ upp lärosätenas genomförande av högskoleprovet för att stärka likvärdigheten och rättssäkerheten.
- Utveckla forum som möjliggör mer löpande dialog med och mellan provanordnande lärosäten för att främja ett mer likvärdigt genomförande av högskoleprovet.

6 Riksrevisionen

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Konkurrensen om utbildningsplatser är stor till många eftertraktade högskoleutbildningar på svenska universitet och högskolor. När alla behöriga sökande till en utbildning inte kan tas emot ska ett urval göras.¹ En högre utbildning av hög kvalitet är avgörande för att säkra framtidens jobb och stärka Sveriges konkurrenskraft. Det är viktigt att säkerställa att de med bäst förutsättning att klara av den sökta utbildningen antas till de begränsade utbildningsplatserna, samtidigt som högskolemål om jämställdhet och minskad social snedrekrytering kan uppfyllas. Urvalet till högskoleutbildningar får också stora konsekvenser för de sökande eftersom det kan påverka individens karriär och livsinkomst. Systemet för urval behöver därför uppfattas som transparent och rättssäkert.

När urval till en högskoleutbildning på grundnivå och som vänder sig till nybörjare måste göras ska platserna fördelas på följande sätt:²

- minst en tredjedel på grundval av betyg
- minst en tredjedel på grundval av resultat på högskoleprovet
- högst en tredjedel på grundval av de av högskolan bestämda urvalsgrunderna.

Granskningen har motiverats utifrån indikationer på att urvalet inte fungerar effektivt. Tidigare forskning visar att studenter som antas via resultat på högskoleprovet klarar sina studier sämre än gruppen som antas via betyg.³ Det innebär i så fall att statliga resurser inte används så effektivt som möjligt, om det inte är så att andra mål uppnås med urvalet via högskoleprovet. Ett sådant mål är att högskoleprovet ska kunna utgöra en andra chans vid ansökan till högskolan.⁴ Tidigare har det dock pekats på att provet allt mer används av personer som vill öka sina chanser att komma in på konkurrensutsatta utbildningar.⁵ Samtidigt har en växande diskussion om betygsinflation lett till ett ifrågasättande av gymnasiebetygens roll.⁶ Slutligen har urvalsgrunder som bestäms av högskolan lyfts fram som en möjlighet för lärosätena att bredda rekryteringen till sina utbildningar, men det är en möjlighet som används i begränsad utsträckning.⁷

¹ Se 4 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434).

² Se 7 kap. 13 § högskoleförordningen (1993:100).

³ Se exempelvis Cliffordson, "Differential prediction of study success across academic programs in the Swedish context: The validity of grades and tests as selection instruments for higher education", 2008; Karlsson och Wikström, "Admission Groups and Academic Performance: A Study of Marginal Entrants in the Selection to Higher Education", 2022.

⁴ Prop. 2017/18:204, s. 25, bet. 2017/18:UbU25, rskr. 2017/18:331.

⁵ SOU 2021:72; Sparr, *Antagning till högre utbildning höstterminen 2023. Statistik i samband med första urvalet*, 2023.

⁶ Se exempelvis Strannegård, "Glädjebetygen kan tvinga oss att införa antagningsprov", 2023-05-10.

⁷ Brundell och Sundin, *Kartläggning och analys av lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2021.

Flera myndigheter involverade i urvalet till högskoleutbildningar

Riksdagen har bemyndigat regeringen, eller av regeringen utsedd myndighet, att meddela ytterligare bestämmelser om urvalet. Regeringen har meddelat bestämmelser om urval i högskoleförordningen (1993:100).

Universitet och högskolor (lärosätena) ansvarar för antagningen och därför också urvalet till egna högskoleutbildningar. Lärosätena bestämmer hur urvalet till utbildningarna ska utformas, givet de ramar som medges av högskoleförordningen.

Universitets- och högskolerådet (UHR) arbetar på uppdrag av lärosätena och bistår dem i antagningen och urvalsprocessen. UHR ansvarar även för högskoleprovet.

1.2 Övergripande revisionsfråga och delfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är: fungerar systemet för urval till högskoleutbildningar på ett effektivt sätt?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan ställer vi följande delfrågor:

1. Fungerar urvalsgrunderna och platsfördelningen så att sökande vid urval rangordnas efter de målsättningar som finns?
2. Styr regeringen systemet för urval till högskoleutbildningar på ett effektivt sätt?
3. Arbetar lärosätena med urval till sina högskoleutbildningar på ett effektivt sätt?
4. Arbetar UHR ändamålsenligt för att urval till högskoleutbildningar ska fungera på ett effektivt sätt?

1.2.1 Avgränsningar och förtydliganden

Tillträdessystemet till högskolan består av två delar: behörighet och urval.

Granskningen berör enbart urval till högskoleutbildningar, och inte de krav om förkunskaper som behandlas inom behörighetsdelen. Granskningen omfattar inte heller konstruktionen av högskoleprovet och dess olika provdelar.

Granskningen omfattar de urvalsgrunder och den platsfördelning som enligt högskoleförordningen ska användas vid urval till utbildningar på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Urval för studier på högre nivåer ingår inte i granskningen, och därför inte heller de bestämmelser som reglerar sådant urval. I granskningen ingår urval till program och fristående kurser, förutom i den kvantitativa analysen som är begränsad till program.

Med urval till högskoleutbildningar avses alltså urval till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, det vill säga program och kurser där särskild behörighet ej avser krav på kunskaper från en eller flera högskolekurser. I rapporten kallas denna typ av utbildningar *nybörjarutbildningar*.

Granskningen omfattar de 31 universitet och högskolor som har staten som huvudman. I rapporten benämns de som *lärosätena*.

21 lärosäten bistår UHR i genomförandet av högskoleprovet.⁸ I rapporten benämns dessa *provanordnande lärosäten*.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier vi använder oss av för att utvärdera effektiviteten i den granskade verksamheten. Nedan redogör vi för våra övergripande bedömningsgrunder. Mer konkretiserade bedömningsgrunder beskrivs i de kapitel där vi presenterar våra iakttagelser.

I högskolelagen (1992:1434) framgår att urval ska göras bland de sökande om alla behöriga sökande till en utbildning inte kan tas emot.⁹ Högskoleförordningen (1993:100) anger att hänsyn ska tas till de sökandes meriter vid urval.

I högskoleförordningen finns också bestämmelser om vilka urvalsgrunder och vilken platsfördelning som får användas vid urval.¹⁰ Riksdagen har ställt sig bakom den huvudregel för fördelning av platser som framgår i förordningen.¹¹ En övergripande princip för tillträdet till högskolan är att "bestämmelserna behöver vara *enkla att förstå, överblicka och att förhålla sig till* för de sökande" [vår kursivering].¹²

Vi bedömer att systemet för urval till högskoleutbildningar fungerar på ett effektivt sätt om urval till de utbildningar där inte alla behöriga sökande kan tas emot medför att *de med bäst förutsättningar att klara studierna* antas. Detta blir vår huvudsakliga utgångspunkt i granskningen. Enligt en proposition från 2018, som riksdagen ställt sig bakom, är de olika urvalsgrundernas funktion att på ett lämpligt sätt rangordna behöriga sökande.¹³ Vad ett lämpligt sätt innebär framgår inte. I direktivet till den utredning som föranledde propositionen understryker regeringen dock att bestämmelserna om tillträde till högskoleutbildningar ska "vara så utformade att det är de som har bäst förutsättningar att klara studierna som antas när urval behöver göras".¹⁴ Regeringen har vid flera tillfällen förtydligat att urvalsgrunderna ska visa på studiefärdighet, det vill säga kunskaper, erfarenheter eller särskild fallenhet av relevans för utbildningen.¹⁵

⁸ 20 av dessa lärosäten omfattas av granskningen. Därutöver bistår även Högskolan i Jönköping UHR i genomförandet av högskoleprovet.

⁹ Se 4 kap. 3 § högskolelagen.

¹⁰ Se 7 kap. 12 och 13 §§ högskoleförordningen.

¹¹ Bet. 2017/18:UbU25, s. 9, rskr. 2017/18:331.

¹² Prop. 2017/18:204, s. 12, bet. 2017/18:UbU25, rskr. 2017/18:331.

¹³ Prop. 2017/18:204, s. 26, bet. 2017/18:UbU25, rskr. 2017/18:331.

¹⁴ Dir. 2016:24, s. 3.

¹⁵ Prop. 1992/93:1, s. 46–47; Prop. 2004/05:162, s. 31, 181; Prop. 2006/07:107, s. 20–21.

Vidare bedömer vi att systemet för urval ska *möjliggöra fler vägar in i högskolan*. Systemet bör också *främja jämställdhet och motverka social snedrekrytering*.¹⁶ Regeringen och riksdagen har understrukit att det ska finnas flera vägar in i högskolan som tar tillvara den sökandes kompetens oavsett var och när den har förvärvats. Högskoleprovet ska vara en sådan väg till en andra chans för sökande som inte har uppnått konkurrenskraftiga betyg.¹⁷ Det har även ansetts angeläget att olika slags meriter ska kunna ligga till grund för urvalet, eftersom det påverkar olika grupperns möjligheter att antas till högskoleutbildningar. Andra urvalsgrunder som bestäms av högskolan ska därför också kunna användas vid urval. Regeringen och riksdagen har även uttalat att tillträdessystemet på ett övergripande plan bör främja jämställdhet och motverka social snedrekrytering.¹⁸

Av högskolelagen framgår att regeringen får utfärda föreskrifter om urval.¹⁹ För att bedöma om regeringens styrning har varit effektiv tar vi utgångspunkt i att regeringen har ett ansvar att säkerställa att målen med den förda politiken nås.²⁰ Det är viktigt att regeringen tar in information för att avgöra om den förda politiken har avsedd effekt. Det är också viktigt att den statliga styrningen är tydlig och konsekvent för att uppnå effektivitet i statens verksamhet.²¹ Vi ser det också som nödvändigt att systemet för urval är överblickbart och lätt att förstå för de sökande.

Lärosätena är antagningsmyndigheter²² och fattar de formella besluten om antagning till sina högskoleutbildningar. En utgångspunkt för att bedöma om lärosätena arbetar effektivt är att de ska anpassa antagningen med hänsyn till högskolelagens krav om kvalitet i verksamheten. Lärosätena ska också tillämpa de nationella reglerna vid beslut om antagning till egna utbildningar enligt bestämmelserna om urval som finns angivna i högskoleförordningen. Samtidigt framhålls i förarbeten till högskolelagen att den nationella regleringen av urvalet bör kunna begränsas till ett minimum, och att varje lärosäte har frihet att besluta om principer och kriterier som anknäver till respektive utbildning.²³

UHR har till uppgift att biträda lärosätena vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande.²⁴ UHR ansvarar också för att högskoleprovet tas fram, genomförs och rättas.²⁵ Vi bedömer att ett samordnat antagningsförfarande är

¹⁶ Vi definierar *jämställdhet* som att kvinnor och män börjar studera vid högskolan i samma utsträckning. *Social snedrekrytering till högskolan* definierar vi som att individer från skilda sociala bakgrunder börjar studera vid högskolan i olika utsträckning.

¹⁷ Prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103; Prop. 2017/18:204, s. 25.

¹⁸ Prop. 2017/18:204, s. 25–26, 13, bet. 2017/18:UbU25, rskr. 2017/18:331.

¹⁹ Se 4 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434).

²⁰ Vi utgår från budgetlagens (2011:203) bestämmelse om att det i statens verksamhet ska eftersträvas hög effektivitet och iaktas god hushållning. Hög effektivitet innebär, enligt förarbetena, att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål som riksdagen satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Se prop. 2010/11:40, s. 124, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177.

²¹ Jämför prop. 2009/10:175, s. 96ff, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135.

²² Se 4 kap. 1 § högskolelagen; prop. 1992/93:1, s. 48, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103.

²³ Prop. 1992/93:1, s. 46–47, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103.

²⁴ Se 2 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

²⁵ Se 7 kap. 20 § högskoleförordningen.

av stor vikt för att urvalet till högskoleutbildningar ska kunna genomföras på ett effektivt sätt för både de sökande och lärosätena. UHR:s roll i urvalsförfarandet behöver därför fungera väl. Detsamma gäller UHR:s ansvar för högskoleprovet, så att provresultatet kan användas som en rättssäker och likvärdig merit vid urval.

1.4 Metod och genomförande

Vi har använt oss av flera olika metoder för datainsamling och analys i granskningen.²⁶ Vi har samlat in registerdata från Statistiska centralbyrån och UHR för att studera urvalsgrundernas och platsfördelningens funktion. Vi har använt oss av olika kompletterande kvantitativa metoder för analys. Bland annat har vi undersökt hur studenter antagna genom olika urvalsgrunder klarar sina studier, och analyserat antagna uppdelat på urvalsgrupp och olika bakgrundsvariabler.

De 31 lärosäten som ingår i granskningen har svarat på en webbenkät. I enkäten ingick frågor om lärosätenas organisation, utformning och uppföljning av urvalsmodeller, deras syn på dagens system för urval och samverkan med UHR. Enkäten innehöll även frågor om genomförandet av högskoleprovet till lärosäten som bistår UHR med detta.

För att få en djupare förståelse för hur lärosätena arbetar med urval till sina nybörjarutbildningar valdes tre lärosäten ut för ytterligare empiriinsamling: Göteborgs universitet, Högskolan i Gävle och Karolinska institutet. Vi har även intervjuat ansvariga för högskoleprovet på Göteborgs universitet, Högskolan i Gävle och Högskolan Kristianstad. På UHR har vi genomfört intervjuer med olika funktioner och avdelningar. Totalt har ett 30-tal intervjuer genomförts i granskningen. Vi har även ställt skriftliga frågor till Utbildningsdepartementet.

Därutöver har vi haft möten och orienterande intervjuer med företrädare för andra lärosäten, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Sveriges universitet- och högskoleförbund (SUHF) och Sveriges förenade studentkårer (SFS). Vi har också haft möten med forskare och en statlig utredning.

I granskningen har vi samlat in och studerat olika dokument. För att få en samlad bild av hur lärosätena bedömer och utformar urval har vi analyserat samtliga 31 lärosätens antagningsordningar. Vi har även analyserat underlaget till några utpekade beslut om ändringar i urvalsbestämmelserna. Ett urval av UHR:s beslut om tillstånd om annan platsfördelning och alternativt urval har också studerats. Därutöver har vi gått igenom ytterligare dokument för att skapa oss en förståelse för arbetet med urval på lärosätena och UHR. Vi har även begärt in information från UHR om hur urvalet tekniskt går till i antagningssystemet NyA.

Slutligen har vi genomfört en internationell utblick för att få kunskap om hur urval till högre utbildningar går till i andra jämförbara länder. Vi har beskrivit och jämfört

²⁶ För en närmare metodbeskrivning, se bilaga 1.

hur urvalet går till i tre nordiska länder och i tre länder som använder nationella antagningsprov likt det svenska högskoleprovet.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Karin Berg (projektledare) och Christian Andersson. Krister Sund och Tove Ahlsten har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Magnus Wikström, professor i nationalekonomi vid Umeå universitet och Johan Boberg, universitetslektor i utbildningssociologi vid Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Utbildningsdepartementet), Göteborgs universitet, Högskolan i Gävle, Högskolan Kristianstad, Karolinska institutet och Universitets- och högskolerådet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Systemet för urval till högskoleutbildningar

I detta kapitel beskriver vi dagens system för urval till högskoleutbildningar. Här beskrivs bland annat urvalsbestämmelserna närmare, det vill säga huvudregeln för vilka urvalsgrunder och vilken platsfördelning som ska användas vid urval till nybörjarutbildningar. Regeringens, lärosätenas och UHR:s olika roller i urvalet beskrivs också. I slutet av kapitlet finns även en beskrivning av hur själva processen för urval till högskoleutbildningar ser ut.

2.1 Många studenter behöver konkurrera om sin utbildningsplats

Konkurrensen om utbildningsplatser skiljer sig stort mellan olika högskoleutbildningar. Hösten 2023 var det i första urvalet konkurrens till 24 procent av alla program och kurser på grundnivå. Skillnaden mellan program och fristående kurser var stor. Det rörde konkurrens på 50 procent av alla program på grundnivå, medan motsvarande siffra för kurser var 19 procent. 68 procent av alla förstahandssökande²⁷ sökte en utbildning med konkurrens. Det innebär att inför hösten 2023 ville en majoritet av alla sökande i första hand komma in på en utbildning med konkurrens.²⁸ Variationen mellan lärosäten är också stor i hur många av deras utbildningar det råder konkurrens till.²⁹

De fem utbildningar som hösten 2024 hade högst antal sökande totalt var juristprogrammen vid Sveriges fyra största universitet följt av läkarprogrammet vid Karolinska institutet.³⁰

2.2 Dagens bestämmelser för urval till nybörjarutbildningar

När urval till utbildningar på grundnivå som vänder sig till nybörjare måste ske, ska platserna fördelas enligt figur 1. Det svenska urvalssystemet påminner på flera sätt om urvalssystemet i andra nordiska länder (se bilaga 2). Betyg är en viktig urvalsgrund i alla de nordiska länderna. Det också vanligt att systemet försöker kompensera olika sökandegrupper, framför allt genom olika urvalsbestämmelser och undantag. Andra nordiska länder använder sig av lokala urvalsgrunder, ofta i form av urvalsprov, även om förekomsten varierar. Däremot skiljer sig Sverige mot övriga nordiska länder i att ha ett generellt nationellt urvalsprov som högskoleprovet.

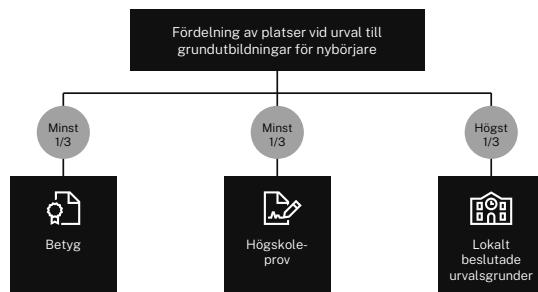
²⁷ En förstahandssökande är en person som sökt viss högskoleutbildning som sitt förstahandsval, det vill säga det anmälningalternativ som står först på anmälan. Gäller samtliga utbildningsnivåer.

²⁸ Sparr, *Antagning till högre utbildning höstterminen 2023. Analys av antagningsomgångar och trender i antagningsstatistiken, 2023*. Begreppet konkurrens avser här att utbildningen hade minst en reservplacerad sökande efter urval 1.

²⁹ Svar på fråga 2 Riksr revisionsenens lärosätessenkät. Svaren avser antagningsomgång HT 2023. Begreppet konkurrens avser här att utbildningen hade minst en reservplacerad sökande efter urval 2.

³⁰ UHR, "Program med flest sökande HT 2024", hämtad 2025-03-13.

Figur 1 Bestämmelser för urval till nybörjarutbildningar



Källa: Se 7 kap. 13 § högskoleförordningen (1993:100).

2.2.1 Betygsgruppen

Minst en tredjedel av platserna ska fördelas baserat på betyg från svensk gymnasieutbildning och kommunal vuxenutbildning, utländska betyg eller omdöme från folkhögskola. Betygen räknas om till ett meritvärde som består av ett jämförelsetal (max 20,00) och eventuella meritpoäng eller meritpoängskompensation (max 2,5). Sökande med ett omdöme från folkhögskola kan som högst få ett meritvärde på 4,0.

Betygsurvalet är uppdelat i tre urvalsgrupper:

1. **BI – Betyg utan komplettering.** I denna grupp konkurrerar sökande som inte har kompletterat sina betyg i efterhand.³¹
2. **BII – Betyg med komplettering.** I denna grupp konkurrerar sökande som har kompletterat sina betyg för att uppnå behörighet eller för att höja sitt meritvärde.³²
3. **BF – Omdöme från folkhögskola.** I denna grupp konkurrerar sökande som har studieomdöme från folkhögskolan.

³¹ I gruppen ingår sökande med betyg från gymnasieskola, betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasienivå om minst två tredjedelar av gymnasiepoängen avser sådan utbildning, samt betyg från utländsk utbildning på gymnasienivå (med eller utan komplettering för grundläggande behörighet). I gruppen ingår även betyg från gymnasieskolans yrkesprogram som lett till en yrkesexamen i kombination med sådana betyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasienivå som ger grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå.

³² I gruppen ingår sökande med betyg från svensk gymnasieskola som har kompletterat inom gymnasial vuxenutbildning eller genom prövning, sökande med betyg från svensk gymnasial vuxenutbildning där mindre än två tredjedelar av gymnasiepoängen är kurser från vuxenutbildningen, samt sökande med betyg från utländsk utbildning på gymnasienivå (med annan komplettering än för att styrka grundläggande behörighet).

Platserna fördelas först i förhållande till antalet behöriga sökande i betyggruppen (BI och BII räknas i detta skede som en grupp) respektive folkhögskolegruppen. I andra steget fördelas antalet platser i BI och BII i förhållande till antalet behöriga sökande i respektive grupp. I sista steget överförs en tredjedel av platserna i BII till BI.³³

Meritpoäng och meritpoängskompensation

För fördjupande gymnasiekurser i engelska, matematik, moderna språk och svenskt teckenspråk för hörande ges meritpoäng. Meritpoängen kan uppgå till max 2,5 poäng. Meritpoängen läggs till betygets jämförelsetal (max 20,00) vilket innebär att betygens meritvärde max kan uppgå till 22,50. Sökande med äldre eller utländska betyg kan inte få meritpoäng utan ges istället meritpoängskompensation som beräknas enligt fastställda tabeller.³⁴

2.2.2 Högskoleprovsgruppen

Minst en tredjedel av platserna ska fördelas baserat på resultat på högskoleprovet.

Högskoleprovet³⁵

Högskoleprovet avser att mäta kunskaper som har betydelse för förmågan att klara av högskolestudier. Provet består av åtta delprov och är indelat i två delar:

1. verbala delen med inriktning på ord- och läsförståelse på svenska och engelska
2. kvantitativa delen med inriktning på bland annat matematisk problemlösning, förmåga att göra kvantitativa jämförelser och att läsa diagram, kartor och tabeller.

För att bli antagen baserat på resultat på högskoleprovet måste den sökande uppfylla behörighetskraven för utbildningen. Man får skriva provet hur många gånger som helst, men sedan vårterminen 2022 gäller att skrivande måste ha fyllt eller ska fylla 18 år det kalenderår provet genomförs. Provet ges (minst) en gång per kalenderhalvår och avgiften för att skriva provet är 550 kronor per tillfälle. 2024 var det 140 384 som var anmälda att skriva provet.

Nationella antagningsprov för att bedöma studenters förmåga att klara högre studier är inte unikt för Sverige. Även andra länder använder liknande prov vid urval till universitet och högskola (se bilaga 2).

³³ Se bilaga 3 i högskoleförordningen för närmare bestämmelser om urvalsgrupperna inom betygssurvalet.

³⁴ UHR, "Meritvärdering", hämtad 2025-03-13.

³⁵ Studera.nu, "Vad är högskoleprovet?", hämtad 2025-03-13; Studera.nu, "Högskoleprovets olika delar", hämtad 2025-03-13; Studera.nu "Anmälan och betalning", hämtad 2025-03-13; UHR, *Årsredovisning 2024*, 2025.

2.2.3 Lokalt beslutade urvalsgrunder

Högst en tredjedel av platserna kan fördelas baserat på de av högskolan bestämda urvalsgrunderna, så kallade lokalt beslutade urvalsgrunder (kallas också alternativt urval). Det kan exempelvis vara intervjuer, avklarade högskolepoäng, urvalsprov, arbetslivserfarenhet eller arbetsprov. Urvalsgrunderna ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen.³⁶

2.2.4 Övriga bestämmelser

Utbildningar som leder till **konstnärlig examen** omfattas av andra bestämmelser än övriga nybörjarutbildningar. För den typen av utbildningar får lokalt beslutade urvalsgrunder användas till samtliga platser.³⁷ Även Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan har undantagsbestämmelser för vissa av sina utbildningar.³⁸

Lärosäten kan efter tillstånd från UHR göra en annan platsfördelning mellan de olika urvalsgrupperna om det finns särskilda skäl. En viss del av platserna ska dock alltid fördelas baserat på betyg och resultat från högskoleprov.³⁹

Om flera sökande har likvärdiga meriter vid ett urval används ett **skiljekriterium**. Som skiljekriterium till nybörjarutbildningar kan lärosätena använda sig av högskoleprovsresultat, resultat från annat prov, intervjuer eller lottning.⁴⁰

2.3 Regeringens, lärosätenas och UHR:s roll i urvalet till högskoleutbildningar

Regeringen har bemyndigats av riksdagen att meddela föreskrifter om urval. De regler som gäller vid antagning regleras i högskoleförordningen. Det är alltså regeringen som ansvarar för de nationella ramarna som styr hur urvalet till lärosätenas nybörjarutbildningar ska utformas.

Lärosätena ansvarar för antagningen och urvalet till sina utbildningar. UHR har i uppgift att biträda lärosätena vid antagningen. Både lärosätena och UHR deltar i handläggningsprocessen vid urval till lärosätenas nybörjarutbildningar. UHR hanterar till stor del de moment i urvalsprocessen som samtliga lärosäten berörs av, medan lärosätena primärt arbetar med de delar som är specifika för respektive lärosäte. UHR ansvarar även för högskoleprovet.

³⁶ Se 7 kap. 23 § högskoleförordningen (1993:100).

³⁷ Se 7 kap. 14 § högskoleförordningen (1993:100).

³⁸ Se 5 kap. 2 e § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och 4 kap. 5 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

³⁹ Se 7 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100). För utbildningar med konstnärlig inriktning kan UHR medge att samtliga platser fördelas utifrån lokalt beslutade urvalsgrunder (se 7 kap. 15 a § högskoleförordningen).

⁴⁰ Se 7 kap. 12 a § högskoleförordningen (1993:100).

2.3.1 Lärosätena är ansvarig antagningsmyndighet

Som antagningsmyndighet ansvarar lärosätena för urvalet till sina utbildningar. Lärosätena bestämmer hur urvalet till utbildningarna ska utformas, givet de ramar som medges av högskoleförordningen, samt fattar beslut om vilka studenter som ska antas. Varje lärosäte är skyldigt att ta fram en antagningsordning⁴¹ som beskriver vilka regler lärosätet tillämpar vid antagning, bland annat vilka urvalsgrunder som tillämpas samt hur platserna fördelas mellan olika urvalsgrunder.

I själva urvalsprocessen handlägger lärosätena främst ärenden som är specifika för respektive lärosäte.⁴² Större delen av arbetet med urvalsprocessen sker centralt på lärosätena, medan fakulteterna och institutionerna ofta har en mer begränsad roll i urvalsprocessen.⁴³ I snitt har lärosätena 6,5 årsarbetskrafter inom lärosätets centrala förvaltning som arbetar med antagning, men antalet varierar kraftigt beroende på lärosätets storlek.⁴⁴

2.3.2 UHR stödjer lärosätena i urvalsprocessen

UHR ansvarar för ett samordnat antagningsförfarande och har i uppgift att, på uppdrag av lärosätena, biträda dem i antagningsprocessen. I arbetet ingår bland annat att:⁴⁵

- tillhandahålla, utveckla och förvalta det nationella antagningssystemet NyA på uppdrag av lärosätena, som använder systemet för att hantera anmälningar och urval till sina högskoleutbildningar
- planera och genomföra de nationella antagningsomgångarna för antagning till vår-, sommar- och hösttermin⁴⁶
- samordna den virtuella organisationen (VO)⁴⁷ där handläggare från UHR och lärosätena arbetar tillsammans med att bedöma utländska meriter för behörighet och urval till högskoleutbildningar
- driva webbplatserna antagning.se och universityadmissions.se där ansökan till högskolestudier görs samt studera.nu som ger information om högskolestudier och utbildningssystemet till sökande.

⁴¹ Se 6 kap. 3 § andra stycket högskoleförordningen (1993:100).

⁴² Intervju med UHR 6; Intervju med lärosäte 2B.

⁴³ Svar på fråga 4 Riksrevisionens lärosätessenkät; Intervjuer med tre lärosäten.

⁴⁴ Svar på fråga 3 Riksrevisionens lärosätessenkät. Exempelvis har ett av de mindre lärosätena bara en halv årsarbetskraft som arbetar med antagning inom den centrala förvaltningen, medan ett av de största lärosätena har 16,2 årsarbetskrafter.

⁴⁵ Se förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet; UHR, *Årsredovisning 2023, 2024*.

⁴⁶ En antagningsomgång är en sammanhållen hantering av anmälan och antagning till en specifik termin. Utöver de nationella antagningsomgångar finns det separata antagningsomgångar för internationella kurser och program på grundnivå och avancerad nivå som samordnas av UHR för vår- och hösttermin. Därutöver kan det finnas lokala antagningsomgångar för ett eller flera lärosäten.

⁴⁷ VO är ett samarbete mellan UHR och lärosätena. Antagningshandläggare från lärosätena lånas ut till VO där de arbetar tillsammans med handläggare på UHR.

UHR har tecknat överenskommelser med lärosätena om antagnings- och licenstagstjänst. Utöver ovanstående punkter omfattar UHR:s tjänster bland annat postmottagning och skanning av dokument, tillhandahållande av sökandesupport där sökande kan ställa frågor samt ett användarstöd för lärosätena.⁴⁸ UHR biträder även lärosätena i urvalsprocessen med att handlägga de sökandes meriter i NyA.⁴⁹ UHR kan även bistå med andra tjänster inom antagningsprocessen beroende på lärosätenas behov. Exempel på andra tjänster kan vara stöd vid förberedelser inför en antagningsomgång eller kontroller i samband med urval.⁵⁰

UHR får därutöver meddela föreskrifter och fatta beslut i frågor om tillträde till högskoleutbildning, i enlighet med vad regeringen föreskriver. UHR har även ett uppföljnings- och analysuppdrag för sina verksamhetsområden⁵¹, och tar exempelvis årligen fram statistik för antagningen till högre utbildning.

En stor del av UHR:s finansiering kommer från de avgifter som lärosätena betalar för de tjänster UHR utför åt dem kopplat till den samordnade antagningen och för studieadministrationen. 2023 uppgick intäkterna för avgifterna till cirka 236 miljoner kronor. Under 2023 finansierades 44 procent av UHR:s kostnader av intäkter från avgifter, varav huvuddelen kommer från avgifter för antagnings- och licenstagstjänster.⁵²

2.3.3 UHR ansvarar också för högskoleprovet

UHR är också ansvarigt för högskoleprovet, och lärosätena bistår UHR i genomförandet. Denna ansvarsfördelning tillkom som en tillfällig bestämmelse under pandemin som sedan permanentades 2022. Dessförinnan var lärosätena ansvariga för genomförandet på själva provdagen. Enligt nuvarande bestämmelser i högskoleförordningen ansvarar UHR för att ett högskoleprov tas fram, att minst ett prov genomförs under varje kalenderhalvår samt för att besluta om provresultaten. UHR ska samråda med de högskolor som använder provet som urvalsgrund, och får meddela föreskrifter om högskoleprovet.⁵³

Trots de ändrade ansvarsförhållandena har lärosätena fortsatt en skyldighet att bistå UHR i det praktiska arbetet med att genomföra provet, och detta regleras genom särskilda avtal. Det innebär att 21 lärosäten anordnar provet på cirka 120 orter runt om i Sverige och ansvarar för exempelvis lokaler och rekrytering av personal. Umeå universitet och Göteborgs universitet konstruerar de olika delproven på uppdrag av UHR. Umeå universitet rättar och normerar även provet.⁵⁴ Provet normeras för att det, oberoende av provtillfälle, ska vara lika lätt eller svårt att få en viss normerad poäng.

⁴⁸ UHR, *Överenskommelse om licens- och antagningstjänst*, 2021.

⁴⁹ Intervju med UHR 6.

⁵⁰ UHR, *Årsredovisning 2023*, 2024.

⁵¹ Se 2, 4 och 13 §§ förordningen med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

⁵² Statskontoret, *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet*, 2024, s. 37–44.

⁵³ Se 7 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100); Förordningen om ändring i förordningen (2020:769) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

⁵⁴ Studera.nu, "Vad är högskoleprovet?", hämtad 2024-12-10; Studera.nu, "Här kan du göra högskoleprovet", hämtad 2025-03-14.

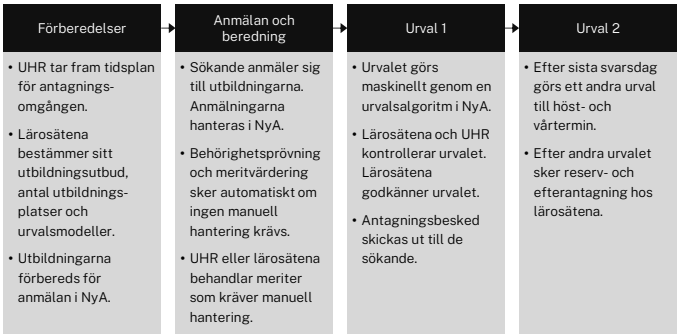
Under provdagen ansvarar UHR för de in- och utpasseringskontroller som sedan 2023 får göras under provdagen i syfte att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel.⁵⁵ UHR handlägger och beslutar också i ärenden om anpassningar för provdeltagare med synskador och dyslexi. Anpassningar som gäller själva provlokalen, exempelvis om skrivande har behov av rum med färre antal personer, beslutar däremot lärosätena om. När provdeltagare misstänks för regelöverträdelser ska lärosätet lämna över information och beslutsunderlag till UHR som i sin tur beslutar om åtgärder.⁵⁶

2019 uppgick de totala kostnaderna för att genomföra högskoleprovet till 83,8 miljoner. Intäkterna består av anmälningsavgiften från de skrivande, vilken fördelas mellan UHR och de lärosäten som bistår UHR i genomförandet. 2019 var de totala intäkterna 54,1 miljoner kronor. 2024 uppgick UHR:s kostnader för högskoleprovet till 43,9 miljoner. Resultatet innebar ett underskott om 12,9 miljoner som finansierades genom UHR:s förvaltningsanslag.⁵⁷

2.4 HUR GÅR URVAL TILL HÖGSKOLEUTBILDNINGAR TILL?

Processen för urval till högskoleutbildningar är uppdelad i olika faser. Urvalsprocessen handläggs i antagningssystemet NyA, och är till stor del automatiserad. Det är framför allt de olika förberedelserna inför urvalet som kräver manuell hantering. Exempelvis kan värderingen av den sökandes meriter innebära handläggning av UHR eller lärosätena. De flesta meriterna registreras och värderas dock maskinellt i systemet. Själva urvalet görs helt maskinellt.

Figur 2 Urvalsprocessen till högskoleutbildningar



Källa: Riksrevisionens bearbetning utifrån UHR, Antagningsprocessen – översiktlig introduktion, PPT 2023-11-13 (handling från UHR, inkommen 2024-02-22); Intervjuer med UHR 6 och 7, och de tre lärosätena.

⁵⁵ Se 1–3 §§ lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet och 2 § förordningen (2022:1014) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

⁵⁶ Studera.nu, "Olika anpassningar av högskoleprovet", hämtad 2025-03-14; Handledning för högskoleprovshandläggare, våren 2024, handling från UHR, inkommen 2024-03-11.

⁵⁷ UHR, Årsredovisning 2024, 2025; UHR, Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019. Samt en analys av de skrivandes användning av provresultaten, 2020.

I förberedelsefasen tar UHR fram tidsplaner för de olika antagningsomgångarna. Lärosätena beslutar om sitt utbildningsutbud, antalet platser per utbildning och vilka urvalsmodeller⁵⁸ som ska tillämpas. Utbildningarna förbereds även för anmälan i NyA, bland annat genom att koppla samman utbildningar med angivna urvalsmodeller.⁵⁹

När anmälan till antagningsomgången öppnar anmälare sig sökande till utbildningarna på antagning.se eller universityadmissions.se. Vid en anmälan hämtas flera av den sökandes meriter maskinellt i NyA.⁶⁰ Därefter sker en behörighetsprövning och meritvärdering av anmälningarna. Det sker automatiskt i systemet, så länge det inte finns meriter som kräver manuell hantering. Om den sökande har meriter som behöver behörighetsbedömas eller meritvärderas manuellt hanteras det av UHR eller lärosätena, beroende på vad det är för typ av ärende.

Handläggare på UHR och/eller inom den virtuella organisationen (VO):

- registrerar och bedömer mer komplicerade svenska och utländska gymnasiemeriter
- registrerar äldre svenska akademiska meriter och utländska akademiska meriter
- bedömer ärenden som behöver hanteras manuellt samt kontrollerar och verifierar äktheten av dokument vid behov.

Handläggare på lärosätena:

- bedömer ärenden som behöver hanteras manuellt av lärosätena
- bedömer om sökande kan medges undantag eller beviljas reell kompetens.

När alla anmälningar har hanterats sker det första urvalet till utbildningarna. Behöriga sökande rangordnas och konkurrerar i de urvalsgrupper där det finns registrerade meriter. En och samma sökande kan alltså konkurrera i flera olika urvalsgrupper. Urvalet görs helt maskinellt genom en urvalsalgoritm i NyA. Systemet generar ett urvalresultat enligt regelverket och inlagda modeller.

Före det första urvalet gör lärosätena lokala verifieringar så att anmälningarna till deras utbildningar är redo att köras för urval. UHR gör också en central verifiering. Efter urvalet gör både UHR och lärosätena kontroller. Lärosätena kontrollerar bland annat att rätt antal har antagits till utbildningar, och att platsfördelningen verkar

⁵⁸ Med urvalsmodell avses vilka urvalsgrunder och vilken platsfördelning som ska användas till en utbildning.

⁵⁹ Utbildningarna kopplas även samman med rätt behörighetsmodell samt meritvärderingsmodell. Genom modellerna kan systemet bedöma om en sökande är behörig och vilket meritvärde den har till en viss studieutbildning. Det finns nationellt framtagna modeller av UHR och modeller som lärosätena själva tar fram anpassade utifrån egna utbildningar. Systemet känner av vilka sökande som har rätt meriter för att komma in på utbildningen.

⁶⁰ Exempelvis hämtas gymnasieexamen, slutbetyg och enstaka kurser från vuxenutbildningen från den nationella betygss databasen Beda som har funnits sedan 1999. Majoriteten av alla gymnasieskolor och komvux är anslutna.

stämma på en övergripande nivå. Därefter godkänner lärosätena resultatet av urvalet som sedan publiceras. Slutligen skickas antagningsbesked ut till de sökande.

Efter sista svarsdag genomförs ett andra urval till hösttermin och vårtermin. Till sommartermin samt antagningsomgångar som främst vänder sig till internationella sökande genomförs bara ett urval. Efter det andra urvalet genomför lärosätena reserv- och efterantagning.

3 Urvalsgrundernas och platsfördelningens rangordning av sökande vid urval

I detta kapitel redogör vi för om urvalsgrunderna och platsfördelningen fungerar så att sökande rangordnas efter de målsättningar som finns. Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Urvalsgrunderna betyg och högskoleprov lyckas rangordna sökande så att studieresultaten är bättre för dem med höga betyg respektive högt resultat på högskoleprovet. Båda urvalsgrunderna kan alltså till viss del prognostisera hur det går för antagna studenter på högskolan, men prognosförmågan är något högre för betygsgruppen.
- På aggregerad nivå går det inte att omfördela platserna mellan betygsurvalet och högskoleprovsurvalet för att förbättra studieprestationen, det vill säga genomströmningen.
- På vissa utbildningar går det dock att öka genomströmningen genom mindre förändringar i platsfördelningen.
- Urvalsgrunderna och platsfördelningen leder till ökad jämställdhet vid högskolan. Urvalsgrunderna och platsfördelningen har ingen större påverkan på den sociala snedrekryteringen.
- Högskoleprovet ger en andra chans för sökande som inte har konkurrenskraftiga gymnasiebetyg.

Bedömningsgrunder för delfråga 1

- Urvalsgrunderna ska rangordna sökande utifrån hur pass bra de förväntas klara sig på sökt utbildning.
- Platsfördelningen ska vara sådan att det inte går att omfördela platser mellan urvalsgrunderna och därigenom få bättre studieprestation.
- Urvalsgrunderna och platsfördelningen ska bidra till ökad jämställdhet och minskad social snedrekrytering.⁶¹
- Det finns en andra chans om studenter med sämre betygsförutsättningar kommer in. Givet att det finns en andra chans bör de här studenterna också klara sina studier i ungefär samma utsträckning som övriga studenter.

⁶¹ För att undersöka den sociala snedrekryteringen till högskolan använder vi oss av föräldrarnas utbildningsnivå som en indikator på social bakgrund.

3.1 Både gymnasiebetyg och resultat på högskoleprovet har prognostiserande förmåga

Våra resultat visar att både gymnasiebetyg och resultat på högskoleprovet har ett samband med studieprestationen ett år efter antagning till ett högskoleprogram. Ju högre gymnasiebetyg, desto bättre klarar studenter som blivit antagna via sina betyg sina studier under första året på ett program.⁶² På samma sätt klarar studenter antagna via sitt resultat på högskoleprovet sina studier bättre ju högre resultat de har på provet.⁶³ De här två urvalsgrunderna tycks alltså till viss del kunna rangordna de sökande utifrån hur pass bra de förväntas klara sig på sökt utbildning, det vill säga båda urvalsgrunderna har en prognostiserande förmåga.⁶⁴ Den prognostiserande förmågan tycks dock vara högre för gymnasiebetyg än för resultat på högskoleprovet.

Även tidigare forskning har visat att gymnasiebetyg generellt har en högre prognosförmåga för studieframgång i högskolan jämfört med högskoleprovsresultat.⁶⁵ De svenska studier som analyserat prognosförmågan för betyg och högskoleprov är dock genomförda på statistik som idag är relativt gammal.

3.2 Inte så stor skillnad i studieprestation för de sist antagna via högskoleprovssurvalet jämfört med betygssurvalet

Resultaten visar att studenter som ligger precis på gränsen för att bli antagna till ett program klarar sina studier i ungefär samma utsträckning oavsett om de antagits via betyg eller högskoleprovsresultat. Detta innebär att det troligtvis inte finns särskilt stora vinster att göra i form av ökad genomströmning av att generellt göra andelen som antas via högskoleprovet mindre. Samtidigt visar våra resultat att det för vissa typer av utbildningar går sämre för de sist antagna studenterna inom högskoleprovssurvalet jämfört med betygssurvalet.

För att undersöka om platsfördelningen är lämplig har vi studerat de sist antagna studenterna i de olika urvalsgrupperna. Det är mest intressant att studera de sist antagna studenterna eftersom mindre förändringar i platsfördelningen endast skulle påverka denna grupp av studenter. Totalt sett har dock antagna via högskoleprovssurvalet lägre studieprestation än betygsgruppen och antagna via lokalt beslutade urvalsgrunder.

⁶² För en diskussion kring val av mått för studieframgång se Gustafsson m.fl., *Högskoleprovets prognosvärde – Samband mellan provresultat och framgång första studieåret vid civilingenjörs-, jurist- och grundskollärarutbildningarna*, 2001.

⁶³ Både resultat på högskoleprov och gymnasiebetyg har en positiv korrelation med hur många högskolepoäng studenterna klarar av under första årets studier.

⁶⁴ Motsvarande analys för lokalt beslutade urvalsgrunder är svår att genomföra eftersom urvalen är lärosätes- och utbildningsspecifika. Rangordningen kommer därför se olika ut.

⁶⁵ Se exempelvis Björklund m.fl., *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*, 2010; Cerdeira m.fl., "Predictors of student success in Higher Education: Secondary school internal scores versus national exams", 2018; Cliffordson, "Differential prediction of study success across academic programs in the Swedish context: The validity of grades and tests as selection instruments for higher education", 2008; Lyrén, "Prediction of academic performance by means of the Swedish Scholastic Assessment Test", 2008; Silva m.fl., "Student selection and performance in higher education: admission exams vs. high school scores", 2020; Zwick, "Disentangling the role of high school grades, SAT scores, and SES in predicting college achievement", 2013.

3.2.1 Relativt stora skillnader i studieprestation mellan olika utbildningar

Våra resultat visar att det finns relativt stora skillnader i studieprestation, antagningspoäng, söktryck och könsfördelning mellan olika typer av utbildningar. Vi studerar antagna till högskolan mellan 2016 och 2022. Anledningen till att vi inte studerar en längre tidsperiod är att högskolestudenternas urvalsgrupp gallras efter tio år. Dessutom samlades inte dessa uppgifter in före 2016.⁶⁶

Vi har valt ut 14 olika typer av utbildningar som skiljer sig åt i hur högt söktrycket är och som är en blandning av generella program och yrkesprogram.⁶⁷ I tabell 1 visar vi beskrivande statistik för de studerade programmen uppdelat på utbildningsområden.

Tabell 1 Beskrivande statistik för antagna studenter per utbildningsområde på program med konkurrens, genomsnitt höstterminsantagningar 2016–2022

Utbildningsområde	Avklarade poäng första året (%)	Meritvärde i betygsgruppen	Resultat högskoleprovet	Antagna via högskoleprovsresultat (%)	Söktryck	Kvinnor totalt (%)	Kvinnor i betygsgruppen (%)	Kvinnor i högskoleprovsgruppen (%)
Biomedicinare	82	19,44	1,32	41	1,53	71	77	64
Civilingenjörer	76	19,62	1,43	35	1,45	32	38	21
Ekonomer	79	18,50	1,12	37	1,98	49	60	29
Högskoleingenjörer	70	16,73	1,03	35	0,96	25	28	17
Jurister	90	21,20	1,46	39	4,94	64	79	42
Läkare	88	22,13	1,77	41	6,18	56	67	40
Personalvetare	91	18,43	0,97	41	2,63	81	90	68
Psykologer	92	21,64	1,64	43	9,56	67	83	44
Sjuksköterskor	88	17,60	0,88	38	2,45	85	90	76
Sociologer	86	17,44	0,82	37	1,42	78	84	67
Socionomer	92	19,03	1,05	39	3,50	83	91	70
Statsvetare	86	18,86	1,13	37	1,38	55	64	38
Systemvetare	85	17,87	1,20	37	2,19	30	39	13
Tandläkare	81	21,19	1,51	38	3,69	63	71	51
Totalt	81	18,83	1,21	37	2,36	51	58	38

Anm.: Antal observationer 134 471. Variabeln söktryck är definierad som antal behöriga förstahandssökande per antagen.

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

⁶⁶ Uppgifter om antagna studenter vid högskolan gallras efter 10 år i enlighet med 4 kap. 6 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Mej! från företrädare SCB, 2025-01-14.

⁶⁷ För mer information kring data, metod och urvalet av utbildningsområden se bilaga 1. Vi har valt att replikera en modell från en forskningsstudie som analyserar skillnaden i studieframgång under det första årets högskolestudier för den sist antagna studenten vid olika utbildningar. Se Karlsson och Wikström, "Admission Groups and Academic Performance: A Study of Marginal Entrants in the Selection to Higher Education", 2022.

Från tabell 1 ser vi att studenter på program som leder till en examen som högskoleingenjör klarar i genomsnitt cirka 70 procent av de registrerade kurserna under det första årets studier. Studenter på psykologprogrammet klarar i sin tur 92 procent av kurserna. Den utbildning som har högst antagningskrav är läkarutbildningen där gruppen som antas via betyg har ett meritvärde på i genomsnitt drygt 22 poäng under den studerade perioden. För högskoleprovgruppen krävdes i genomsnitt nära 1,8 i resultat på högskoleprovet. Vidare ser vi att andelen som antas via resultat på högskoleprovet för samtliga studerade utbildningsområden ligger på cirka 37 procent.

Variabeln söktryck är definierad som antal behöriga förstahandssökande per antagen. För de studerade utbildningarna låg det genomsnittliga söktrycket på drygt 2 förstahandssökande per antagen. Det finns dock en relativt stor variation både mellan olika utbildningar och inom samma utbildningar vid olika lärosäten. Det utbildningsområde som hade högst söktryck är psykologprogrammen där det för de studerade åren fanns nästan 10 förstahandssökande per antagen.

Slutligen visar resultaten en sned könsfördelning när vi jämför andelen kvinnor som antas via betyg respektive högskoleprovsresultat. För samtliga undersökta utbildningsområden är andelen antagna kvinnor högre i betygsgruppen än i högskoleprovgruppen. Detta visar både på faktumet att kvinnor i genomsnitt får bättre betyg i gymnasieskolan och på att de män som väljer att skriva högskoleprovet tenderar att få bättre resultat än kvinnor på högskoleprovet. Tidigare studier visar liknande resultat och har konstaterat att kvinnor generellt sett har högre avgångsbetyg från både högstadiet och gymnasiet. Samtidigt är könsskillnaden i resultat på högskoleprovet lika stor som för skolbetyg, men där presterar män bättre.⁶⁸

3.2.2 Inga stora skillnader i studieprestation för de sist antagna studenterna i de olika urvalsgrupperna

De sist antagna via högskoleprovsvalet klarar sina studier i ungefär samma utsträckning som de sist antagna via betygsvalet. Våra resultat visar att de sist antagna via högskoleprovsvalet som mest klarar sig marginellt sämre. Skillnaden motsvarar då knappt en halv veckas heltidsstudier under det första året. Resultaten är stabila i de olika analyser som vi har gjort, exempelvis när vi förlänger uppföljningsperioden till två respektive tre års studier. Det finns alltså inga stora skillnader i studieprestation för de sist antagna studenterna i de båda urvalsgrupperna.⁶⁹

För att ytterligare studera skillnaden i studieprestation mellan de två urvalsgrupperna har vi valt att studera de olika utbildningsområdena separat för att undersöka skillnaderna i studieprestation för olika typer av utbildningar. Resultaten per

⁶⁸ Graetz och Karimi, *Könsskillnader i skolbetyg och resultat på högskoleprov. Betydelsen av kognitiva egenskaper och motivation*, 2019.

⁶⁹ För en fullständig redogörelse och presentation av resultaten, se bilaga 1.

utbildningsområde presenteras i tabell 2. Ett negativt resultat för skillnaden i studieprestation innebär att högskoleprovgruppen klarat sig sämre än betyggruppen.

Tabell 2 Procentuell skillnad i studieprestation mellan högskoleprovgruppen och betyggruppen för de sist antagna studenterna per utbildningsområde på program med konkurrens, höstterminsantagningar 2016–2022

Utbildningsområde	Skillnad i studieprestation	Antal observationer
Biomedicinare	0,003	1 154
Civilingenjörer	-0,026***	36 032
Ekonomer	-0,010	22 805
Högskoleingenjörer	0,019*	17 037
Jurister	-0,029**	7 260
Läkare	-0,046***	4 409
Personalvetare	0,001	6 354
Psykologer	-0,028*	3 046
Sjuksköterskor	0,028***	14 960
Sociologer	0,017	1 322
Socionomer	0,004	9 180
Statsvetare	-0,008	4 365
Systemvetare	0,001	5 382
Tandläkare	-0,063*	1 165

Anm.: Totalt antal observationer 134 395. I betyggruppen ingår grupperna BI, BII och Blex. Blex var en egen urvalsgrupp från höstterminen 2014 till vårterminen 2017 och infördes för att inte missgynna sökande från den nya gymnasieskolan. Modellerna inkluderar fixa effekter per utbildning samt dummyvariabler per år. Standardfelet är klustrade. *** statistiskt signifikant på 1-procentsnivå, ** statistiskt signifikant på 5 procentsnivå, * statistiskt signifikant på 10-procentsnivå.
Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Resultaten i tabell 2 visar att skillnaden i studieprestation mellan högskole- och betyggruppen varierar relativt mycket mellan olika typer av utbildningar. För flera av de studerade utbildningarna finns det ingen statistiskt signifikant skillnad i studieprestation för de sist antagna studenterna mellan gruppen som antagits via högskoleprovsresultat och de som antagits via sitt gymnasiebetyg.⁷⁰

För några av utbildningsområdena visar dock resultaten att de sist antagna studenterna i högskoleprovgruppen klarar studierna det första året sämre än motsvarande studenter i betyggruppen. Detta gäller utbildningar till civilingenjör, jurist, läkare, psykolog och tandläkare. De sist antagna läkarstudenterna via högskoleprovsvälet klarar exempelvis nästan 5 procentenheter färre högskolepoäng under det första årets studier jämfört med antagna via betygsvälet. Ett studieår är 40 veckor vilket betyder att skillnaden i studieprestation mellan urvalsgrupperna motsvarar knappt 2 veckors heltidsstudier.

⁷⁰ Karlsson och Wikström, 2022, pekar på att studieprestationen i urvalsgrupperna kan ha ett samband med konkurrensen om studieplatser inom grupperna. På mindre selektiva program tenderar antalet sökande med resultat på högskoleprovet att vara lågt eftersom det finns mindre behov av att förbättra sin position i förhållande till betyggruppen för att bli antagen. Vårt resultat förändras endast marginellt av att kontrollera för söktryck i modellen. För detaljer kring dessa resultat, se bilaga 1.

Slutligen ser vi ett motsatt mönster för utbildningar till högskoleingenjör och sjuksköterska, där högskoleprovgruppen har en bättre studieprestation det första året på högskolan. När vi förlänger uppföljningsperioden till två respektive tre år försvinner dock detta samband för de här två utbildningsområdena. De sist antagna i betygs- och högskoleprovsgруппerna klarar sig då ungefär lika bra.⁷¹

3.2.3 Studieprestationen i genomsnitt högre i betygsgруппen än i högskoleprovsgруппen

När vi istället studerar samtliga antagna studenter i de olika urvalsgrupperna ser vi skillnader i studieprestation. I denna analys är fokus alltså inte på de sist antagna studenterna. Resultaten i tabell 3 visar att studenter antagna i högskoleprovsgруппen klarar nästan 4 procentenheter färre högskolepoäng under det första årets studier på ett högskoleprogram jämfört med studenter antagna i betygsgруппen. Detta motsvarar nästan 1,5 veckors studier som betygsgруппen klarar mer än högskoleprovsgруппen under det första året.

Tabell 3 Genomsnittlig procentuell skillnad i studieprestation mellan antagna via betygsgруппen och högskoleprovsgруппen på program med konkurrens, höstterminsantagningar 2016–2022

Utbildningsområde	Andel avklarade kurser i högskoleprovsgруппen	Andel avklarade kurser i betygsgруппen	Skillnad i studieprestation mellan högskoleprovsgруппen och betygsgруппen
Biomedicinare	0,796	0,833	-0,037***
Civilingenjörer	0,708	0,784	-0,076***
Ekonomer	0,765	0,806	-0,041***
Högskoleingenjörer	0,690	0,704	-0,015***
Jurister	0,864	0,917	-0,053***
Läkare	0,838	0,902	-0,064***
Personalvetare	0,907	0,920	-0,014***
Psykologer	0,883	0,942	-0,059***
Sjuksköterskor	0,870	0,882	-0,012***
Sociologer	0,849	0,874	-0,025***
Socionomer	0,902	0,926	-0,024***
Statsvetare	0,825	0,875	-0,050***
Systemvetare	0,849	0,858	-0,009
Tandläkare	0,772	0,836	-0,064***
Totalt	0,789	0,825	-0,036***

Anm.: I betygsgруппen ingår grupperna BI, BII och Blex. Blex var en egen urvalsgrupp från höstterminen 2014 till vårterminen 2017 och infördes för att inte missgynna sökande från den nya gymnasieskolan. *** statistiskt signifikant på 1-procentsnivå, ** statistiskt signifikant på 5-procentsnivå, * statistiskt signifikant på 10-procentsnivå.

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

⁷¹ För en fullständig redogörelse och presentation av resultaten, se bilaga 1.

Uppdelningen mellan olika utbildningsområden i tabell 3 visar att skillnaden i studieprestation är negativ för samtliga undersökta utbildningsområden.⁷² Det vill säga att antagna via sitt högskoleprovsresultat klarar i genomsnitt färre högskolepoäng under första årets studier på ett program. Den största skillnaden i genomsnittlig studieprestation finns för studenter antagna till civilingenjörsutbildningar. För dessa är skillnaden i andelen avklarade kurser under det första året efter antagning nästan 8 procentenheter. Detta motsvarar cirka 3 veckors heltidsstudier.

Vi har också jämfört poängproduktionen inom betyggruppen. Gruppen som kompletterat sina gymnasiebetyg (BII-gruppen) klarar första årets studier på högskolan i ungefär samma utsträckning som högskoleprovsgruppen.⁷³

Vi ser alltså skillnader i studieprestation mellan de olika urvalsgrupperna. För att utvärdera platsfördelningen är det dock mer intressant att studera hur studieprestationen skiljer sig åt i de olika urvalsgrupperna för de sist antagna studenterna. Mindre förändringar av gruppernas storlek kommer endast påverka studenter vid gränserna för att bli antagna genom de olika urvalsgrunderna. Vid stora förändringar av urvalsgruppernas storlek måste beteendeförändringar beaktas, exempelvis vilka som väljer att skriva högskoleprovet. Detta gör det osäkert om genomströmningen verkligen skulle öka av att göra högskoleprovsurvalet mycket mindre.

Enligt Riksrevisionen kan det också finnas förklaringar till varför det går sämre för högskoleprovsgruppen som inte har med provets prognosförmåga att göra. Alla sökande skriver inte högskoleprovet och dessutom är urvalet till betyggruppen i princip alltid större än högskoleprovsgruppen. Det innebär att personer med höga betyg fördelas till betyggruppen inledningsvis när urvalet görs i NyA. Eftersom höga gymnasiebetyg korrelerar med höga resultat på högskoleprovet så kommer ett antal sökande med höga betyg och höga resultat på högskoleprovet per automatik placeras i betyggruppen. Detta får till följd att konkurrensen tenderar att bli lägre i högskoleprovsgruppen, vilket tillsammans med att alla inte skriver högskoleprovet till viss del skulle kunna förklara de sämre prestationerna i högskoleprovsgruppen.⁷⁴

Riksrevisionen har tidigare riktat kritik mot den bristande likvärdigheten i betygsättningen.⁷⁵ Olikvärdig betygsättning skulle kunna innebära problem för betygens roll i urvalet, om betygens prognosförmåga försämrats till följd av

⁷² Skillnaden i studieprestation mellan högskole- och betyggruppen är dessutom statistiskt signifikant för alla utbildningsområden förutom utbildningar inom systemvetenskap.

⁷³ Se bilaga 1 för mer detaljer.

⁷⁴ Gustafsson och Reuterberg, 2000, diskuterar olika metodologiska problem när högskoleprovets prognosförmåga ska studeras och konstaterar exempelvis det faktum att högskoleprovsresultatet inte ensamt avgör urvalet leder till att det blir avsevärt svårare att skatta dess prognostiska värde.

⁷⁵ Riksrevisionen, *Statens insatser för likvärdig betygsättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov*, 2022.

betygsinflation och glädjebetyg.⁷⁶ Vi har studerat skillnader i studenternas studieprestation i urvalsgrupperna över tid, det vill säga uppdelat för åren 2016–2022. Det går inte att se någon trend gällande betygsgruppens studieprestation. Det tyder på att betygens prognosförmåga på aggregerad nivå inte påverkats av betygsinflation och glädjebetyg under den studerade tidsperioden.⁷⁷ Det finns också förslag på förändringar som förväntas göra betygen mer likvärdiga och bibehålla deras prognosförmåga.⁷⁸

3.2.4 Antagna via lokalt beslutade urvalsgrunder har liknande studieprestation som betygsurvalet

Våra resultat visar att studieprestationen för antagna via lokalt beslutade urvalsgrunder är i nivå med prestationen för betygsgruppen. För att ta hänsyn till att lokalt beslutade urvalsgrunder används i varierande omfattning på olika utbildningar och lärosäten har vi använt oss av regressionsanalys där vi kontrollerar för dessa skillnader.⁷⁹

Det är vidare viktigt att komma ihåg att de lokalt beslutade urvalsgrunderna skiljer sig mycket åt i sin utformning, vilket gör det svårt att dra mer specifika slutsatser kring hur väl denna urvalsgrund fungerar i urvalet till högre utbildning. En ytterligare svårighet med att analysera lokalt beslutade urvalsgrunder är att registreringen av dessa urval i den använda statistiken inte görs på ett enhetligt sätt. Olika utbildningar och lärosäten använder egna urvalsgruppsskoder för dessa urval, vilket gör bearbetningen av statistiken mer komplicerad.

3.3 Högskoleprovet fungerar som en andra chans och bidrar till ökad jämställdhet vid högskolan

Högskoleprovet bidrar totalt sett till ökad jämställdhet vid högskolan. När det kommer till den sociala snedrekryteringen är bilden mer splittrad och skiljer sig åt mellan högskoleprov och lokalt beslutade urvalsgrunder. Slutligen ger högskoleprovet en andra chans för studenter med ej konkurrenskraftiga betyg att bli antagna till högskolan.

3.3.1 Antagning via högskoleprovet påverkar jämställdheten men har ingen större påverkan på den sociala snedrekryteringen

Resultaten i tabell 4 visar att användandet av högskoleprovet som urvalsinstrument tenderar att jämna ut den sneda könsfördelningen på högskolan. Vi har analyserat antagna till de 14 studerade utbildningsområdena uppdelat på olika urvalsgrupper.

⁷⁶ För en diskussion se SOU 2025:18, s. 329–330. För forskning kring detta se exempelvis Edmark och Persson, *Resultat och betygssättning i gymnasiefriskolor*, 2022; Tyrefors Hinnerich och Vlachos, "The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations", 2017; Wikström och Wikström, "Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools", 2005.

⁷⁷ Vi har dock inte gjort en mer detaljerad analys uppdelad på specifika högskoleutbildningar eller gymnasieskolor.

⁷⁸ SOU 2025:18.

⁷⁹ Analysen visar att det inte finns någon statistisk signifikant skillnad i studieprestation mellan betygsgruppen och den grupp som antagits via lokalt beslutade urvalsgrunder.

Folkhögskolegruppen (BF) särredovisas eftersom de sökande i denna grupp skiljer sig åt i flera avseenden mot övriga sökande i betygsurvalet.

Tabell 4 Beskrivande statistik för antagna till program uppdelat på urvalsgrupp och olika bakgrundsvariabler, genomsnitt vår- och höstterminsantagningar 2016–2022

Urvalsgrupp	Kvinnor (%)	Högutbildade föräldrar (%)	Utländsk bakgrund (%)	Ålder	Genomsnittligt gymnasiebetyg (jämförelsetal)	Antal
Betyg	62,5	29,9	29,3	22,2	16,4	106 894
Högskoleprov	43,2	28,6	16,8	23,8	13,9	64 318
Lokalt beslutade urvalsgrunder	61,9	31,5	27,6	25,9	14,7	3 719
Folkhögskola	67,6	29,7	44,9	28,1	8,6*	1 870
Total	55,5	29,4	24,9	23,0	15,4	176 801

Anm.: Lokalt beslutade urvalsgrunder är definierade utifrån lärosätenas kategorisering av urvalsgruppskoder för samtliga 14 studerade utbildningsområden. Utländsk bakgrund är definierad som att individen är utrikes född eller född i Sverige men har två utrikes födda föräldrar. Högutbildade föräldrar är definierad som att individens mor och far båda har en eftergymnasial utbildning som är två år eller längre. * Nästan hälften av studenterna i denna grupp saknar ett genomsnittligt gymnasiebetyg och ingår därför inte i genomsnittet. Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Kvinnor är överrepresenterade inom den svenska högskolan.⁸⁰ Våra resultat tyder på att högskoleprovet på en övergripande nivå fungerar som ett instrument för att jämföra ut könsskillnaderna. Det gäller dock inte alla utbildningsområden. Andelen antagna kvinnor i betygsgruppen är nästan 63 procent medan den endast är 43 procent i högskoleprovgruppen. Andelen kvinnor som antas via alternativt urval är också något lägre i jämförelse med betygsgruppen. Det omvända gäller dock folkhögskolegruppen där andelen kvinnor är betydligt högre än i genomsnitt på högskolan. Till exempel har IFAU pekat på att användandet av högskoleprovet som urvalsinstrument minskar den könsmässiga skillnaden i andelen som påbörjar högskolestudier. Detta förklaras främst av att de män som väljer att skriva provet har högre kognitiva förmågor än de kvinnor som gör detsamma. I den totala befolkningen finns inga könsskillnader i kognitiva förmågor, men de män som skriver provet utgör en selekterad grupp med i genomsnitt bättre förmågor som är viktiga för ett bra provresultat.⁸¹

Vidare visar resultaten att studenter som antas via sina resultat på högskoleprovet i något lägre utsträckning än betygsgruppen har högutbildade föräldrar. Det omvända gäller lokalt beslutade urvalsgrunder som tycks bidra till ökad social snedrekrytering. För denna grupp är andelen med högutbildade föräldrar högre än det totala genomsnittet. Tidigare studier ger här en splittrad bild. Vissa pekar på att det

⁸⁰ UKÄ, Universitet och högskolor – Årsrapport 2024, 2024, s. 14.
⁸¹ Graetz och Karimi, *Könsskillnader i skolbetyg och resultat på högskoleprov. Betydelsen av kognitiva egenskaper och motivation*, 2019.

alternativa urvalet bidrar till den sociala snedrekryteringen.⁸² UKÄ visar dock att lokalt beslutade urvalsgrunder kan bidra till att personer med olika social bakgrund får fler vägar in till högre utbildning.⁸³ Det är dock värt att notera att det totalt sett är mycket få studenter som antagits via lokalt beslutade urvalsgrunder till de studerade utbildningarna, så påverkan på den sociala snedrekryteringen kan endast bli marginell.

Enligt statistik från UKÄ är individer med utländsk bakgrund överrepresenterade vid svenska lärosäten. Andelen högskolenybörjare med utländsk bakgrund har ökat och dessa studenter utgör nu en större del av studentpopulationen än tidigare och är numera även en större andel än i samhället i stort.⁸⁴ Våra resultat visar att andelen med utländsk bakgrund är betydligt lägre i högskoleprovsgruppen jämfört med betygsgruppen. För de lokalt beslutade urvalsgrunderna är andelen något lägre medan den i folkhögskolegruppen är markant högre i förhållande till betygsgruppen. En tidigare studie har visat att de som är födda utomlands har en procentenhet lägre sannolikhet att skriva högskoleprovet jämfört med svenskfödda med liknande betyg.⁸⁵

Vid en jämförelse med antagna via betygsgruppen så är studenter som blir antagna via sitt högskoleprovsresultat, via alternativt urval eller via folkhögskolegruppen, tydligt äldre. Den genomsnittliga studenten i betygsgruppen är drygt 22 år, antagna via högskoleprovet nästan 24 år och antagna via alternativt urval nästan 26 år. Studenter som blivit antagna via folkhögskolegruppen är äldst, drygt 28 år i genomsnitt. De olika alternativa vägarna in på högskolan tycks alltså bidra till att äldre personer antas och skulle på så vis kunna bidra till det livslånga lärandet.

3.3.2 Sökande med ej konkurrenskraftiga betyg antas via högskoleprovsurvalet

Resultaten i tabell 4 visar att de genomsnittliga gymnasiebetygen är högst för betygsgruppen (jämförelsetal på nästan 17), något lägre för dem som antagits via lokalt beslutade urvalsgrunder (cirka 15), och ytterligare lägre för högskoleprovsgruppen (cirka 14).⁸⁶ Detta indikerar att både högskoleprovet och lokalt beslutade urvalsgrunder har förutsättningar att fungera som en andra chans för blivande studenter. Samtidigt visar våra resultat att även om högskoleprovsgruppens studieresultat i genomsnitt är något lägre än betygsgruppens så är skillnaden i studieresultat för de sista antagna studenterna inte så stor.

⁸² Se exempelvis Berggren, "Broadening recruitment to higher education through the admission system: gender and class perspectives", 2007.

⁸³ UKÄ, *Universitets och högskolors arbete med att främja och bredda rekryteringen till högre utbildning – Tematisk utvärdering, del 1*, 2022.

⁸⁴ UKÄ, "Utländsk bakgrund (%) bland högskolenybörjare 2022/23", hämtad 2025-03-17.

⁸⁵ Graetz m.fl., *Hur påverkas ungdomars utbildningsval av ett bättre resultat på högskoleprovet?*, 2020, s. 8.

⁸⁶ Vi får även liknande resultat när vi begränsar analysen till den nedre delen av fördelningen för de olika urvalsgrunderna.

Skr. 2025/26:40

Bilaga

Studenter på högskolan som blivit antagna via folkhögskolegruppen har mycket lägre genomsnittligt gymnasiebetyg än andra grupper. Detta indikerar att många i denna grupp fått ett underkänt betyg i flertalet kurser på gymnasiet. För att ha genomgått gymnasiet med godkända betyg behövs ett jämförelsetal på minst 10,0. Det är väntat att denna grupp kan sakna godkända gymnasiekurser, eftersom folkhögskolans allmänna kurser riktar sig till personer som saknar en fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning. De saknar därmed också grundläggande behörighet för högre studier.

4 Regeringens styrning av urvalssystemet

I detta kapitel redogör vi för om regeringen styr systemet för urval till högskoleutbildningar på ett effektivt sätt. Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Genomförda ändringar av urvalsbestämmelserna har utgått från flera olika motiv. Vissa ändringar som regeringen genomfört har inneburit att bestämmelserna för betygsurvalet har blivit mer komplicerade.
- Det saknas ofta fullständiga konsekvensanalyser för hur regeringens förslag på ändringar i urvalsbestämmelserna påverkar systemet i dess helhet.
- Det saknas underlag för varför betygs- och högskoleprovsurvalet har en kvotstorlek på minst en tredjedel.
- Regeringen har i viss utsträckning följt upp den förda politiken och vidtagit åtgärder. Urvalsgrundernas och platsfördelningens funktion har dock inte varit huvudsakligt fokus i regeringens uppföljning och uppdrag sedan 2021.

Bedömningsgrunder för delfråga 2

- Bestämmelser för urval har införts med en fullständig konsekvensanalys för hela systemet för urval.
- Regeringen följer upp och vidtar vid behov åtgärder med syfte att systemet för urval ska fungera i enlighet med dess intentioner.

4.1 Urvalsbestämmelserna har ändrats utifrån olika motiv och ofta utan fullständiga konsekvensanalyser

Regeringens ändringar av urvalsbestämmelserna har motiverats på olika sätt, såsom att bredda rekryteringen till högskolan, men också för att skapa incitament för elever att anstränga sig på gymnasiet. Samtidigt har det inte alltid funnits fullständiga konsekvensanalyser för hur ändringarna kan påverka olika målsättningar i systemet för urval.

4.1.1 Flera och varierande motiv för regeringens ändringar i urvalsbestämmelserna

Över tid har det funnits flera och varierande motiv för regeringens ändringar i urvalsbestämmelserna (se nedanstående faktaruta). Ändringarna har inte enbart motiverats utifrån att förbättra urvalets funktion, utan även för att till exempel åtgärda problem inom gymnasieskolan.

Översikt av ändringar i urvalsbestämmelserna sedan 1997

1997: Nationella regler för urval till högskoleutbildningar

Inför antagningen höstterminen 1997 infördes gemensamma nationella regler för urval: minst en tredjedel av platserna ska fördelas på grundval av betyg och minst en tredjedel på grundval av resultatet på högskoleprovet. Bakgrunden till ändringen var att 1993 års högskolereform hade decentraliserat beslut om urvalsregler till lärosätena, vilket hade lett till att olika urvalsregler formulerats för relativt lika utbildningar inom högskolan. Regeringen ville skapa ett tydligt, överblickbart och rättssäkert tillträdessystem.

Enligt regeringen var det viktigt att gymnasielever betraktade gymnasiet som centralt för högskolestudier. Betyg verkade dessutom ha högst prognosförmåga. Högskoleprovet sågs som lämpligt urvalsinstrument för dem som senare utvecklat sin studieförmåga, alternativt för dem med annan bakgrund än gymnasieskolan.⁸⁷

2003: Alternativa urval för högst tio procent av platserna

Inför höstterminen 2003 infördes en möjlighet för lärosätena att använda sig av alternativa urval för *högst* tio procent av platserna. Regeringens motiv till ändringen var de stora skillnaderna som iaktagits i andelen högskolestudenter utifrån deras sociala bakgrund. Beslutet var en av flera åtgärder för att nå regeringens målsättning om en breddad rekrytering till högskolan.⁸⁸

2008: En tredje urvalsgrund införs och resultat från högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet tas bort

Inför antagningen till höstterminen 2008 infördes en tredje urvalsgrund: av högskolan bestämda urvalsgrunder. *Högst* en tredjedel av platserna får sedan dess fördelas utifrån denna urvalsgrund. Regeringen ville ge lärosätena större frihet att själva besluta över vilka urvalsgrunder som tillämpas till deras utbildningar. Syftet med detta var att lärosätena skulle kunna attrahera sökande med specifika kunskaper och erfarenheter, samt anpassa urvalsgrunderna till olika utbildningar.⁸⁹

Urvalsgruppen för sökande med resultat från högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet (HA-gruppen) togs också bort. Dessförinnan tilldelades hälften av platserna inom högskoleprovsvalet på grundval av poäng på högskoleprovet i kombination med poäng för arbetslivserfarenhet. Ändringen syftade till att öka direktövergången till högskolan och att anta studenter som genomgår högskoleutbildning inom föreskriven tid.⁹⁰

⁸⁷ Prop. 1995/96:184.

⁸⁸ Prop. 2001/02:15.

⁸⁹ Prop. 2006/07:107. Redan 2005 beslutades att inslagen av alternativa urval skulle föras samman till en enda urvalsgrund, med syfte att göra reglerna enklare. Ursprungligen skulle *högst en femtedel* av utbildningsplatserna kunna fördelas utifrån den nya urvalsgrunden. Regeringens motiv för en större kvot än den tidigare var att lärosätena skulle kunna ta tillvara särskilt betydelsefulla meriter och erfarenheter för utbildningen (se prop. 2004/05:162). Innan de nya bestämmelserna började gälla utvidgade nästkommande regering kvoten till *högst en tredjedel*.

⁹⁰ Prop. 2006/07:107.

2010: Meritpoäng och urvalsgruppen för sökande med kompletterade gymnasiebetyg (BII) införs

Vid antagningen till höstterminen 2010 kunde för första gången minst godkänt betyg i vissa meritkurser ge meritpoäng i betygsurvalet. Meritpoängen syftade till att stimulera fler gymnasieelever att läsa fördjupande kurser inom några utpekade ämnen av relevans för högskolestudier.⁹¹

Inför höstterminen 2010 infördes även en separat urvalsgrupp för sökande med gymnasiebetyg som kompletterats i efterhand (BII). Regeringen ansåg att sökande som kompletterat sina betyg inom den kommunala vuxenutbildningen inte skulle kunna gå före dem som sökt på sina betyg direkt efter gymnasieskolan.⁹²

Bestämmelserna som infördes 2010 har sedan dess justerats och kompletterats vid ett flertal tillfällen. Det har funnits fler urvalsgrupper inom betygsurvalet utöver BI, BII och BF, men som har tagits bort.

2022: Lärosätenas möjlighet att ansöka om tillstånd om en annan platsfördelning förtydligas

Inför höstterminen 2022 la regeringen till ett exempel på när det kan finnas särskilda skäl för en annan platsfördelning vid en utbildning i högskoleförordningen. Regeringen ansåg att ett sådant skäl kan vara när "högskoleprovet bedöms ha en låg prognostiserande förmåga och det råder låg konkurrens i högskoleprovsurvalet".⁹³

Utifrån vår granskning så kan merparten av regeringens motiv för genomförda ändringar i urvalsbestämmelserna sammanfattas på följande sätt:⁹⁴

- Systemet för tillträde till högskolan ska vara tydligt, överblickbart och rättssäkert.
- Betygsurvalet ska skapa incitament för gymnasieelever att anstränga sig i gymnasieskolan.
- Det ska finnas en andra chans och fler vägar in till högskolan utöver betygen.
- Meriter och erfarenheter som är särskilt betydelsefulla för att genomföra utbildningen ska kunna tas tillvara.
- Den sociala snedrekryteringen till högskolan ska minska.

Förmågan att förutsäga de sökandes studieframgång vid sökt utbildning (så kallad prognosförmåga) förekommer inte lika ofta som ett motiv för ändringar av urvalsbestämmelserna. 2018 ansåg dock regeringen att det vid vissa utbildningar kan finnas skäl att fördela en mindre andel platser utifrån högskoleprovet. Det gäller

⁹¹ Prop. 2006/07:107.

⁹² SOU 2017:20, s. 135–136.

⁹³ 7 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100); Prop. 2017/18:204, s. 38.

⁹⁴ Se Riksrevisionens analys-pm av regeringens beslut.

utbildningar där högskoleprovet bedöms ha en låg prognostiserande förmåga och konkurrensen är låg i högskoleprovssurvalet.⁹⁵ Regeringens ställningstagande innebar ingen konkret förändring. Lärosätena behöver fortsatt ansöka om tillstånd från UHR för att få fördela färre än en tredjedel av platserna utifrån högskoleprovet.

En övergripande målsättning som regeringen återkommande hänvisar till är att öka tydligheten, överblickbarheten och rättssäkerheten för tillträdessystemet. Samtidigt har genomförda ändringar flera gånger komplicerat systemet genom fler regler och undantag. Ett exempel är införandet av meritpoäng i betygssurvalet, som har minskat tydligheten och överskådligheten i urvalsförfarandet för de sökande.⁹⁶ När det gäller meritpoängen framgår vidare att regeringen betraktar urvalsbestämmelserna som ett verktyg för att även åtgärda problem i gymnasieskolan. Ett argument för ändringen var att allt färre gymnasieelever studerade fördjupande kurser i moderna språk och matematik, sedan programgymnasiet infördes i början av 1990-talet.⁹⁷

4.1.2 Det saknas ofta fullständiga konsekvensanalyser för hur ändringsförslag påverkar hela urvalssystemet

Vår genomgång av regeringens beslutsunderlag visar att det ofta saknas konsekvensanalyser av hur regeringens förslag förväntas påverka hela systemet för urval.⁹⁸ Det faktum att regeringen har haft flera olika målsättningar med systemet för urval förstärker vikten av sådana konsekvensanalyser. Ett beslut vid en tidpunkt kan bidra till högre måluppfyllelse i ett avseende, men på bekostnad av försämrad måluppfyllelse utifrån ett annat. Beslutsunderlaget bör därför innehålla en bedömning av de konsekvenser ändringen förväntas ha på hela systemet, för att möjliggöra välvägd beslut. En sådan konsekvensanalys saknas till exempel i underlaget till regeringens förslag om att lärosätena ska kunna använda lokalt beslutade urvalsgrunder till en tredjedel av platserna. I underlaget finns bland annat ingen analys av hur en ökad möjlighet att använda sig av olika urvalsgrunder till liknande utbildningar påverkar systemets överskådlighet för sökande. Det saknas också en bedömning av hur förslaget förväntas påverka att de med bäst förutsättningar att klara utbildningen antas i urvalet.⁹⁹

Det saknas också underlag för dagens miniminivåer för betygs- och högskoleprovssurvalet. Det är en konsekvens av att regeringen har beslutat om en annan platsfördelning än den som föreslagits i regeringens underlag, utan att närmare motivera storleken på kvoterna. Det saknas en bakomliggande analys av

⁹⁵ Prop. 2017/18:204.

⁹⁶ Jämför SOU 2017:20. Dessutom har meritpoängssystemet inneburit ytterliga specialbestämmelser för att kompensera för vissa sökandegrupper. Det finns specifika regler om meritpoängskompensation för sökande med äldre gymnasiebetyg och utländska sökande.

⁹⁷ Prop. 2006/07:107.

⁹⁸ Se Riksdagens utskott för utbildningspolitiska frågor (UUP) och Riksdagens utskott för utbildningspolitiska frågor (UUP) analys-pm av regeringens beslut. Vi har efterfrågat och analyserat regeringens beslutsunderlag för de ändringar i urvalsbestämmelserna som beskrivs i faktarutan under avsnitt 4.1.1. Underlaget består i huvudsak av propositioner, statens offentliga utredningar, remissammanställningar och publicerade promemorior från Utbildningsdepartementet.

⁹⁹ Se prop. 2006/07:107; Utbildningsdepartementet, *Förslag till ändrade regler för tillträde till högre utbildning*, 2007.

varför storleken på de två urvalsgrunderna ska vara minst en tredjedel, och varför miniminivåerna ska vara lika stora. I underlaget finns till exempel inte någon analys av hur genomströmningen påverkas om fler platser fördelas via högskoleprovsurvalet än betygsurvalet till en utbildning. Det saknas också konsekvensanalyser för hur storleken på urvalsgrunderna påverkar sammansättningen av studenterna. Sådana analyser skulle exempelvis vara intressanta för att veta konsekvenserna för den sociala snedrekryteringen och jämställdheten vid högskolan.¹⁰⁰

4.2 Regeringen har i viss utsträckning följt upp den förda politiken och vidtagit åtgärder

Senaste gången regeringen inhämtade information om hela systemet för urval var i samband med 2017 års tillträdesutredning.¹⁰¹ Därefter har regeringen inhämtat information och vidtagit åtgärder för delar av systemet. Fokus har legat på lokalt beslutade urvalsgrunder och högskoleprovet. När det gäller högskoleprovet har de flesta uppdragen handlat om provets genomförande. Frågan om högskoleprovets prognosförmåga och funktion som urvalsinstrument har inte varit lika prioriterad.

4.2.1 Regeringen får information om antalet sökande och antagna men inte om hur pass väl urvalsbestämmelserna fungerar

Fram till 2020 gav regeringen UHR i återrapporteringskrav att redovisa indikatorer för att belysa effektiviteten i arbetet med att bland annat biträda lärosätena vid antagningen. Fram till 2021 hade UHR även i uppdrag att redovisa och kommentera statistisk över samtliga sökande för specificerade antagningsomgångar. Dit hörde även att genomföra en analys om utfallet av den genomförda antagningsomgången. Under senare år har regeringen inte gett UHR några liknande uppdrag. Med anledning av införandet av ämnesbetygen (Gy25) har UHR däremot haft i uppdrag att förbereda nödvändiga anpassningar i antagningssystemet för högskoleutbildning.¹⁰²

UHR utvärderar inte urvalsbestämmelserna, och därför inte heller urvalsgrundernas och platsfördelningens effektivitet. UHR anser inte heller att det är deras uppgift. Däremot publicerar UHR fortfarande rapporter med statistik och trender i samband med antagningsomgångarna för höst- och vårterminen, trots att det inte längre finns ett uppdrag från regeringen. UHR genomför även en del andra analyser av antagningen till högskoleutbildningar som inte är direkta regeringsuppdrag.¹⁰³

¹⁰⁰ Se SOU 1995:71; Prop. 1995/96:184. Senaste gången regeringen beslutade att storleken på betygs- och högskoleprovsurvalet ska vara minst en tredjedel vardera var 2018. Även denna gång saknas konsekvensanalyser av det här slaget (se prop. 2017/18:204).

¹⁰¹ Dir. 2016:24; SOU 2017:20.

¹⁰² Regeringsbeslut U2017/04136/UH, U2017/04229/UH, U2017/05023/BS (delvis) m.fl.; Regeringsbeslut U2018/01601/UH, U2018/04034/UH, U2018/04486/UH m.fl.; Regeringsbeslut U2019/00279/UH, U2019/02383/UH, U2019/03855/UH m.fl.; Regeringsbeslut U2020/05342, U2020/06608 (delvis), U2020/06630; Regeringsbeslut U2019/04447 (delvis), U2021/03585, U2021/04055 m.fl.; Regeringsbeslut U2022/04004 (delvis), U2022/04011; Regeringsbeslut U2023/02347, U2023/02769, U2023/03645 (delvis) m.fl.

¹⁰³ Intervju med UHR 8.

4.2.2 Senaste gången regeringen följde upp tillämpningen av lokalt beslutade urvalsgrunder var 2019

Senaste gången regeringen vidtog ytterligare åtgärder för att öka användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder till nybörjarutbildningar var 2019.¹⁰⁴ 2017 års tillträdesutredning bedömde det som angeläget att lokalt beslutade urvalsgrunder används i högre utsträckning. Regeringen gjorde samma bedömning i efterföljande proposition.¹⁰⁵

Regeringen har därefter inhämtat information om lokalt beslutade urvalsgrunder. 2019 fick UKÄ och UHR i uppdrag att tillsammans kartlägga och analysera hur lärosätena använder lokalt beslutade urvalsgrunder vid antagningen. Rapporten visade att lärosätena använder lokalt beslutade urvalsgrunder i begränsad omfattning.¹⁰⁶ Under 2018 och 2019 hade UHR även i uppdrag att främja lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder samt att stödja dem i utvecklingen av sådana. Uppdraget mynnade ut i ett arbete med att sprida goda exempel av lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder.¹⁰⁷ UHR arbetar dock inte längre aktivt med denna fråga. Avslutningsvis har regeringen inte gett lärosätena i uppdrag att redovisa hur de använder lokalt beslutade urvalsgrunder. Senaste gången de fick ett sådant uppdrag var 2009.¹⁰⁸

4.2.3 Uppföljning och vidtagna åtgärder avseende högskoleprovet har främst handlat om provets genomförande

Regeringen har mer frekvent lämnat uppdrag om högskoleprovet till både UHR och lärosätena. Uppdragen har framför allt handlat om genomförandet av provet, och i mindre utsträckning om hur pass väl högskoleprovet fungerar som urvalsinstrument.

Under de senaste åren har fusk på högskoleprovet och genomförandet av provet under covid 19-pandemin präglat regeringens uppföljning och åtgärder. Regeringen har tillsatt tre statliga utredningar med anledning av dessa frågor. De två första har sin bakgrund i det avancerade fusk som uppdagades på högskoleprovet under andra halvan av 2010-talet, där skrivande genom otillåtna medel hade lyckats få höga högskoleprovsresultat.¹⁰⁹ Utredningarna resulterade i ett lagförslag om kontroller vid högskoleprovet som regeringen gick vidare med. 2022 beslutade riksdagen om att införa en lag om in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitering vid högskoleprovet.¹¹⁰ Regeringen har också tillsatt en statlig utredning om en permanent organisation för provets genomförande, vilket resulterade i att ansvaret flyttades över till UHR.¹¹¹

¹⁰⁴ Se Utbildningsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor, inkomna 2024-10-18.

¹⁰⁵ SOU 2017:20, s. 266; Prop. 2017/18:204, s. 25.

¹⁰⁶ Brundell och Sundin, *Kartläggning och analys av lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2021.

¹⁰⁷ Regeringsbeslut U2017/04136/UH, U2017/04229/UH, U2017/05023/BS (delvis) m.fl.; Regeringsbeslut U2018/01601/UH, U2018/04034/UH, U2018/04486/UH m.fl.; UHR, *Årsredovisning 2019, 2020*, s. 31.

¹⁰⁸ Regeringsbeslut U2008/8481/SAM (delvis)/UH m.fl., bilaga 1.

¹⁰⁹ SOU 2019:37; SOU 2019:50.

¹¹⁰ Prop. 2021/22:155, bet. 2021/22:UbU26, rskr. 2021/22:412.

¹¹¹ SOU 2021:72; 7 kap. 20 § högskoleförordningen (1993:100).

Därutöver har regeringen vid ett flertal tillfällen gett UHR i uppdrag att följa upp och analysera kostnader och intäkter för högskoleprovets genomförande.¹¹² UHR har i sitt budgetunderlag flera gånger påpekat att högskoleprovet går med ett kraftigt ekonomiskt underskott, och har därför åskat ytterligare medel.¹¹³ Regeringen har också höjt anmälningsavgiften för att få skriva provet från 450 till 550 kronor.¹¹⁴ I granskningen framkommer att ersättningen för högskoleprovet fortfarande inte fullt ut täcker UHR:s eller de provanordnande lärosätenas kostnader.¹¹⁵ Det finns inget krav om full kostnadstäckning för genomförandet av högskoleprovet. Finansieringen av högskoleprovet är alltså en fråga som återkommande förts fram i granskningens intervjuer och möten med representanter för lärosätena.

Att digitalisera högskoleprovet är annan fråga som UHR har uppmärksammat regeringen på i deras budgetunderlag. UHR har också utrett frågan på eget initiativ.¹¹⁶ Våra enkätsvar visar att 90 procent av de provanordnande lärosätena tycker att ett digitaliserat prov skulle vara positivt eller mycket positivt.¹¹⁷ I dagsläget är detta dock inte en prioriterad fråga för vare sig regeringen eller UHR.

2017 års tillträdesutredning föreslog att andelen platser som fördelas utifrån resultat på högskoleprovet skulle sänkas till 15 procent. Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget.¹¹⁸ Högskoleprovets funktion som urvalsinstrument har sedan dess inte varit föremål för uppdrag eller utredning, förutom ett undantag. 2018 gav regeringen UHR i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med viktade högskoleprovresultat. Syftet var att förbättra högskoleprovets prognosförmåga för olika utbildningar.¹¹⁹ Resultaten från pilotverksamheten redovisades i december 2023. UHR bedömde att viktade högskoleprovresultat inte bidrar till en ökad genomströmning.¹²⁰ Regeringen har inte genomfört några vidare åtgärder med anledning av pilotverksamheten.

Regeringen har också förtydligat vad ett särskilt skäl kan vara för att ett lärosäte ska medges att göra en annan platsfördelning, men det har inte fått något märkbart genomslag. Utifrån vår genomgång av UHR:s beslut om tillstånd går det inte att se någon större skillnad före och efter att den nya formuleringen i förordningen trädde i kraft. Fram till och med mars 2025 hade inget lärosäte uppgett att högskoleprovet

¹¹² Regeringsbeslut U2016/05494/135(delvis), U2016/05632/UH; Regeringsbeslut U2018/01601/UH, U2018/04034/UH, U2018/04486/UH m.fl.; Regeringsbeslut U2020/05342, U2020/06608 (delvis), U2020/06630. Även provanordnande lärosäten har redovisat intäkter och kostnader för provgenomförandet i sina årsredovisningar.

¹¹³ UHR, *Budgetunderlag för Universitets- och högskolerådet 2021–2023*, 2020.

¹¹⁴ Se 7 kap. 21 § högskoleförordningen och dess tidigare lydelse.

¹¹⁵ Svar på fråga 40 Riksrevisionens lärosätessenkät; Intervju med UHR 3.

¹¹⁶ UHR, *Budgetunderlag för Universitets- och högskolerådet 2022–2024*, 2021.

¹¹⁷ Svar på fråga 41 Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹¹⁸ SOU 2017:20; Prop. 2017/18:204, s. 26.

¹¹⁹ Regeringsbeslut U2017/04136/UH, U2017/04229/UH, U2017/05023/BS (delvis) m.fl.; Förordning (2018:1511) om försöksverksamhet med viktat högskoleprovresultat vid urval.

¹²⁰ UHR, *Redovisning av uppdraget om viktade högskoleprov i en pilotverksamhet*, 2023. UHR undersökte dock inte om viktade högskoleprovresultat påverkade studenternas studieprestation. När vi statistiskt undersöker sambandet mellan viktade högskoleprovresultat och studieprestation i pilotverksamheten får vi inga resultat som tyder på en ökad genomströmning.

har sämre prognosförmåga som motiv till varför man vill ta in färre sökande via högskoleprovsurvalet.¹²¹ Regeringen uppger att de inte har följt upp förordningsändringen eller hur många lärosäten som använt sig av det förtydligade skälet för en annan platsfördelning.¹²²

¹²¹ Se Riksrevisionens analys-pm av UHR:s beslutade tillstånd om annan platsfördelning och alternativt urval januari 2021–mars 2025.

¹²² Utbildningsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor, inkomna 2024-10-18.

5 Lärosätenas arbete med urval till sina högskoleutbildningar

I detta kapitel redogör vi för om lärosätena arbetar med urval till sina högskoleutbildningar på ett effektivt sätt. Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Lärosätena arbetar i begränsad utsträckning med att bedöma och utforma urval till sina utbildningar så att sökande med bäst förutsättningar att klara utbildningen så långt som möjligt antas.
- Flera lärosäten ser inte urvalssystemet som ett verktyg för att hantera frågor om jämställdhet eller social snedrekrytering vid högskolan, även om det finns varierande uppfattningar. I arbetet med lokalt beslutade urvalsgrunder är det vanligare att frågan om en andra chans eller att möjliggöra fler vägar in till högskolan beaktas.
- Lärosätena följer inte regelbundet upp sina urvalsmodeller vilket innebär att det saknas information om hur ändamålsenliga deras modeller för urval är. Det saknas övergripande kunskap på lärosätena om hur det går för studenterna beroende på via vilken urvalsgrund de antagits.

Bedömningsgrunder för delfråga 3

- Lärosätena bedömer och utformar urval till sina utbildningar¹²³ så att sökande med bäst förutsättningar att klara utbildningen så långt som möjligt antas. I lärosätenas arbete med att utforma lokala urval bör även frågor om att skapa fler vägar in på högskolan, främja jämställdhet och motverka social snedrekrytering beaktas.
- Lärosätena följer upp urvalet för att se till att det fungerar ändamålsenligt.

5.1 Lärosätena arbetar i begränsad utsträckning med att bedöma och utforma urvalet till sina utbildningar

Granskningen visar att det inte finns någon större variation av urvalsmodeller till nybörjarutbildningar, vare sig inom eller mellan lärosätena. Lärosätena arbetar i regel inte aktivt med att se över vilka urvalsgrunder och vilken platsfördelning som ska användas till enskilda nybörjarutbildningar. Flera lärosäten har istället en eller flera styrande urvalsmodeller för sina utbildningar. Urvalsmodellerna beslutas ofta centralt på lärosätena, vilket innebär att fakulteternas och institutionernas inflytande över hur platserna fördelas till utbildningarna är begränsat. Modellerna ändras dessutom sällan.

¹²³ Exempelvis genom att justera platsfördelningen, använda lokalt beslutade urvalsgrunder samt ansöka om tillstånd att använda annan platsfördelning och alternativt urval.

5.1.1 Trots utrymme för lokala anpassningar finns ingen större variation av urvalsmodeller till nybörjarutbildningar

Granskningen visar att det är några urvalsmodeller som återkommer på de flesta lärosätena. Variationen av modeller är alltså låg. Det indikerar att lärosätena i begränsad utsträckning använder sig av den flexibilitet och möjlighet till lokala anpassningar som högskoleförordningen medger. Vid antagningen till höstterminen 2023 var det vanligast att använda följande urvalsmodell på lärosätena:

- två tredjedelar av platserna fördelas utifrån betyg
- en tredjedel av platserna fördelas utifrån resultatet på högskoleprovet.

I vår enkät uppger ungefär hälften av lärosätena att detta var den vanligaste urvalsmodellen till deras nybörjarutbildningar, alltså både till program och till fristående kurser. Det finns några andra modeller som också är vanliga. Nästan en femtedel av lärosätena uppger att deras vanligaste urvalsmodell inför höstterminen 2023 var att fördela en tredjedel av platserna på grundval av betyg, en tredjedel på grundval av resultatet på högskoleprovet och en tredjedel på grundval av lokalt beslutade urvalsgrunder.¹²⁴ Att fördela 60 procent av platserna utifrån betyg och 40 procent utifrån högskoleprovsresultat var vanligast på fyra lärosäten, men två av dem fördelade platserna utifrån en annan modell på fristående kurser. Bland de konstnärliga lärosätena var det vanligast att fördela samtliga platser utifrån lokalt beslutade urvalsgrunder.¹²⁵

Det är mindre vanligt att fördela fler än 40 procent av platserna till en utbildning utifrån resultat på högskoleprovet. Detta trots att regelverket möjliggör för lärosätena att fördela upp till två tredjedelar av platserna utifrån högskoleprovsresultat.

5.1.2 Lärosätena har ofta en styrande regel om vilka urvalsgrunder och vilken platsfördelning som ska tillämpas

Granskningen visar att flera lärosäten styr mot att samma urvalsgrunder och platsfördelning ska tillämpas vid urval till nybörjarutbildningar, utan några närmare anpassningar. Lärosätena gör alltså inte någon bedömning av vilken modell som är mest lämpad för en utbildning, så att de med bäst förutsättningar att klara studierna antas vid urval. Flera lärosäten har istället en utpekad huvudregel i sin antagningsordning för vilka urvalsgrunder och vilken platsfördelning som ska användas till nybörjarutbildningar. Det är också vanligt att ha två huvudregler: en för program och en för fristående kurser.¹²⁶

¹²⁴ De lärosäten som uppgett att deras vanligaste urvalsmodell var att fördela en tredjedel av platserna utifrån lokalt beslutade urvalsgrunder använder olika urvalsmodeller för program och fristående kurser. Detta framgår i deras antagningsordningar. Höstterminen 2023 anordnade i alla fall två av lärosätena fler fristående kurser än program, vilket också innebar att den modell som används till kurser blev vanligast (se fritextsvar på fråga 16 Riksrevisionens lärosätessenkät).

¹²⁵ Svar på fråga 9 Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹²⁶ Se Riksrevisionens analys-pm av lärosätenas antagningsordningar.

Arbetet med att ta fram och utforma urvalsmodellerna sker framför allt centralt på lärosätena. Ansvariga för utbildningarna är ofta styrda av antagningsordningen och har sällan utrymme att fritt ta fram lämplig urvalsmodell. Det utrymme som ges handlar ofta om en möjlighet att använda lokalt beslutade urvalsgrunder eller att välja mellan några fastställda modeller. I våra intervjuer med tre lärosäten framgår att det finns en tydlig central styrning av vilken urvalsmodell som ska användas för nybörjarutbildningar. På två av lärosätena är beslutet om urvalsmodeller helt centraliserat, och vid det tredje behövs ett rektorsbeslut om en utbildning ska frångå huvudregeln.¹²⁷ Det finns också ett antal lärosäten där fakulteterna och institutionerna generellt har större handlingsutrymme gällande urvalsmodellerna, vilket också framgår i deras antagningsordning.¹²⁸

Samtidigt framstår inte den centrala styrningen av urvalsmodellerna som ett problem i våra intervjuer. Ingen av de representanter för nybörjarprogram som vi har träffat har varit missnöjd med möjligheten att själva välja vilka urvalsgrunder och vilken platsfördelning som ska tillämpas. Flera beskriver att man inte fokuserar på den här typen av frågor.¹²⁹

Granskningen visar att lärosätena sällan ändrar eller justerar urvalsmodellerna till sina utbildningar, utan samma modell används från år till år.¹³⁰ Att urvalsmodellen till en utbildning i huvudsak förblir densamma kan vara positivt för både lärosätena och de sökande. Det är däremot problematiskt om lärosätena inte justerar sina modeller vid behov. I vår enkät har vi frågat lärosätena vad som kan föranleda ändringar av urvalsgrunderna och platsfördelningen till en utbildning.¹³¹ Även om det är ovanligt framkommer en del exempel på vad som kan vara skäl att ändra urvalsmodellen till en utbildning. En anledning kan vara att ansvariga vill öka genomströmningen eller påverka studentsammansättningen. Observerade problem med urvalsgrupperna, som att det är få sökande i högskoleprovsurvalet, kan också vara ett skäl. Utifrån lärosätenas svar verkar det däremot inte vara särskilt vanligt att en ändring föregås av en uppföljning eller utvärdering.

5.2 Lärosätena vet inte om urvalsmodellerna innebär att de med bäst förutsättningar antas till utbildningarna

Granskningen visar att lärosätena överlag inte regelbundet följer upp eller utvärderar sina urvalsmodeller. Avsaknaden av en sådan uppföljning innebär att lärosätena inte vet hur pass väl deras tillämpade modeller fungerar vid urval. Det innebär också att det saknas övergripande kunskap om huruvida lärosätenas urval medför att de med bäst förutsättningar att klara utbildningen antas till deras nybörjarutbildningar.

¹²⁷ Svar på fråga 5 Riksrevisionens lärosätessenkät; Intervjuer med lärosäte 1A, lärosäte 2D, lärosäte 3E och 3F.

¹²⁸ Riksrevisionens analys-pm av lärosätenas antagningsordningar; Svar på fråga 5 Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹²⁹ Intervjuer med program på de tre lärosätena.

¹³⁰ Svar på fråga 12 Riksrevisionens lärosätessenkät; Intervjuer med lärosäte 1A och 1F, lärosäte 2B och 2D, lärosäte 3E och 3F.

¹³¹ Svar på fråga 14 Riksrevisionens lärosätessenkät.

I vår lärosätessenkät svarar ungefär hälften av lärosätena att de inte följer upp hur studenter från olika urvalsgrunder klarar sina studier. De svarande lärosätena har i fritextsvar uppgett olika förklaringar till varför man inte genomför en sådan uppföljning. Några uppger att de inte har sett något behov av en sådan uppföljning, exempelvis för att genomströmning inte har framstått som ett problem på utbildningarna. Några andra uppger att det handlar om att man har begränsat med resurser på lärosätet. Enligt några lärosäten är det arbetsamt att följa studenternas studieprestation uppdelat på urvalsgrupp, eftersom uppgifter om vilken urvalsgrupp studenterna antagits via saknas i lärosätens studieadministrativa system Ladok.¹³²

Ungefär hälften av lärosäten har ändå vid något tillfälle följt upp studenternas studieprestation vid en utbildning uppdelat på urvalsgrupp. Fritextsvaren visar att det ofta handlar om enskilda uppföljningar på institutionsnivå. Utbildningarna kan ha följts upp eftersom genomströmningen har varit låg, eller för att programansvariga har velat inhämta information om breddad rekrytering. Ett antal lärosäten beskriver även en mer regelbunden uppföljning för en avgränsad del av lärosätets utbildningar. Däremot uppger inget lärosäte att detta görs för samtliga nybörjarutbildningar, eller att det genomförs någon samlad utvärdering centralt på lärosätet.¹³³

Våra intervjuer med både den centrala förvaltningen och olika program vid lärosätena bekräftar att det saknas en systematisk uppföljning av urvalsmodellerna och studenternas prestation uppdelat på urvalsgrupp.¹³⁴ Däremot verkar det finnas större incitament för lärosätet att följa upp urvalet om en utbildning använder sig av lokalt beslutade urvalsgrunder. Ett av de intervjuade lärosätena har exempelvis tagit fram universitetsgemensamma riktlinjer för bland annat kvalitetssäkring av lokalt beslutade urvalsgrunder.¹³⁵

5.3 Alternativa urval är ofta resurskrävande men ses som ett verktyg för att anta sökande med bäst förutsättningar

Granskningen visar att lärosätena anser att lokalt beslutade urvalsgrunder kan användas för att anta sökande som har en fallenhet eller tidigare erfarenheter av särskild relevans för utbildningen. Extrakostnader är dock ett hinder för lärosätena att använda sig av den här typen av urvalsgrunder.

5.3.1 Lokalt beslutade urvalsgrunder innebär ofta en merkostnad och används i begränsad utsträckning på de flesta lärosätena

Alla lärosäten förutom fyra tillämpar lokalt beslutade urvalsgrunder vid urval till nybörjarutbildningar, men de används i begränsad utsträckning på de flesta lärosätena. Framför allt är det mindre vanligt att tillämpa lokalt beslutade

¹³² Svar på fråga 15 Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹³³ Svar på fråga 15 Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹³⁴ Intervjuer med lärosäte 1A och 1F, lärosäte 2B och 2D, lärosäte 3F.

¹³⁵ Intervju med lärosäte 2B.

urvalsgrunder till nybörjarprogram. Däremot är det flera lärosäten som tillämpar tidigare akademiska poäng som en lokalt beslutad urvalsgrund till nybörjarkurser.¹³⁶

Lokalt beslutade urvalsgrunder kan se väldigt olika ut på lärosätena – både sett till utformning och hur själva urvalsförfarandet mer tekniskt är konstruerat. Det är inte heller ovanligt att en lokalt beslutad urvalsgrund är unik för en specifik utbildning. Enligt lärosätenas enkätsvar är det vanligt att lärosätena använder andra särskilda prov än högskoleprovet eller tidigare akademiska poäng som en lokalt beslutad urvalsgrund. Det är mindre vanligt att använda arbetslivs-/yrkeserfarenhet eller intervjuer.¹³⁷

Det är ofta resurskrävande för lärosätena att använda sig av lokalt beslutade urvalsgrunder. Det kan innebära en stor arbetsinsats, inte minst administrativt, för lärosätet att genomföra ett alternativt urval i form av till exempel ett arbetsprov. I enkäten lyfts kostnaderna också fram som en nackdel av flera lärosäten.¹³⁸ Granskningen visar även att det inte finns tillräckligt systemstöd för olika typer av alternativt urval i antagningssystemet NyA, vilket kan bidra till att processen blir mer resurskrävande. Ett alternativt urval kan samtidigt vara mer eller mindre resurskrävande. Urval utifrån akademiska poäng går exempelvis att göra i befintligt system, och medför därför ingen större administrativ extrakostnad för lärosätena så länge det inte handlar om utländska meriter.

De intervjuade lärosätena lyfter också fram kostnaden och den tid ett alternativt urval tar i anspråk som en anledning till varför lokalt beslutade urvalsgrunder inte används i större utsträckning. Det behöver också vara konkurrens till utbildningen, så att det blir tillräckligt med sökande i kvoten för det alternativa urvalet. Intervjuade program påpekar även att det krävs ett stort internt engagemang för att driva fram och genomföra alternativa urval, såsom arbetsprover eller intervjuer, till en utbildning.¹³⁹

Ytterligare en nackdel som framkommer i granskningen är att lokalt beslutade urvalsgrunder kan innebära en risk för bristande rättssäkerhet och likvärdighet i urvalet. Kriterierna som används för bedömningen och rangordningen av de sökande vid ett alternativt urval granskas inte nödvändigtvis av någon extern part. UHR gör en bedömning av tillvägagångssättet för urvalet i de fall utbildningen ansökt om tillstånd för alternativt urval. Ett sådant tillstånd behövs dock bara om utbildningen fördelar fler än en tredjedel av platserna utifrån det alternativa urvalet.

¹³⁶ Svar på fråga 9 och 20 Riksrevisionens lärosätesenkät; Riksrevisionens analys-pm av lärosätenas antagningsordningar; Riksrevisionens beräkningar (se tabell 5).

¹³⁷ Svar på fråga 21 Riksrevisionens lärosätesenkät.

¹³⁸ Fritextsvar på fråga 23 Riksrevisionens lärosätesenkät.

¹³⁹ Intervjuer med lärosäte 1F, lärosäte 2B, 2C och 2D, lärosäte 3A och 3F.

Två exempel på hur ett alternativt urval kan gå till

Urval till läkarprogrammet vid Karolinska institutet¹⁴⁰

Läkarprogrammet fördelar en tredjedel av sina platser utifrån en lokalt beslutad urvalsgrund (PIL). Det alternativa urvalet genomförs i tre steg:

1. De sökande sällas utifrån resultat på högskoleprovet. Cirka 400–500 går vidare till nästa steg.
2. De som gått vidare kallas till ett begåvnings-test. Testet används för att sortera vilka som ska kallas till intervjuerna i nästa steg, cirka 160 sökande.
3. De kvarvarande sökande kallas till två intervjuer vardera. Prestationen på de två intervjuerna poängsätts och ligger till grund för rangordningen i urvalet.

Intervjuerna administreras av en speciell kommitté på Karolinska institutet. Alla sökande som går vidare till steg 3 intervjuas två gånger av intervjuare som arbetar kliniskt inom medicin och/eller som lärare på Karolinska institutet. Under intervjuerna bedöms den sökandes förutsättningar att genomföra läkarutbildningen utifrån en bedömningsmall med förutbestämda kategorier. Den sökande får poäng för varje intervju. Kommittén har sedan ett slutmöte med intervjuarna varje termin där poängen diskuteras. Kommittén fastställer de slutgiltiga poängen som skickas till antagningen centralt på Karolinska institutet, där beslut om antagning fattas.

Urval till operaprogrammet vid Göteborgs universitet¹⁴¹

Konstnärligt kandidatprogram i opera fördelar samtliga av sina platser utifrån en lokalt beslutad urvalsgrund (antagningsprov). De sökande gör totalt tre prov på plats vid Högskolan för scen och musik i Göteborg. Proven framförs inför en jury bestående av bland andra representanter för programmet och en studentrepresentant.

Prov 1: De sökande sjunger en egen vald aria från sin repertoarlista som skickats in i förväg. Juryn bedömer och poängsätter de sökandes prestation utifrån tre kategorier. Ungefär hälften av de sökande med högst poäng går vidare till prov 2.

Prov 2: Provet inleds med ett rörelseprov i grupp, men som inte ligger till grund för bedömningen. Därefter framför de som gått vidare en sceniskt förberedd aria från repertoarlistan som bedöms av juryn. Juryn bedömer prestationen på liknande sätt som vid prov 1. Max 15 personer går vidare till prov 3.

Prov 3: De som gått vidare börjar provet med scenisk improvisation i grupp. Som sista moment framför de sökande två av juryn valda arior från repertoarlistan.

Det sista provet poängsätts på liknande sätt som tidigare prov. Efter en slutdiskussion i juryn erbjuds de med högst poäng en plats vid programmet.

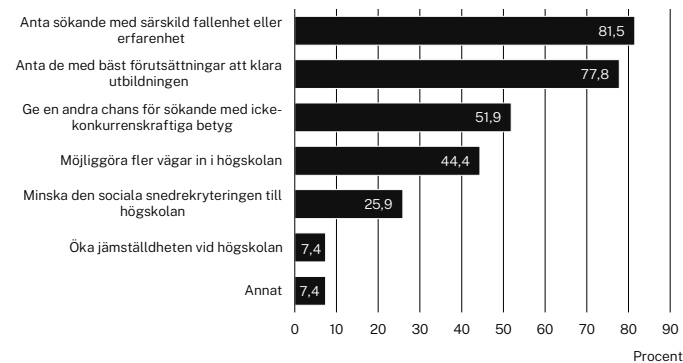
¹⁴⁰ Karolinska institutet, *Modell för alternativt urval till läkarprogrammet*, 2020; Intervju med företrädare för läkarprogrammet vid Karolinska institutet, 2024-09-20

¹⁴¹ Göteborgs universitet, "Sök till kandidat opera", hämtad 2025-03-17; Intervju med företrädare för operaprogrammet vid Göteborgs universitet, 2024-09-18.

5.3.2 De flesta lärosätena använder inte lokalt beslutade urvalsgrunder i syfte att bredda rekryteringen

I vår enkät undersöker vi utifrån vilket syfte lärosätena väljer att använda lokalt beslutade urvalsgrunder. Framför allt handlar det om att kunna anta sökande med en särskild profil eller förutsättning för utbildningen. Det är också relativt vanligt att lärosäten vill ge sökande med icke-konkurrenskraftiga betyg en andra chans och/eller möjliggöra fler vägar in i högskolan (se diagram 1).

Diagram 1 Vad vill lärosätet uppnå genom att använda sig av lokalt beslutade urvalsgrunder?



Anm.: Antal observationer 27 av 31 lärosäten.

Källa: Svar på fråga 22 Riksrevisionens lärosätesenkät (flervalsfråga).

I granskningen framkommer att lärosätena inte primärt betraktar urvalssystemet som ett verktyg för att främja jämställdhet och minska den sociala snedrekryteringen vid högskolan. Ett exempel på detta är lärosätenas svar på flervalsfrågan om vad man vill uppnå med att använda sig av lokalt beslutade urvalsgrunder (se diagram 1). Våra intervjuer på de tre lärosätena visar dock att det kan finnas olika uppfattningar om de här frågorna. Några av de program som vi har träffat har resonerat en del kring att urvalsgrunderna innebär att de får in olika typer av studenter, och att olika urvalsgrunder kan bidra till en ökad jämställdhet eller minskad social snedrekrytering vid aktuell utbildning.¹⁴²

I våra intervjuer beskriver de tre lärosätena att lokalt beslutade urvalsgrunder kan användas för att hitta sökande med en specifik profil, motivation eller personlig mognad som kan vara till fördel i utbildningen. Marknadsföring kan vara ytterligare ett motiv till att använda den här typen av urval. Ett av de intervjuade lärosätena beskriver att deras alternativa urval är högt hållet bland studenterna, eftersom det erbjuder ytterligare en väg in till ett hårt konkurrensutsatt program. I och med att

¹⁴² Intervju med lärosäte 1C och lärosäte 3A.

liknande program inte längre tillämpar något alternativt urval sätter det just detta lärosätes program "på kartan".¹⁴³

5.4 Lärosätena önskar ökad flexibilitet att själva bestämma platsfördelningen men få ansöker om tillstånd

I enkäten har vi bitt lärosätena att ta ställning till en rad påståenden om dagens urvalsbestämmelser i högskoleförordningen.¹⁴⁴ Svaren visar att en övervägande del (två tredjedelar) av lärosätena i viss mån önskar en ökad flexibilitet att själva bestämma över platsfördelningen mellan de olika urvalsgrunderna. Det finns en majoritet av lärosätena som instämmer helt eller delvis i påståendena om att ta in fler sökande via betyg eller lokalt beslutade urvalsgrunder vid konkurrens till en utbildning. En tydlig majoritet är däremot negativt inställda till påståendet om att fler sökande borde väljas ut genom resultat på högskoleprovet.¹⁴⁵

Som beskrivs i kapitel 4 kan lärosätena ansöka om tillstånd att använda en annan platsfördelning vid en utbildning än den som anges i högskoleförordningen. Lärosätena har således redan möjlighet att vid särskilda skäl frångå huvudregeln om att minst en tredjedel av platserna ska fördelas utifrån resultat på högskoleprovet. Ett sådant skäl kan vara att högskoleprovet har låg prognosförmåga och att det råder låg konkurrens i högskoleprovsvalet. Granskningen visar dock att denna möjlighet inte används i någon större utsträckning av lärosätena. Från 2013 till och med mars 2025 hade UHR tagit emot omkring 110 ansökningar om tillstånd att använda en annan platsfördelning och/eller alternativt urval. I och med att besluten är tidsbegränsade till tre år handlar flera ansökningar om att få ett förnyat tillstånd.¹⁴⁶

Vi har gått igenom UHR:s beslut om tillstånd sedan 2021. I huvudsak söker lärosätena om tillstånd för två typer av utbildningar: utbildningar med konstnärlig inriktning och utbildningar med internationella antagningsomgångar. Som motiv till ansökan lyfter lärosätena framför allt att betyg eller högskoleprovresultat inte är ändamålsenliga för att säkerställa att de bäst lämpade antas till utbildningen. Det gäller exempelvis för utbildningar med en konstnärlig inriktning. För utbildningar som är öppna för internationella sökande motiverar lärosätena sin ansökan med att det blir orättvist om en tredjedel av platserna fördelas utifrån högskoleprovet i den internationella antagningsomgången. Internationella sökande kommer sannolikt inte kunna söka inom högskoleprovsvalet och kan därför inte konkurrera på lika villkor med svenska sökande.¹⁴⁷

¹⁴³ Intervju med lärosäte 2C och 2D.

¹⁴⁴ Eftersom det kan vara svårt för lärosätena att ge ett allmängiltigt svar för samtliga utbildningar så ska svaren inte tolkas som att det finns en gemensam viljeinriktning vare sig mellan eller inom lärosätena. Detta återspeglas i enkätsvaren då flera lärosäten (ibland uppemot 30 procent) har svarat "ingen uppfattning" på ett flertal av påståendena. Däremot kan svaren ge oss en fingervisning om hur lärosätena ser på de bestämmelser som sätter ramarna för urval till deras utbildningar.

¹⁴⁵ Svar på fråga 27 Riksrrevisionens lärosätesenkät.

¹⁴⁶ Uppgifter från UHR om beslutade tillstånd om annan platsfördelning och alternativa urval. Inkomna juni 2024 och mars 2025.

¹⁴⁷ Se Riksrrevisionens analys-pm av UHR:s beslutade tillstånd om annan platsfördelning och alternativt urval januari 2021–mars 2025.

6 Universitets- och högskolerådets roll i systemet för urval till högskoleutbildningar

I detta kapitel redogör vi för om UHR arbetar ändamålsenligt för att urval till högskoleutbildningar ska fungera på ett effektivt sätt. Våra sammanfattande iakttagelser är följande:

- Det finns en välfungerande process för antagning och urval till högskoleutbildningar på UHR.
- Det finns brister i UHR:s förvaltning av NyA, särskilt gällande samarbetet med lärosätena om hur olika utvecklingsarbeten planeras och prioriteras.
- UHR följer inte upp om högskoleprovet genomförs på ett likvärdigt och rättssäkert sätt, samtidigt som det finns uppgifter om att lärosätena till viss del genomför provet på olika sätt.
- Ansvarsfördelningen mellan UHR och provanordnande lärosäten är i vissa avseende fortfarande otydlig.
- Samarbetet mellan UHR och lärosäten som anordnar högskoleprovet fungerar väl, men det saknas forum för mer löpande kontakter om provgenomförandet.

Bedömningsgrunder för delfråga 4

UHR biträder lärosätena vid urvalet till högskoleutbildningar så att det sker på ett effektivt sätt. Det innebär att UHR bör:

- nationellt samordna de olika antagningsomgångarna
- biträda lärosätena med effektiva handläggningsprocesser
- förvalta det nationella antagningssystemet NyA så att det möter lärosätenas behov.

UHR ansvarar för högskoleprovets genomförande. Det innebär att UHR bör:

- se till att högskoleprovet genomförs på ett likvärdigt och rättssäkert sätt
- följa upp genomförandet av högskoleprovet
- ha ett välfungerande samarbete med de provanordnande lärosätena i frågor om provets genomförande.

6.1 UHR:s biträdande roll vid urval fungerar i huvudsak väl

UHR ansvarar för att på uppdrag av lärosätena samordna och biträda dem vid antagningen till högskoleutbildning. UHR har också i uppdrag att tillhandahålla det nationella antagningssystemet NyA. Granskningen visar att lärosätena i huvudsak tycker att UHR:s samordning av antagningsförfarandet fungerar bra, och att UHR:s stöd och service i urvalsprocessen fungerar väl. UHR:s verksamhet avseende utvecklingen av antagningssystemet NyA kan dock förbättras.

6.1.1 Det finns en välfungerande process för antagningen till högre utbildning

Antagningen till högskolan är en omfattande verksamhet som involverar ett stort antal medarbetare på UHR och lärosätena. På UHR är arbetet uppdelat i flera delprocesser som leds av ett antal processledare som lånar in personal till arbetet. Arbetssättet gör det möjligt för UHR att använda interna och externa resurser för att genomföra en antagningsomgång. Både UHR och lärosätena uppger i intervjuer att de är nöjda med UHR:s organisation av antagningsverksamheten. Den virtuella organisationen (VO) lyfts ofta fram som ett positivt exempel.¹⁴⁸

Lärosätena anser också att UHR:s biträdande roll vid antagningen är välfungerande. Enligt enkäten tycker nästan alla lärosäten att UHR:s samordning av antagningsförfarandet på det stora hela fungerar bra. Lärosätena är också nöjda med UHR:s stöd och service i urvalsprocessen, med något enstaka undantag. Denna bild bekräftas i våra intervjuer med lärosätena. UHR tillgodoser lärosätena med tydlig information och deras föreskrifter är funktionella. På handläggarnivå finns en fungerande kommunikation mellan lärosätena och UHR om bland annat tidsplaner, ärendehantering i NyA och enskilda frågor.¹⁴⁹

Inför urvalet till en utbildning behöver samtliga behöriga sökande få sina meriter bedömda. Arbetet med att bedöma de sökandes gymnasiebetyg har koncentrerats till UHR, alternativt den virtuella organisationen, beroende på vad det handlar om för merit. Bedömningen av gymnasiebetyg kan vara en arbetsam process. Översättningen av internationella sökandes betyg från utländska gymnasieskolor innebär exempelvis ett merarbete.¹⁵⁰ I intervjuer framkommer att lärosätena ser positivt på att UHR till stor del sköter handläggningen av gymnasiebetyg. Det avlastar lärosätena, och det är bra att kunskapen om hur olika betyg ska hanteras finns samlad och kan användas gemensamt.¹⁵¹

6.1.2 Det finns utmaningar med UHR:s utvecklingsarbete i NyA

Antagningssystemet NyA utvecklades i början av 2000-talet och har förenklats antagningsprocessen avsevärt för lärosätena. UHR förvaltar och vidareutvecklar NyA på uppdrag av lärosätena som betalar en avgift för att få använda antagningssystemet.

¹⁴⁸ Intervju med UHR 6 och 7; Intervjuer med tre lärosäten.

¹⁴⁹ Svar på fråga 29, 30 och 31 Riksrevisionens lärosätelsenkät; Intervju med lärosäte 1F, lärosäte 2B och lärosäte 3F.

¹⁵⁰ Betygen ska beräknas och konverteras till en siffra motsvarande de svenska betygets jämförelsetal. UHR utfärdar föreskrifter om bland annat meritvärdering av utländska betyg. I en tillhörande bilaga finns omräkningstabeller med preliminärt meritvärde för vissa betyg från ett 40-tal länder. Se UHR:s föreskrifter om grundläggande behörighet och urval (UHRFS 2024:7).

¹⁵¹ Intervju med lärosäte 1F och lärosäte 3F. Riksrevisionen har tidigare bedömt att den centraliserade bedömningen av utländska meriter effektiviserar lärosätenas arbete. Se Riksrevisionen, *Tredjelandstudenter i högskolan – antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning*, 2024.

Nivån på avgiften beslutas av UHR:s styrelse. Under 2025 tar UHR ut en avgift om sammanlagt 92 miljoner som ska täcka förvaltning och utveckling av NyA.¹⁵²

Det finns dock problem med hur UHR förvaltar NyA. Nästan 40 procent av lärosätena uppger i vår enkät att UHR:s tillhandahållande och förvaltning av NyA inte fungerar (särskilt) bra.¹⁵³ I intervjuer och fritextsvar framgår att en del lärosäten saknar insyn i utvecklingen av NyA, och att de inte får något gehör av UHR för sina utvecklingsförslag. En del lärosäten uppfattar vidare att utvecklingen av NyA går för långsamt.¹⁵⁴ Exempelvis har UHR sedan 2018 arbetat med att utveckla en webbaserad version av NyA. Syftet är att modernisera och göra systemet mer användarvänligt, vilket också är något som efterfrågas i våra lärosätesintervjuer. Enligt UHR går det dock inte att uppge någon exakt tidsplan för när utvecklingen kommer vara klar.¹⁵⁵

I granskningen framkommer vidare exempel på situationer i antagningsprocessen som det saknas systemstöd för, och som därför behöver hanteras manuellt av lärosätena. Det saknas bland annat visst systemstöd för urval genom lokalt beslutade urvalsgrunder. Bland annat behöver utbildningar som använder antagningsprov vid urval ta fram egna lösningar för att hantera ansökningarna.¹⁵⁶ UHR uppger att de har undersökt möjligheten att hantera arbetsprover i NyA, men i nuläget saknas det en plan för att utveckla en sådan funktionalitet.¹⁵⁷

Enligt UHR finns det flera varierande önskemål på funktionaliteter i NyA från lärosätena. UHR prioriterar dock regeringsuppdrag före lärosätenas önskemål. Ändringar i regelverken kring tillträdesfrågor och ändringar i gymnasieskolan har enligt UHR tyngt utvecklingen av NyA. Just nu fokuserar UHR på att anpassa befintligt system för att kunna hantera övergången till ämnesbetyg (Gy25).¹⁵⁸ UHR lyfter att de försöker fånga upp lärosätenas intressen och hålla dem informerade om arbetet med NyA, men anser att det finns behov av en förbättrad transparens och kommunikation med lärosätena.¹⁵⁹

Vi kan också se att det har inletts ett arbete för att tydliggöra och förbättra samverkan. UHR och lärosätena har slutit en ny överenskommelse för 2025–2027, som inkluderar UHR:s ansvar att utveckla och förvalta NyA.¹⁶⁰ Parterna har enats om ett behov av att förbättra samverkan och insynen för lärosätena. Under 2025 ska de gemensamt ta fram en modell för samverkan, beredning och utvärdering av

¹⁵² Intervju med UHR 1.

¹⁵³ Svar på fråga 29 Riksrevisionens lärosätesenkät.

¹⁵⁴ Fritextsvar på fråga 31 Riksrevisionens lärosätesenkät; Intervju med lärosäte 2B och lärosäte 3E.

¹⁵⁵ UHR, *Förvaltningsplan NyA 2018, 2017*; Mejl från företrädare UHR, 2025-01-23.

¹⁵⁶ Fritextsvar på fråga 31 Riksrevisionens lärosätesenkät.

¹⁵⁷ Möte med företrädare UHR, tjänsteanteckning, 2025-02-13.

¹⁵⁸ Intervju med UHR 1; Mejl från företrädare UHR, 2025-01-23.

¹⁵⁹ Intervju med UHR 1; Möte med företrädare UHR, tjänsteanteckning, 2025-02-13.

¹⁶⁰ UHR, *Överenskommelse om Antagningstjänst*, 2024.

utvecklingsprojekt inom antagningsverksamheten. Lärosätenas roll och möjligheter till påverkan ska tydligt framgå i modellen.¹⁶¹

UHR har tidigare haft ett ackumulerat överskott inom sin avgiftsfinansierade verksamhet, där bland annat NyA ingår. Statskontoret har kritiserat UHR för att de inte har gjort av med sina medel inom bland annat den avgiftsfinansierade verksamheten. Enligt Statskontoret har ansvaret för utvecklingen av IT-system varit otydlig på UHR. Avsaknaden av en helhetssyn har gjort det svårt för UHR att se till att de gör rätt prioritering när det gäller IT-utvecklingen.¹⁶² UHR uppger till oss att de vidtagit flera åtgärder med hänsyn till Statskontorets kritik. Åtgärderna ska organisatoriskt stärka helhetsansvaret för IT-verksamheten.¹⁶³ Kopplingen mellan avgiften för verksamheten och dess resultat är också något som ska tydliggöras i den modell för samverkan som är under arbete. Det är dock för tidigt att bedöma effekterna av dessa åtgärder.

Förutsättningarna ser samtidigt annorlunda ut idag, i och med att UHR redovisade ett kraftigt underskott inom den avgiftsfinansierade verksamheten under 2024.¹⁶⁴ Som en konsekvens av detta har UHR istället ett ackumulerat underskott att hantera framöver.

6.2 UHR följer inte upp högskoleprovets genomförande trots indikationer på att provet genomförs på olika sätt

Sedan 2022 är UHR ansvarigt för högskoleprovets genomförande. Detta ansvar innefattar enligt Riksrevisionens bedömning även ett ansvar att följa upp högskoleprovet, inte minst för att möjliggöra ett likvärdigt och rättssäkert genomförande. Granskningen visar att de provanordnande lärosätena¹⁶⁵ organiserar genomförandet av högskoleprovet på olika sätt. Det finns också indikationer på bristande likvärdighet i exempelvis hur lärosätena bedömer och hanterar skrivandes rätt till anpassning av provsituationen. UHR följer dock inte upp de provanordnande lärosätenas genomförande.

Syftet med att överföra ansvaret till UHR var att underlätta styrningen av provgenomförandet. Trots att ansvarsfördelningen har förtydligats finns det fortsatt osäkerheter i fördelning av ansvar mellan UHR och lärosätena.

6.2.1 Skillnader i lärosätenas genomförande av högskoleprovet utgör en risk för bristande likvärdighet och rättssäkerhet

Mycket av det arbete som UHR gör för att säkerställa ett likvärdigt och rättssäkert genomförande av högskoleprovet ligger i arbetet med den handledning som UHR tar

¹⁶¹ Se bilaga 6 till överenskommelsen.

¹⁶² Statskontoret, *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet*, 2024, s. 23, 85–87.

¹⁶³ UHR:s svar på Riksrevisionens frågor, inkomna 2024-12-06.

¹⁶⁴ UHR, *Årsredovisning 2024*, 2025.

¹⁶⁵ UHR ansvarar för genomförandet av högskoleprovet, och lärosätena ska bistå UHR vid genomförandet.

fram för högskoleprovshandläggare.¹⁶⁶Handledningen är det huvudsakliga dokument som de provanordnande lärosätena förhåller sig till i själva genomförandet av provet. Det spelar därför en central roll i ett likvärdigt och rättssäkert genomförande. I intervjuer med provanordnande lärosäten efterfrågar intervjupersonerna tydligare information från UHR vid uppdateringar av handledningen. De anser också att uppdateringarna ibland sker alltför tätt in på provets genomförande.¹⁶⁷

I granskningen framkommer uppgifter om att en del lärosäten inte har alla de olika personalkategorier som enligt handledningen ska finnas på varje provort. Exempelvis saknar en del provanordnande lärosäten materialsamordnare, vars roll är att förhindra oötligen spridning av provhäftet.¹⁶⁸ Ett provanordnande lärosäte som har samtliga personalkategorier beskriver en frustration över att inte alla följer riktlinjerna. Lärosätet påpekar att det innebär en risk för rättssäkerheten i provgenomförandet om inte materialet hanteras korrekt av samtliga lärosäten.¹⁶⁹

En annan viktig del i ett likvärdigt och rättssäkert genomförande av provet är de webbutbildningar som UHR tagit fram för personal som arbetar under provdagen. Intervjuade lärosäten uppger i huvudsak att utbildningen fungerar bra, även om det finns vissa förbättringsförslag.¹⁷⁰ Att all personal som arbetar på provdagen numera tar del av samma utbildning kan bidra till ett mer likvärdigt genomförande av provet. Samtidigt kan vi konstatera att UHR inte följer upp eller kontrollerar om all personal har genomgått webbutbildningen. Det är lärosätena som anställer personalen och som därför anses vara ansvariga för personalens utbildning. Här verkar dock lärosätena göra olika. Ett lärosäte uppger exempelvis att all personal som arbetar under provdagen ska ha genomgått utbildningen, men att det inte ställs något krav på godkänt resultat. Andra lärosäten tar i sin tur fram egna lokalt anpassade utbildningar som ett komplement till den nationella webbutbildningen.¹⁷¹

Vidare finns det indikationer på att provanordnande lärosäten hanterar anpassningar för provdeltagare på olika sätt. Lärosätena beslutar om anpassningar av provsituationen. Det kan exempelvis handla om provdeltagare som har diabetes och måste äta eller dricka under provpassen, eller om deltagare som har en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och måste sitta i ett mindre rum. Personal på UHR har en tydlig uppfattning av att de provanordnande lärosätena hanterar anpassningar på olika sätt. Detta lyfts också i intervjuer med några av de

¹⁶⁶ Se *Handledning för högskoleprovshandläggare, våren 2024*, handling från UHR, inkommen 2024-03-11.

¹⁶⁷ Intervju med lärosäte 1B och lärosäte 3G.

¹⁶⁸ Intervju med lärosäte 3G och lärosäte 4. Materialsamordnaren ansvarar för att leverera den förslutna plastpåsen med provhäften till provledaren i respektive provlokal. Materialsamordaren ansvarar även för att ta emot, kontrollera och sortera svarsblanketterna samt att ta emot och kontrollera provhäftena från provledare efter varje genomfört provpass.

¹⁶⁹ Intervju med lärosäte 3G.

¹⁷⁰ Intervju med lärosäte 1B, lärosäte 3G och lärosäte 4.

¹⁷¹ Intervju med UHR 9, lärosäte 3G och lärosäte 4.

provanordnande lärosätena.¹⁷² Om en provdeltagares rätt till anpassning bedöms olika vid olika provanordnande lärosäten påverkar detta högskoleprovets likvärdighet. I intervjuer med lärosätena framförs att anpassningar vid provtillfället är ett område där ytterligare reglering skulle kunna leda till större likvärdighet i genomförandet.¹⁷³

Slutligen konstaterar vi att problem med kostnadstäckningen kan minska incitamenten för lärosätena att genomföra provet på ett rättssäkert och likvärdigt sätt. Inget av de provanordnande lärosätena uppger att deras kostnader täcks av den ersättning som de erhåller för att genomföra provet. En majoritet av lärosäten uppger i vår enkät att ersättningen täcker 50–74 procent av kostnaderna. Det finns dock lärosäten med både högre och lägre kostnadstäckning.¹⁷⁴ Skillnader i kostnadstäckningsnivån vid olika lärosäten kan påverka hur mycket resurser som läggs på att genomföra provet. Det kan också finnas incitament att dra ner på kostnader som påverkar likvärdigheten och rättssäkerheten i genomförandet. Att exempelvis anställa materialsamordnare innebär extrakostnader för lärosätena.

6.2.2 UHR följer inte upp hur de provanordnande lärosätena genomför högskoleprovet

När UHR numera ansvarar för högskoleprovets genomförande i sin helhet efterfrågar personal på UHR som arbetar med provet en större insyn i de provanordnande lärosätenas verksamhet. Det finns en önskan att kunna ställa högre krav på genomförandet för att på så sätt säkerställa att det är likvärdigt och rättssäkert på alla provvorter.¹⁷⁵ Ett sätt att få en större insyn kan vara genom uppföljning, men vi kan konstatera att UHR i dagsläget inte gör någon egentlig uppföljning av de provanordnande lärosätenas genomförande av högskoleprovet. Uppföljningar av lärosätenas genomförande är något som efterfrågas av personal på UHR, men som ännu inte kommit på plats. Enligt UHR är ett skäl att interna omorganisationer har tagit mycket resurser.¹⁷⁶ I våra intervju har de provanordnande lärosätena efterfrågat mer återkoppling eller styrning av provgenomförandet.¹⁷⁷

Ett område där det saknas uppföljning är de olika personalkategorierna som enligt handledningen ska finnas på varje provort. UHR har fått signaler om att alla provanordnande lärosäten inte har samtliga personalkategorier som beskrivs i handledningen. Det finns kunskap på UHR om att enskilda lärosäten exempelvis saknar rollen som materialsamordnare. I och med att lärosätena är egna myndigheter anser UHR att det åligger dem att se till att riktlinjerna följs. UHR följer upp att leveransen av provmaterialet har gått rätt till och att logistiken fungerar.¹⁷⁸

¹⁷² Intervju med UHR 9 och lärosäte 3G.

¹⁷³ Intervju med lärosäte 1B och lärosäte 3G.

¹⁷⁴ Svar på fråga 40 Riksrevisionens lärosätenenkät.

¹⁷⁵ Intervju med UHR 9.

¹⁷⁶ Intervju med UHR 9.

¹⁷⁷ Intervju med lärosäte 1B och lärosäte 3G.

¹⁷⁸ Intervju med UHR 3 och 9.

Ett ytterligare område där UHR inte gör någon systematisk uppföljning är anmärkningarna av provdeltagarnas regelöverträdelser. Efter provtillfällena ska lärosätena skicka in anmärkningar till UHR för deltagare som inte följt de regler som gäller vid provgenomförandet. Lärosätena gör en initial utredning och föreslår vilken åtgärd anmärkningen ska resultera i. UHR fattar sedan beslut om åtgärd i dessa ärenden, exempelvis om deltagarens provresultat ska justeras.¹⁷⁹ En mer systematisk uppföljning av anmärkningarna skulle kunna hjälpa UHR att bättre identifiera vanliga fel vid provgenomförandet, och vidta eventuella åtgärder.

6.2.3 Det finns fortfarande osäkerheter i ansvarsfördelningen mellan UHR och provanordnande lärosäten

Nästan alla provanordnande lärosäten tycker att ansvarsfördelningen är tydligare sedan UHR tog över ansvaret för genomförandet av högskoleprovet.¹⁸⁰ I praktiken har det dock inte skett så stora förändringar i ansvarsfördelningen sedan UHR tog över ansvaret. De provanordnande lärosätena gör fortfarande det mesta av arbetet kopplat till genomförandet.

Det finns lärosäten som anser att UHR även efter 2022 mest fortsatt som tidigare och inte velat styra mer. Exempelvis anser ett lärosäte att UHR borde ta större ansvar för utredningen av provdeltagares klagomål på hur lärosätet genomfört provet. Det vore enligt lärosätet bättre om det var UHR som gjorde utredningen, så att lärosätet inte utreder sig självt. Samma lärosäte anser att det är svårt att veta var det egna ansvaret börjar och slutar, bland annat gällande vissa anpassningar för provdeltagare under provdagen.¹⁸¹

Det finns en osäkerhet i hur långt UHR kan gå i sin styrning av provanordnande lärosäten. I våra intervjuer hänvisar UHR återkommande till att de provanordnande lärosätena är egna myndigheter som fattar egna beslut. I en intervju med UHR framgår också att det i vissa fall är otydligt vad det betyder att provanordnande lärosäte ska *bistå* UHR vid genomförandet av provet. Personal vid UHR menar att det kan finnas skäl att förändra regelverket så att det blir enklare att ställa krav på hur lärosätena ska sköta genomförandet. Ett exempel som nämns är anpassningar vid provsituationen. Här tycks det finnas en osäkerhet i vad UHR kan kräva av lärosätena och vad som är upp till lärosätena själva att bestämma. Osäkerheten gäller exempelvis om UHR har rätt att föreskriva om anpassningar. I dagsläget finns föreskrifter om anpassningar av högskoleprovet vid dyslexi och synskada, men även i dessa fall råder det oklarhet om UHR har ett sådant mandat.¹⁸² Enligt Utbildningsdepartementet bereds i dagsläget inga förändringar av UHR:s mandat kring detta i högskoleförordningen.¹⁸³

¹⁷⁹ Intervju med UHR 9; *Handledning för högskoleprovshandläggare, våren 2024*, handling från UHR, inkommen 2024-03-11.

¹⁸⁰ Svar på fråga 39 Riksrevisionens lärosätelsenkät.

¹⁸¹ Intervju med lärosäte 3G, UHR 2 och 3.

¹⁸² Intervju med UHR 2, 3 och 9.

¹⁸³ Utbildningsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor, inkomna 2025-02-03.

6.2.4 Samarbetet mellan UHR och provanordnande lärosäten fungerar väl men fler kontaktytor efterfrågas

Nästan alla provanordnande lärosäten anser att samarbetet med UHR fungerar ganska eller mycket bra vid genomförandet av högskoleprovet.¹⁸⁴ När det gäller samarbetet kring provgenomförandet mellan de olika aktörerna framkommer däremot en något mer splittrad bild i våra intervjuer. Vissa lärosäten är nöjda med hur samverkan mellan provanordnande lärosäten och UHR fungerar. Andra menar dock att det gemensamma samarbetet för att exempelvis se till att alla provanordnare arbetar på ett likvärdigt sätt skulle kunna förbättras. Kontaktytorna mellan UHR och lärosätena är inte tillräckliga och det saknas forum där frågor om provets genomförande kan lyftas. Istället skapas informella samsarbetsytor vilket, enligt handläggarna, kan vara problematiskt.¹⁸⁵

UHR anordnar en årlig konferens för handläggare av högskoleprovet på provanordnande lärosäten. I intervjuerna lyfts denna återkommande som ett bra och viktigt tillfälle att diskutera frågor om exempelvis ett likvärdigt provgenomförande på olika provorter.¹⁸⁶ Det har tidigare funnits fler forum för erfarenhetsutbyte om högskoleprovet mellan lärosätena. Exempelvis fanns tidigare en grupp vid SUHF med representanter för de provanordnande lärosätena. Både vid intervjuer med UHR och provanordnande lärosäten lyfts en önskan om mer samverkan kring provgenomförandet. UHR lyfter exempelvis att det saknas en dialog på chefsnivå, samt att det skulle vara bra med en mer formaliserad struktur för dialogen med lärosätena. Frågan om att det saknas kontaktytor för provgenomförandet är välkänd på chefsnivå på UHR, och anses vara ett utvecklingsområde.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Svar på fråga 38 Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹⁸⁵ Intervju med lärosäte 1B, lärosäte 3G och lärosäte 4.

¹⁸⁶ Intervju med lärosäte 1B och lärosäte 3G.

¹⁸⁷ Intervju med UHR 2 och 9.

7 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med systemet för urval till högskoleutbildningar är att anta de sökande som har bäst förutsättningar att klara studierna. Samtidigt ska systemet bidra till fler vägar in till högskolan, ökad jämställdhet och motverka social snedrekrytering. Systemet ska dessutom vara överblickbart och enkelt att förhålla sig till för blivande studenter.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att dagens urvalssystem i huvudsak fungerar väl. Ur ett internationellt perspektiv framstår urvalssystemet också som relativt enkelt, men det kan bli mer effektivt i vissa delar.

Regeringens bestämmelser om urvalsgrunder och platsfördelning bidrar till att de med bäst förutsättningar att klara studierna antas, att sökande har en andra chans och att olika studentgrupper antas. Det finns dock indikationer på att reglerna för hur platserna ska fördelas mellan urvalsgrunderna är för restriktiva. På vissa utbildningar skulle genomströmningen sannolikt kunna öka genom att ta in fler via betyg. Detta skulle kunna ske utan större påverkan på högskoleprovets roll som en andra chans.

Lärosätena ansvarar för platsfördelningen mellan urvalsgrunderna, och om lokalt beslutade urvalsgrunder ska användas. I huvudsak saknar lärosätena kunskap om hur väl deras urvalsgrunder och platsfördelning fungerar. De arbetar inte heller i någon större utsträckning med att anpassa urvalet till specifika utbildningar. Sådana analyser kan dock vara svåra att genomföra på ett effektivt sätt för enskilda lärosäten.

UHR:s roll att stödja lärosätena vid urval fungerar överlag bra, men samverkan med lärosätena om det nationella antagningssystemet NyA uppvisar brister. UHR har inte heller tagit tillräckligt stort ansvar för att högskoleprovet genomförs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt.

För att urvalssystemet fortsatt ska fungera väl är det viktigt att följa hur olika förändringar i samhället påverkar urvalet till konkurrensutsatta utbildningar. Varken regeringen, lärosätena eller UHR har gjort det i tillräcklig utsträckning.

7.1 Urvalsgrunderna och platsfördelningen uppfyller sina syften men det finns viss potential för ökad genomströmning

Dagens urvalsgrunder och platsfördelning rangordnar sökande så att uppsatta målsättningar med urvalet nås i hög grad. Det finns dock indikationer på att mindre förändringar i platsfördelningen vid vissa utbildningar kan bidra till ökad genomströmning.

7.1.1 Platsfördelningen mellan betygs- och högskoleprovsurvalet uppfyller syftet att de sist antagna ska klara sig ungefär lika bra

Riksrevisionen bedömer att bestämmelserna om platsfördelningen mellan urvalsgrunderna betyg och högskoleprovet i huvudsak är lämpliga. De sist antagna studenterna i betygs- och högskoleprovsurvalet klarar sina studier ungefär lika bra på aggregerad nivå.

Sett till hela fördelningen av antagna studenter går det dock i genomsnitt sämre för de studenter som antas via sitt resultat på högskoleprovet. Den typen av analys har tidigare lyfts fram som ett argument för att minska högskoleprovsurvalets storlek. Enligt Riksrevisionens bedömning är detta ett tveklaktigt argument eftersom en förändring av platsfördelningen främst påverkar de sist antagna studenterna. Granskningens resultat visar inte några större skillnader i studieresultat för de sist antagna studenterna i de båda urvalsgrunderna.

Betygsinflation och glädjebetyg är potentiellt ett problem för betygens förmåga att välja ut studenter med bäst förutsättningar att klara sina studier. Riksrevisionens resultat visar att betyg fortfarande uppvisar bättre prognosförmåga än resultat på högskoleprovet. Det kan ändå finnas problem med olikvärdig betygssättning. Det finns dock förslag på förändringar i betygssättningen i gymnasieskolan som syftar till att göra betygen mer likvärdiga och bibehålla deras prognosförmåga.

7.1.2 Det finns en andra chans för sökande som saknar konkurrenskraftiga betyg

Det finns idag flera vägar in till högskolan. En person med fullständiga gymnasiebetyg kan konkurrera om en utbildningsplats genom bland annat betyg, resultat på högskoleprovet och ibland även lokalt beslutade urvalsgrunder. Möjligheten att komplettera sina gymnasiebetyg inom den kommunala vuxenutbildningen är ytterligare en väg in.

Högskoleprovet ska vara en andra chans för sökande med lägre gymnasiebetyg. Granskningen visar också att högskoleprovet fungerar som en andra chans, eftersom studenter som blivit antagna i högskoleprovsurvalet i genomsnitt har lägre gymnasiebetyg än studenter som blir antagna via betygsurvalet.

7.1.3 Högskoleprovet bidrar till att utjämna den skeva könsfördelningen vid högskolan

Kvinnor är idag överrepresenterade på högskolan. Här bidrar framför allt högskoleprovet till att jämna ut den skeva könsfördelningen, i och med att en högre andel män antas i den urvalsgruppen. Resultaten är dock något mer tvetydiga när det gäller ambitionen att motverka social snedrekrytering till högskolan. Andelen studenter med högutbildade föräldrar är högre i gruppen som antagits via lokalt beslutade urvalsgrunder jämfört med betygsurvalet. De lokalt beslutade urvalsgrunderna tycks

alltså i denna aspekt bidra till en ökad social snedrekrytering. Samtidigt är det totalt sett få studenter som antas via lokalt beslutade urvalsgrunder till nybörjarprogram. Lokalt beslutade urvalsgrunder har därför endast marginell påverkan på den sociala snedrekryteringen till högskolan i stort.

Utifrån ett nordiskt perspektiv är det inte ovanligt att ge fördelar för olika sökandekategorier i urvalssystemet, det förekommer i både Norge och Danmark. Granskningen visar att högskoleprovsurvalet och lokalt beslutade urvalsgrunder bidrar till att olika studentgrupper antas till högskolan. Det är dock tveksamt om det är möjligt att i någon större utsträckning påverka den sociala snedrekryteringen till högskolan genom nuvarande urvalssystem.

7.1.4 Visst utrymme för ökad genomströmning på vissa utbildningar genom att förändra platsfördelningen

Det finns indikationer på att genomströmningen vid utvalda utbildningar kan förbättras genom mindre ändringar av hur platserna fördelas. På utbildningar till civilingenjör, jurist och läkare går det exempelvis sämre för de sist antagna studenterna inom högskoleprovsurvalet jämfört med betygsurvalet. För dessa utbildningar tyder granskningens resultat på att lärosätena skulle kunna minska högskoleprovsurvalets storlek för att förbättra genomströmningen.

Lärosätena använder redan minsta möjliga kvotstorlek för högskoleprovsurvalet till många av sina utbildningar. Regeringen skulle kunna överväga att ge lärosätena utökade möjligheter att ta in en något större andel via betygsurvalet. En mindre sådan förändring i platsfördelningen skulle inte påverka högskoleprovets roll som en andra chans i större utsträckning. Inte heller systemets överblickbarhet skulle påverkas nämnvärt, med tanke på att det idag redan finns en variation i hur platserna fördelas på högskoleutbildningar.

Flera lärosäten uttrycker också att de skulle vilja ha en större flexibilitet i hur platserna kan fördelas. För att fördela mindre än en tredjedel av platserna utifrån högskoleprovet behöver lärosätet i de flesta fall ansöka om tillstånd från UHR. Hittills har dock inget lärosäte ansökt om tillstånd att minska specifikt högskoleprovskvoten med motiveringen att det hade ökat genomströmningen. Det innebär extra arbete för lärosätena att ansöka om tillstånd, och enligt Riksrevisionens bedömning kan det vara svårt för lärosätena att motivera det arbetet för att genomföra mindre ändringar.

7.2 Positivt att lärosätena kan använda lokalt beslutade urvalsgrunder men inga tydliga vinster med en utökad användning

Användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder vid urval till nybörjarutbildningar är idag begränsad på de flesta lärosäten, trots regeringens ambition att de ska användas i större utsträckning. Flera lärosäten är ändå positiva till möjligheten att kunna

använda alternativa urval. Riksrevisionen bedömer att det kan finnas goda argument att använda sig av lokalt beslutade urvalsgrunder som är välanpassade till specifika utbildningar. Exempel kan vara utbildningar där betyg och högskoleprovet inte är ändamålsenliga för att bedöma de sökandes förutsättningar att klara utbildningen, såsom konstnärliga utbildningar eller utbildningar där specifika förmågor eftersöks.

Däremot pekar inte granskningens resultat på några tydliga effektivitetsvinster med att öka användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder. Enligt resultaten är det ingen skillnad i prestation mellan studenter antagna via de här urvalsgrunderna jämfört med betygsgruppen. Samtidigt innebär det ofta merkostnader för lärosätenas antagning att använda sig av lokalt beslutade urvalsgrunder. Om studenter som antas genom alternativa urval liknar dem som antas via betyg och studieresultaten är lika bra, kan det vara svårt att motivera den extra kostnaden. Speciellt eftersom sökande redan har en andra chans genom högskoleprovet. Det kan dock finnas andra motiv till att använda sig av alternativa urval, som att studenter antagna via lokalt beslutade urvalsgrunder anses höja utbildningens kvalitet eftersom de har andra förmågor än övriga studenter.

Det är viktigt att lärosätenas bedömning av sökandes meriter inte är godtycklig eller orättssäker vid användning av lokalt beslutade urvalsgrunder. Den här typen av urvalsgrunder är ofta unika för enskilda utbildningar och bedöms lokalt på lärosätena. I normalfallet bedöms inte heller lärosätenas tillvägagångssätt vid urval genom lokalt beslutade urvalsgrunder av någon extern granskare.

För att öka effektiviteten och rättssäkerheten vid användningen av lokalt beslutade urvalsgrunder, kan exempelvis lärosätena överväga att införa gemensamma urvalsprov. I Sverige finns redan exempel på urvalsprov som används till liknande utbildningar på olika lärosäten. Andra nordiska länder arbetar också med att ta fram nationella urvalsprov för olika utbildningsområden.

7.3 Avsaknaden av fullständiga konsekvensanalyser och bristande kunskap riskerar göra systemet ineffektivt

Urvalsbestämmelserna har ändrats utifrån olika målsättningar och ofta har det saknats konsekvensanalyser för hur ändringarna påverkar hela urvalssystemet. Lärosätena, UHR och regeringen har inte heller tillräcklig kunskap om hur pass väl dagens urvalsbestämmelser lyckas välja ut dem med bäst förutsättningar att klara utbildningarna. Enligt Riksrevisionens bedömning kan det innebära att urvalssystemet på längre sikt inte utformas effektivt.

7.3.1 Viktigt med konsekvensanalyser så att ändringar i urvalssystemet inte får negativa sidoeffekter

Sedan 1997 har regeringen ändrat urvalsbestämmelserna ett flertal gånger med varierande motiveringar. Det har ofta saknats fullständiga analyser för vilka

konsekvenser dessa ändringar får på hela urvalssystemets funktion. Sådana analyser är viktiga för att se till att en ändring inte påverkar genomströmningen på högskolan negativt. Det är också viktigt att analysera hur andra målsättningar påverkas, såsom systemets överskådlighet. Att urvalsbestämmelserna är stabila över tid är viktigt för blivande studenter, så att de ska kunna göra välinformerade val under sin skolgång.

7.3.2 Varken lärosätena, UHR eller regeringen har samlad kunskap om huruvida urvalsbestämmelserna fungerar som tänkt

UHR och lärosätena har inte gjort någon regelbunden uppföljning av urvalsgrunderna och platsfördelningen. Regeringen har inte heller fokuserat på om systemet för urval till högskoleutbildningar uppnår sina syften i någon större utsträckning. Ingen heltäckande utvärdering av urvalsbestämmelserna har genomförts sedan 2017 års tillträdesutredning.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det viktigt att regeringen har kunskap om huruvida urvalsgrunderna och platsfördelningen fungerar som tänkt. Sådan kunskap är viktig med tanke på framtida aviserade förändringar inom gymnasieskolan och införandet av ämnesbetyg. Det sker ständigt förändringar i samhället som kan påverka förutsättningarna för hur pass väl urvalet till högskoleutbildningar fungerar. Under de senaste 20 åren kan exempelvis betygsinflation, 2011 års gymnasiereform (Gy11), och vidtagna åtgärder mot fusk på högskoleprovet ha påverkat urvalssystemets funktion. Ytterligare ett problem är att det inte går att följa urval till högskolan över tid, eftersom uppgifter om högskolestudenternas urvalsgrupp gallras efter tio år. Det försvårar utvärderingen av om genomförda ändringar har haft avsedd effekt.

Granskningen visar att lärosätena sällan följer upp att de med bäst förutsättningar att klara utbildningen antas till deras högskoleutbildningar. Lärosätena arbetar inte heller i större utsträckning med att anpassa urvalsgrunderna och platsfördelningen till enskilda utbildningar. Sådana analyser är inte helt enkla att genomföra, och kan dessutom vara kostsamma för lärosätena. Riksrevisionen bedömer därför att det inte är effektivt att sådana utvärderingar genomförs av varje enskilt lärosäte.

Granskningens resultat understryker vikten av att ändringar i urvalet till högskoleutbildningar grundas på relevanta analyser. Det finns annars en risk för att ändringarna inte får någon effekt, eller i värsta fall får negativa sidoeffekter. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om ändringar av reglerna för platsfördelningen enbart grundas på analyser av hur det i genomsnitt går för studenter uppdelat på urvalsgrupp.

7.4 Urvalsprocessen fungerar väl på UHR och lärosätena men samverkan kring NyA kan förbättras

UHR och lärosätena handlägger gemensamt urvalet till högskoleutbildningar. Riksrevisionen bedömer att processen är välfungerande och att uppdelningen av handläggningen mellan UHR och lärosätena är organiserad på ett effektivt sätt.

UHR:s roll att samordna och biträda lärosätena vid urval fungerar också väl. Lärosätena anser i hög utsträckning att de får det stöd och den service av UHR som de efterfrågar i urvalsprocessen.

Det finns dock förbättringspotential i UHR:s samverkan med lärosätena kring det nationella antagningssystemet NyA. En del lärosäten är kritiska mot hur UHR förvaltar NyA och anser att systemet inte helt möter deras behov i antagningsverksamheten. UHR brister också i sin dialog med lärosätena om hur olika utvecklingsarbeten i NyA prioriteras och planeras. NyA är avgörande för att en gemensam, nationell antagning till högskolan ska vara möjlig att genomföra. Det är därför av stor vikt att systemet möter lärosätenas och UHR:s behov. Det är också viktigt att de tjänster som UHR tar in avgifter för levererar enligt förväntan. Det pågår just nu ett arbete med att ta fram en tydligare modell för samverkan mellan UHR och lärosätena. Enligt Riksrevisionens bedömning är det viktigt att detta arbete kommer till stånd och bidrar till en bättre samverkan kring utvecklingen av NyA.

7.5 UHR bör ta ett större ansvar för att högskoleprovet genomförs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt

Vid urval ska minst en tredjedel av de sökande till högskoleutbildningarna antas på grundval av sitt resultat på högskoleprovet. Med tanke på högskoleprovets ställning i urvalet till högskoleutbildningar behöver resultaten vara rättssäkra och likvärdiga, vilket i sig förutsätter ett rättssäkert och likvärdigt genomförande. Granskningen visar dock att det finns skillnader i hur lärosätena genomför provet. UHR känner till att det finns provanordnande lärosäten som inte följer alla deras riktlinjer. Ändå följer UHR inte upp lärosätenas arbete på ett systematiskt sätt. Enligt Riksrevisionens bedömning innebär bristen på uppföljning att UHR inte har tagit tillräckligt ansvar för provets genomförande.

2022 flyttades ansvaret för högskoleprovets genomförande formellt över till UHR, men det är fortsatt de 21 provanordnande lärosätena som sköter det praktiska genomförandet av högskoleprovet. Enligt Riksrevisionens bedömning är det bra att ansvaret för genomförandet har samlats till en nationell myndighet, men konstaterar att det fortfarande finns otydligheter i ansvarsfördelningen. Det finns exempelvis en osäkerhet på UHR i hur långt myndigheten kan gå i sin styrning av provanordnande lärosäten.

Samverkan mellan de 21 provanordnande lärosätena är också ett verktyg för att främja ett likvärdigt genomförande av högskoleprovet. Tidigare har det funnits fler forum för dialog mellan UHR och de olika provanordnande lärosätena, bland annat i form av olika referensgrupper. Granskningen visar att det inte finns tillräckligt med kontaktytor där frågor om bland annat likvärdighet och ansvarsfördelning kan diskuteras mellan dem som är involverade i provgenomförandet.

7.6 Rekommendationer

Till regeringen

- Se till att ändringar i urvalsbestämmelserna genomförs utifrån fullständiga konsekvensanalyser.
- Stärk utvärderingen av urvalsgrundernas och platsfördelningens funktion genom att:
 - ge lämplig myndighet i uppdrag att regelbundet utvärdera urvalsbestämmelserna
 - se till att uppgifter om högskolestudenters urvalsgrupp och meritvärde bevaras för forsknings- och statistikändamål.

Till lärosätena

- Öka samverkan kring lokalt beslutade urvalsgrunder i syfte att göra urvalet mer kostnadseffektivt och rättssäkert. Se exempelvis över möjligheten att gemensamt ta fram och genomföra alternativa urval till liknande utbildningar.

Till UHR

- Följ upp lärosätenas genomförande av högskoleprovet för att stärka likvärdigheten och rättssäkerheten.
- Utveckla forum som möjliggör mer löpande dialog med och mellan provanordnande lärosäten för att främja ett mer likvärdigt genomförande av högskoleprovet.

Ordlista

Antagningsomgång

En sammanhållen hantering av anmälan och antagning till en specifik termin. Det finns tre nationella antagningsomgångar inför antagning till vår-, sommar- och hösttermin. För internationella kurser och program på grund- och avancerad nivå finns separata antagningsomgångar för vår- och hösttermin. Därutöver kan det finns lokala antagningsomgångar för ett eller flera lärosäten där antagningen görs utanför den gemensamma antagningen till vår-, sommar- eller hösttermin.

Alternativt urval

Se lokalt beslutade urvalsgrunder.

Förstahandssökande

En person som sökt viss högskoleutbildning som sitt förstahandsval i sin ansökan.

Jämförelsetal

Den sökandes genomsnittliga betyg från gymnasiet. Kan som högst vara 20,00.

Konkurrens till en utbildning

När inte alla behöriga sökande kan antas och ett urval måste ske.

Lokalt beslutade urvalsgrunder (av högskolan bestämda urvalsgrunder)

Urvalsgrund till en utbildning som lärosätena själva kan besluta om. Lärosätena kan exempelvis välja ut sökande genom intervjuer, tidigare akademiska poäng, arbetslivserfarenhet eller arbetsprov. Urvalsgrunderna ska bestå av sakliga omständigheter som har betydelse för utbildningen. Kallas även alternativt urval.

Meritpoäng

För fördjupande gymnasiekurser i engelska, matematik, moderna språk och svenskt teckenspråk för hörande ges meritpoäng. Meritpoängen kan uppgå till max 2,5 poäng. Meritpoängen läggs till betygets jämförelsetal (max 20,00) vilket innebär att betygets meritvärde max kan uppgå till 22,50.

Meritvärde

Det värde på de meriter sökande konkurrerar om en plats med vid ansökan till en högskoleutbildning. Meritvärdet kan vara genomsnittligt gymnasiebetyg inklusive eventuella meritpoäng, resultat på högskoleprovet, omdöme från folkhögskola eller en lokalt beslutad urvalsgrund.

Nybörjarutbildning

Högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, det vill säga program och kurser där särskild behörighet ej avser krav på kunskaper från en eller flera högskolekurser. *Nybörjarprogram* och *nybörjarkurser* är varianter som används när det är specifikt program respektive fristående kurser på denna nivå som avses.

Provanordnande lärosäte

Ett lärosäte som bistår UHR i genomförandet av högskoleprovet. UHR är alltså ansvarigt för genomförandet av provet.

Urvalsmodell

Vilka urvalsgrunder och vilken platsfördelning som används till en eller flera utbildningar. Exempel på en urvalsmodell är att fördela två tredjedelar av platserna på grundval av betyg och en tredjedel av platserna på grundval av resultat på högskoleprovet.

Referenslista

Litteratur

Berggren, C., "Broadening recruitment to higher education through the admission system: gender and class perspectives", *Studies in Higher Education*, vol. 32, nr 1, 2007.

Bet. 2017/18:UbU25, *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande*, rskr. 2017/18:331.

Björklund, A., Fredriksson, P. och Gustafsson, J.-E., *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?*, rapport 2010:13, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, 2010.

Brundell, P. och Sundin, R., *Kartläggning och analys av lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Universitetskanslersämbetet, 2021.

Cordeira, J.-M., Catela Nunes, L., Balcão Reis, A. och Seabra, C., "Predictors of student success in Higher Education: Secondary school internal scores versus national exams", *Higher Education Quarterly*, vol. 72, nr 4, 2018.

Cliffordson, C., "Differential prediction of study success across academic programs in the Swedish context: The validity of grades and tests as selection instruments for higher education", *Educational Assessment*, vol. 13, nr 1, 2008.

Dir. 2016:24, *Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning på grundnivå*.

Edmark, K. och Persson, L., *Resultat och betygsättning i gymnasiefriskolor*, SNS Analys 88, 2022.

Graetz, G. och Karimi, A., *Könsskillnader i skolbetyg och resultat på högskoleprov. Betydelsen av kognitiva egenskaper och motivation*, rapport 2019:9, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, 2019.

Graetz, G., Nordström Skans, O. och Öckert, B., *Hur påverkas ungdomars utbildningsval av ett bättre resultat på högskoleprovet?*, rapport 2020:9, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, 2020.

Gustafsson, J.-E. och Reuterberg, S.-E., "Metodproblem vid studier av Högskoleprovets prognosförmåga – och deras lösning!", *Pedagogisk forskning i Sverige*, vol. 5, nr 4, 2000.

Gustafsson, J.-E., Reuterberg, S.-E. och Svensson, A., *Högskoleprovets prognosvärde – Samband mellan provresultat och framgång första studieåret vid civilingenjörs-, jurist- och grundskollärarutbildningarna*, Högskoleverket, 2001.

Karlsson, L. och Wikström, M., "Admission Groups and Academic Performance: A Study of Marginal Entrants in the Selection to Higher Education", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 22, nr 1, 2022.

Karolinska institutet, *Modell för alternativt urval till läkarprogrammet*, dnr 3-2145/2020, 2020.

Lyrén, P.-E., "Prediction of academic performance by means of the Swedish Scholastic Assessment Test", *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 52, nr 6, 2008.

Prop. 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:10.

Prop. 1995/96:184, *Tillträde till högre utbildning m.m.*

Prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*.

Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

Prop. 2006/07:107, *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet*.

Prop. 2010/11:40, *En reformerad budgetlag*, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135.

Prop. 2017/18:204, *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande*, bet. 2017/18:UbU25, rskr. 2017/18:331.

Prop. 2021/22:155, *In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet*, bet. 2021/22:UbU26, rskr. 2021/22:412.

Regeringsbeslut U2008/8481/SAM (delvis)/UH m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor m.m.*

Regeringsbeslut U2016/05494/135(delvis), U2016/05632/UH, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Regeringsbeslut U2017/04136/UH, U2017/04229/UH, U2017/05023/BS (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Regeringsbeslut U2018/01601/UH, U2018/04034/UH, U2018/04486/UH m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Regeringsbeslut U2019/00279/UH, U2019/02383/UH, U2019/03855/UH m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Regeringsbeslut U2019/04447 (delvis), U2021/03585, U2021/04055 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Regeringsbeslut U2020/05342, U2020/06608 (delvis), U2020/06630, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Regeringsbeslut U2022/04004 (delvis), U2022/04011, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Regeringsbeslut U2023/02347, U2023/02769, U2023/03645 (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Universitets- och högskolerådet*.

Riksrevisionen, *Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov*, RiR 2022:22, 2022.

Riksrevisionen, *Tredjelandsstudenter i högskolan – antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning*, RiR 2024:21, 2024.

Silva, P. L., Catela Nunes, L., Balcão Reis, A. och Alves, M., "Student selection and performance in higher education: admission exams vs. high school scores", *Education Economics*, vol. 28, nr 5, 2020.

SOU 1995:71, *Behörighet och urval: förslag till nya regler för antagning till universitet och högskolor*.

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

SOU 2019:37, *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk*.

SOU 2019:50, *Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen?*.

SOU 2021:72, *Högskoleprovets organisation och styrning*.

SOU 2025:18, *Ett likvärdigt betygssystem*.

Sparr, J., *Antagning till högre utbildning höstterminen 2023. Analys av antagningsomgångar och trender i antagningsstatistiken*, Universitets- och högskolerådet, 2023.

Sparr, J., *Antagning till högre utbildning höstterminen 2023. Statistik i samband med första urvalet*, Universitets- och högskolerådet, 2023.

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet*, rapport 2024:7, 2024.

Strannegård, L., "Glädjebetygen kan tvinga oss att införa antagningsprov", *Dagens Nyheter*, 2023-05-10, <https://www.dn.se/debatt/gladjebetygen-kan-tvinga-oss-att-införa-antagningsprov/>, hämtad 2025-03-12.

Tyrefors Hinnerich, B. och Vlachos, J., "The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations", *Labour Economics*, vol. 47, 2017.

Universitets- och högskolerådet, *Budgetunderlag för Universitets- och högskolerådet 2022–2024*, dnr 01253-2020, 2021.

Universitets- och högskolerådet, *Förvaltningsplan NyA 2018*, dnr 4.2.2-0811-2017, 2017.

Universitets- och högskolerådet, *Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019. Samt en analys av de skrivandes användning av provresultaten*, rapport 2020:4, 2020.

Universitets- och högskolerådet, *Redovisning av uppdraget om viktade högskoleprov i en pilotverksamhet*, dnr 00920-2018, 2023

Universitets- och högskolerådet, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Universitets- och högskolerådet, *Årsredovisning 2023*, 2024.

Universitets- och högskolerådet, *Årsredovisning 2024*, 2025.

Universitets- och högskolerådet, *Överenskommelse om Antagningstjänst*, dnr 01038-2024, 2024.

Universitets- och högskolerådet, *Överenskommelse om licens- och antagningstjänst*, dnr 4.2.2-01574-2021, 2021.

Universitetskanslersämbetet, *Universitets och högskolors arbete med att främja och bredda rekryteringen till högre utbildning – Tematisk utvärdering, del 1*, 2022.

Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor – Årsrapport 2024*, 2024.

Utbildningsdepartementet, *Förslag till ändrade regler för tillträde till högre utbildning*, dnr U2007/01587, 2007.

Wikström, C. och Wikström, M., "Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools", *Economics of Education Review*, vol. 24, nr 3, 2005.

Zwick, R., "Disentangling the role of high school grades, SAT scores, and SES in predicting college achievement", *ETS Research Report Series*, vol. 2013, nr 1, 2013.

Riksdagstryck

Budgetlag (2011:203).

Förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet.

Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

Förordning (2018:1511) om försöksverksamhet med viktat högskoleprovsresultat vid urval.

Förordning (2022:1014) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Förordning om ändring i förordningen (2020:769) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

Högskoleförordning (1993:100).

Högskolelag (1992:1434).

Lag (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Universitets- och högskolerådets föreskrifter om grundläggande behörighet och urval (UHRFS 2024:7).

Webbsidor

Göteborgs universitet, "Sök till kandidat opera", <https://www.gu.se/studera/hitta-utbildning/sok-till-kandidat-opera>, hämtad 2025-03-17.

Studera.nu, "Anmälan och betalning", <https://www.studera.nu/hogskoleprov/Anmalan/Anmalan-till-hogskoleprovet/>, hämtad 2025-03-13.

Studera.nu, "Här kan du göra högskoleprovet", <https://www.studera.nu/hogskoleprov/Anmalan/karta/>, hämtad 2025-03-14.

Studera.nu, "Högskoleprovets olika delar", <https://www.studera.nu/hogskoleprov/forbered/provdelar/>, hämtad 2025-03-13.

Studera.nu, "Olika anpassningar av högskoleprovet", <https://www.studera.nu/hogskoleprov/funktionsnedsattning/funktionsnedsattning/>, hämtad 2025-03-14.

Studera.nu, "Vad är högskoleprovet?", <https://www.studera.nu/hogskoleprov/Anmalan/om-hogskoleprovet/>, hämtad 2025-03-13.

Universitets- och högskolerådet, "Meritvärdering", <https://www.uhr.se/studier-och-antagning/tilltrade-till-hogskolan/Betygsurval/Meritvarde/>, hämtad 2025-03-13.

Universitets- och högskolerådet, "Program med flest sökande HT 2024", <https://www.uhr.se/studier-och-antagning/antagningsstatistik/program-med-flest-sokande-ht-2024/>, hämtad 2025-03-13.

Universitetskanslersämbetet, "Utländsk bakgrund (%) bland högskolenybjörjare 2022/23", <https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/7>, hämtad 2025-03-17.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Urval till högskolan – urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning (RiR 2025:10)

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i systemet för urval till högskoleutbildningar. Den övergripande bedömningen är att systemet i huvudsak fungerar väl, men att det kan bli mer effektivt i vissa delar.

Granskningen visar att regeringens bestämmelser om urvalsgrunder och platsfördelning bidrar till att de med bäst förutsättningar att klara studierna antas, att sökande har en andra chans och att olika studentgrupper antas. På en del utbildningar skulle genomströmningen dock kunna förbättras om fler platser fördelades via betyg. Reglerna för platsfördelning mellan urvalsgrunderna kan i detta avseende vara för restriktiva. Vidare saknar lärosätena, Universitets- och högskolerådet (UHR) och regeringen tillräcklig kunskap om systemet uppnår sina syften. På sikt kan det leda till effektivitetsproblem.

Granskningen visar också att det finns skillnader i lärosätenas genomförande av högskoleprovet. Enligt Riksrevisionens bedömning har UHR inte tagit tillräckligt stort ansvar för att högskoleprovet genomförs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se till att ändringar i urvalsbestämmelserna görs utifrån fullständiga konsekvensanalyser och att stärka utvärderingen av urvalsgrundernas och platsfördelningens funktion. Lärosätena rekommenderas att öka samverkan kring lokalt beslutade urvalsgrunder för att göra urvalet mer kostnadseffektivt och rättssäkert. UHR rekommenderas att följa upp lärosätenas genomförande av högskoleprovet för att stärka likvärdigheten och rättssäkerheten.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 2025

Närvarande: statsrådet Edholm, ordförande, och statsråden Waltersson Grönvall, Jonson, Forssell, Wykman, Liljestränd, Bohlin, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz

Föredragande: statsrådet Edholm

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om urval till högskolan - urvalsgrunder, platsfördelning och tillämpning