



UMEÅ UNIVERSITET

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se
Ert dnr U2021/03669

Yttrande över betänkandet *Högskoleprovets organisation och styrning*, SOU 2021:72 (U2021/03669)

Regeringskansliet har anmodat Umeå universitet att yttra sig över betänkandet *Högskoleprovets organisation och styrning*. Rektor har fastställt yttrandet. I beredningen av yttrandet har institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet.

Sammanfattning

Den av regeringen utsedde nationella samordnaren för högskoleprovet har enligt kommittédirektiv lämnat förslag på en permanent organisation som innebär att det är *en* myndighet som har det samlade ansvaret för högskoleprovets genomförande. Utbildningsdepartementet anger att bakgrunden är att det i samband med covid-19-pandemin har visat sig att det delade ansvaret för genomförandet mellan totalt 22 myndigheter (21 lärosäten och UHR) har inneburit en otydlighet och ett hinder för effektiv myndighetsstyrning.

Umeå universitet bifaller betänkandets förslag angående vilken myndighet som ska ha det samlade ansvaret, vikten av nära samverkan mellan berörda parter samt de föreslagna författningsförändringarna men önskar förtydliganden angående ansvarsförhållanden, organisation och finansiering.

Övergripande synpunkter

Umeå universitet menar att utredarens utgångspunkt om högskoleprovet som en gemensam uppgift för UHR och lärosäten är lovvärd men vi vill samtidigt påtala att begrepp som samråda, samverka och bistå kan vara problematiska då det är oprecisa och ger sken av man alltid kommer överens. Med tanke på att förutsättningarna för provgenomförandet skiljer sig för landets lärosäten behöver styrningen vara både tydlig och flexibel och bygga på en organisation som är väl förankrad i akademien.

Kommentarer och ändringsförslag

Betänkandets bedömning: Att genomföra högskoleprovet är en gemensam uppgift för Universitets- och högskolerådet (UHR) och de lärosäten som använder provet för urval (7.1)

Betänkandets förslag: Universitet- och högskolerådet (UHR) ska ansvara för att högskoleprovet genomförs. UHR ska samråda med de lärosäten som använder provet för urval (7.2)

Umeå universitet instämmer i betänkandets bedömning att det inte finns något annat alternativ än att det är UHR som ska vara den myndighet som ska ha det samlade ansvaret för högskoleprovets genomförande. Vi vill, liksom utredaren, betona vikten av att detta ansvar måste utföras i nära samråd med lärosätena.

Utgångspunkten i betänkandet är att högskoleprovet är en gemensam uppgift för parterna och vi vill understryka att det finns ett ömsesidigt beroendeförhållande för att provgenomförandet ska fungera effektivt och rättssäkert. För att garantera en fungerande samverkan behöver det finnas en tydlig organisation som kan hantera både den operativa samverkan på handläggarnivå och samverkan på ledningsnivå (se även nedan).

Vi vill även betona vikten av att samrådande sker med samtliga lärosäten då förutsättningarna för provgenomförandet kan se mycket olika ut beroende på lokala och regionala förhållanden.

UMEÅ UNIVERSITET

Betänkandets förslag: Lärosäten som använder högskoleprovet för urval ska bistå UHR vid genomförandet av högskoleprov (7.3)

Betänkandets förslag: UHR ska fortsatt få meddela föreskrifter om högskoleprovet. Det ska ske i nära samverkan med lärosäten som använder provet för urval (7.4)

Betänkandets bedömning: Provanordnande lärosäten bör samverka med varandra och samordna sitt arbete vid anordnande av provet (7.5)

Umeå universitet önskar tydligare beskrivning av ansvarsförhållandena mellan UHR och berörda lärosäten samt att formerna för styrning och samverkan noga övervägs. Någon form av styrgrupp för högskoleprovet där SUHF ingår bör finnas som garant för att lärosätetsperspektivet beaktas samt att det behöver finnas en organisation för operativt samarbete och samverkan där samtliga provanordnare ges utrymme.

Utredaren betonar att det inte finns skäl att detaljreglera den närmare arbetsfördelningen mellan UHR och lärosäten. Därmed kan lärosätenas skyldighet att bistå UHR i genomförandet se olika ut. Detta ser vi grunden som positivt men det blir inte tydligt hur detta ska fungera i praktiken.

Utredningens resonemang om att UHR har ett formellt ansvar medan lärosätena har praktiskt ansvar och att arbetsfördelning kan regleras på olika sätt (dialog, föreskrifter, överenskommelser) bidrar inte med tydlighet, snarare tvärtom. Vi menar att de ramar som krävs för rättssäkerhet och likvärdighet i provgenomförandet för den enskilde provdeltagaren behöver regleras och hanteras lika (bland annat baskrav för lokaler, regler, instruktioner, identitetskontroller, avvikelser) medan till exempel formerna för lokal organisation, arbetsfördelning och arbetssätt måste vara upp till respektive provanordnare att hantera. Därför måste såväl systemstöd och rollfördelning som stöd i form av handböcker och utbildningsmaterial etc. utformas flexibelt och befrias från detaljreglering annars finns risk att det, liksom idag, blir de största lärosätenas behov som styr.

Utredaren lyfter betydelsen av en formaliserad samverkan mellan UHR och lärosätena och att det bör ske genom en samrådsgrupp med företrädare som representerar lärosätena samt företrädare från UHR. Denna samrådsgrupp ska, enligt förslaget, behandla såväl principiella som praktiska aspekter på genomförande av högskoleprovet. Vi ser positivt på att formalisera samverkan men ställer oss tveksamma till att det ska finnas en grupp som ska behandla alla samverkansfrågor, såväl praktiska som principiella. Det finns även frågetecken i hur representationen för lärosätena ska fungera. Idag finns en samverkans-/referensgrupp som, utöver UHR, består av sex lärosätetsrepresentanter varav fyra kommer från de lärosäten/provanordnare som har högst antal provdeltagare (upp till 35000/år). Med tanke på att två tredjedelar av provanordnarna har färre än 3500 deltagare/år har en sådan samrådsgrupp svårt att bli representativ för de skilda behov som finns vid små och medelstora provanordnare. De 15 lärosäten som inte ingår i gruppen har idag varken insyn i processerna eller reella påverkansmöjligheter för förändringar.

Beträffande samverkan och samordning mellan lärosäten gör utredaren bedömningen att det ankommer på lärosätena själva att komma överens om samverkan och att det inte längre behövs en särskild föreskrift om detta i högskoleförordningen. Vi instämmer i det senare men menar att samverkan mellan lärosäten är mycket viktig för att upprätthålla likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet i provanordnandet. Samverkan som inkluderar samtliga provanordnare måste planeras för att ingå i den organisation som behöver byggas i och med UHR:s föreslagna nya roll.

Vi vill också belysa att det finns ytterligare en part som arbetar med högskoleprovet, institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap vid Umeå universitet (TUV). De medverkar, på uppdrag av UHR, med provkonstruktion och rättning. Provanordnande lärosäten har direktkontakt med TUV under förberedelseprocessen och avslutsprocessen samt vid behov även under provdagsprocessen. Därför bör även TUV:s roll tydliggöras i organisationen.

Betänkandets bedömning: Enskilda utbildningsanordnare, bör om de använder högskoleprovet i sina urval samverka med UHR och provanordnande lärosäten i genomförandet av provet (7.6)

Umeå universitet instämmer i betänkandets bedömning.

UMEÅ UNIVERSITET

Betänkandets förslag: Det ska genomföras minst ett högskoleprov vår respektive höst varje år (7.7)

Umeå universitet bedömer att betänkandets förslag om att i högskoleförordningen skriva in att det ska ges två prov per år är rimligt. Vi noterar att skrivningen "minst ett" indikerar att det är möjligt för UHR att utöka antalet provtillfällen men inte att ställa in prov (vilket blir regeringens beslut). Vi vill därför påtala att alla avvikelser (såväl inställda prov som extra prov) genererar ekonomiska konsekvenser för provanordnare och måste därför samrådats med lärosätena.

Betänkandets bedömning: Den åldersgräns på 18 år som träder i kraft 1 januari 2022 ligger fast. Högskoleprovet ska vara så brett tillgängligt för personer som behöver det för att i närtid kunna söka till högskoleutbildning. Om det i framtiden behövs begränsningar av antalet som skriver provet bör erfarenheterna från våren 2021 ligga till grund för bedömningar (7.8)

Umeå universitet instämmer i betänkandets bedömning att 18-årsgränsen ligger fast. Men för att begränsa antalet skrivande vill vi lyfta andra alternativ som bör övervägas. En första begränsning skulle kunna vara ett deltagartak per provanordnare alternativt per provort. Det är också rimligt att kunna begränsa vem som får skriva provet utifrån om (eller hur många gånger som) en person deltagit i provet tidigare. Provresultaten är överlag stabila över tid för de som tagit provet flera gånger, och därför är det tveksamt om det ska ses som en rättighet att kunna delta i provet obehindrat hur många gånger som helst.

Betänkandets förslag: UHR ska i samråd med lärosätena ge riktlinjer för provorter. I överenskommelserna med varje lärosäte ska fastställas på vilka orter provet ska anordnas (7.9)

Umeå universitet bifaller betänkandets förslag om behov av riktlinjer, framför allt beträffande geografiska ansvarsområden för respektive provanordnare men även principer för vilka provorter som ska erbjudas, t.ex. vilket avstånd till en provort som ska vara rimligt för att högskoleprovet ska anses tillgängligt för alla samt om alla provorter ska erbjudas två gånger per år. Vi vill samtidigt framhålla behovet av ett flexibelt förhållningssätt i tillämpningen av dessa riktlinjer utifrån lokala förutsättningar.

Det är viktigt att komma ihåg hur olika förutsättningarna ser ut i landet och att olika principer och riktlinjer ibland kan behöva vägas mot varandra. Till exempel kan individens behov av närhet till en provort ställs mot den kostnadsökning det innebär för provanordnaren att genomföra provet på orter med få deltagare i glesbefolkade regioner. Även rättssäkerhetsaspekter och samverkansformer med kommuner behöver övervägas inför beslut om provorter.

Våren 2019 hade 15 provorter (av 114) färre än 50 anmälda deltagare och 6 orter hade färre än 30. Vid höstprov är det oftast ännu fler orter med lågt deltagande; bara vid Umeå universitet har tre provorter de senaste fem höstproven haft färre än 20 anmälda och under pandemin har vissa orter ställts in på grund av för få anmälda. Det finns en risk att de långa avstånden till närmaste provort detta har inneburit för vissa personer har medfört att de avstått från att göra provet. Utmaningarna för att genomföra högskoleprovet på små provorter skiljer sig markant från t.ex. de 12 provorter som har över 1000 deltagare. Därför bör organisation och rollfördelning kunna anpassas utifrån lokala förhållanden för att möjliggöra att provet är tillgängligt i alla delar av landet.

Betänkandets förslag: UHR ska fastställa de orter utomlands där högskoleprovet ska ges (7.10)

Umeå universitet instämmer i betänkandets förslag.

Betänkandets förslag: Avgiften för anmälan till högskoleprovet ska fastställas av UHR och inte längre regleras i högskoleförordningen (7.11)

Betänkandets bedömning: Avgiften för högskoleprov som genomförs i Sverige, bör höjas till 550 kronor per anmälan. Avgiften för högskoleprov som genomförs utomlands bör höjas till 800 kronor per anmälan (7.11)

Betänkandets förslag: UHR ska utveckla och finansiera HP Admin. Lärosätena och UHR ska gemensamt utforma kraspecifikation för systemet (7.12)



UMEÅ UNIVERSITET

Betänkandets bedömning: En gemensam redovisningsmodell för kostnader för högskoleprovet behöver tas fram. Det bör göras av SUHF. Riksrevisionen bör få i uppdrag att i samband med årlig granskning särskilt granska redovisningen av kostnader för högskoleprovets genomförande (7.13)

Umeå universitet instämmer i betänkandets förslag att anmälningsavgiften ska fastställas av UHR i stället för i högskoleförordningen. Vi instämmer även beträffande utredarens bedömning att anmälningsavgiften bör höjas samt förslaget att UHR, via anslag, ska finansiera systemet för att administrera högskoleprovet. Umeå universitet anser att finansieringen av högskoleprovet inte enbart ska vara beroende av anmälningsavgiften och att en modell bör utarbetas som innebär att det är balans mellan intäkter och kostnader.

Den föreslagna höjningen på 100 kronor är inte tillräcklig för att täcka det underskott som enligt uppgifterna från 2019 är närmare 30 miljoner kronor, varav de 21 provanordnade lärosätenas underskott är drygt 20 miljoner. Förslaget att UHR tar över kostnaderna för HP Admin välkomnas men även med denna kostnadsminskning (och inklusive intäktshöjning) beräknas lärosätenas underskott till ca 9 miljoner. Lärosätena har inte möjlighet att via sina ordinarie anslag hantera underskott för högskoleprovet och de ska inte behöva känna att de måste tumma på kvaliteten i form av kompetent personal eller ändamålsenliga lokaler för att de inte har tillräckligt med resurser. Avgiften för provet bör dock inte bli så hög att den avskräcker personer från att anmäla sig. Eftersom bedömningen är att kostnaderna sannolikt är underskattade blir det tydligt att enbart anmälningsavgiften inte någonsin kan täcka samtliga kostnader för högskoleprovet. Det behöver tillföras medel samt utarbetas en ny kostnadsfördelningsmodell som även involverar de lärosäten som inte är provanordnare men ändå använder högskoleprovet vid urval.

En god början är att få till stånd en gemensam redovisningsmodell för högskoleprovets kostnader, vilken utredningen föreslår. Utredningens slutsats är att utvecklingen av en sådan modell görs av SUHF och att det arbetet redan har påbörjats vilket vi välkomnar.

Betänkandets förslag: UHR ska få i uppdrag att inleda ett arbete med att digitalisera högskoleprovet (7.14)

Umeå universitet instämmer i betänkandets förslag, men inte utifrån de premisser som nämns i betänkandet. Det är en rimlig ambition att högskoleprovet ska kunna ges i digitalt format i framtiden, men en sådan förändring innebär stora utmaningar och är en betydligt mer komplex fråga än som det uttrycks i betänkandet.

Högskoleprovet är ett prov med stora insatser för provtagare och provanvändare, och därför ställs höga krav på kvalitet, säkerhet och transparens. För att dessa aspekter inte ska påverkas negativt av ett framtida formatbyte krävs ett omfattande förarbete, valideringsarbete och praktiskt omställningsarbete inför en digitalisering. Till detta kommer arbete och kostnader som hör till den plattform och system som skall implementeras. Denna problematik beskrivs i rapporten från den utvärdering som genomfördes på uppdrag av UHR för ett par år sedan.

I betänkandet nämns att det finns en ambition att kunna ge högskoleprovet vid fler tillfällen genom att kunna nyttja uppgiftsbanks och på så sätt med relativt kort varsel kunna sätta samman prov. Vad ”med relativt kort varsel” innebär är visserligen en definitionsfråga, men för att säkerställa provets kvalitet krävs rigorösa kontroller av de prov som administreras, och i nuläget sker minst två granskningsomgångar av provsammansättningar, fastän utprovade uppgifter används. Om uppgifterna även fortsättningsvis skall offentliggöras efter proven givits, vilket är kostsamt men också en fråga om transparens och trovärdighet, kommer banken med utprovade uppgifter snabbt att dräneras. Detta innebär att en sådan lösning inte är en framkomlig väg. Om det bedöms möjligt och lämpligt att inte offentliggöra provets uppgifter i efterhand kommer uppgiftsbanken räcka längre, men i nuläget är den inte tillräcklig för att kunna generera flera likvärdiga men unika prov. Uppgiftsbankens innehåll och livslängd måste också stärkas och underhållas. Varje gång en uppgift exponeras så ökar sannolikheten att den sprids, vilket gör att stora insatser kommer att krävas för att



UMEÅ UNIVERSITET

öka bankens innehåll av utprovade uppgifter, ett behov som kommer att öka med antalet provversioner som skall administreras.

Betänkandets bedömning: Det bör finnas en närmare samverkan mellan olika nationella prov avseende metod- och utvecklingsfrågor (7.15)

Umeå universitet instämmer i betänkandets bedömning, framförallt om det gäller möjlighet att dela erfarenheter och tillgång till teknik och infrastruktur.

Vi vill dock påpeka att särskilda omständigheter gäller för högskoleprovet, framförallt när det gäller säkerhet. När det gäller samarbeten i provutveckling finns redan goda förutsättningar för detta, då omfattande provutvecklingsverksamhet av nationella prov i matematik för gymnasieskolan samt ämnesprov för grundskolan sker vid institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet, och nationella prov i engelska utvecklas vid Göteborgs universitet, där det engelska delprovet utvecklas.

Vi vill också betona att de utmaningar som nämnts är unika för Sverige. I andra länder där liknande prov används, exempelvis USA och Israel, har omfattande arbete lagts på att undersöka möjligheterna till digitalisering, men ännu har inte säkra och kostnadseffektiva lösningar kunnat identifieras, trots långvarig och omfattande erfarenhet av digitala examinationer och system för sådana i samhället i övrigt.

Yttrandet har fastställts av rektor Hans Adolfsson efter föredragning av utredare Helena Lindvall.

Hans Adolfsson
Rektor

Expedieras till

u.remissvar@regeringskansliet.se
per.hoglund@umu.se
asa.boily@umu.se
ann-christin.edlund@umu.se
lena.hogback@umu.se
boa.drammeh@umu.se
ordf@umeastudentkar.se
ordforande@ntk.umu.se
ordf@medicinska.se