

Yttrande över betänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap SOU 2021:2

Ju2021/00115

Universitets- och högskolerådet (UHR) avgränsar sitt yttrande till de förslag som berör myndighetens verksamhet. UHR ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet.

Yttrandet rör ansvaret och organisationen av medborgarskapsprovet samt själva genomförandet av provet.

Sammanfattning

Universitets- och högskolerådet avstyrker förslaget att myndigheten ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och fatta beslut om medborgarskapsprovets resultat.

Huvudanledningen är att förslaget inte ligger i linje med UHR:s uppdrag och kompetensområde, vilket framgår enligt ovan. En annan anledning är att medborgarskapsprovet inte bör skiljas från frågor om medborgarskap. UHR har ingen kompetens inom sakområdet medborgarskap.

UHR har genom bland annat högskoleprovet, kompetens och erfarenhet av prov som skrivs av många personer. Beträffande syftet, och därmed konstruktet, mäter högskoleprovet emellertid helt andra kompetenser än vad som är målet med medborgarskapsprovet. Högskoleprovet fungerar som ett urvalsinstrument medan medborgarskapsprovet är ett kunskapsprov. Det rör sig om helt olika provformat.

Medborgarskapsprovet ska vara digitalt och innehålla muntliga delar. UHR har ingen erfarenhet av digitala prov och ringa erfarenhet av muntliga prov. Högskoleprovet exempelvis är analogt och innehåller inga muntliga provuppgifter.

När det gäller systemdrift så ansvarar UHR för flera större system. UHR gör bedömningen att ingen av dem går att använda för ett medborgarskapsprov. En helt ny teknisk plattform måste upphandlas och utvecklas på ett sätt som passar medborgarskapsprovets särart. UHR kan i detta arbete bistå med erfarenheter kring systemstöd till den myndighet som får huvudansvar för provet.

Medborgarskapsprovet är ett väldigt viktigt prov; det är en central komponent för medborgarskap. All form av hantering blir såldes än mer angelägen,

exempelvis kontroll mot fusk. Det handlar emellertid om en annan säkerhetsnivå och därmed kompetensprofil än den UHR har idag att hantera inom ramen för högskoleprovet.

Medborgarskapsprovet kommer att kräva många former av anpassningar, både vad gäller provkonstruktionen men även genomförandet, eftersom provet måste kunna erbjudas till en sannolikt relativt heterogen provgrupp. Arbetet med anpassningar kommer, som utredningen skriver, att vara omfattande, både till innehåll men också givet beslut om de funktionsnedsättningar för vilka anpassningar ska ske. UHR:s kompetens på området är begränsad. På högskoleprovet görs anpassningar endast för dyslektiker och personer med olika grav synskada.

UHR avstår från att diskutera kostnadsbilden. Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag anser UHR att ett förnyat uppdrag behöver ges med syfte att klargöra ansvarsfördelningen mellan aktörer och därmed som följd även en precisering av kostnaderna.

UHR är en myndighet under Utbildningsdepartementet. Regeringskansliets kontakter med UHR är nästan uteslutande via Utbildningsdepartementet. Om UHR skulle tilldelas det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet är frågan vilken part som blir myndighetens kontakt i Regeringskansliet? Hur ska styrningen från regeringen ske, genom vilket departement?

Avsnitt 11.4 Fördelningen av ansvaret för medborgarskapsprovet

UHR avstyrker förslaget att myndigheten ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser.

UHR är en utbildningsmyndighet med fokus på universitets- och högskolestudier. Precis som utredningen själva påpekar är "UHR inte en allmän provarrangörsmyndighet" (sid 290). Här finns administrativ och teknisk kompetens men på en annan nivå än vad som föreslås gällande medborgarskapsprovet.

UHR anser att utredningens förslag om att genomförandet av medborgarskapsprovet blir helt fristående från handläggningen av medborgarskapsärenden är problematisk. Ordningen är vare sig ändamålsenlig eller rättssäker eftersom UHR som myndighet saknar kunskap om medborgarskapsfrågor. UHR anser att det är oroande att utredningens förslag, vad gäller ansvaret för administrationen och genomförandet av provet, ensidigt fokuserat på erfarenhet av just dessa aspekter och särskilt dem från frågan om medborgarskap och naturalisation. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det inte rimligt att UHR ska bygga upp kompetens om regelverk för

medborgarskapsfrågor. Det blir därtill försvårande och ger sämre service för den presumtiva provtagaren att navigera mellan olika myndigheter.

Att arrangera prov av "high stake" format kräver inte endast kunskap relaterat till administration, system och praktiskt genomförande. Det kräver även goda kunskaper i själva sakfrågan. Många frågor som kommer in till supporten gällande högskoleprovet handlar inte bara om själva genomförandet utan även mer allmänt om högskolan och dess regelverk. Det är rimligt att anta att så kommer att bli fallet även gällande medborgarskapsprovet. Migrationsverket har kompetensen rörande frågor om migration och naturalisation. UHR har svårt att ge service samt adekvat stöd i dessa frågor.

Avsnitt 12.1 Lokaler, utrustning och frekvens

I utredningen framgår att UHR och lärosätena gemensamt ska genomföra medborgarskapsprovet. Det finns praktiska erfarenheter vid UHR och på lärosätena av att genomföra högskoleprovet men det är viktigt att påpeka att lärosätena redan idag har svårt med lokaler för högskoleprovet och i många fall hyr in sig via kommuner i bland annat skolor.

Den kunskap och praktiska erfarenhet som UHR och lärosätena har av att administrera och genomföra högskoleprovet skulle möjligen vara relevant i det initiala arbetet, och utgöra ett lärande exempel på hur dessa frågor kan hanteras. Medborgarskapsprovet kommer dock kräva många nya förutsättningar. UHR anser att det inte går att i någon större omfattning använda modellen för högskoleprovet in i medborgarskapsprovet. Sannolikt finns det inte heller någon vinst i form av samordning med befintlig verksamhet utan en helt ny parallell organisation måste byggas upp.

Det finns inte några beslut fattade om att digitalisera högskoleprovet i närtid. Vad gäller genomförandet på provdagen kommer medborgarskapsprovet sannolikt att kräva en annan kategori av personal med större teknisk vana än den grupp som idag arbetar med högskoleprovet. UHR kommer inte kunna tillgodose de skrivande med digitala hjälpmedel. Vad UHR erfar är de digitala lösningarna på lärosätena redan idag underdimensionerade för lärosätenas egen verksamhet.

12.4 Fusk

Frågor om fusk kräver ofta stora resurser och lämplig kompetens för att kunna hanteras på ett korrekt sätt. UHR anser att säkerhetsnivån för medborgarskapsprovet bör vara hög. Värdet av ett godkänt resultat på medborgarskapsprovet spelar mycket stor roll för individen och är förenat med livsavgörande konsekvenser. Det gör att provet måste hanteras på bästa möjliga sätt rörande bland annat frågor om rättssäkerhet och disciplinärenden.

12.5 Rättning och resultat på medborgarskapsprovet

UHR gör bedömningen att det föreligger en generell obalans i utredningens förslag vad gäller myndigheternas respektive ansvarsområden. Skolverket ska ta fram och kontinuerligt utveckla provet samt rätta det. UHR ska fatta beslut om provets resultat och ta ställning till eventuella krav på omprövning. Det innebär i praktiken att UHR ska fatta beslut och försvara en annan myndighets ställningstagande.

12.6 Anpassning av medborgarskapsprovet

Medborgarskapsprovet kommer att kräva många former av anpassningar både till innehåll och genomförande. Provtagarna är sannolikt en heterogen grupp med disparata behov. UHR:s kompetens på området är begränsad. På högskoleprovet görs anpassningar endast för dyslektiker och för provtagare med grav synskada. Förutom denna anpassning nämns i utredningen att anpassningar sannolikt även behövs exempelvis för personer med hörselnedsättning, dövblindhet och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) finns därtill stora individuella skillnader inom gruppen med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ofta också kopplade till andra svårigheter. Ur ett likvärdighetsperspektiv måste alla som vill få möjlighet att skriva medborgarskapsprovet. Det är angeläget att den myndighet som har det övergripande ansvaret även har god och bred kännedom om dessa olika förutsättningar, något UHR bedömer att myndigheten inte har.

16.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

16.1.4 UHR

UHR avstår från en mer utförlig diskussion av de estimerade kostnaderna i utredningen. Kostnadsbilden är komplicerad. Under den remisstid som stått till förfogande har det varit svårt att få en klarhet i ansvarsförhållandena mellan aktörerna och därmed kostnaderna. Beträffande kostnaderna är de alltför övergripande och vaga vilket gör att de är svåra att ta ställning till. Ett exempel är det administrativa systemstödet som behöver utredas ytterligare för att en korrekt kostnadsbild ska kunna ges. Det krävs en utredning gällande kravbilden, behov av samarbeten med andra aktörer, kopplingar till externa databaser och liknande. Ett annat exempel rör lärosätena och datamiljön. Om lärosätena ska genomföra provet är det rimligt att de ansvarar för anskaffning av datorer inklusive installation, underhåll och övrig systemadministration. Detta för att datorerna måste kunna hanteras i lärosätenas respektive IT-miljö med deras individuella krav på säkerhet och nätverksinformation. Det behöver i så fall utredas hur lärosätenas kostnadsbild för detta ser ut inklusive ansvarsfördelning. Ett tredje exempel rör Contact Center. UHR har idag ett Contact Center för frågor kring anmälningar till högskolan och till högskoleprovet. Det har visat sig att behovet av detta stöd inte kan

underskattas oavsett frågornas art, det vill säga om det handlar om systemstöd eller om mer verksamhetsrelaterade aspekter. Det är därmed svårt att uppskatta omfattningen av detta stöd och typ av frågor som kan komma att ställas. Även här behöver en fördjupad analys genomföras.

UHR:s uppfattning är att om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag behövs ett förnyat uppdrag ges med syfte att klargöra ansvarsfördelningen mellan aktörer och därmed även en precisering av kostnaderna.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektör Maria Linna Angestav efter föredragning av senior rådgivare Eva Minten i närvaro av tillförordnad avdelningschef Antonella Vukoje och tillförordnad enhetschef Mats Embertsén.

Maria Linna Angestav

Eva Minten

Beslutet är inte signerat på grund av rådande situation med coronaviruset.