

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Carolina Johansson
08-563 085 54
carolina.johansson@hsv.se

Yttrande
2011-06-07
Reg.nr 13-1948-11

Yttrande över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11)

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11). Högskoleverket har avgränsat sitt yttrande till betänkandets kapitel 10 och 11 som handlar om utbildningssystemet respektive integrationspolitik för flykting- och anhöriginvandrare. Verket har i yttrandet valt att kommentera betänkandets rekommendationer, underlag och även dimensioner som verket anser kommit i skym undan i betänkandet.

Sammanfattning av yttrandet

Kapitel 10 – Utbildningssystemet

”Studenter bör styras i riktning mot tidigare start på den högre utbildningen. Detta kan ske genom att studenter som avslutar sina studier vid en låg ålder premieras genom avskrivna studielån.” Högskoleverket avstyrker rekommendationen.

”Antagningsreglerna till den högre utbildningen bör ändras så att en högre andel studenter antas via gymnasiebetyg och en lägre andel via högskoleprov.” Högskoleverket tillstyrker rekommendationen.

”Lokala antagningssystem bör undvikas.” Högskoleverket avstyrker rekommendationen.

”Studiemedelsperioden bör begränsas till fyra år plus två år för en kandidat- respektive masterutbildning.” Högskoleverket avstyrker rekommendationen.

”Fribeloppets storlek bör kopplas till studieresultaten så att det blir lägre för de studenter som inte klarat av att hålla en full studietakt under tidigare år.” Högskoleverket avstyrker rekommendationen.

”Studiebidraget bör höjas och beskattas som arbetsinkomst.” Högskoleverket avstyrker rekommendationen.

Kommentarer till betänkandets bilaga 3: Utredningen har utgått ifrån en för hög medianålder bland svenska högskolenyborjare, eftersom inresande nyborjare ingår. Utredningen utgår också från uppgifter om examensålder vid första examen. Examensåldern i Sverige påverkas av att det på längre yrkesprogram i regel inte är möjligt att enligt Bologna-strukturen ta en första examen, följt av en andra. I Sverige är första examen på längre yrkesprogram detsamma som slutlig examen, vilket höjer åldern för första examen.

Kapitel II – Integrationspolitik för flykting- och anhöriginvandrare

”Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att själva upphandla utbildning i svenska för invandrare av olika aktörer.” Högskoleverket avstyrker rekommendationen.

”Övergången från introduktionsprogrammet till jobb- och utvecklingsgarantin bör ske utan dröjsmål för de som är i behov av detta.” Högskoleverket tillstyrker rekommendationen.

”Valideringsverksamheten bör göras mer tillgänglig genom att Myndigheten för yrkeshögskolan utformar information som är lättillgänglig för nyanlända utrikes födda.” Högskoleverket tillstyrker rekommendationen.

”Valideringsintygen bör likna intygen för motsvarande svensk utbildning.” Högskoleverket avstyrker rekommendationen.

Kommentarer till betänkandets bilaga 4: Högskoleverket anser att diskussionen om diskriminering på arbetsmarknaden mot utrikes födda kunde fördjupas och förslagen i materialet ställas i relation till diskrimineringsproblematiken. Vidare anser Högskoleverket att framställningen av nuvarande system för bedömning, validering och prövning av utländsk utbildning är väl översiktlig och att det finns fler frågor som behöver utredas mer.

Övergripande kommentar

Högskoleverket inleder sitt yttrande med några övergripande synpunkter på betänkandet. Högskoleverket förstår att det kan behövas förändringar för att skapa ett mer effektivt utbildningssystem men ser vissa problem med de förslag som utredningen lagt fram. Verket anser att utredningens strikta samhällsekonomiska nyttoperspektiv behöver kompletteras med en mångfald av värden som utbildningssystemet tillför både individer och samhälle. Exempel på sådana viktiga värden är det livslånga lärandet, bildning samt skolning av medborgare till engagerade och kritiska medborgare som kan bära upp det demokratiska samhället. Dessa värden bör enligt Högskoleverket alltid ingå i diskussioner om utbildningssystemets nytta för samhället.

Högskoleverket menar att en djupare analys av utbildningssystemet och studenterna behövs för att utredningens ambitioner ska kunna bli verkningsfulla. Till exempel regleras antalet utbildningsplatser inte bara av efterfrågan (söktryck) utan även av andra hänsyn som regeringen och lärosätena tar. Studenternas val av utbildning och yrke är ofta summan av ett övervägande av många parametrar. Det är inte bara inkomsten eller ekonomiska hänsyn som styr studievealet, studenterna söker även utbildning och yrke för att få ett arbetsinnehåll som de tror sig kunna trivas med. Högskoleverket anser att det är viktigt att utredningens analys kompletteras på detta sätt. De förslag som läggs riskerar, om de skulle genomföras, att slå fel och få icke avsedda, omvända eller oönskade effekter om inte hänsyn tas till dessa faktorer.

Högskoleverket vill dessutom fästa uppmärksamhet på att den beskrivna problematiken kring studenternas ålder inte är så omfattande som betänkandet anger. Verkets närmare analys av betänkandets underlag visar att de svenska nybörjarstudenterna är yngre än vad betänkandet framhåller (se längre fram i yttrandet). Det innebär att Högskoleverket anser att både utgångspunkten för problemet och förändringspotentialen är mindre än vad utredningen uppskattat.

Betänkandets rekommendationer

Kapitel 10 – Utbildningssystemet

Studenter bör styras i riktning mot tidigare start på den högre utbildningen. Detta kan ske genom att studenter som avslutar sina studier vid en låg ålder premieras genom avskrivna studielån.

Högskoleverket avstyrker betänkandets rekommendation och skälen till det är flera. Inledningsvis är Högskoleverket tveksamt till den starka centrala styrningen av utbildningar och studenters val som utredningen ger uttryck för. Den centrala styrningen av utbildningar i Sverige upphörde under tidigt 1990-tal. Studier och erfarenheter har visat hur svårt det är att förutsäga samhällets behov av vissa yrkesgrupper och även svårigheten att på individnivå matcha de uppskattade samhällsbehoven. Högskoleverket är däremot inte främmande för att med mjukare styrmedel försöka att locka studenterna till en tidigare studiestart, t.ex. genom aktivt rekryteringsarbete, nedskrivning av studielånet och mer utbyggd studie- och yrkesvägledning.

Högskoleverket vill lyfta att betänkandets förslag ur ett studentperspektiv skulle kunna framstå som begränsande och påskyndande av viktiga livsval. De föreslagna starka ekonomiska incitamenten skulle säkerligen påverka en del unga studenter och leda till en lägre nybörjar- och examensålder totalt sett. Frågan är i vilken utsträckning och med vilka sidoeffekter. Det kommer alltid att finnas presumtiva studenter som av olika skäl inte vill eller kan påbörja högskolestudier direkt efter gymnasiet. Verket anser att

avskrivningspremien skulle missgynna de som av olika skäl inte kunnat påbörja studier tidigt och inte kunnat ta del av premien. Det gäller exempelvis de som invandrat till Sverige efter 23 års ålder eller de som av andra skäl inte påbörjat studier före 23 års ålder, t.ex. på grund av barnafödande. Det senare riskerar att främst utgöra ett hinder för kvinnors högre studier. En annan reflektion kring förslaget är en möjlig ökad risk för att yngre studenter gör felval som leder till omval eller avhopp från utbildningen. Dessa avsteg kan medföra att produktivitetssökningen inte blir så stor som utredningen utgår ifrån.

I betänkandet förs ett resonemang om att en större subvention av studiemedlen skulle kunna medföra att ungdomar från mindre studievana hem (dvs. unga som inte har högutbildade föräldrar) skulle bli mer intresserade av högskolestudier. Högskoleverket anser att det är ett bakvänt resonemang. Studenternas studiemönster är relaterat till föräldrarnas utbildningsnivå då studenter från studievana bakgrund i högre utsträckning skaffar sig en högre utbildning samt väljer utbildningar som kräver högre betyg, än studenter utan studievana bakgrund. Den relationen är dessutom starkare för de yngsta nybörjarna än för de som väntat något år med sina studier. Högskoleverket anser att det är tveksamt att de observerade mönstren skulle förändras i och med de ekonomiska incitamenten. Verket bedömer snarare att de befintliga studiemönstren kan förstärkas med betänkandets förslag, det vill säga att den sociala snedrekryteringen till högskolan kommer att öka ytterligare. Det skulle även kunna medföra negativa snedvridande effekter på studentrekrytering vad gäller utländsk bakgrund.

En annan punkt som Högskoleverket vill uppmärksamma är att nybörjargruppen inte är så statisk som utredningen beskriver den. Utredningen verkar tänka sig att lika många nybörjare, med samma fördelning gällande kön, etnicitet etc. som idag, kommer att börja studera om avskrivningspremien införs, men med den skillnaden att de börjar vid en lägre ålder. Mycket talar för att så inte är fallet. Valet att påbörja studier görs inte fristående utan i ett sammanhang där en mängd olika faktorer påverkar valet, som t.ex. att den presumtiva studenten antagits till den av studenten mest önskade utbildningen eller att det finns bostad på studieorten. De utbildningar som 19-åringar efterfrågar skiljer sig från dem som något äldre studenter efterfrågar. Exempelvis vill många 19-åringar bli ekonomer, civilingenjörer eller jurister, medan få vill bli lärare eller verka inom vård och omsorg. Det innebär att 19-åringar i stor utsträckning konkurrerar med andra 19-åringar om studieplatserna. För att betänkandets förslag skulle få önskad effekt behöver antalet platser på de utbildningar 19-åringar efterfrågar öka kraftigt, vilket ställer stora krav på flexibilitet i det utbildningsutbud som universitet och högskolor erbjuder. Det kan också medföra att alltför många utbildas inom vissa områden och för få inom andra. Verkets tolkning är att utredningen inte avsett att utbildningsutbudet ska motsvara 19-åringarnas efterfrågan, utan utgått ifrån att avskrivningspremien ska ”styra” 19-åringarna så att de

väljer ”rätt” utbildning. Med ”rätt” utbildning underförstås den utbildning som samhället behöver.

Betänkandet anger att subventionen av studielånen skulle kunna vara självfinansierande samtidigt som det medges att det möjligen är en orealistisk förhoppning. Högskoleverket anser att de ekonomiska konsekvenserna av betänkandets förslag inte är tillräckligt utvecklade eller redovisade. Ekonomiska beräkningar för olika scenarier skulle behövas för att kunna överblicka eventuella konsekvenser för andra delar av det högre utbildningssystemet om självfinansieringen inte skulle bli verklighet. Högskoleverket vill i det här sammanhanget betona vikten av livslångt lärande, bildning, fort- och vidareutbildning som också sker inom den svenska högskolan. Långtidsutredningens huvudbetänkande tar inte upp dessa viktiga delar den högre utbildningen och lämnar det osagt om de kommer att påverkas av de föreslagna förändringarna.

Högskoleverket saknar en diskussion om livslångt lärande i betänkandet. Utredningen tar inte hänsyn till att arbetsmarknaden förändras allt snabbare och att det blir vanligare med karriärbyten. Det är viktigt att ett förändrat studiemedelssystem inte skapar återvändsgränder i det perspektivet, så att det blir för höga kostnader för de som antingen börjar studera som äldre eller behöver byta karriär mitt i livet. Detta är viktigt med hänsyn till att det i Sverige innebär relativt låg avkastning på högre studier, på grund av att löneskillnaderna är små och skatteuttaget högt. Utredningen förefaller inte ha räknat med andra positiva effekter av att individer skaffar sig högre utbildning även senare i livet. De med högre utbildning är friskare, orkar förvärvsarbeta högre upp i åldrarna och har en högre reell pensionsålder än de med kortare utbildning.

Antagningsreglerna till den högre utbildningen bör ändras så att en högre andel studenter antas via gymnasiebetyg och en lägre andel via högskoleprov.

Högskoleverket tillstyrker rekommendationen. Högskoleverket delar betänkandets beskrivning av högskoleprovets effekter på antagningen till högskolan. Hösten 2011 börjar visserligen ett nytt högskoleprov användas som ska vara mer åldersneutralt. Men det finns ändå anledningar att diskutera provets roll i antagningssystemet. En anledning är att det med dagens fördelning av platser mellan betyg och högskoleprovresultat är vanligt att det är lättare att bli antagen i provurvalet än i betygsurvalet. En annan är att provet idag används för uppgifter som det inte är avsett för.

Lokala antagningssystem bör undvikas.

Högskoleverket avstyrker rekommendationen. Högskoleverket anser att de lokala antagningarna bör finnas kvar för att värna flera vägar in till högskolan. Högskoleverket anser vidare att lärosätena bör uppmuntras att i högre grad utnyttja möjligheten att använda alternativa urvalsinstrument. Det finns utbildningar för vilka

betyg och högskoleprov är olämpliga urvalsinstrument, t.ex. konstnärliga utbildningar. I dessa fall bör lärosätena ges möjlighet att använda alternativa urvalsinstrument till samtliga platser.

Studiemedelsperioden bör begränsas till fyra år plus två år för en kandidat- respektive masterutbildning.

Högskoleverket avstyrker rekommendationen. Utredningen föreslår i denna del att de förslag som Studiesociala kommittén (SOU 2009:28) lämnade våren 2009 ska införas. Högskoleverket har den 23 juni 2009 yttrat sig över förslaget (reg.nr 13-2256-09). I sak är förhållandena desamma nu som då och verket vidhåller därför att förslaget avstyrks. Nedan följer ett utdrag av verkets tidigare yttrande över studiesociala kommitténs betänkande.

”Kommitténs huvudförslag innebär att studerande på högskolenivå ska få rätt till studiemedel under fyra normala studieår. Därefter kan en studerande få rätt till studiemedel under ytterligare två år om han eller hon avlagt en examen som motsvarar minst 180 högskolepoäng. Därefter kan beslut fattas om ytterligare en förlängning på ett år. Totalt kan studenter som uppfyller vissa villkor få studiemedel under sju år.

Kommitténs skäl för förslaget är att man bedömer att det kommer att förbättra studieplaneringen hos studenterna och förändrar inte heller möjligheterna till studier som inte är programbundna. Kommittén anser inte att det nuvarande systemet driver studenter som läser fristående kurser att upprätthålla en hög prestationsgrad och en god studieplanering. Kommittén anser också att systemet kommer att uppmuntra studenterna att ta ut examen i högre utsträckning.

Kommittén har en del uppgifter om hur de sökande kan påverkas av förslaget men nöjer sig med att skriva att det är svårt att bedöma konsekvenserna och föreslår därför att resultatet ska utvärderas efter fem år av Högskoleverket och CSN.

Högskoleverket avstyrker förslaget av två skäl. Det ena skälet är att förslaget inte är tillräckligt utrett, vilket i sig är anmärkningsvärt. Högskoleverket har gjort en egen bedömning av förslaget med hjälp av statistik från CSN. Det visar sig då att 265 180 personer hade studiemedel på eftergymnasial nivå under våren 2010. Av dessa hade 28 125 eller 10,6 procent haft studiemedel minst 160 veckor på eftergymnasial nivå. Sannolikt kommer kommitténs huvudförslag att tillföra lite eller ingenting när det gäller studenternas genomströmning eftersom studenterna med minst 160 veckor totalt sett är få och för att flera utbildningar är längre än fyra år. Högskoleverket anser även att studiemedelssystemet bör vara utformat så att det passar för alla utbildningar, dvs. även för längre utbildningar.

Det andra skälet till avstyrkandet är att det redan görs en prövning av studenternas prestationer under hela utbildningstiden. För de utbildningar som är längre än fyra år framstår det som onödigt att göra en särskild och ytterligare bedömning efter fyra år. Detta skulle bli en ytterligare administrativ uppgift med högre kostnader för CSN men utan att egentligen påverka genomströmningen. Högskoleverket anser att CSN:s kontroll av studieprestation är tillräcklig och att

dagens återbetalningssystem och relativt höga skuldsättning motverkar ett överutnyttjande.”

Fribeloppets storlek bör kopplas till studieresultaten så att det blir lägre för de studenter som inte klarat av att hålla en full studietakt under tidigare år.

Högskoleverket avstyrker rekommendationen därför att verket är tveksamt till om den skulle ge önskad effekt. Verket ser att arbete under studietiden kan vara viktigt som meritering och för att skaffa sig arbetsmarknadskontakter men att det är olyckligt om det går ut över studieprestationen. Emellertid visar utredningens undersökning av inkomster bland studenter med studiemedel att de allra flesta studenter med studiemedel har inkomster långt under fribeloppsgåränsen, motsvarande två månaders arbete, vilket sannolikt hänger samman med inkomster under sommaren. Det är således få studenter som överhuvudtaget berörs av fribeloppsgåränsen. Verket bedömer därför att det är tveksamt om förslaget skulle ge någon större effekt.

Studiebidraget bör höjas och beskattas som arbetsinkomst.

Högskoleverket avstyrker rekommendationen. Att bidraget är obeskattat innebär att studiemedelsbeloppet är enhetligt oavsett skattesatsen i boendekommunen eller om man tillhör svenska kyrkan eller ej. Om bidraget beskattas påverkas bidragsbeloppet av andra ekonomiska förutsättningar, t.ex. ränteavdrag för lån. Det är enligt verkets mening en styrka, inte minst ur informationssynpunkt, att studenterna vet vilket belopp de får och att de får samma belopp oavsett bostadsort och ekonomiska förutsättningar i övrigt.

Betänkandets bilaga 3

Högskoleverket vill också kommentera det material och de beräkningsgrunder som utredningens förslag baseras på. En viktig utgångspunkt för utredningen är den höga nybörjaråldern bland högskolenybörjarna i Sverige. Utredningen har utgått från internationell statistik, utan att analysera den i förhållande till nationell statistik. Utredningen hävdar att medianåldern bland högskolenybörjarna i Sverige 2007 var 22,4 år enligt OECD (s. 188 Långtidsutredningen 2011, bilaga 3, källa: Education at a Glance 2009, tabell A2.4). Det är en överskattning av medianåldern jämfört med nationella uppgifter från SCB. Överskattningen beror bland annat på att OECD-uppgiften avser medianåldern bland högskolenybörjare på ISCED-nivå 5A. Denna nivå omfattar inte alla högskolenybörjarna i nationell statistik. I ISCED-klassificeringen är utbildning på grund- och forskarnivå placerad på nivå 5. Nivå 5 är uppdelad i 5A och 5B. Nivå 5A avser högre utbildning som är tre år eller längre, och kan ligga till grund för utbildning på forskarnivå, medan nivå 5B normalt avser högskoleutbildning som omfattar två till tre år och som har en mer praktisk och yrkesförberedande karaktär. I Sverige är cirka 90 procent av all högskoleutbildning placerad på nivå 5A och cirka 10 procent av all utbildning ingår då inte i beräkningen

av medianålder. Undertäckningens betydelse för medianåldern är sannolikt inte så stor, men bör noteras. Väsentligt större betydelse för överskattningen av medianåldern bland högskolenybjörjarna i Sverige i internationell statistik beror på att inresande studenter ingår bland nybjörjarna när OECD-medianåldern beräknas. Högskoleverket visar i en nyligen publicerad analys¹ att de inresande nybjörjarna är väsentligt äldre än de svenska. Det hänger samman med att merparten av de inresande nybjörjarna studerat innan de börjar studera i Sverige – studierna i Sverige sker antingen inom ett utbytesprogram, som förutsätter tidigare studier, eller som en avslutning, ofta på avancerad nivå, av tidigare påbörjade eller avslutade studier på grundnivå. När inresande inkluderas bland nybjörjarna höjs således medianåldern för samtliga nybjörjare. Medianåldern bland de svenska nybjörjarna var 20,2 år läsåret 2009/10, vilket är den lägsta medianålder som uppmätts sedan början av 1980-talet. Medianåldern var väsentligt högre bland de inresande nybjörjarna, 22,7 år. Det ökade inslaget av inresande nybjörjare – läsåret 2009/10 var 25 procent av nybjörjarna inresande – har medfört att skillnaden i medianålder mellan samtliga nybjörjare och svenska nybjörjare ökat. Utredningens utgångspunkt för avskrivningspremien kan därför diskuteras. Enligt verkets mening är den potentiella föryngringen av högskolenybjörjarna överskattad av utredningen.

En annan viktig utgångspunkt för utredningen är examensåldern. Examensåldern framstår som hög i Sverige. Återigen baseras den på internationell statistik och avser medelåldern bland dem som tog sin första examen från utbildning på ISCED-nivå 5A. Det finns två förhållanden som bidrar till att examensåldern vid en internationell jämförelse framstår som hög i Sverige. För det första ingår utbildningar inom vård- och omsorgsområdet och undervisningsområdet i högskolesektorn i Sverige. Nybjörjarna inom dessa områden är i genomsnitt betydligt äldre än inom andra områden. Det gäller även internationellt, men i många länder ligger utbildningar inom dessa områden utanför högskolesektorn. Detta påverkar examensåldern i Sverige. För det andra har Bologna-anpassningen av utbildningsstrukturen gjorts på olika sätt i olika länder. I en del länder, t.ex. Finland, har all utbildning, även långa yrkesprogram, inordnats i Bologna-strukturen enligt vilken en första examen tas efter tre år och en andra tas efter ytterligare två år. I Sverige har yrkesexamensprogrammen inte inordnats på detta sätt, vilket gör att en första examen från ett längre yrkesexamensprogram tas först efter fem år eller längre, t.ex. läkarexamen. Detta bidrar naturligtvis till att examensåldern i Sverige är jämförelsevis hög. Dessa strukturella skillnader i examensordning mellan Sverige och andra länder har utredningen förbisett, så vitt verket kan bedöma. Det gör att de problem som utredningen funnit är överskattade och de förslag utredningen lägger sannolikt kommer att få begränsad effekt.

¹ Statistisk analys 2011/4, *Allt yngre nybjörjare i högskolan*, Högskoleverket, Torbjörn Lindqvist

Kapitel 11 – Integrationspolitik för flykting- och anhöriginvandrare

Arbetsförmedlingen bör ges möjlighet att själva upphandla utbildning i svenska för invandrare av olika aktörer.

Högskoleverket avstyrker rekommendationen och anser istället att man bör utveckla den fungerande modellen med målgruppsanpassad svenska för invandrare (sfi) som vissa länsstyrelser samordnar. Högskoleverket är osäkert på vinsten om sfi skall upphandlas av Arbetsförmedlingen. Högskoleverket är positivt till den målgruppsanpassade undervisningen i svenska för invandrare som finns i vissa län. Verket anser att alla bör få tillgång till målgruppsanpassad sfi och yrkessvenska. Vidare anser verket att invandrade akademiker bör ges möjlighet att studera svenska i snabbare takt och på en lämplig nivå. Högskoleverket menar att sfi kan utvecklas på ett positivt sätt inom det nuvarande systemet med kommunerna som huvudmän och med länsstyrelserna som samordnare. Verket ser samtidigt att det generellt finns utrymme för mer samarbete mellan olika aktörer för att identifiera vilka behov som finns vad gäller svenskundervisningen.

Övergången från introduktionsprogrammet till jobb- och utvecklingsgarantin bör ske utan dröjsmål för de som är i behov av detta.

Högskoleverket tillstyrker rekommendationen. Högskoleverket vill dock understryka att den kartläggning av utbildning och tidigare arbetslivserfarenhet som görs under tiden då asylansökan behandlas, eller senare under introduktionsperioden, inte ska behöva upprepas under jobb- och utvecklingsgarantins första fas. Om den nyanlända ansöker om validering eller bedömning redan innan uppehållstillstånd beviljats, eller kort därefter, bör fortsatta åtgärder ta sin utgångspunkt i resultatet av denna och leda framåt. Det vore ineffektivt att göra om kartläggningen samtidigt som individen kan uppleva det som ett ifrågasättande av hans eller hennes meriter.

Valideringsverksamheten bör göras mer tillgänglig genom att Myndigheten för yrkeshögskolan utformar information som är lättillgänglig för nyanlända utrikes födda.

Högskoleverket tillstyrker rekommendationen. Mycket har redan gjorts för att göra informationen mer tillgänglig. Valideringsinformationsportalen lanserades av Myndigheten för yrkeshögskolan under sommaren 2010 och sedan dess har det tillkommit verktyg i portalen som gör det lättare att hitta till rätt instans. Informationen om vilka möjligheter som finns till validering och till eventuell kompletterande utbildning bör nå de nyanlända utrikes födda så tidigt som möjligt. Det bör även göras tydligt i informationen vilka åtgärder den enskilde kan använda sig av direkt och vilka åtgärder som upphandlas och finansieras av Arbetsförmedlingen eller andra.

Valideringsintygen bör likna intygen för motsvarande svensk utbildning.

Högskoleverket avstyrker rekommendationen eftersom det inte är tydligt i betänkandet exakt vilka intyg som åsyftas. Rekommendationen behöver förtydligas, dels gällande vilka intyg som avses, dels om rekommendationen gäller utformningen av intyg eller förutsättningarna för bedömningar och prövningar. Vidare ifrågasätter Högskoleverket om det är intygens utformning som har störst betydelse för dess legitimitet.

Begreppet validering används som en sammanfattande term, dels för all slags validering av yrkeskunskaper och färdigheter, dels för bedömning av utbildningsdokument. I många fall utfärdas redan svenska intyg och i andra fall bör det utredas om intygen blir bättre av att mer likna motsvarande svenska intyg. För den validering av reell kompetens som genomförs av branschorganisationer utfärdas intyg eller bevis från utbildningsväsendet eller aktuell bransch. Dessa intyg eller bevis är lika oavsett om den som genomgått valideringen har inhämtat sina kunskaper och färdigheter i Sverige eller i något annat land. För reglerade yrken leder en ansökan om behörighet redan idag till att svensk legitimation, auktorisation eller motsvarande utfärdas om kraven för erkännande är uppfyllda. För högskoleutbildningar inriktade mot yrken som inte är reglerade utfärdar Högskoleverket utlåtanden där den utländska utbildningen jämförs med en svensk examen. Utlåtandet är avsett som en rekommendation till arbetsgivare och innebär inte att en svensk examen utfärdas. I det sammanhanget kan det vara en poäng att det tydligt framgår i utlåtandet att bedömningen innebär just en jämförelse. Högskoleverket har uppfattningen att det viktigaste är att informationen till arbetsgivare är tydlig, korrekt och innehåller den information som behövs.

I huvudbetänkandet ses Nederländerna och Frankrike som förebilder vad gäller valideringsintyg. När man jämför olika länder är det värt att notera att andra skillnader i arbetsmarknaden (som antalet reglerade yrken) och intygens juridiska status också har betydelse för hur intyg utformas.

Betänkandets bilaga 4

Diskriminering

I bilaga 4 görs en genomgång av olika faktorer som kan förklara den lägre sysselsättningsgraden och den högre arbetslösheten hos utrikes födda. Faktorerna kan finnas hos individerna själva, hos arbetsgivare eller vara politiskt beslutade policyfaktorer. En faktor är diskriminering. Empiriska studier visar att det förekommer diskriminering på arbetsmarknaden gentemot utrikes födda. Den statistiska diskrimineringen gör att arbetsgivare inte fattar optimala beslut. Utan diskriminering skulle utrikes födda i högre grad hitta anställningar som passar deras

kvalifikationer och undgå lönediskriminering. Både arbetsgivare och arbetstagare skulle gynnas av detta. Högskoleverket anser att det saknas en mer fördjupad diskussion i materialet om vad som kan göras för att minska diskrimineringen. Det är också oklart hur stor del av skillnaderna på arbetsmarknaden mellan utrikes och inrikes födda som orsakas av diskriminering. Eftersom en del av de åtgärder, som föreslås för att förbättra situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda, syftar till att stärka humankapitalet (som t.ex. svenskundervisning) medan andra snarare kan antas påverka hur humankapitalet uppfattas (t.ex. legitimitet hos valideringsintyg), så behövs en djupare analys av vilka problem respektive åtgärder som utredningen vill adressera.

Målgrupp

Högskoleverket delar utredningens uppfattning att man bör satsa särskilt på att förbättra möjligheterna för flyktingar och deras anhöriga att snabbare än idag etablera sig på arbetsmarknaden eftersom problemen är störst för dem. Samtidigt vill verket uppmärksamma att befintliga åtgärder, som sfi och validering, når en mycket större grupp än flyktingar och anhöriga som betänkanudet skriver om och att det kan vara effektivt att genomföra förbättringar som gynnar så många som möjligt. Antalet personer som fick uppehållstillstånd 2010 för att de har en anhörig i Sverige som inte är flykting var högre än antalet personer som fick uppehållstillstånd efter att ha sökt asyl, kommit som kvotflyktingar eller som anhöriga till kvotflyktingar. Förbättrad undervisning i svenska för invandrare, effektivare och snabbare validering och tillgång till kompletterande utbildningar är alla åtgärder som fler utrikes födda – och i vissa fall även inrikes födda – kan dra nytta av.

Kompletteringsutbildningar

Högskoleverket finner det anmärkningsvärt att man inte i materialet följer upp frågan om kompletteringsutbildningar. Det finns åtminstone ett par aspekter i materialet som förtjänar att utredas mer. För det första så konstateras att en del utrikes födda fastnar inom yrken som de är överkvalificerade för. Här kan kompletteringsutbildning vara ett sätt att uppdatera kunskaperna så att arbetsgivare som är skeptiska till dem som tappat kontakten med det yrke de ursprungligen var utbildade för, vågar anställa. För det andra konstateras i bilagan att utländska utbildningar kan ha olika grad av överförbarhet. Kompletteringsutbildningar finns redan för vissa reglerade yrken men utbudet skulle kunna utökas till att omfatta fler yrkesgrupper och göras mer långsiktigt och stabilt. För det tredje finns matchningsproblem som innebär att det finns högutbildade som inte får arbete samtidigt som svenska arbetsgivare rekryterar i andra länder. Korta, flexibla kompletteringsutbildningar, riktade till redan anställda och anpassade efter arbetsgivares behov, skulle kunna ge incitament till att anställa inom landet.

Validering och Högskoleverkets bedömningar av utländsk högre utbildning

I bilagan görs en översiktlig genomgång av regelverk och erfarenheter för validering och andra typer av bedömningar. Baserat på denna dras slutsatser om hur valideringsverksamheten bör utformas. Högskoleverket anser att utredningen hade vunnit på en djupare diskussion och att man missat en del aspekter av det nuvarande systemet.

Till exempel är bedömningar av utländska högskoleutbildningar ingen ny företeelse, de har gjorts sedan början av 80-talet i Sverige. Metodiken har utvecklats från ekvivalering, med höga krav på överensstämmelse mellan den utländska utbildningens nivå, omfattning och innehåll, till en mer accepterande bedömning. Inte bara bedömningsmetodiken har utvecklats sedan starten utan även jämförelserreferensen, den svenska högskolan, har förändrats och det finns en större variation mellan olika svenska lärosätens utbildningar idag än för några decennier sedan. Verket vill därtill framhålla att tillgången till bedömning är en rättighetsfråga för individen. Sverige har ratificerat konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen, den s.k. Lissabonkonventionen, enligt vilken innehavare av utbildningsbevis utfärdade i regionen har rätt att ansöka om bedömning. Med detta som bakgrund bör det utredas vidare hur bedömningen kan göras effektivare och snabbare och hur utlåtandet kan ge arbetsgivare den information de behöver. Högskoleverket delar till fullo uppfattningen att arbetsgivarna bör vara delaktiga i processen att utforma utlåtanden som svarar mot arbetsmarknadens behov och att man måste eftersträva hög legitimitet.

Högskoleverket anser vidare att mer kan och bör göras för att sprida information till arbetsgivare för att minska osäkerheten inför att anställa personer med utländsk utbildning. Den samlade kunskap och erfarenhet som Högskoleverket och andra myndigheter byggt upp bör arbetsgivare och andra ges möjlighet att ta del av på flera sätt än enbart genom individuella utlåtanden. Vad gäller de arbetssökande så bör man säkerställa att alla som behöver också får tillgång till validering av reell kompetens, bedömning eller prövning, även de som nu står utan sådana möjligheter. Det gäller individer med oavslutade utländska högskoleutbildningar och flyktingar som saknar dokument eller vars utbildning inte kan bedömas av andra skäl.

Slutligen ser Högskoleverket en fortsatt ökande efterfrågan på bedömningar. Antalet ansökningar har stigit med 52 procent den senaste femårsperioden. Det saknas aktuella studier om vilket värde Högskoleverkets utlåtanden har för arbetsgivare men eftersom ett utlåtande från Högskoleverket kan antas påverka sök beteendet hos den som fått sin utbildning bedömd så bör studier av nyttan med bedömningar beakta både arbetsgivar- och arbetstagarperspektivet. Detsamma gäller andra typer av bedömningar, prövningar och valideringar.

Beslut om yttrandet har tagits av universitetskanslern Lars Haikola efter föredragning av planeringssekreteraren Carolina Johansson i närvaro av stabschefen Lennart Ståhle. I beredningen av yttrandet har även utredarna Torbjörn Lindqvist och Åse Rislund samt informatören Ann-Sofie Fredriksson deltagit.

Lars Haikola

Carolina Johansson