



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:16

Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning

– förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?

Till riksdagen

Datum: 2011-04-06

Dnr: 31-2010-0062

RiR: 2011:16

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

Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?

Riksrevisionen har granskat statliga insatser inom utbildningsområdet för att tillvarata kompetensen hos akademiker med utländsk utbildning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Högskoleverket, Socialstyrelsen, Karolinska Institutet, Stockholms universitet och Länsstyrelsen i Västerbottens län har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Högskoleverket, Socialstyrelsen, länsstyrelserna samt universitet och högskolor.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Emil Plisch* har varit föredragande. Revisor *Karolina Larfors*, revisionsdirektör *Rutger Banefelt* och granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Emil Plisch

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet
Högskoleverket, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, Göteborgs universitet, Karolinska Institutet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Örebro universitet, Högskolan i Borås, Malmö högskola.

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfråga	15
1.3 Inriktning och avgränsningar	15
1.4 Granskningsobjekt	17
1.5 Definitioner	17
1.6 Bedömningsgrunder	18
1.7 Metod och genomförande	20
1.8 Rapportens disposition	22
2 Högskoleverkets bedömning och prövning av utländska högskoleutbildningar	23
2.1 Vägen till svensk arbetsmarknad för akademiker och lärare med utländsk utbildning	23
2.2 Regeringens uppdrag till Högskoleverket att bedöma utländska högskoleutbildningar	26
2.3 Vad leder ansökan till?	28
2.4 Handläggningstider	30
2.5 Sammanfattande iakttagelser	35
3 Socialstyrelsens prövning av utländska läkar- och sjuksköterskeutbildningar	37
3.1 Vägen till svensk hälso- och sjukvård för läkare och sjuksköterskor med utländsk utbildning	37
3.2 Regeringens uppdrag till och Socialstyrelsens ansvar att bedöma hälso- och sjukvårdsutbildningar inför legitimation	39
3.3 Vad leder ansökan till?	42
3.4 Handläggningstider och tid för kompletteringsprogram	44
3.5 Sammanfattande iakttagelser	53
4 Kompletterande högskoleutbildningar	57
4.1 Regeringens uppdrag till universitet och högskolor att anordna kompletterande högskoleutbildningar	57
4.2 Stor variation bland utbildningarna	58
4.3 Resurser till kompletterande högskoleutbildningar	60
4.4 Dimensionering av kompletterande högskoleutbildningar	63
4.5 Lärosätenas information och marknadsföring	65
4.6 Hinder för snabb genomströmning	66
4.7 Erfarenheter av kompletterande högskoleutbildningar	70
4.8 Sammanfattande iakttagelser	71

forts.

5	Länsstyrelserna och svenska för akademiker med utländsk utbildning	75
5.1	Regeringens uppdrag till länsstyrelserna om samverkan kring nyanländas etablering	75
5.2	Svenskundervisning för invandrare (sfi)	76
5.3	Svenska särskilt inriktad mot akademiker med utländsk utbildning	77
5.4	Sammanfattande iakttagelser	80
6	Samordning av de statliga insatserna	81
6.1	Samarbete på hälso- och sjukvårdsområdet	81
6.2	Myndigheternas samarbete kring information	84
6.3	Sammanfattande iakttagelser	85
7	Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter av snabbare arbetsmarknadsetablering	87
7.1	Metod och genomförande	87
7.2	Beräkningarnas resultat	89
7.3	Sammanfattande iakttagelser	91
8	Slutsatser och rekommendationer	93
8.1	Övergripande slutsatser	93
8.2	Vägen till etablering på svensk arbetsmarknad är inte tillräckligt känd	94
8.3	Ett komplext system av statliga insatser	96
8.4	Lång tid i väntan på arbetsmarknadsetablering	98
8.5	Resurser för kompletterande högskoleutbildningar	101
8.6	Insatser för bättre kunskaper i svenska behövs	102
8.7	Rekommendationer	103
	Referenser	105
Bilaga 1	Utländska akademiker i Sverige	113
Bilaga 2	Aktgranskning på Högskoleverket och Socialstyrelsen	117
Bilaga 3	Uppgifter om dem som ansöker om bedömning och legitimation	121
Bilaga 4	Utfall i Högskoleverkets och Socialstyrelsens bedömnings- och prövningsprocesser	127
Bilaga 5	Kompletterande högskoleutbildningar	137
Bilaga 6	Kalkylresultat för fem yrkeskategorier	141

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statliga insatser inom utbildningsområdet för att tillvarata kompetensen hos akademiker med utländsk utbildning.

Granskningens bakgrund

Det tar lång tid för många utlandsfödda, däribland akademiker, som bosätter sig i Sverige att etablera sig på arbetsmarknaden. Statistik visar också att utlandsfödda akademiker i högre grad än infödda akademiker är arbetslösa eller överkvalificerade i de anställningar de har. Samtidigt medför generationsväxlingen på arbetsmarknaden behov av kvalificerad arbetskraft.

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och uppföljning av insatser inom utbildningsområdet för att tillvarata kompetensen hos akademiker med utländsk utbildning samt ansvariga myndigheters genomförande. I detta har ingått Högskoleverkets bedömning av avslutade utländska högskoleutbildningar och Socialstyrelsens prövning och utfärdande av legitimationer för läkare och sjuksköterskor med utländsk utbildning. Granskningen har också omfattat kompletterande högskoleutbildningar för akademiker med utländsk utbildning och länsstyrelsernas samordnande ansvar för språkinsatser som en del av introduktionen av nyanlända. Granskningen omfattar insatser genomförda huvudsakligen under åren 2008 - 2010. Granskningen har utgått ifrån den övergripande revisionsfrågan *Är de statliga insatserna inom utbildningsområdet ändamålsenliga och effektiva i syfte att möjliggöra att akademiker med utländsk utbildning kan etablera sig på svensk arbetsmarknad i enlighet med sin utbildningsnivå?*

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det nuvarande systemet som involverar ett antal myndigheter kan göras mer ändamålsenligt och effektivt. Det skulle innebära att värdefull akademisk kompetens kan tillföras den svenska arbetsmarknaden i ökad takt och omfattning. Vidare framgår att det finns indikationer på effektivitetsproblem även gällande insatser som inte omfattas av granskningen, till exempel undervisningen i svenska.

Vägen till etablering på svensk arbetsmarknad är inte tillräckligt känd. Granskningen visar att det finns behov av tidigare och tydligare information om de insatser som finns för akademiker med utländsk utbildning. Till exempel är kännedomen om kompletterande högskoleutbildningar generellt dålig hos målgruppen. Det finns också behov av att Högskoleverket och Socialstyrelsen fortsätter se över informationen både till de sökande och till de myndigheter som tidigt möter akademiker med utländsk utbildning i syfte att förkorta tiden fram till utlåtande, behörighetsbevis och legitimation.

Ett komplext system av statliga insatser. Akademiker med utländsk utbildning som vill etablera sig i Sverige möts av ett komplext system av statliga insatser och aktörer som finns i olika sektorer. I detta system blir regeringens samordnande ansvar viktigt. Riksdagen har antagit proposition 2008/09:175 och därmed anslutit sig till regeringens förslag om en mer effektiv ordning för att bedöma hälso- och sjukvårdsutbildningar från tredjeländ. Dessa förändringar har gett upphov till oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Socialstyrelsen och Högskoleverket, något som myndigheterna emellertid inte särskilt har tagit upp med regeringen. Det har gjorts att regeringen inte sett sig föränledd att följa upp att utvecklingsarbetet fortlöper som förväntat. Resultatet är att den tänkta effektiviseringen av systemet inte fullt ut har genomförts.

Lång tid i väntan på arbetsmarknadsetablering. Granskningen visar att den tid det tar för akademiker att få sina utländska utbildningar bedömda som grund för utlåtande, behörighetsbevis eller legitimation förklaras av olika faktorer. För till exempel Socialstyrelsen förklarar tidsåtgången till största del av de tredjeländsutbildades genomförande av myndighetens kompletteringsprogram. Socialstyrelsens ändrade praxis vad gäller kravet på uppehålls- och arbetstillstånd för sökande utbildade i tredjeländ har också medfört en ökning av ansökningar från till exempel läkare bosatta i tredjeländ.

Kortare totaltider ger ekonomiska vinster. Räkneexempel visar att även små förkortningar av de sökandes arbetslöshetstider ger betydande ekonomiska vinster. Om de drygt 700 akademiker med utländsk utbildning som räkneexemplen är baserade på skulle kunna etablera sig på arbetsmarknaden inom sitt yrke en månad tidigare så skulle den samhällsekonomiska vinsten, det vill säga värdet av produktionstillskottet, bli i storleksordningen 40 miljoner kronor.

Regeringen har inte säkerställt att anslagna medel motsvarar efterfrågan på kompletterande högskoleutbildningar. Under 2008 - 2010 har regeringen endast använt drygt 110 av 235 miljoner kronor för anordnandet av kompletterande högskoleutbildningar. Samtidigt visar granskningen att hälften av de berörda lärosätena anser att ersättningen inte täcker kostnaderna för att bedriva den kompletterande utbildningen. Riksrevisionen har emellertid inget underlag för att bedöma om lärosätena får täckning för sina kostnader för de kompletterande högskoleutbildningarna.

Det behövs insatser för bättre kunskaper i svenska. Det finns många indikationer i granskningen på brister i svenskundervisningen. Till exempel är bristande kunskaper i svenska det största hindret för att studenterna ska kunna genomföra kompletterande högskoleutbildningar med godkänt resultat inom utsatt tid. Ett sätt att underlätta språkinläringen är målgruppsanpassad svenskundervisning. Här har länsstyrelserna ett samordningsuppdrag inom ramen för sitt uppdrag på integrationsområdet, ett uppdrag som har förtydligats genom etableringsreformen. Dock har endast 9 av 21 länsstyrelser genomfört sådana insatser.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

Riksrevisionen anser att regeringen bör ta ett större ansvar för att samordna och effektivisera systemet av insatser för att underlätta för personer med utländsk högskoleutbildning att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige.

- Regeringen bör säkerställa en departementsövergripande samordning och uppföljning av befintliga insatser.
- Regeringen bör förtydliga vilka krav de myndigheter som bedömer utländska högskoleutbildningar bör ställa på uppehålls- och arbetstillstånd.
- Regeringen bör följa upp att det finns kompletterande högskoleutbildningar som är anpassade till såväl studenternas som arbetsmarknadens efterfrågan.
- Regeringen bör förtydliga och följa upp länsstyrelsernas ansvar för att samordna målgruppsanpassad undervisning i svenska i länets kommuner.

Riksrevisionens rekommendationer till myndigheterna:

Riksrevisionen anser att Högskoleverket, Socialstyrelsen och lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar bör vidta en rad åtgärder för att påskynda genomströmningen i systemet.

- Högskoleverket, Socialstyrelsen och lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar bör i samråd med andra berörda myndigheter förbättra informationen till akademiker med utländsk utbildning. Syftet bör vara att information samordnat, tydligt och tidigt ska nå akademiker med utländsk utbildning.
- Högskoleverket och Socialstyrelsen bör se över sina interna processer i syfte att korta handläggningstiderna.
- Högskoleverket bör förtydliga syftet med verkets utlåtanden och i samråd med företrädare för arbetsmarknaden anpassa dem efter arbetsmarknadens och de sökandes behov.

Faktaruta

Akademiker med utländsk utbildning erbjuds en rad statliga insatser för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. *Högskoleverket* har ansvar att bedöma högskoleutbildningar som leder till yrken som är oreglerade i Sverige och utfärdar utlåtanden. Har man ett reglerat yrke (för vilket det krävs legitimation eller motsvarande) ska man vända sig till den myndighet som är behörig för det yrket. Högskoleverket är behörig myndighet för läraryrket och utfärdar behörighetsbevis. *Socialstyrelsen* bedömer avslutade utländska högskoleutbildningar inom de 21 reglerade yrken som finns inom hälso- och sjukvårdsområdet (till exempel läkare och sjuksköterska) och utfärdar legitimationer.

Vidare finns särskilda kompletterande högskoleutbildningar som kompletterar utländska akademikers utbildning i syfte att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Regeringen har gett ett särskilt uppdrag till åtta *universitet och högskolor* att anordna sådana utbildningar. De anordnas framför allt för utländska lärare samt för läkare, sjuksköterskor och tandläkare med en högskoleutbildning från tredjeland.

Länsstyrelserna har ett uppdrag att samordna mottagandet av nyanlända, där den kommunala undervisningen i svenska för invandrare och yrkessvenska numera ingår.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskning

Det tar lång tid för många utlandsfödda som bosätter sig i Sverige att etablera sig på arbetsmarknaden. Trots att Sverige enligt den internationella studien Migrant Integration Policy Index (MIPEX)¹ bedöms ha goda *förutsättningar* när det gäller nyanlända utlandsföddas tillgång till arbetsmarknaden blir *utfallet* ändå att mediantiden från folkbokföring till sysselsättning för samtliga kommunmottagna vuxna i dag är drygt fem år för män och tio år för kvinnor. Ett snabbare inträde på arbetsmarknaden är lönsamt såväl för den enskilda individen som för samhället.²

I Sverige finns det drygt 375 000 utlandsfödda personer som har någon form av eftergymnasial utbildning.³ Sedan början av 2000-talet är det fler personer med eftergymnasial utbildning i åldrarna 25 - 64 år som kommer till Sverige än som lämnar landet. Det innebär att antalet utlandsfödda med en utländsk eftergymnasial utbildning ökar med mellan 4 500 och 10 000 personer varje år. Dessa personer har utbildning särskilt inom områdena teknik, ekonomi, humaniora, naturvetenskap, konstnärliga områden och medicin.⁴

För att utlandsfödda akademiker ska kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden så snart som möjligt behövs flera olika satsningar så att individens kunskaper och yrkesskicklighet ska komma samhället till godo. Den som kommer till Sverige med en högskoleutbildning behöver få veta hur vägen fram till etablering på arbetsmarknaden ser ut och också ha möjlighet

¹ MIPEX är ett index som mäter förutsättningarna för statliga insatser, bl.a. lagar mot diskriminering, på integrationsområdet i 31 länder i och utanför EU. Det består av 148 indikatorer inom 7 områden: *Rörlighet på arbetsmarknaden, Familjeåterförening, Utbildning, Politiskt deltagande, Bosättning, Medborgarskap och Antidiskriminering*. Det mäter dock inte utfallet av ovan nämnda insatser. MIPEX leds av British Council och Migration Policy Group (MPG) och finansieras av EU-kommissionen; se www.mipex.eu/sweden.

² Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* s. 32 och 143. Se även kapitel 7.

³ Avser personer som är 16 år och äldre 2009. Av dessa hade drygt 146 000 en eftergymnasial utbildning som är kortare än 3 år, 212 000 minst en treårig eftergymnasial utbildning samt 17 000 en forskarutbildning. Uppgift om utbildningsbakgrund saknas för 1 procent av de inrikes födda och för 10 procent av de utrikes födda. SCB Befolkningens utbildning, 2010-04-20.

⁴ Högskoleverket (2010). *Universitet & högskolor - Högskoleverkets årsrapport 2010* (2010:10 R), s. 65.

att försörja sig under den tiden. Arbetsgivare i Sverige behöver få veta vilka kunskaper och färdigheter som utländska högskoleutbildningar ger. Inom vissa yrken krävs prövningar av kunskaper och bevis om behörighet. I vissa fall kan det behövas kompletterande högskoleutbildning inom det område som den utländska utbildningen avser eller praktiktjänstgöring. Generellt behövs också utbildning i svenska språket.

Statistik från SCB visar att utlandsfödda akademiker i högre utsträckning än infödda akademiker är arbetslösa, arbetar deltid, saknar tillsvidareanställning och är överkvalificerade i de anställningar de har. Av statistiken framgår även att endast 52 procent av de utlandsfödda akademikerna har fått sin utländska högskoleutbildning bedömd av någon svensk behörig myndighet.⁵ Även efter 10 - 19 år i Sverige arbetar endast drygt hälften av alla utrikesfödda med eftergymnasial utbildning i ett yrke som kräver en sådan utbildning.⁶ Statistiken ger således tydliga indikationer på att den akademiska kompetens som personer med utländsk utbildning har inte utnyttjas fullt ut. Samtidigt som det finns många arbetslösa och överkvalificerade utlandsfödda akademiker finns det ett stort behov av kvalificerad arbetskraft (bland annat läkare och ingenjörer) på arbetsmarknaden för att klara av att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och klara den framtida kompetensförsörjningen.⁷ Kommande stora pensionsavgångar och generationsväxlingen på arbetsmarknaden förutsätter att utlandsföddas kompetens tas till vara bättre än vad som är fallet i dag. Det gäller i synnerhet för akademiker med i utlandet avslutad högskoleutbildning och ofta mångårig arbetslivserfarenhet.

För att personer som har en examen från ett annat land så snart som möjligt ska kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden krävs sammanhållna och samordnade insatser från myndigheter och kommuner. Det bör ske på kortast möjliga tid i en rättssäker och förutsägbar process. Det handlar om att varje enskild persons utbildning och yrkeskunnande ska kunna möta behoven på den svenska arbetsmarknaden.

Riksrevisionen har valt att granska vägarna till arbetsmarknaden för akademiker med utländsk utbildning med särskilt fokus på vissa yrkesområden och ett urval av de statliga insatserna på utbildningsområdet.

⁵ SCB Temarapport 2009:4. *Arbetsmarknaden för högtbildade utrikesfödda – en jämförelse mellan personer födda i annat land än Sverige och personer födda i Sverige*. Uppgifterna i statistiken har samlats in via post- och webbenkäter.

⁶ Svenskt Näringsliv och Saco (2010). *Arbetsmarknad och integration*, s. 19-21.

⁷ Högskoleverket (2010). *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden (2010:1 R)*, s. 52f.

1.2 Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att undersöka om statens insatser inom utbildningsområdet är ändamålsenliga och effektiva, samt om insatserna underlättar etableringen på arbetsmarknaden för akademiker med utländsk utbildning. I granskningens syfte har ingått att identifiera de hinder som finns på utbildningsområdet för en snabbare etablering inom ett urval kvalificerade yrken för akademiker med utländsk utbildning, orsakerna till dessa hinder samt effekterna för individ och samhälle.

Granskningen har utgått ifrån följande övergripande revisionsfråga: Är de statliga insatserna inom utbildningsområdet ändamålsenliga och effektiva i syfte att möjliggöra att akademiker med utländsk utbildning kan etablera sig på svensk arbetsmarknad i enlighet med sin utbildningsnivå?

1.3 Inriktning och avgränsningar

1.3.1 *Många olika insatser för akademiker med utländsk utbildning*

Granskningen omfattar de insatser som statliga myndigheter genomför för att personer som avslutat en högskoleutbildning i ett annat land ska kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden och få användning av sin kompetens.⁸ Granskningen avser såväl regeringens styrning och uppföljning som genomförandet av verksamheterna.

De statliga insatserna ser olika ut beroende på inom vilket yrkesområde den akademiska kompetensen ska användas. Dessutom genomför staten vissa generella insatser. Om den utländska högskoleutbildningen gäller så kallade reglerade yrken som kräver till exempel legitimation eller ett behörighetsbevis krävs en *prövning*. Det gäller till exempel för att en svensk läkar- eller sjuksköterskelegitimation eller ett svenskt lärarbehörighetsbevis ska utfärdas med en utländsk högskoleutbildning som grund. Inom andra områden genomförs statliga insatser för att underlätta etableringen på den svenska arbetsmarknaden genom till exempel *kompletterande högskoleutbildningar* och *bedömningar* av utländska högskoleutbildningar. Staten genomför också genom länsstyrelserna insatser för att *samordna* kommunernas svenskundervisning för invandrare.

⁸ Bland dem som omfattas av de granskade insatserna finns även en mindre andel infödda svenskar med i utlandet avslutad högskoleutbildning, som vill få den bedömd för att till exempel få legitimation för att kunna arbeta som läkare eller sjuksköterska i Sverige.

1.3.2 *Flera olika myndigheter ansvarar för insatserna*

Högskoleverket är behörig myndighet för läraryrket och bedömer även högskoleutbildningar som leder till oreglerade yrken i Sverige. Socialstyrelsen bedömer avslutade utländska högskoleutbildningar inom de 21 reglerade yrken som finns inom hälso- och sjukvårdsområdet.⁹ Utöver detta har 9 myndigheter och andra aktörer ansvar för att, inom det reglerade yrkesområdet, bedöma behörigheten för ytterligare 10 reglerade yrken.¹⁰ I enlighet med EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer¹¹ (det så kallade yrkeskvalifikationsdirektivet) ska det i varje medlemsstat finnas en kontaktpunkt som ska hänvisa till rätt behörig myndighet för reglerade yrken. I Sverige har Högskoleverket utsetts till kontaktpunkt för direktivet.

1.3.3 *Avgränsningar*

Granskningen har avgränsats till att omfatta statliga insatser genomförda huvudsakligen under åren 2008 - 2010. De insatser inom utbildningsområdet som Riksrevisionen har granskat berörs i huvudsak inte av riksdagens beslut om den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som trädde i kraft den 1 december 2010.¹²

Granskningen gäller ett urval av de statliga insatserna inom utbildningsområdet.¹³ Vi har valt att granska vägen till svensk läkar- respektive sjuksköterskelegitimation samt lärarbehörighetsbevis. Orsaken till valet av dessa yrken är att de bedöms vara, eller komma att bli, bristyrken i

⁹ Dessa är: apotekare, arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, dietist, kiropraktor, logoped, läkare, naprapat, optiker, ortopedingenjör, psykolog, psykoterapeut, röntgensjuksköterska, sjukgymnast, sjukhusfysiker, sjuksköterska, receptarie, tandhygienist och tandläkare.

¹⁰ Följande organisationer är behöriga för följande yrken (inom parentes): Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (brandskyddskontroll), Elsäkerhetsverket (elinstallatör), Fastighetsmäklarnämnden (fastighetsmäklare), Kammarkollegiet (auktoriserad tolk och auktoriserad translator), Transportstyrelsen (trafiklärare), Jordbruksverket (veterinär), Länsstyrelsen i Stockholms län (väktare), Sveriges advokatsamfund (advokat) och Stockholms Handelskammare (näringsintyg).

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

¹² Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen innebär att Arbetsförmedlingen, som inte omfattas av Riksrevisionens granskning, får ett tydligare ansvar för nyanländas arbetsmarknadsanpassning under de första 24 månaderna. Många nyanlända omfattas dock inte av den nya reformen. Det gäller bl.a. anhöriginvandring som sker efter 24 månader.

¹³ Därutöver finns det andra statliga insatser på utbildningsområdet. En person med utländsk högskoleutbildning som till exempel vill läsa vidare på en svensk högskola kan få hela eller delar av sin utländska utbildning tillgodoräknad av den högskola som personen sökt till. Om en person med utländsk högskoleutbildning vill påbörja en ny högskoleutbildning, är det Verket för högskoleservice som bedömer personens gymnasieutbildning. Dessa insatser ingår inte i Riksrevisionens granskning. Det gör inte heller validering av högskoleutbildningar.

Sverige.¹⁴ Inom de valda yrkesgrupperna fokuseras särskilt på personer med högskoleutbildningar från länder utanför EU/EES/Schweiz (så kallade tredjelandsländer) då dessa inte omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet. Vi har även granskat bedömningen av utländska högskoleutbildningar som inte kräver legitimation eller motsvarande för att få utövas i Sverige.

Granskningen av de kompletterande högskoleutbildningarna har fokuserat på förutsättningarna för utbildningarna och genomförandet av dessa. Däremot har det inte ingått att bedöma arbetsmarknadsutfallet för deltagare i kompletterande utbildningar för akademiker med utländsk bakgrund, då detta omfattas av ett regeringsuppdrag till Stockholms universitet.¹⁵

Någon prövning av myndigheternas bedömningar och beslut har inte gjorts i granskningen.

1.4 Granskningsobjekt

Riksrevisionens granskning omfattar regeringen, Högskoleverket, Socialstyrelsen samt universitet och högskolor¹⁶ med särskilt uppdrag från regeringen att anordna kompletterande högskoleutbildningar för personer med avslutade utländska högskoleutbildningar. Granskningen omfattar också länsstyrelsernas regionala samordning av den kommunala undervisningen i svenska för invandrare och yrkessvenska, med särskilt fokus på målgruppsanpassad svenskundervisning för invandrade akademiker.

1.5 Definitioner

Med *utländska/utrikes födda/utlandsfödda akademiker* avses personer födda i ett annat land än Sverige med en minst tvåårig eftergymnasial utbildning på universitets- eller högskolenivå, som har avslutats med en examen. Med *inrikes födda/infödda akademiker* avses personer födda i Sverige med samma

¹⁴ Enligt Arbetsförmedlingens prognos för 2010 finns det ett antal yrken där det råder stor brist på sökande. Bland dessa yrken finns läkare, vissa typer av sjuksköterskor (t.ex. distrikts-, operations- och röntgensjuksköterskor) samt vissa typer av lärare (förskollärare, gymnasielärare/yrkesämnen och specialpedagoger). Se Arbetsförmedlingen (2010) *Var finns jobben?*

¹⁵ Regeringen gav i maj 2010 Stockholms universitet i uppdrag att utvärdera arbetsmarknadsutfallet för deltagare i kompletterande utbildningar för akademiker med utländsk utbildning. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2011.

¹⁶ Göteborgs universitet, Karolinska Institutet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Malmö högskola, Stockholms universitet, Umeå universitet och Örebro universitet. Högskolan i Borås omfattas inte av detta uppdrag men ingår i Riksrevisionens redogörelse eftersom högskolan i likhet med Linköpings universitet och Malmö högskola anordnar så kallad aspirantutbildning för akademiker med utländsk utbildning.

definition av utbildningsbakgrund som ovan. Gruppen utländska/utrikes födda/utlandsfödda akademiker kan i sin tur delas in i två grupper: *personer med utbildning från EU/EES/Schweiz*¹⁷ respektive *personer med utbildning från tredjeland* (det vill säga alla länder utanför EU/EES/Schweiz).

1.6 Bedömningsgrunder

Riksdagen har beslutat om ett mål för integrationspolitiken: lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹⁸

Enligt regeringen¹⁹ ska målet främst uppnås genom *generella insatser* som når ut till hela befolkningen, oavsett födelseland eller etnisk bakgrund. Dessa ska vid behov kompletteras med *riktade insatser*. Åtgärder som riktar sig till utlandsfödda som grupp ska bara förekomma under den första tiden i Sverige.²⁰

1.6.1 Snabb arbetsmarknadsetablering

Riksdagen har uttalat att personer som kommer till Sverige med examen på högskolenivå och kvalificerad yrkeserfarenhet är en stor tillgång för det svenska samhället samt att det är viktigt att dessa personer snabbt kommer ut på arbetsmarknaden, för både individens och samhällets skull. Riksdagen har vidare uttalat att det är värdefullt om etableringen kan ske inom områden som dessa personer har utbildning för och nämnt möjligheten till komplettering av den utländska utbildningen som ett sätt att underlätta inträdet på den svenska arbetsmarknaden.²¹

Riksdagen har dock inte definierat vad ”snabbt” innebär. För Högskoleverkets bedömning av utländska högskoleutbildningar finns det en tidsgräns på fyra månader som anger när ett komplett ärende ska vara slutfört. Tidsgränserna utgår från konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning

¹⁷ Följande länder ingår i EU: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. I EES ingår Island, Liechtenstein och Norge. Även Schweiz räknas till denna grupp länder.

¹⁸ Målet beslutades av riksdagen hösten 2008 (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155).

¹⁹ Regeringens skr. 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration* s. 4.

²⁰ Enligt 7 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska en etableringsplan med riktade insatser som omfattar högst 24 månader utformas tillsammans med den nyanlände.

²¹ Bet. 2007/08:AU1 s. 85, rskr. 2007/08:72.

i Europaregionen (den så kallade Lissabonkonventionen, SÖ 2001:46) när det gäller handläggningen av ansökningar om utlåtande, och från förordningen (1999:1421) om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning när det gäller handläggningen av ansökningar om behörighetsbevis för lärare.

Någon liknande tidsgräns finns inte för Socialstyrelsens bedömningar i ärenden som avser svensk läkar- eller sjuksköterskelegitimation. Regeringen har emellertid i proposition 2008/09:175 *Gränslös kunskap* framfört att vägen till legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildningar från tredjeland måste vara förutsägbar, rättssäker och "inte allt för lång". Regeringen har även i budgetpropositioner betonat att det måste bli enklare, snabbare och mer ändamålsenligt att visa upp de faktiska kunskaper och erfarenheter som en person besitter, till exempel genom att personen i fråga får sin utbildning värderad när han eller hon kommer till Sverige.²² Enligt regeringen är det angeläget att de erfarenheter, kunskaper och formella kvalifikationer som människor tillägnat sig genom utländsk utbildning tas till vara i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden i Sverige.²³

Enligt 2 § förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska myndigheterna inom ramen för de tillgängliga resurserna ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska i det sammanhanget uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare.

I förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om bland annat allmänna krav på handläggningen av ärenden. Enligt 7 § ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med dem att göra (7 §). För samverkan mellan myndigheter finns även bestämmelser om att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 §). Enligt regeringens bedömning innebär detta att även myndigheter som inte har något direkt ansvar för bedömning av utländsk utbildning bör kunna vägleda en person till rätt instans.²⁴

²² Prop. 2006/07:1 utg.omr. 14 s. 33.

²³ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 16 s. 75.

²⁴ Prop. 2008/09:175 s. 68.

1.6.2 Riksrevisionens operationalisering

Mot bakgrund av vad riksdag och regering i olika sammanhang har framfört om att vägen till etablering på arbetsmarknaden för akademiker med utländsk utbildning är rimligt kort, förutsägbar och rättssäker anser Riksrevisionen att de statliga insatserna är ändamålsenliga och effektiva om följande kriterier är uppfyllda:

- Regeringens styrning av ansvariga myndigheter är sammanhållen och de insatser som är departementsövergripande är samordnade. I detta ingår att tilldelade medel används för avsedda ändamål.
- Det finns en tydlig ansvarsfördelning och samverkan mellan de myndigheter som har ansvar för att bedöma utländska akademikers utbildningar och anordna kompletterande högskoleutbildningar för denna målgrupp.
- Informationen till målgruppen om vilka insatser som finns och vilka myndigheter som ansvarar för bedömningen av olika utländska högskoleutbildningar är tydlig. Det är också tydligt för en person som avser att ansöka om till exempel legitimation vilka krav som ställs och vilket underlag den ansvariga myndigheten behöver för att kunna fatta beslut.
- Handläggningstiderna hos de myndigheter som har ansvar att bedöma utländska högskoleutbildningar är korta och arbetet bedrivs på ett resurseffektivt och rättssäkert sätt.
- Regeringen följer löpande upp att ansvariga myndigheter implementerar fattade beslut inom respektive myndighets ansvarsområde och vidtar vid behov åtgärder för att systemet ska vara ändamålsenligt och effektivt.

1.7 Metod och genomförande

1.7.1 Aktgranskningar

Inom ramen för granskningen har aktgranskningar genomförts på två myndigheter: Högskoleverket och Socialstyrelsen (se bilaga 2). Som grund för aktgranskningarna har beställningar av registerdata från de två myndigheterna gjorts. För Högskoleverket har registerbeställningen omfattat alla ärenden som har avslutats under perioden den 1 januari 2008 - 4 juli 2010. Registerbeställningen omfattade därmed 9 253 ansökningar om utlåtande (ärendetyp 51) och 1 258 ansökningar om behörighetsbevis

för lärare (ärendetyp 53).²⁵ För Socialstyrelsen har registerbeställningen omfattat alla ansökningar om läkar- respektive sjuksköterskelegitimation som avslutats under ovan nämnda tidsperioden. Beställningen omfattade 2 312 ansökningar om läkarlegitimation från sökande utbildade i EU/EES/Schweiz och 479 ansökningar om läkarlegitimation från sökande utbildade i tredjeländ. Beställningen omfattade också 678 ansökningar om sjuksköterskelegitimation från sökande utbildade i EU/EES/Schweiz och 180 ansökningar om legitimation från sjuksköterskor utbildade i tredjeländ.

Med utgångspunkt från registerbeställningarna har ett urval akter granskats, utvalda genom ett obundet slumpmässigt urval.²⁶ På Högskoleverket har aktgranskningen omfattat 100 ansökningar om utlåtande och 100 ansökningar om lärarbehörighetsbevis. Båda dessa ärendetyper har omfattat personer utbildade såväl inom som utanför EU/EES/Schweiz. På Socialstyrelsen har 104 läkarakter och 34 (totalundersökning) sjuksköterskeakter granskats för personer med utbildning från länder utanför EU/EES/Schweiz och för vilka legitimation har utfärdats. Syftet med såväl registerbeställningarna som aktgranskningarna har varit att kartlägga handläggningsprocesserna, beskriva vilka som ansöker och vilka utfall som ansökningarna leder till samt kartlägga tidsåtgången såväl för processerna som helhet som för olika delmoment.

1.7.2 *Two enkätundersökningar*

Riksrevisionen har även genomfört en enkätundersökning vid 9 universitet och högskolor som anordnar kompletterande högskoleutbildningar för personer med avslutade utländska högskoleutbildningar.²⁷ Enkätundersökningen, som genomfördes under juni - augusti 2010, innehöll frågor om utbildningarnas utformning, genomförande och dimensionering samt om information och marknadsföring. Samtliga lärosäten besvarade enkäten.

²⁵ Vid sidan av ärendetyp 51 och 53 finns ytterligare en ärendetyp, 54. Ärendetyp 54 omfattar sökande med lärarutbildning, som söker en generell bedömning och inte en behörighetsprövning. Det är ingen skillnad i handläggning mellan ärendetyp 51 och 54 utan båda kan utmytna i ett utlåtande. Ärendetyp 54 är inte medtagen i Riksrevisionens granskning.

²⁶ Riksrevisionen har anlitat statistikkonsulten Statisticon för urval, analys och sammanställning av beskrivande tabeller. En undersöknings resultat är alltid behäftat med en viss osäkerhet på grund av olika osäkerhetskällor som uppstår i undersökningen (se bilaga 2). En osäkerhet uppstår när man generaliserar från urvalet till en totalmängd, varför en viss försiktighet bör iaktas vid denna typ av generaliseringar.

²⁷ Göteborgs universitet, Karolinska Institutet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Malmö högskola, Stockholms universitet, Umeå universitet och Örebro universitet. Högskolan i Borås omfattas inte av detta uppdrag men ingår i Riksrevisionens redogörelse eftersom högskolan i likhet med Linköpings universitet och Malmö högskola anordnar så kallad aspirantutbildning för akademiker med utländsk utbildning.

Vidare har en enkätundersökning genomförts riktad till samtliga länsstyrelser om deras regionala samordning av den kommunala undervisningen i svenska för invandrare och yrkessvenska, med särskilt fokus på målgruppsanpassad svenskundervisning för invandrade akademiker. Samtliga länsstyrelser har besvarat enkäten, som skickades ut i juni 2010.

1.7.3 *Ekonomisk analys, intervjuer och dokumentstudier*

Riksrevisionen har låtit konsulter genomföra en analys av samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter av en snabbare etablering inom ett urval kvalificerade yrken för utländska akademiker.²⁸ Analysen har baserats på uppgifter från registerbeställningarna från Högskoleverket och Socialstyrelsen. Se kapitel 7 samt bilaga 6 för en beskrivning av metoden och resultatet.

Riksrevisionen har vid ett flertal tillfällen under granskningens gång genomfört intervjuer med såväl handläggare som chefer på Högskoleverket och Socialstyrelsen. Intervjuer har också genomförts med företrädare för Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet samt Integrations- och jämställdhetsdepartementet²⁹. Därutöver har information samlats in genom dokumentstudier.

1.7.4 *Projektgruppen*

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Christian Jonsson, Karolina Larfors, Christofer Lundin och Emil Plisch (projektledare).

1.8 **Rapportens disposition**

I kapitel 2 redogörs för Högskoleverkets bedömning och prövning av utländska högskoleutbildningar. Kapitel 3 behandlar Socialstyrelsens prövning av utländska läkar- och sjuksköterskeutbildningar. I kapitel 4 redogörs för de kompletterande högskoleutbildningarna, medan kapitel 5 behandlar länsstyrelserna och svenska för invandrade akademiker. Kapitel 6 redogör för myndigheternas samarbete kring de statliga insatserna och kapitel 7 för samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter av en snabbare arbetsmarknadsetablering. Kapitel 8 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

²⁸ Analysen har genomförts av Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Linnéuniversitetet.

²⁹ Den 1 januari 2011 avvecklades Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Ansvaret för integrationspolitiken flyttades över till Arbetsmarknadsdepartementet.

2 Högskoleverkets bedömning och prövning av utländska högskoleutbildningar

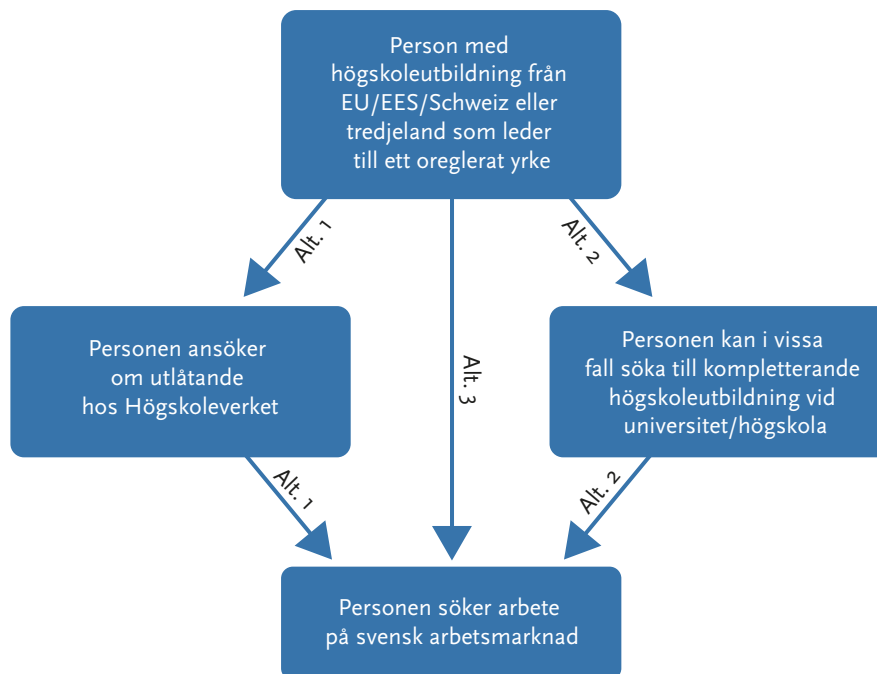
Högskoleverket bedömer utländska högskoleutbildningar som avslutats med en examen och som leder fram till ett så kallat oreglerat yrke eller en lärarexamen. I detta kapitel redogör vi för Högskoleverkets uppdrag och hur bedömningarna går till. Vi redovisar också uppgifter om de sökande, vad bedömningarna resulterar i och den tid som bedömningsprocessen tar. Kapitlet inleds med en överblick över de olika vägarna till svensk arbetsmarknad för akademiker med utländsk utbildning.

2.1 Vägen till svensk arbetsmarknad för akademiker och lärare med utländsk utbildning

En person med utländsk högskoleutbildning som leder fram till ett *oreglerat yrke* i Sverige, har tre vägar till svensk arbetsmarknad (se figur 1). Personen kan ansöka om ett så kallat *utlåtande* hos Högskoleverket (alternativ 1 i figuren) eller genomgå kompletterande utbildning³⁰ vid svensk högskola (alternativ 2). Högskoleverkets utlåtande eller kursbevis från högskolan kan sedan bifogas när personen söker arbete. Personen kan också söka arbete direkt på svensk arbetsmarknad (alternativ 3).

³⁰ Vi återkommer till kompletterande högskoleutbildningar i kapitel 4.

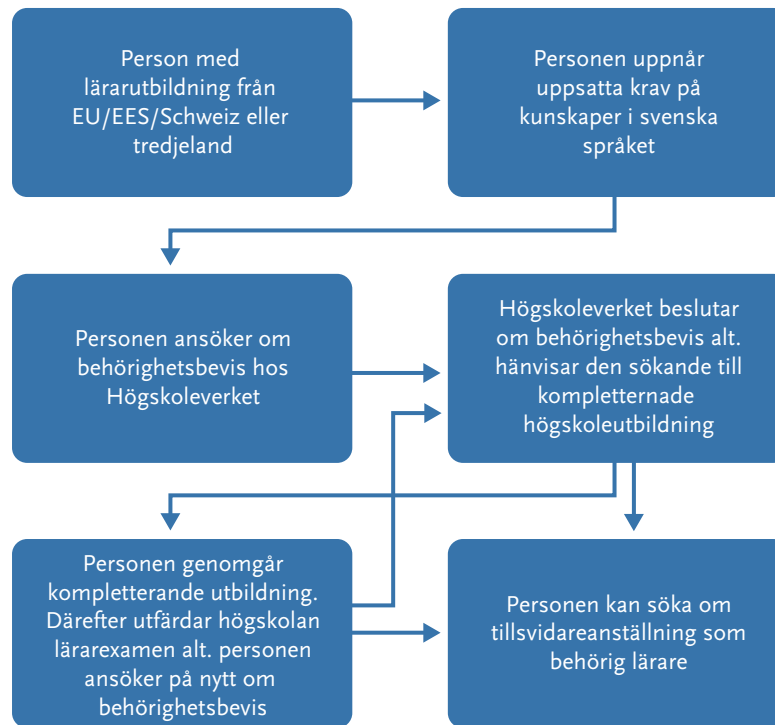
Figur 1. Vägen till svensk arbetsmarknad för en person med utländsk högskoleutbildning som leder till ett oreglerat yrke.³¹



För en person med *utländsk lärarutbildning* ser processen annorlunda ut. Figur 2 visar översiktligt vägen för en person med utländsk lärarutbildning som vill ha ett så kallat *behörighetsbevis* från Högskoleverket.

³¹ Figurens alternativ 1 utgår från att Högskoleverket utfärdar ett utlåtande till den sökande, något som inte alltid sker.

Figur 2. Vägen till svensk arbetsmarknad för en person med utländsk lärarutbildning.



2.1.1 Vilka ansöker om utlåtande och behörighetsbevis?

Många av dem som ansöker om Högskoleverkets utlåtande och behörighetsbevis är i 30-årsåldern.³² En klar majoritet (ungefär 80 procent) av dem som ansöker om utlåtande har en utbildning från tredjeland (det vill säga utanför EU/EES/Schweiz), medan knappt 60 procent av dem som ansöker om behörighetsbevis är utbildade i tredjeland. Det är också vanligt att den sökande ansöker om utlåtande för att söka arbete (56 procent) eller för att studera vidare (45 procent). Många anger båda orsakerna.³³ I bilaga 3 finns ytterligare uppgifter om de sökande.

³² Riksrevisionens registerbeställning från Högskoleverket.

³³ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 51 och 100 ärenden av ärendetyp 53.

2.2 Regeringens uppdrag till Högskoleverket att bedöma utländska högskoleutbildningar

Regeringen har i instruktionen till Högskoleverket gett myndigheten i uppdrag att svara dels för bedömningar av utländska utbildningar på eftergymnasial nivå dels för tillämpningen i Sverige av direktiv och konventioner om erkännanden av utländska utbildningar. Högskoleverket är också så kallad behörig myndighet för läraryrket³⁴ och arkitektyrket, enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsdirektivet).³⁵

Regeringen har efterlyst ytterligare effektivisering och metodutveckling av bedömningsverksamheten. I regleringsbrevet för 2010, liksom tidigare år, gav regeringen Högskoleverket i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att ytterligare effektivisera ärendehandläggningen. Högskoleverket ska även utveckla bedömningsmetoder i samverkan med andra myndigheter, och redogöra för hur verket har informerat berörda myndigheter och organisationer om bedömningsverksamheten.³⁶

2.2.1 Högskoleverkets bedömnings- och prövningsprocess

Bedömningen görs av Högskoleverkets avdelning för bedömning av utländsk utbildning³⁷. Den sökande som önskar ett utlåtande eller ett behörighetsbevis skickar in sin ansökan till Högskoleverket. Till ansökan bifogas bland annat kopior av den sökandes diplom eller examensbevis och ämnesförteckning samt uppehålls- och arbetstillstånd. För sökande som ansöker om behörighetsbevis ställer Högskoleverket också krav på kunskaper i svenska språket och att en avgift ska betalas.

³⁴ Den 1 juli 2011 upphör Högskoleverkets roll att utfärda behörighetsbevis till personer med utländsk lärarutbildning. Därefter ska myndigheten yttra sig över utländska lärarutbildningar till Statens skolverk som blir behörig myndighet för att utfärda legitimation till lärare och förskollärare. Prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

³⁵ 10 och 11 §§ förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket. Högskoleverkets uppdrag att bedöma utländska lärarutbildningar framgår också av förordningen (1999:1421) om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning.

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Högskoleverket (regeringsbeslut 2009-12-17, U2009/7241/UH).

³⁷ Avdelningen bedömer också om utländska universitet och högskolor håller tillräcklig kvalitet för att svenska studenter ska få studiemedel för att läsa där. Avdelningen har sexton handläggare som arbetar med ärendetyp 51 och fyra handläggare som arbetar med ärendetyp 53, jämte andra arbetsuppgifter. Därutöver finns tre avdelningsadministratörer. Intervju med företrädare för Högskoleverkets ledning 2010-12-02.

För ansökningar om ett *utlåtande* följer sedan en handläggningsfas som ska vara slutförd inom fyra månader³⁸. Då bedömer handläggaren den utländska utbildningen utifrån den svenska examensordningen och utfärdar ett utlåtande som anger närmast motsvarande svensk examen. Ansökan kan också avskrivas.

När en ansökan om *behörighetsbevis* är komplett kontrollerar Högskoleverket bland annat att den sökande är behörig lärare i utbildningslandet. Därefter prövas den utländska lärarutbildningen mot motsvarande svensk lärarutbildning. Högskoleverket fattar sedan beslut i ärendet. Ett beslut ska fattas inom fyra månader från det att ansökan är komplett³⁹. Beslutet kan vara positivt, något som innebär att ett behörighetsbevis utfärdas, eller negativt i form av ett avslag. Ansökan kan också avskrivas.

2.2.2 Information om Högskoleverkets uppdrag och processen

På Högskoleverkets webbplats finns information som vänder sig bland annat till personer med utländska högskoleutbildningar. Informationen beskriver översiktligt dels Högskoleverkets bedömningsverksamhet, dels vilket ansvar andra myndigheter har. Vidare finns information om hur Högskoleverket gör sina bedömningar och vad den sökande behöver skicka in. Delar av informationen finns på engelska, spanska och arabiska. För sökande med utländska lärarutbildningar finns information anpassad för olika målgrupper.⁴⁰ Enligt uppgift pågår inom myndigheten ett kontinuerligt arbete med att utveckla webbplatsen, där man till exempel överväger information på flera språk.⁴¹

Via webbplatsen kan man också nå Högskoleverkets bedömningsportal som vänder sig till dem som arbetar med bedömning av utländska utbildningar på lärosätena.⁴²

³⁸ Gränsen på fyra månader gäller för sökande med utbildning från något av de länder som ratificerat den så kallade Lissabonkonventionen men fungerar också som en intern målsättning för alla ansökningar om utlåtande. Intervju med företrädare för Högskoleverkets ledning 2010-12-02.

³⁹ Gränsen på fyra månader för behörighetsbevis för lärare är reglerad i 5 § förordningen (1999:1421) om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning.

⁴⁰ Högskoleverkets webbplats www.hsv.se/utlandskutbildning och www.hsv.se/larare i december 2010.

⁴¹ Intervju med företrädare för Högskoleverkets ledning 2010-12-02.

⁴² Bedömningsportalen innehåller bl.a. information om olika länders utbildningssystem och tips om vad man ska tänka på vid bedömning av utländska utbildningar.

2.3 Vad leder ansökan till?

2.3.1 *Utfall vid ansökan om utlåtande*

Mellan den 1 januari 2008 och den 4 juli 2010 har Högskoleverket avslutat 9 253 ansökningar om utlåtande.⁴³ I tre fjärdedelar av fallen (74 procent) utfärdar Högskoleverket ett utlåtande.⁴⁴ Det betyder att Högskoleverket under vår granskade period utfärdade i storleksordningen 6 800 utlåtanden. I bilaga 4 finns ytterligare information om utfallet vid ansökan om utlåtande.

Nivå och inriktning på bedömda utbildningar

I det utfärdade utlåtandet gör Högskoleverket en bedömning av nivån på den utländska högskoleutbildningen. Vanligast är att utbildningen bedöms motsvara en kandidatexamen (42 procent) eller någon form av yrkesexamen (22 procent).

I de allra flesta utlåtandena (97 procent) anges ett huvudämne eller -inriktning⁴⁵. Företagsekonomi och olika typer av ingenjörer är relativt vanligt förekommande bland de angivna inriktningarna. Även moderna språk förekommer ofta. Det är också mycket vanligt (82 procent) att Högskoleverket lämnar en kommentar i de utfärdade utlåtandena. Kommentaren handlar oftast om utbildningens inriktning eller specialisering.⁴⁶

Orsaker till avskrivning

Cirka en fjärdedel av ansökningarna om utlåtande avskrivs. Det vanligaste skälet för avskrivning är att utbildningen inte motsvarar en avslutad högskoleutbildning (35 procent), i några av dessa fall har sannolikt den sökande skickat ansökan till fel bedömande myndighet. Andra förekommande skäl är att det saknas handlingar (23 procent), att utbildningen inte är avslutad (12 procent) eller att utbildningen är från ett lärosäte som inte är erkänt (12 procent).⁴⁷

⁴³ Riksrevisionens registerbeställning från Högskoleverket.

⁴⁴ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 51.

⁴⁵ Vissa sökande har mycket breda eller tvärvetenskapliga utbildningar som är svåra att ämnesbedöma. Våra resultat kan därför i detta avseende enligt Högskoleverkets handläggare vara något i överkant.

⁴⁶ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 51.

⁴⁷ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 51.

2.3.2 *Utfall vid ansökan om behörighetsbevis*

Under den period som granskningen avser har Högskoleverket avslutat 1 258 ansökningar om behörighetsbevis.⁴⁸ Knappt hälften av de sökande (46 procent) fick ett behörighetsbevis. En något större andel (47 procent) ledde till avslag och 7 procent till avskrivning.⁴⁹ En omräkning av andelen positivt utfall visar att Högskoleverket under perioden den 1 januari 2008 - 4 juli 2010 utfärdat i storleksordningen 570 behörighetsbevis för lärare.⁵⁰ I bilaga 4 finns ytterligare information om utfallet vid ansökan om behörighetsbevis.

Utfärdade behörigheter

De som får behörighetsbevis får antingen en eller flera behörigheter bedömda. Vanligast är att en sökande får behörighet att undervisa i grundskolan och gymnasiet i ett särskilt ämne (37 procent). Det är också vanligt att Högskoleverket utfärdar behörighetsbevis till modersmåls lärare (22 procent).

Orsaker till avslag och avskrivningar

Det finns en spridning mellan skälen till avslag. Oftast (47 procent) har orsaken med innehållet i utbildningen att göra, till exempel att det finns brister i undervisningsämnet eller att det saknas väsentliga moment⁵¹. Även brister i den praktisk-pedagogiska delen är vanligt (31 procent). Att utbildningen är för kort eller att svenska språket saknas är orsak till avslag i vardera ungefär en femtedel av fallen. Högskoleverket bifogar alltid en hänvisning om hur den sökande kan komplettera sin utbildning för att uppnå behörighet till avslagsbeslutet.⁵²

Orsaken till avskrivning är oftast (57 procent) att den sökande inte har betalat den avgift som Högskoleverket tar ut vid denna typ av ansökan.⁵³

⁴⁸ Riksrevisionens registerbeställning från Högskoleverket.

⁴⁹ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 53.

⁵⁰ Enligt Högskoleverkets årsrapport 2010 utfärdade Högskoleverket 220 lärarbehörighetsbevis under 2009. Se Högskoleverket 2010. *Universitet & högskolor - Högskoleverkets årsrapport 2010* (Rapport 2010:10 R), s. 31. Jämfört med utfärdade lärarexamina vid svenska universitet och högskolor 2009 motsvarar det drygt 2 procent (Riksrevisionens egna beräkningar utifrån uppgifter om lärarexamina vid samtliga lärosäten 2009, hämtade från Högskoleverkets NU-databas).

⁵¹ Den sökandes utbildning kan till exempel sakna vissa moment som läs- och skrivinläring i svenska, kemilaborationer, svensk/nordisk historia, nordisk flora/fauna eller simning/vintersporter.

⁵² Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 53. Ett avslag kan motiveras av flera orsaker.

⁵³ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 53.

2.4 Handläggningstider

Den totala handläggningstiden⁵⁴ består av aktiv handläggning, tid i väntan på handläggning och eventuella kompletteringar från den sökande. Den aktiva handläggningen består i sin tur av tre av Högscoleverket definierade moment: granskning, handläggning och justering. Nedanstående uppgifter om tidsåtgång för de olika ansökningarna redovisas i kalenderdagar.

2.4.1 Handläggningstider för ansökningar om utlåtande

Totaltiden, inklusive tid för eventuell komplettering, är i snitt 147 kalenderdagar, motsvarande 4,9 månader. Som framgår av tabell 1 är emellertid spridningen vad gäller tidsutfall för dem som ansökt om utlåtande under perioden den 1 januari 2008 - 4 juli 2010 mycket stor. Den halva av ärendena som ligger i mitten av vårt material tar mellan 77 och 195 kalenderdagar (mellan 2,5 och 6,5 månader).⁵⁵ Därutöver finns det både ärenden som går mycket fort och ärenden som det av olika anledningar tar mycket lång tid att hantera.

⁵⁴ Den totala handläggningstiden (i Högscoleverkets ärendehanteringssystem definierat som totaltid inklusive tid för eventuell komplettering) mäts på Högscoleverket från att en ansökan inkommer till dess att den skickas för expediering. Med expediering avses att Högscoleverkets beslut eller avskrivning skickas till den sökande som därmed får kännedom om Högscoleverkets ställningstagande till den sökandes ansökan om utlåtande eller behörighetsbevis.

⁵⁵ Ett sätt att visa spridningen vad gäller tidsutfallet i materialet är att redovisa statistiska mått som undre och övre kvartil. Under den undre kvartilen återfinns de 25 procent av ärendena som tar kortast tid och över den övre kvartilen återfinns de 25 procent av ärendena som tar längst tid. Skillnaden mellan den undre och den övre kvartilen ger de tidsspann som den halva av ärendemängden som ligger i mitten av materialet återfinns i.

Tabell 1. Ansökningar om utlåtande – totaltid och tid för olika delmoment (antal kalenderdagar)

	Min.	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Max.	Medelvärde	Antal ärenden
Totaltid, inkl. komplettering	0	77	140	195	802	147	9 006
Totaltid, exkl. komplettering	0	65	125	172	802	126	8 998
Kompletteringstid	0	0	0	21	553	21	8 999
Granskningstid	0	0	0	0	749	3	9 007
Handläggningstid	0	0	0	1	707	14	7 038
Justeringstid	0	0	2	7	175	5	6 403
Framräknad tid i väntan på åtgärd (i snitt)						104	

Källa: Riksrevisionens registerbeställning av totalt 9 007⁵⁶ ärenden av ärendetyp 51. Som framgår av kolumnen Antal ärenden baseras de framräknade uppgifterna om tidsutfall på ett varierande antal ärenden. Orsaken är ett partiellt bortfall av uppgifter. Uppgift "0" utläses som att ansökan har inkommit och avslutats samma dag alternativt att ansökan har hanterats i ett delmoment under en och samma dag. Gransknings-, handläggnings- och justeringstid avser tiden för handläggarnas hantering i olika faser (det vill säga aktiv handläggningstid).

2.4.2 Handläggningstider för ansökningar om behörighetsbevis

Totaltiden, inklusive tid för eventuell komplettering, för en ansökan om behörighetsbevis är i snitt 170 kalenderdagar (motsvarar knappt 5,7 månader). Spridningen mellan ärenden är mycket stor även för denna ärendetyp (se tabell 2). Den halva av ärendena som återfinns i mitten av vårt material tar mellan 104 och 226 kalenderdagar (mellan cirka 3,5 och 7,5 månader).

⁵⁶ Jämfört med den totala mängden ärenden som vi granskat av ärendetyp 51 (totalt 9 253) är 246 stycken så kallade migrerade ärenden som är borttagna i beräkningen av tidsutfall. De borttagna ärendena har förts över till Högskoleverkets nuvarande ärende- och dokumenthanteringssystem och saknar därför tidsuppgifter.

Tabell 2. Ansökningar om behörighetsbevis – totaltid och tid för olika delmoment (antal kalenderdagar)

	Min.	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Max.	Medelvärde	Antal ärenden
Totaltid, inkl. komplettering	0	104	159	226	776	170	1 151
Totaltid, exkl. komplettering	0	84	139	193	695	144	1 150
Kompletteringstid	0	0	0	28	480	26	1 150
Granskningstid	0	0	0	3	286	6	1 151
Handläggningstid	0	0	0	7	495	18	1 069
Justeringstid	0	0	0	0	55	1	985
Framräknad tid i väntan på åtgärd (i snitt)						119	

Källa: Riksrevisionens registerbeställning av totalt 1 151⁵⁷ ärenden av ärendetyp 53. Som framgår av kolumnen Antal ärenden baseras de framräknade uppgifterna om tidsutfall på ett varierande antal ärenden. Orsaken är ett partiellt bortfall av uppgifter. Uppgift "0" utläses som att ansökan har inkommit och avslutats samma dag alternativt att ansökan har hanterats i ett delmoment under en och samma dag. Gransknings-, handläggnings- och justeringstid avser tiden för handläggarnas hantering i olika faser (det vill säga aktiv handläggningstid).

2.4.3 Vad förklarar de totala handläggningstiderna?

Komplettering av ansökan

Den totala handläggningstiden förlängs ofta av komplettering. Högskoleverket begär komplettering för ungefär en tredjedel (37 procent) av ansökningarna om utlåtande och för drygt hälften (54 procent) av ansökningarna om behörighetsbevis. I snitt tar kompletteringen av en ansökan om utlåtande 21 kalenderdagar och av en ansökan om behörighetsbevis 26 kalenderdagar (se tabell 1 och 2).

För både ansökningar om utlåtanden och om behörighetsbevis är avsaknaden av dokument som ska bifogas ansökan den främsta orsaken till att Högskoleverket begär komplettering (78 respektive 87 procent). Vanligtvis saknas underlag som ämnesförteckning, diplom/examensbevis och, för dem

⁵⁷ Jämfört med den totala mängden ärenden som vi granskat av ärendetyp 53 (totalt 1 258) är 107 stycken så kallade migrerade ärenden som är borttagna i beräkningen av tidsutfall. De borttagna ärendena har förts över till Högskoleverkets nuvarande ärende- och dokumenthanteringssystem och saknar därför tidsuppgifter.

som ansöker om behörighetsbevis, tjänstgöringsintyg. Sådana dokument kan vara avgörande för att Högskoleverket ska kunna bedöma de sökandes utbildning.⁵⁸

Långa handläggningstider beror främst på väntan på handläggning

De insatser som Högskoleverkets handläggare gör i varje ärende tar ofta relativt kort tid (se tabell 1 och 2). En genomsnittlig ansökan om utlåtande befinner sig i delmomentet granskning under 3 kalenderdagar, i handläggning under 14 kalenderdagar och i justering under 5 kalenderdagar. För en ansökan om behörighetsbevis återfinns ärendet i delmomentet granskning under i snitt 6 kalenderdagar, i handläggning under 18 kalenderdagar och i justering under 1 kalenderdag.⁵⁹

Av de genomsnittliga värdena på tidsåtgång för olika delmoment kan vi se att majoriteten av tidsåtgången förklaras av att ärendena ligger och väntar på åtgärd i olika delar av processen (se tabell 1 och 2). För ansökningar om utlåtande är den sammanlagda väntetiden i snitt 104 kalenderdagar (motsvarar knappt 3,5 månader) medan en ansökning om behörighetsbevis sammantaget väntar något längre på åtgärd, i genomsnitt 119 kalenderdagar (nästan 4 månader). I båda fallen motsvarar tiden i väntan på åtgärd ungefär 70 procent av den genomsnittliga totaltiden.

Högskoleverkets förklaringar till de totala handläggningstiderna

Det finns enligt Högskoleverket även andra orsaker till tidsåtgången för ansökningar om utlåtanden respektive behörighetsbevis. En orsak som Högskoleverket har framfört är en hög och delvis ökande mängd ansökningar i relation till avdelningens befintliga resurser, det vill säga att det finns ärendebalanser.⁶⁰

En annan orsak som har framförts är den tid som läggs på såväl administrativa uppgifter i samband med olika faser i bedömningsarbetet som besvarandet av frågor från bland annat sökande, lärosäten och arbetsförmedlingar. Service till högskolorna ges också i de fall där en sökande ansöker om ett utlåtande för att sedan bifoga det med ansökan till lärosäten (se avsnitt 4.5.2). Tiden som läggs på dessa uppgifter kan, enligt företrädare för Högskoleverket, kortas genom en bättre samlade information om bedömningsmöjligheterna för personer

⁵⁸ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 51 och 100 ärenden av ärendetyp 53.

⁵⁹ Riksrevisionens registerbeställning från Högskoleverket.

⁶⁰ Högskoleverket (2010) Årsredovisning för Högskoleverket för 2009 (Reg.nr 21-765-10, (2009) Budgetunderlag för Högskoleverket 2010-2012 (reg.nr 21-659-09) och intervju med företrädare för Högskoleverkets ledning 2010-12-02.

med utländska utbildningar och genom att enklare frågor till Högskoleverket hanteras av ett så kallat front office-system.⁶¹

En tredje orsak till Högskoleverkets totaltider är, enligt Högskoleverket, omfattningen av den ytterligare information som ges i form av kommentarer i utfärdade utlåtanden och beskrivningar av vilka ämnen och årskurser behörighetsbevisen för lärare avser. Den typen av information kräver en längre utredning vilket i sin tur förlänger totaltiden för ett ärende. Genom att ta bort sådan information kan totaltiden kortas, samtidigt som det skulle få till konsekvens att den information som respektive dokument ger framtida arbetsgivare minskar.⁶² Huruvida en minskning av informationen i till exempel utlåtandena skulle påverka ställningen på arbetsmarknaden för akademiker med utländsk utbildning kan inte Högskoleverket uttala sig om eftersom myndigheten inte har följt upp utlåtandets betydelse på arbetsmarknaden. Däremot har Högskoleverket följt upp behörighetsbevisets ställning på arbetsmarknaden.⁶³

2.4.4 *Totala handläggningstider i förhållande till uppsatta tidsgränser*

Högskoleverket har tidsgränser uppsatta för sin handläggning. För ansökningar om utlåtande ska ett ärende, som är komplett, vara slutfört inom fyra månader. Tidsgränsen gäller för sökande som är utbildade i länder som ratificerat den så kallade Lissabonkonventionen men fungerar också som en intern målsättning för alla ansökningar om utlåtande.⁶⁴ Om vi utgår från de genomsnittliga tidsuppgifterna i tabell 1 framkommer att totaltiden exklusive komplettering för en ansökan om utlåtande med några kalenderdagar överstiger den uppsatta fyramånadersgränsen (i snitt 126 kalenderdagar jämfört med fyra månader, det vill säga 120 dagar)⁶⁵. En starkt bidragande orsak är de långa genomsnittliga väntetiderna.

⁶¹ Intervjuer med företrädare för Högskoleverkets ledning 2010-12-02 och handläggare 2010-11-17.

⁶² Intervjuer med företrädare för Högskoleverkets ledning 2010-12-02 och handläggare 2010-11-17.

⁶³ Högskoleverket (2006) *Lärare i nytt land. Behörighetsbevisets betydelse och mötet med den svenska skolan*. Rapport 2006:1R. Uppföljningen visar att 81 procent av de 1 139 sökande som under perioden 2000-2004 fått behörighetsbevis arbetade som lärare höstterminen 2004 samt att majoriteten hade en tillsvidareanställning och arbetade inom den inriktning som de beviljats behörighet för.

⁶⁴ Intervju med representanter för Högskoleverkets ledning 2010-12-02. Tiden räknas ut som totaltiden exklusive komplettering.

⁶⁵ Den mängd ansökningar om utlåtande som ligger i mitten av vårt material (skillnaden mellan undre och övre kvartil) varierar mellan 65 och 172 kalenderdagar. Medianen i vårt material är 125 kalenderdagar, vilket visar att hälften av ansökningarna om utlåtande tar åtminstone 125 kalenderdagar (vilket motsvarar drygt fyra månader).

Även vid ansökningar om behörighetsbevis ska Högskoleverket meddela beslut senast fyra månader efter det att alla handlingar som gäller den sökande har lämnats in. För denna ärendetyp är tidsgränsen reglerad i förordning.⁶⁶ Av uppgifterna i tabell 2 ovan framgår att totaltiden exklusive komplettering i snitt är 144 kalenderdagar, vilket är 24 kalenderdagar över den uppsatta fyramånadersgränsen (120 dagar)⁶⁷. Även här medför den långa tiden i väntan på åtgärd att ett genomsnittligt ärende inte kan avslutas inom den uppsatta tidsgränsen.

2.5 Sammanfattande iakttagelser

2.5.1 Goda förutsättningar för att verka länge på arbetsmarknaden

Riksrevisionens granskning visar att majoriteten (74 procent) av ansökningarna om utlåtanden leder till ett utlåtande medan knappt hälften (46 procent) av dem som ansöker om behörighetsbevis får det. Det betyder att Högskoleverket mellan den 1 januari 2008 och den 4 juli 2010 i storleksordningen utfärdade 6 800 utlåtanden och 570 behörighetsbevis för lärare. Av Riksrevisionens granskning framgår att de flesta sökande är i 30-årsåldern och har, vid ett positivt utfall, således förutsättningar att verka under många år inom sitt yrke på den svenska arbetsmarknaden.

2.5.2 Långa handläggningstider

Den totala handläggningstiden för en ansökan om utlåtande är i genomsnitt 4,9 månader och för en ansökan om behörighetsbevis i snitt 5,7 månader. Samtidigt finns det en stor spridning i materialet. Totaltiden för den halva av de avslutade ansökningarna om utlåtande som återfinns i mitten av Riksrevisionens material varierar mellan cirka 2,5 och 6,5 månader. Motsvarande uppgift för avslutade ansökningar om behörighetsbevis är mellan cirka 3,5 och 7,5 månader. Den totala handläggningstiden exklusive tid för komplettering för ett genomsnittligt ärende överstiger de tidsgränser på fyra månader som finns uppställda i förordning, Lissabonkonventionen och Högskoleverkets interna mål.

⁶⁶ 5 § förordningen (1999:1421) om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning. Enligt intervju med representanter för Högskoleverkets ledning 2010-12-02 räknas tiden ut som totaltiden exklusive komplettering.

⁶⁷ Den mängd ansökningar om behörighetsbevis som ligger i mitten av vårt material (skillnaden mellan undre och övre kvartil) varierar mellan 84 och 193 kalenderdagar. Medianen i vårt material är 139 kalenderdagar, vilket visar att hälften av ansökningarna om utlåtande tar åtminstone 139 kalenderdagar (vilket överstiger 4 månader).

Granskningen visar att de moment i processen som består av aktiva åtgärder från Högskoleverkets handläggare oftast tar kort tid. Det mesta av den totala handläggningstiden för ett genomsnittligt ärende förklaras av att ärendet ligger och väntar på åtgärd, det vill säga att Högskoleverket har ärendebalanser. Andra förklaringar är att den sökande i en stor andel av ärendena måste komplettera sin ansökan. Av granskningen framgår att Högskoleverket kan effektivisera handläggningen genom att på olika sätt frigöra tid till handläggning och ytterligare standardisera bedömningen. Högskoleverket har inte gjort någon uppföljning av utlåtandenas betydelse på arbetsmarknaden. Vid utvecklingen av rutinerna för verksamheten mot kortare handläggningstider är det därför viktigt att Högskoleverket i samråd med arbetsgivare preciserar utlåtandets funktion och utformning.

2.5.3 *Brister i informationen ger merarbete och längre handläggningstider*

Riksrevisionens granskning indikerar brister i den information som de sökande får. Det vanligaste skälet till avskrivning av en ansökan om utlåtande är att det inte handlar om en högskoleutbildning, vilket bland annat kan bero på att den sökande felaktigt skickat sin ansökan till Högskoleverket. Att hantera ärenden som sedan avskrivs tar tid från handläggarna, som hade kunnat användas i hanteringen av andra ansökningar. Att ansökningar ofta behöver kompletteras och att en stor grupp sökande (45 procent) anger att ett av syftena med ansökan om utlåtande är vidare studier, trots att detta inte ska behövas, indikerar också ett behov av att se över informationen såväl till de sökande som till universitet och högskolor. Inom Högskoleverket pågår det en översyn av informationen, inklusive behovet av information på ytterligare språk.

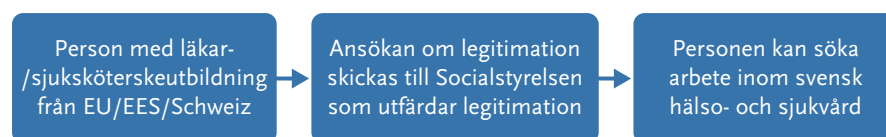
3 Socialstyrelsens prövning av utländska läkar- och sjuksköterskeutbildningar

Inom hälso- och sjukvårdsområdet finns 21 reglerade yrken och det är Socialstyrelsens ansvar att meddela bevis om behörighet för dessa yrken. I detta kapitel redogör vi för Socialstyrelsens ansvar för läkare och sjuksköterskor med utländsk utbildning. Vi redovisar också uppgifter om de sökande, vad bedömningarna leder till och den tid det tar för de sökande att få legitimation. Ett särskilt fokus riktas mot sökande med utbildning från länder utanför EU/EES/Schweiz (tredjeland). Kapitlet inleds med en överblick över vägarna till svensk hälso- och sjukvård för läkare och sjuksköterskor med utländsk utbildning.

3.1 Vägen till svensk hälso- och sjukvård för läkare och sjuksköterskor med utländsk utbildning

Alla som vill arbeta som läkare eller sjuksköterska inom svensk hälso- och sjukvård måste ha legitimation. Det är Socialstyrelsen som utfärdar legitimationerna. Vägen fram till legitimation och arbete inom svensk hälso- och sjukvård ser olika ut beroende på var en person med utländsk läkar- eller sjuksköterskeutbildning är utbildad. Figur 3 visar vägen för en läkare eller sjuksköterska som är utbildad inom *EU/EES/Schweiz*.

Figur 3. Vägen till svensk hälso- och sjukvård för en läkare eller sjuksköterska utbildad i EU/EES/Schweiz⁶⁸.

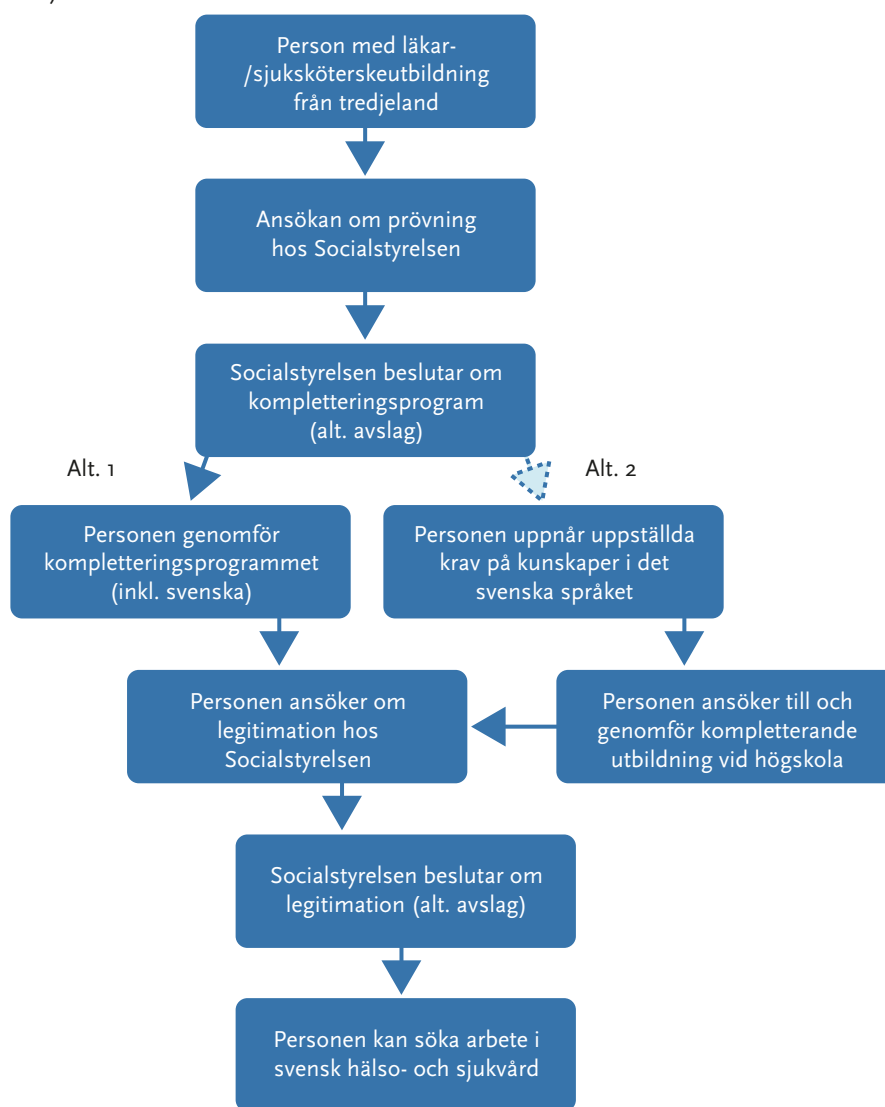


För läkare och sjuksköterskor som är utbildade i *tredjeland* och som vill ha legitimation gäller en annan process, se figur 4. Efter en inledande prövning

⁶⁸ Figuren utgår från att Socialstyrelsen utfärdar legitimation till den sökande, något som inte alltid sker.

finns två vägar: personen kan genomföra det så kallade kompletteringsprogram som Socialstyrelsen beslutat om (alternativ 1 i figur 4) eller genomgå en kompletterande högskoleutbildning⁶⁹ (alternativ 2).

Figur 4. Vägen till svensk hälso- och sjukvård för en läkare eller sjuksköterska utbildad i tredjeland⁷⁰.



⁶⁹ Vi återkommer till kompletterande högskoleutbildningar i kapitel 4.

⁷⁰ Figuren utgår från att Socialstyrelsen utfärdar legitimation till den sökande, något som inte alltid sker. Alternativ 1 i figuren innebär att den sökande prövas inom ramen för Socialstyrelsens kompletteringsprogram. Sedan en tid finns även kompletterande högskoleutbildningar för läkare och sjuksköterskor utbildade i tredjeland, som en sökande kan ansöka till (alternativ 2). Dessa utbildningar är fristående från Socialstyrelsen, vilket framgår av den i figuren streckade pilen. De läkare som genomgår kompletterande högskoleutbildning (alternativ 2) gör också allmäntjänstgöring (AT) innan Socialstyrelsen beslutar om legitimation. I alternativ 1 är AT:n i förekommande fall inkluderad i rutan för Socialstyrelsens kompletteringsprogram.

3.1.1 Vilka ansöker om svensk legitimation?

Många av dem som ansöker om legitimation som läkare eller sjuksköterska är i 30-årsåldern. Läkarna är något äldre än sjuksköterskorna. Vid ansökan om legitimation är sökande utbildade i tredjeland något äldre än sökande utbildade i EU/EES/Schweiz.⁷¹ Det beror på att sökande med en utbildning från tredjeland måste genomgå Socialstyrelsens kompletteringsprogram innan de kan ansöka om legitimation. Majoriteten av de sökande som är utbildade i tredjeland vid ansökan om prövning anger att de har arbetat som läkare eller sjuksköterska efter examen.⁷² I bilaga 3 redovisar vi fler uppgifter om de sökandes kön, ålder och utbildningsland.

3.2 Regeringens uppdrag till och Socialstyrelsens ansvar att bedöma hälso- och sjukvårdsutbildningar inför legitimation

I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, som var i kraft under den period som Riksrevisionens granskning avser, regleras 21 yrken⁷³. Att yrkena är reglerade innebär att det finns vissa författningsreglerade krav, till exempel krav på legitimation eller annat erkännande, för att en person ska få utöva ett visst yrke. Det är Socialstyrelsen som prövar ansökningar om legitimation och andra behörighetsbevis inom hälso- och sjukvårdsområdet. Socialstyrelsen har av regeringen bemyndigats att utfärda föreskrifter om krav på utbildning, praktisk tjänstgöring, kunskaper i författningar och språk för den som genomgått utbildning i tredjeland.⁷⁴ Socialstyrelsen är även behörig myndighet för yrken inom hälso- och sjukvården enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkes

⁷¹ Riksrevisionens registerbeställning från Socialstyrelsen.

⁷² Riksrevisionens granskning av 104 akter från läkare och 34 akter från sjuksköterskor utbildade i tredjeland.

⁷³ De reglerade yrkena inom hälso- och sjukvårdsområdet är enligt 3 kap. 2 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område apotekare, arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, dietist, kiropraktor, logoped, läkare, naprapat, optiker, ortopedingenjör, psykolog, psykoterapeut, röntgensjuksköterska, sjukgymnast, sjukhusfysiker, sjuksköterska, receptarie, tandhygienist och tandläkare. Lagen ersattes den 1 januari 2011 av patientsäkerhetslagen (2010:659). Samma yrken räknas upp i 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁷⁴ För den period som Riksrevisionens granskning omfattar reglerades såväl Socialstyrelsens ansvar som de krav som ställdes på t.ex. läkare och sjuksköterskor som önskar svensk legitimation i 3 kap. lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, 3 kap. och 6-8 kap. förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, samt Socialstyrelsens föreskrifter, till exempel (SOSFS 2000:6) om särskilt förordnande för att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare och (SOSFS 1996:13) Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om legitimation som psykolog. Efter den 1 januari 2011 regleras Socialstyrelsens ansvar och de krav som ställs på den sökande i 4 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659) samt i 3 kap. och 5-6 kap. patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

kvalifikationsdirektivet).⁷⁵ Regeringen har inte i regleringsbrevet för 2010 gjort några förtydliganden avseende Socialstyrelsens ansvar att bedöma utländska hälso- och sjukvårdsutbildningar.⁷⁶

3.2.1 Socialstyrelsens bedömning av sökande utbildade utomlands

Socialstyrelsens bedömningsprocess ser olika ut, både beroende på vilket yrke det gäller och var den som ansöker om legitimation är utbildad. Gemensamt är att bedömningen görs av Socialstyrelsens enhet för behörighet⁷⁷.

Bedömningsprocessen för sökande utbildade inom EU/EES/Schweiz

Personer utbildade inom *EU/EES/Schweiz* omfattas av EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv.⁷⁸ Det betyder att den som har behörighet att utöva ett reglerat yrke i en medlemsstat efter ansökan, om förutsättningarna i direktivet är uppfyllda, ska få sina kvalifikationer erkända också i andra medlemsstater och därmed behörighet att utöva samma yrke där. Läkare och sjuksköterskor är exempel på yrken inom hälso- och sjukvårdssektorn där medlemsländerna ömsesidigt ska erkänna formella kvalifikationer och där legitimation utfärdas enligt yrkeskvalifikationsdirektivets ordning för obligatoriskt och automatiskt erkännande. Det innebär att den sökande skickar en komplett ansökan till Socialstyrelsen som omgående utfärdar en svensk legitimation (se figur 3 i avsnitt 3.1).⁷⁹

Bedömningsprocessen för sökande utbildade i tredjeland regleras i förordning

Personer som har en utbildning från ett land utanför EU/EES/Schweiz (tredjeland) och som vill ha svensk legitimation måste uppfylla vissa villkor som finns angivna i förordning. Villkoren reglerades under den period som vår granskning pågick i förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.⁸⁰ För att få legitimation ska den sökande

⁷⁵ 8 § 5 förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁷⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Socialstyrelsen (S2010/7275/HS, 2010-12-16).

⁷⁷ Enheten är placerad under avdelningen för regler och tillstånd. Två handläggare arbetar med att bedöma ansökningar från läkare utbildade i tredjeland och två med att bedöma ansökningar från sjuksköterskor utbildade i tredjeland. Två handläggare handlägger ansökningar från läkare utbildade i EU/EES/Schweiz och ytterligare två handlägger ansökningar från sjuksköterskor utbildade i EU/EES/Schweiz.

⁷⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁷⁹ Socialstyrelsen ställer för denna grupp sökande inga krav på kunskaper i svenska språket utan det är kommande arbetsgivares uppgift att ställa sådana krav.

⁸⁰ Förordningen ersattes den 1 januari 2011 med patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

- ha genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara de svenska kraven
- ha för yrket nödvändiga kunskaper i svenska författningar
- ha för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.⁸¹

Dessa krav uppfyller den sökande genom att gå igenom Socialstyrelsens så kallade kompletteringsprogram (se avsnitt 3.3.2).

Som framgår av kapitel 4 anordnas sedan en tid kompletterande högskoleutbildningar för läkare och sjuksköterskor som utbildat sig i tredjeland av några lärosäten. Det är en alternativ väg till legitimation. När den sökande har blivit godkänd på den kompletterande utbildningen, samt för läkare genomgått allmäntjänstgöringen, kan en ansökan om legitimation skickas till Socialstyrelsen.

De olika vägarna till läkar- och sjuksköterskelegitimation för sökande utbildade i tredjeland redovisas översiktligt ovan i figur 4 (avsnitt 3.1).

3.2.2 *Information om Socialstyrelsens ansvar och processen*

På Socialstyrelsens webbplats finns information som vänder sig till bland annat personer med utländska läkar- och sjuksköterskeutbildningar. Informationen beskriver översiktligt vägen till legitimation och specialistbevis för sökande med utbildning från EU/EES/Schweiz respektive tredjeland. Det finns även kortfattad information till arbetsgivare. Vidare finns information om vad den sökande behöver göra i processens olika steg. Delar av informationen finns också på engelska.⁸² Det har framförts kritik mot informationens utformning. Företrädare för Läkarförbundet anser till exempel att Socialstyrelsens information är för kortfattad, framför allt vad gäller information om de olika steg en sökande ska gå igenom för att få legitimation.⁸³

Enligt uppgift från Socialstyrelsen är informationen på webbplatsen föremål för utveckling där man bland annat analyserar vilken information som behövs och hur den ska se ut för att vara lättillgänglig. I det arbetet ingår att pröva behovet av information på andra språk, framför allt på engelska.⁸⁴

⁸¹ 8 kap. 1 § förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

⁸² Socialstyrelsens webbplats www.socialstyrelsen.se/ansokaomlegitimationochintyg (i december 2010).

⁸³ Intervju med företrädare för Läkarförbundet 2010-09-17.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10.

Det finns inte föreskrifter för läkare och sjuksköterskor

Information till den enskilde kan också framgå av föreskrifter. I proposition 2008/09:175 *Gränslös kunskap* framför regeringen att det är angeläget att det framgår av föreskrifterna vilka krav som gäller för att få legitimation inom samtliga 21 reglerade hälso- och sjukvårdsyrken⁸⁵. Socialstyrelsen har av regeringen bemyndigats att utfärda föreskrifter för kraven för legitimation för de 21 reglerade yrkena på hälso- och sjukvårdsområdet.⁸⁶ Socialstyrelsen har emellertid enbart tagit fram föreskrifter för psykologyrket⁸⁷ och inte till exempel för antalsmässigt stora sökandegrupper som läkare och sjuksköterskor.

Vissa skickar sin ansökan felaktigt till Högskoleverket

En indikation på hur välkänt Socialstyrelsens ansvar att bedöma utländska utbildningar är hos målgruppen är förekomsten av felskickade ansökningar. Vår granskning visar att en mindre grupp läkare utbildade i tredjeland (knappt 7 procent) skickar sin ansökan om prövning av läkarutbildningen fel. Vanligast felet är att den sökande skickat sin ansökan till Högskoleverket, som i sin tur vidarebefordrar ärendet till Socialstyrelsen. De sjuksköterskor som ansöker om prövning skickar däremot inte sin ansökan fel i lika stor utsträckning.⁸⁸

3.3 Vad leder ansökan till?

Under 2009 utfärdade Socialstyrelsen totalt 10 217 legitimationer för alla de 21 reglerade yrkena inom myndighetens ansvarsområde. Av dessa var 819 läkarlegitimationer och 213 sjuksköterskelegitimationer till personer utbildade i EU/EES/Schweiz, och 253 läkarlegitimationer och 15 sjuksköterskelegitimationer till personer utbildade i tredjeland.⁸⁹ Drygt hälften av dem som fick läkarlegitimation under 2009 var utbildade utanför Sverige. Av de utfärdade sjuksköterskelegitimationerna 2009 var en betydligt mindre andel, cirka 5 procent, utbildade utomlands.

⁸⁵ Prop. 2008/09:175 s. 76.

⁸⁶ För den tid granskningen omfattar reglerades Socialstyrelsens bemyndigande i 3 kap. 2 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område samt 3 kap. och 6-8 kap. förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

⁸⁷ (SOSFS 1996:13) Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om legitimation som psykolog, (SOSFS 2008:34) Socialstyrelsens föreskrifter om praktisk tjänstgöring för psykologer, samt intervju med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10.

⁸⁸ Riksrevisionens granskning av 104 akter från läkare och 34 akter från sjuksköterskor utbildade i tredjeland.

⁸⁹ Socialstyrelsen (2010) *Statistik om hälso- och sjukvårdspersonal. Officiell statistik om antal legitimerade (2009) och arbetsmarknadsstatus (2008)* Art.nr 2010-10-4. Uppgiften om totalt antal utfärdade legitimationer är summerad utifrån uppgifterna om antal utfärdade legitimationer för respektive yrke i tabell 2 i Socialstyrelsen (2010). Under 2009 utfärdade Socialstyrelsen också 870 läkarlegitimationer och 4 034 sjuksköterskelegitimationer till sökande utbildade i Sverige.

I detta avsnitt redovisar vi utfallet av ansökningarna från personer utbildade utomlands. I avsnitt 3.4 redovisar vi den totala tidsåtgången. I bilaga 4 finns ytterligare information om utfallet för läkare och sjuksköterskor utbildade utomlands.

3.3.1 *Utfall för sökande med en utbildning från EU/EES/Schweiz*

Under perioden den 1 januari 2008 - 4 juli 2010 har totalt sett 2 309 personer med en läkarutbildning från EU/EES/Schweiz fått svensk läkarlegitimation. Under samma period har 558 sökande med en sjuksköterskeutbildning från EU/EES/Schweiz fått svensk sjuksköterskelegitimation. Det är relativt vanligt att Socialstyrelsen avslår ansökningar om sjuksköterskelegitimation eftersom många av de sökande från EU/EES/Schweiz har en sjuksköterskeutbildning som inte anses likvärdig enligt EG-direktivet.⁹⁰

3.3.2 *Utfall för sökande med en utbildning från tredjeland*

Processen fram till svensk legitimation för läkare och sjuksköterskor utbildade i tredjeland innefattar såväl Socialstyrelsens handläggning i olika moment som den sökandes komplettering av kunskaper.

Processen inleds med att den sökande ansöker om *prövning* av den utländska utbildningen. Med ansökan bifogas bland annat kopior av examensbevis. Sedan december 2008 ställs inte längre krav på bifogat uppehålls- och arbetstillstånd. Socialstyrelsen bedömer utbildningen och beslutar om ett så kallat *kompletteringsprogram* (som är anpassat efter den sökandes utbildning och erfarenheter), alternativt avslag. När den sökande har genomfört alla delar i kompletteringsprogrammet kan han eller hon ansöka om *legitimation* hos Socialstyrelsen.

Utfallet för läkare utbildade i tredjeland

Under perioden den 1 januari 2008 - 4 juli 2010 har totalt sett 462 sökande utbildade i tredjeland fått svensk läkarlegitimation.⁹¹ För hälften (53 procent) av dessa sökande har Socialstyrelsen efter den inledande prövningen fattat beslut om kompletteringsprogram i form av språkkrav och provtjänstgöring i minst sex månader. För att få ett sådant beslut måste den sökande ha vidareutbildning motsvarande specialistkompetens, det vill säga ha verkat inom en viss inriktning under minst fem år. Näst vanligast (39 procent) är att de sökande ska genomföra ett kompletteringsprogram bestående av språkkrav och medicinskt kunskapsprov.

⁹⁰ Riksrevisionens registerbeställning från Socialstyrelsen.

⁹¹ Riksrevisionens registerbeställning från Socialstyrelsen.

När den sökande genomfört kompletteringsprogrammet med godkänt resultat fattar Socialstyrelsen beslut om så kallat villkor för legitimation, något som den sökande måste genomföra innan ansökan om legitimation kan skickas in. I villkoret ingår alltid en kurs i medicinförfattningar. 54 procent av läkarna får ett villkor för legitimation som enbart består av författningskursen, medan 37 procent får beslut om författningskursen och allmäntjänstgöring (AT).⁹²

Utfall för sjuksköterskor utbildade i tredjeland

Under samma period har 34 sjuksköterskor utbildade i tredjeland fått svensk sjuksköterskelegitimation.⁹³ Av dem som fått legitimation under perioden har sex personer genomgått kompletterande högskoleutbildning och därefter ansökt om legitimation. Resten har efter ansökan om prövning fullföljt Socialstyrelsens beslut om kompletteringsprogram.

Kompletteringsprogrammet för sjuksköterskor består av svenska, medicinskt kunskapsprov, kurs i samhälls- och författningskunskap, minst tre månaders praktik och minst två veckors så kallad hospitering⁹⁴ på vårdcentral. De allra flesta (93 procent) får göra tre månaders praktik.⁹⁵

3.4 Handläggningstider och tid för kompletteringsprogram

Den totala tiden fram till legitimation⁹⁶ består av myndighetens handläggning, tid i väntan på myndighetens hantering och eventuella kompletteringar från den sökande. För de sökande som är utbildade i tredjeland innefattar totaltiden också genomförandet av Socialstyrelsens kompletteringsprogram eller, i förekommande fall, tiden att gå igenom den kompletterande högskoleutbildningen. De tidsuppgifter som redovisas nedan anges i kalenderdagar.⁹⁷

⁹² Riksrevisionens granskning av 104 akter från läkare utbildade i tredjeland.

⁹³ Riksrevisionens registerbeställning från Socialstyrelsen.

⁹⁴ Hospiteringen sker i primärvården och syftar till att den sökande ska få insyn i verksamheten. Genomförd hospitering intygas av den sökandes handledare.

⁹⁵ Riksrevisionens granskning av 34 akter från sjuksköterskor utbildade i tredjeland.

⁹⁶ Den totala tiden fram till legitimation har vi mätt från att en ansökan om prövning (för personer utbildade i tredjeland) eller en ansökan om legitimation (för personer utbildade inom EU/EES/Schweiz) inkommer till Socialstyrelsen till dess att beslut om legitimation expedieras.

⁹⁷ Våra uppgifter om tidsåtgång i legitimationsärenden är framräknade (se bilaga 2) och därmed behäftade med en viss osäkerhet. Uppgifterna ska därför tolkas med viss försiktighet. Uppgifterna har stämts av med företrädare för Socialstyrelsen vad gäller rimlighet.

3.4.1 Tid för ansökningar om läkarlegitimation

Totaltid för sökande med läkarutbildning från tredjeland

Den totala tiden för sökande med en läkarutbildning från tredjeland som fått svensk legitimation har mätts från att ansökan om prövning inkommer till Socialstyrelsen till dess myndighetens beslut om legitimation expedieras. Tidsutfallet för gruppen redovisas i tabell 3.

Tabell 3. Totaltid för läkare med utbildning från tredjeland (antal kalenderdagar)

	Min	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Max	Medelvärde	Antal ärenden
Samtliga	362	750	1145	2115	5024	1487	102
Delgrupp utan vidareutbildn.	1094	1579	2142	2569	5024	2206	35
Delgrupp omprövade ärenden	546	737	1050	2625	4080	1681	6
Delgrupp med vidareutbildn.	362	644	818	1155	2732	987	53
Delgrupp förordnande	447	612	873	2368	3939	1512	8

Källa: Riksrevisionens granskning av 102 akter för läkare utbildade i tredjeland, kombinerat med registeruppgifter för samma akter. Med "utan vidareutbildning" avses sökande som fått beslut om ett kompletteringsprogram som omfattar kunskapsprov. "Med vidareutbildning" avser sökande som fått beslut om provtjänstgöring.

I snitt tar det 1 487 kalenderdagar (motsvarande ungefär 4 år) för en läkare med utbildning från tredjeland att få svensk legitimation. Skillnaden i tid mellan de sökande är dock mycket stor. En sökande som är relativt nyutexaminerad hänvisas till kunskapsprov med efterföljande allmäntjänstgöring, där AT:n tar minst 18 månader. Av tabell 3 framgår det att för den halva av antalet läkare utan vidareutbildning som ligger i mitten av materialet tar mellan 1 579 och 2 569 kalenderdagar (motsvarande 4,3 respektive drygt 7 år)⁹⁸ att få legitimation. Snitttiden för en läkare utan vidareutbildning är 2 206 kalenderdagar, något som motsvarar cirka 6 år. En sökande med vidareutbildning gör i stället provtjänstgöring i minst sex månader, vilket medför en kortare totaltid. Den mittersta hälften av läkarna med vidareutbildning i vårt material får

⁹⁸ Ett sätt att visa spridningen vad gäller tidsutfallet i materialet är att redovisa statistiska mått som undre och övre kvartil. Under den undre kvartilen återfinns de 25 procent av ärendena som tar kortast tid och över den övre kvartilen återfinns de 25 procent av ärendena som tar längst tid. Skillnaden mellan den undre och den övre kvartilen ger de tidsspänn som den halva av ärendemängden som ligger i mitten av materialet återfinns i.

legitimation på mellan 644 och 1 155 dagar (motsvarande knappt 1,8 respektive knappt 3,2 år). I genomsnitt tar det 987 kalenderdagar (motsvarar 2,7 år) för en läkare med vidareutbildning att få svensk legitimation.⁹⁹ Variationen i tid förklaras av såväl innehållet i den sökandes kompletteringsprogram, som individuella förutsättningar. Dessutom är det enligt handläggare på Socialstyrelsen vanligt att sjukhusen gärna ser att en sökande först vikarierar en tid innan AT-plats erbjuds, något som i förekommande fall är inkluderat i totaltiden.

Tid för olika delmoment för sökande från tredjeland

Analysen av tidsutfallet visar att Socialstyrelsens handläggning ofta tar relativt kort tid. Den inledande handläggningen av ansökan om prövning (exklusive komplettering) tar för den halva av ärendena som återfinns i mitten av materialet mellan 5 och 16 kalenderdagar. I de fall där den sökande måste komplettera sin ansökan, tar kompletteringen mellan 7 och 70 kalenderdagar för den mittersta hälften av ärendena. Till Socialstyrelsens handläggning ska också läggas handläggningen av ansökan om legitimation, något som beskrivs nedan.

Vår analys visar att det är kravet på svenska och genomförandet av kompletteringsprogrammet som tar den största delen av totaltiden. I snitt tar det 523 kalenderdagar (drygt 17 månader) för den sökande att uppnå det uppsatta språkravet. Spridningen i tid är mycket stor mellan de sökande, där några har nått kraven på svenska redan före ansökan om prövning. För den halva av de sökande som återfinns i mitten av materialet tar det mellan 253 och 626 dagar att nå kravet på svenska.

Genomförandet av resten av kompletteringsprogrammet (inklusive det beslutade villkoret för legitimation) tar den största delen av tiden, även om spridningen i tid mellan de sökande är stor även här. För de sökande som inte har vidareutbildning, och som ska göra medicinskt kunskapsprov och allmäntjänstgöring, tar denna fas i snitt 2 120 kalenderdagar (5,8 år)¹⁰⁰ medan det för den grupp sökande som har vidareutbildning, och som hänvisas till provtjänstgöring, i snitt tar 892 kalenderdagar¹⁰¹, det vill säga 2,4 år.¹⁰²

⁹⁹ Riksrevisionens granskning av 102 akter för läkare utbildade i tredjeland, kombinerat med registeruppgifter för samma akter.

¹⁰⁰ För den halva av de sökande utan vidareutbildning som återfinns i mitten av materialet tar denna fas mellan 1 479 och 2 514 kalenderdagar (motsvarar 49 respektive 83 månader).

¹⁰¹ För den halva av de sökande med vidareutbildning som återfinns i mitten av materialet tar denna fas mellan 533 och 1 036 kalenderdagar (motsvarar 17 respektive 34 månader).

¹⁰² Riksrevisionens granskning av 102 akter för läkare utbildade i tredjeland.

Tid för legitimationsfasen är totaltiden för läkare utbildade inom EU/EES/Schweiz¹⁰³

Legitimationsfasen genomgår alla sökande, oavsett om den sökande är utbildad i tredjeland eller inom EU/EES/Schweiz. Det möjliggör en jämförelse av tidsåtgången för de båda sökandegrupperna. För sökande med en utbildning från EU/EES/Schweiz utgör dessutom legitimationsfasen den enda kontakten med Socialstyrelsen. Tiden för legitimationsfasen är därmed totaltiden för läkare utbildade inom EU/EES/Schweiz.

Generellt kan sägas att legitimationsfasen tar relativt kort tid. Analysen visar att hela legitimationsfasen går snabbare för sökande med utbildning från tredjeland, där den halva av ärendena som finns i mitten av materialet tar mellan 3 och 24 kalenderdagar. Motsvarande tid för utbildade i EU/EES/Schweiz är mellan 9 och 60 kalenderdagar.¹⁰⁴

3.4.2 Tid för ansökningar om sjuksköterskelegitimation

Totaltid för sökande med sjuksköterskeutbildning från tredjeland

Den totala tiden för sökande med en sjuksköterskeutbildning från tredjeland och som fått svensk legitimation har mätts från det att ansökan om prövning inkommer till Socialstyrelsen till dess myndighetens beslut om legitimation expedieras. Tidsutfallet för gruppen redovisas i tabell 4.

Tabell 4. Totaltid för sjuksköterskor med utbildning från tredjeland (antal kalenderdagar)

	Min	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Max	Medelvärde	Antal ärenden
Total	328	894	1369	2542	4049	1750	32

Källa: Riksrevisionens granskning av 32 akter för sjuksköterskor utbildade i tredjeland, kombinerat med registeruppgifter för samma akter.

I snitt tar hela processen från inkommen ansökan om prövning till expedierat beslut om legitimation 1 750 kalenderdagar (knappt 4,8 år) för de sökande med utbildning från tredjeland som beviljats svensk sjuksköterskelegitimation under vår avgränsade period (se tabell 4). Spridningen mellan olika sökande är dock mycket stor: för den sökande som går igenom processen på kortast tid tar det 328 kalenderdagar (knappt 11 månader), medan det för den sökande där

¹⁰³ Ytterligare tiduppgifter om legitimationsfasen finns i bilaga 4.

¹⁰⁴ Riksrevisionens registerbeställning av 457 akter för läkare utbildade i tredjeland och 2 269 akter för läkare utbildade i EU/EES/Schweiz.

det tar längst tid tar 4 049 kalenderdagar (11 år). Den halva av de sökande som finns i mitten av vårt material tar mellan 894 och 2 542 kalenderdagar på sig (motsvarar mellan 2,4 och 6,9 år).¹⁰⁵

Tid för olika delmoment för sökande från tredjeländ¹⁰⁶

I Socialstyrelsens inledande handläggning av ansökan om prövning (exklusive tid för eventuell komplettering) handläggs den mittersta hälften av alla ärenden på mellan 12 och 53 kalenderdagar. I de fall den sökande måste komplettera sin ansökan, tar den halva av kompletteringarna för de ärenden som ligger i mitten av materialet mellan 9 och 52 kalenderdagar för sjuksköterskorna.

Precis som för läkare utbildade i tredjeländ är det främst kraven på svenska språket och genomförandet av de andra delarna av kompletteringsprogrammet som tar tid, vilket förklarar den största delen av totaltiden för sjuksköterskorna. I snitt tar det 28 månader (848 kalenderdagar) att nå de uppsatta kraven på svenska. Spridningen i tid är stor: vissa sökande har svenska som modersmål eller har klarat av svenskan före ansökan om prövning, medan andra behöver mycket lång tid på sig. Den mittersta hälften av de sökande behöver mellan 10 månader och 3,4 år på sig för att nå kraven.

Genomförandet av resten av kompletteringsprogrammet, det vill säga medicinskt kunskapsprov, kurs i samhälls- och författningskunskap, praktik och hospitering tar i snitt 2 år (731 kalenderdagar). Även i denna del är spridningen i tid stor: i den halva av ärendena som återfinns i mitten av materialet tar dessa delar av kompletteringsprogrammet mellan knappt 15 månader och 28 månader (444 respektive 840 kalenderdagar).¹⁰⁷

Tid för legitimationsfasen motsvarar totaltiden för sjuksköterskor utbildade inom EU/EES/Schweiz¹⁰⁸

Alla sökande, oavsett utbildningsland, genomgår legitimationsfasen. Därmed är det möjligt att jämföra tidsåtgången i denna fas. För sökande med en utbildning från EU/EES/Schweiz utgör dessutom legitimationsfasen den enda kontakten med Socialstyrelsen. Det innebär att tiden för legitimationsfasen är detsamma som totaltiden för denna sökandegrupp.

¹⁰⁵ Riksrevisionens granskning av 32 akter för sjuksköterskor utbildade i tredjeländ, kombinerat med registeruppgifter för samma akter.

¹⁰⁶ Vår undersökning av tredjeländsutbildade sjuksköterskor som fått svensk legitimation är visserligen en totalundersökning men antalet undersökta sjuksköterskeakter är litet, 34 stycken. Dessutom saknas uppgifter om tid för vissa delmoment för några ärenden. Det ger en osäkerhet i bedömningen av tiden för olika delmoment. Våra uppgifter bör därför tolkas försiktigt.

¹⁰⁷ Riksrevisionens granskning av 32 akter för sjuksköterskor utbildade i tredjeländ.

¹⁰⁸ Ytterligare tiduppgifter om legitimationsfasen finns i bilaga 4.

Även för sjuksköterskorna tar legitimationsfasen relativt kort tid. Det går något snabbare för sökande med en utbildning från tredjeland, där den halva av ärendena som finns i mitten av materialet tar mellan 2 och 11 kalenderdagar. Motsvarande uppgifter för sökande från EU/EES/Schweiz är mellan 3 och 34 kalenderdagar.¹⁰⁹

3.4.3 Kompletteringsprogrammets genomförande i relation till kortast möjliga tid

I propositionen *Gränslös kunskap* anger regeringen att vägen till legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredjeland "måste vara förutsägbar, rättssäker och inte allt för lång".¹¹⁰ Som framgår av avsnitt 1.6 har varken riksdag, regering eller berörda myndigheter definierat någon tidsgräns för tiden fram till svensk legitimation för till exempel läkare eller sjuksköterskor utbildade i tredjeland.¹¹¹ I det följande ställer vi därför tidsutfallet för genomförandet av kompletteringsprogrammet för dessa grupper i relation till den kortast möjliga tiden för kompletteringsprogrammets genomförande (efter att den sökande uppnått efterfrågade kunskaper i svenska).

För en läkare utbildad i tredjeland, som får beslut om kompletteringsprogram bestående av medicinskt kunskapsprov med efterföljande allmäntjänstgöring och författningskurs kan kompletteringsprogrammet som kortast ta cirka 2 år att genomföra¹¹². För en läkare som däremot får beslut om provtjänstgöring, med efterföljande författningskurs, kan kompletteringsprogrammet som kortast ta 6 månader under förutsättning att den sökande omgående finner en provtjänstgöringsplats¹¹³. För en sjuksköterska kan kompletteringsprogrammet

¹⁰⁹ Riksrevisionens registerbeställning av 34 akter för sjuksköterskor utbildade i tredjeland och 554 akter för sjuksköterskor utbildade i EU/EES/Schweiz.

¹¹⁰ Prop. 2008/09:175 avsnitt 8.4.

¹¹¹ Intervjuer med företrädare för Socialdepartementet 2010-12-09 och företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10.

¹¹² Det medicinska kunskapsprovet för läkare ges två gånger per år. En sökande behöver således vänta maximalt 6 månader på att få skriva provet. Om den sökande behöver fler provtillfällen, ökar tiden med 6 månader per provtillfälle. Allmäntjänstgöringen (AT) tar mellan 18 och 21 månader att genomföra. Många sökande gör författningskursen parallellt med AT:n, varför ingen särskild tid räknas för detta moment. Det summerar till minst 24 månader (2 år).

¹¹³ Provtjänstgöringen görs under 6 månader, under förutsättning att den sökande tämligen omgående hittar en provtjänstgöringsplats. Många sökande gör författningskursen parallellt med provtjänstgöringen, varför ingen särskild tid räknas för detta moment. En mindre andel av de som gör provtjänstgöring måste därefter göra så kallad väl vitsordad tjänstgöring, något som inte är medräknat. Ibland fattar Socialstyrelsen beslut om att den sökande ska göra AT efter provtjänstgöringen. Vår aktgranskning visar att det är relativt ovanligt, varför det inte är medräknat här.

ta kortast 6,5 månader att genomföra under förutsättning att den sökande omgående finner praktik- och hospiteringsplats¹¹⁴. I tabell 5 jämför vi tiden för genomförande av delar av kompletteringsprogrammet med kortast möjliga tid.

Tabell 5. Tid för genomförande av kompletteringsprogram (exklusive svenska) för läkare och sjuksköterskor utbildade i tredjeland i relation till kortast möjliga genomförandetid (antal månader)

	Kortast möjliga tid	Tidsutfall för hälften av ärendena
Läkare utan vidareutbildning	24	49-83
Läkare med vidareutbildning	6	17-34
Sjuksköterska	6,5	15-28

Källa: Riksrevisionens granskning av 87 akter för läkare och 21 akter för sjuksköterskor utbildade i tredjeland, jämfört med kortast möjliga tid. Uppgifterna om tidsutfall för kompletteringsprogrammet exklusive svenska är baserade på de ärenden som återfinns i mitten av materialet (skillnaden mellan undre och övre kvartil). Observera att tiderna för kompletteringsprogrammets genomförande ska tolkas med viss försiktighet.

Jämförelsen mellan kortast möjliga tid och tidsåtgången för hälften av våra läkar- och sjuksköterskeärenden¹¹⁵ ska göras med försiktighet eftersom det finns viss osäkerhet i utfallsuppgifterna för de olika delmomenten i vägen fram till legitimation. Samtidigt tjänar jämförelsen ett syfte då den ger en fingervisning om hur lång tid det faktiskt tar för de sökande att genomföra kompletteringsprogrammet (exklusive svenska).

Av tabell 5 framgår att den faktiska tiden för dessa sökande med god marginal överstiger kortast möjliga tid. Skälen till detta kan vara flera (se avsnitt 3.4.4).

3.4.4 Förklaringar till tidsåtgången

Komplettering förklarar en viss del av tidsåtgången

Det är vanligt att Socialstyrelsen måste begära komplettering av ansökan om prövning. Det sker i 45 procent av läkarnas och i 47 procent av

¹¹⁴ Det medicinska kunskapsprovet för sjuksköterskor ges fyra gånger per år. En sökande behöver således vänta maximalt 3 månader på att få skriva provet. Om den sökande behöver fler provtillfällen, ökar tiden med 3 månader per provtillfälle. Vår aktgranskning visar att Socialstyrelsen i de allra flesta fall beslutar om 3 månaders praktik och att beslut om ytterligare praktik är mycket ovanligt. Till det ska läggas 2 veckors hospitering. Många sökande gör författningskursen parallellt med praktiken, varför ingen särskild tid räknas för detta moment. Det summerar till minst 6,5 månader.

¹¹⁵ Uppgifterna om tidsutfall för kompletteringsprogrammet exklusive svenska är baserade på de ärenden som återfinns i mitten av vårt material det vill säga skillnaden mellan undre och övre kvartil.

sjuksköterskornas ansökningar om prövning. För båda grupperna är det ofta avsaknaden av vissa dokument, brister i vidimering och ofullständigt eller felaktigt ifyllt ansökningsblankett som leder till att Socialstyrelsen begär komplettering. När dokument saknas är det främst uppehålls- och arbetstillstånd samt tjänstgöringsintyg som läkarna inte bifogat, medan sjuksköterskorna oftare saknar dokument som beskriver utbildningens innehåll och längd, samt i viss mån uppehålls- och arbetstillstånd¹¹⁶. Några sökande behöver även komplettera sin ansökan om legitimation.¹¹⁷ En orsak till behovet av komplettering i olika skeden av processen kan enligt handläggare på Socialstyrelsen vara att den sökande av olika anledningar inte kan tillgodogöra sig den information som erbjuds på myndighetens webbplats och på ansökningsblanketterna.

Många gör det medicinska kunskapsprovet flera gånger

En stor andel av de sökande gör det medicinska kunskapsprovet mer än en gång. Drygt hälften (57 procent) av de läkare som ska göra kunskapsprovet inom kompletteringsprogrammet och tre fjärdedelar (77 procent) av alla sjuksköterskor gör provet mer än en gång.¹¹⁸ För båda sökandegrupperna finns ett maximalt antal gånger som en sökande får skriva provet (tre gånger). Det saknas däremot en tidsgräns för när den sökande ska ha uppnått ett godkänt resultat. När en sökande gör om delar av kunskapsprovet efter ett längre uppehåll kan det få till följd att de kunskaper som har godkänts vid ett tidigare provtillfälle är föråldrade när den sökande blir godkänd på hela provet.

Försörjningsproblem och föräldraledighet kan förlänga tiden

Handläggare på Socialstyrelsen för fram två orsaker till den ofta långa tiden fram till legitimation: att de sökande ibland är föräldralediga och att de sökande har svårigheter att försörja sig under genomförandet av kompletteringsprogrammet. Svårigheterna att försörja sig innebär att de sökande i många fall måste ha ett arbete parallellt med genomförandet av kompletteringsprogrammet, något som kan förlänga tiden. Sjuksköterskornas praktik är oavlönad och detsamma gäller förberedelser inför och genomförande av kunskapsprov och författningskurs. Läkare får lön under allmäntjänstgöringen och i viss mån under provtjänstgöringen, men ska i

¹¹⁶ Ändrade regler kring arbetskraftsinvandring har medfört att Socialstyrelsen inte längre kräver uppehålls- och arbetstillstånd från de sökande. Intervju med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10.

¹¹⁷ Riksrevisionens granskning av 104 akter från läkare och 34 akter från sjuksköterskor utbildade i tredjeländ.

¹¹⁸ Riksrevisionens granskning av 104 akter från läkare och 34 akter från sjuksköterskor utbildade i tredjeländ.

övrigt försörja sig själva. Enligt uppgift kunde tidigare Arbetsförmedlingen stödja de sökande under olika moment, men det stödet - uppfattar Socialstyrelsens handläggare - har upphört helt.

Det har också framförts att det finns svårigheter för de sökande att finna praktik- eller provtjänstgöringsplatser, eftersom dessa inte annonseras ut på samma systematiska sätt som sker med de så kallade AT-blocken. Det kan fördröja processen för den sökande. Då efterfrågan inom hälso- och sjukvården på läkare är större än på sjuksköterskor är problemet att finna praktikplats troligen större för sjuksköterskorna.¹¹⁹

Var femte läkare begär omprövning

Knappt en femtedel (18 procent) av läkarna begär omprövning av Socialstyrelsens beslut om kompletteringsprogram. Orsakerna är att den sökande önskar byta inriktning på provtjänstgöringen eller att den sökande vill göra provtjänstgöring i stället för kunskapsprov. I det sistnämnda fallet kan den sökande vinna mycket i tid på att begära omprövning eftersom det är mycket ovanligt att sökande som gör provtjänstgöring också måste göra allmäntjänstgöring. Vår analys visar att Socialstyrelsen i 63 procent av fallen (12 av 19 begärda omprövningar) fattar ett nytt beslut. Orsaken till att beslutet ändras är oftast (i 7 av 12 fall, 58 procent) att den sökande inkommit med ny information.¹²⁰

Drygt vart tionde provtjänstgöringsintyg behöver förtydligas

För läkare som gör provtjänstgöring ska kliniken skicka in ett intyg när provtjänstgöringen är avslutad. Socialstyrelsen informerar kliniken brevlades om vad intyget ska innehålla men trots det måste Socialstyrelsen i 11 procent av fallen begära ett förtydligande av klinikens utlåtande.¹²¹ En parallell kan göras till sjuksköterskornas så kallade praktiklistor, som ska fyllas i av verksamhetschefen efter avslutad praktik. I dessa intyg finns tydliga kryssrutor där verksamhetschefen ska intyga att den sökande uppfyller kraven för legitimation, alternativt inte gör det. Motsvarande tydliga möjlighet finns inte i provtjänstgöringsintyget för läkare.

¹¹⁹ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen 2010-11-25 och med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10.

¹²⁰ Riksrevisionens granskning av 104 akter från läkare utbildade i tredjeländ.

¹²¹ Riksrevisionens granskning av 104 akter från läkare utbildade i tredjeländ.

Ändrade regler för arbetskraftsinvandring påverkar tiden

I december 2008 ändrades reglerna för arbetskraftsinvandring.¹²² Det har lett till att ansökningar om prövning numera även inkommer från sökande, särskilt läkarutbildade, som inte befinner sig i Sverige, med följderna att ärendemängden på Socialstyrelsen har ökat¹²³. Med anledning av de ändrade reglerna anser sig Socialstyrelsen inte längre kunna ställa krav på uppehålls- och arbetstillstånd vid ansökan om prövning för läkare och sjuksköterskor, utan utreder även ansökningar från sökande utanför Sverige.¹²⁴

Gruppen sökande som inte befinner sig i Sverige tenderar enligt Socialstyrelsen att i stor utsträckning kontakta handläggarna med frågor som rör kompletteringsprogrammet och kraven för att få svensk legitimation. Socialstyrelsen har därför tagit fram ett automatiskt e-postsvar för denna sökandegrupp. Enligt handläggarna på Socialstyrelsen finns det dock behov av tydligare information på engelska om kraven för och vägen till svensk legitimation.

Företrädare för myndigheten anger också att mängden ärenden i kombination med befintliga handläggarresurser gör att ärendena får vänta en tid på aktiva handläggarinsatser i framför allt den inledande prövningsfasen. Det förefaller således finnas ärendebalanser även på Socialstyrelsen.¹²⁵

3.5 Sammanfattande iakttagelser

3.5.1 Goda förutsättningar för att verka länge på arbetsmarknaden

Mellan den 1 januari 2008 och den 4 juli 2010 har 462 läkare och 34 sjuksköterskor utbildade i tredjeländ har fått svensk legitimation. Till det ska läggas 2 309 läkare och 558 sjuksköterskor utbildade inom EU/EES/Schweiz. Åldersspridningen bland de sökande visar att de har förutsättningar att vara verksamma länge som sjuksköterska respektive läkare på svensk arbetsmarknad. 2009 utgjorde läkare utbildade utomlands drygt hälften av dem som beviljats läkarlegitimation. Motsvarande andel för sjuksköterskor utbildade utomlands var 5 procent.

¹²² 6 kap utlänningslagen (2005:716). Prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37.

¹²³ Antal ansökningar om prövning för tredjelandsutbildade läkare: 793 ansökningar (2006), 812 ansökningar (2007), 956 ansökningar (2008) och 928 ansökningar (2009). Intervju med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10 och kompletterande uppgift 2010-12-20.

¹²⁴ Intervju med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10. En jämförelse kan göras med Högskoleverket som fortfarande ställer krav på uppehålls- och arbetstillstånd vid ansökan om utlåtande eller behörighetsbevis för lärare.

¹²⁵ Intervjuer med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10 och med handläggare 2010-11-25.

3.5.2 *Processen fram till legitimation tar lång tid för tredjelandsutbildade*

Processen fram till läkar- och sjuksköterskelegitimation för personer utbildade i tredjeland tar lång tid. Totaltiden för den halva av läkarna utan vidareutbildning som återfinns i mitten av Riksrevisionens material varierar mellan 4,3 och 7 år (i genomsnitt 6 år). Motsvarande uppgift för läkare med vidareutbildning varierar mellan 1,8 och 3,2 år (i genomsnitt 2,7 år). För sjuksköterskorna varierar totaltiden för den mittersta hälften av alla ärenden mellan 2,4 och 6,9 år (i genomsnitt 4,8 år). Någon tidsgräns för kompletteringsprogrammet har inte definierats av någon part. En jämförelse mellan tidsutfallet för genomförandet av kompletteringsprogrammet (när kraven på svenska är uppnådda) för dessa ärenden och den kortast möjliga tiden för att genomföra momenten visar emellertid att den faktiska genomförandetiden för dessa sökande kraftigt överstiger kortast möjliga tid.

3.5.3 *Kompletteringsprogrammet viktigaste orsaken till lång tid*

Tiden för Socialstyrelsens handläggning utgör i sig en mycket begränsad del av den totala tidsåtgången. Det är genomförandet av kompletteringsprogrammet, inklusive att nå uppsatta krav på kunskaper i svenska, som förklarar merparten av tidsåtgången. Det finns också en stor spridning i tid mellan de olika ärendena, något som indikerar såväl individuella orsaker hos de sökande, som orsaker i systemet. Några anledningar som har framförts är att sökande ibland är föräldralediga under processen eller har problem att finansiera tiden i kompletteringsprogrammet. Andra orsaker kan vara det begränsade antal provtillfällen som Socialstyrelsen erbjuder varje år och att den sökande kan ha svårigheter att finna praktikplatser.

3.5.4 *Ökad ärendemängd efter praxisändring*

Socialstyrelsen har som en konsekvens av Sveriges förändrade regler för arbetskraftsinvandring slutat att begära uppehålls- och arbetstillstånd av sökande utbildade i tredjeland som ansöker om prövning. I det avseendet gör Socialstyrelsen en annan bedömning än Högskoleverket. Socialstyrelsens praxisändring har bidragit till en ökad mängd ansökningar från sökande utanför Sverige, vilket i sin tur har medfört väntetider och periodvis ökad arbetsbelastning på handläggarna.

3.5.5 *Brister i informationen skapar merarbete*

Trots regeringens bemyndigande har Socialstyrelsen inte tagit fram föreskrifter för till exempel läkare och sjuksköterskor. Det minskar informationen till de sökande om processen fram till legitimation. Riksrevisionens granskning indikerar också behov av förbättringar av informationen till de sökande. Det är till exempel vanligt att de sökande får komplettera sina ansökningar (45 procent av läkarnas och 47 procent av sjuksköterskornas prövningsansökningar måste kompletteras). Vidare skickar en mindre andel av läkarna initialt sin ansökan till fel myndighet. När Socialstyrelsen vid omprövning ändrar sitt beslut om kompletteringsprogram för läkarna är den vanligaste orsaken att den sökande har bifogat ny information. Socialstyrelsen har inlett en översyn av informationen på sin webbplats, bland annat med anledning av den ökning av antalet ansökningar från sökande utanför Sverige som förändringen av reglerna kring arbetskraftsinvandring medfört.

4 Kompletterande högskoleutbildningar

Kompletterande högskoleutbildningar är ett samlingsbegrepp för utbildningar på universitet och högskolor, som syftar till att komplettera avslutade utländska högskoleutbildningar för att underlätta för akademiker med utländsk utbildning att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. De är vanligast inom reglerade yrkesområden (till exempel lärare, läkare och sjuksköterskor). På vissa lärosäten finns även kompletterande utbildningar för bland annat ekonomer, jurister och andra yrkesgrupper, även om utbudet av utbildningsplatser på dessa utbildningar generellt är litet. Utbildningarna riktar sig vanligtvis till personer med avslutade högskoleutbildningar från länder utanför EU/EES/Schweiz.

I detta kapitel redogör vi för dessa utbildningars innehåll, finansiering och dimensionering samt lärosätenas information till målgruppen.

4.1 Regeringens uppdrag till universitet och högskolor att anordna kompletterande högskoleutbildningar

Regeringen ger i regleringsbrev ett antal universitet och högskolor i uppdrag att anordna kompletterande högskoleutbildningar inom några utbildningsområden för ett visst antal helårsstudenter. Kompletterande högskoleutbildningar på grundnivå och avancerad nivå styrs av förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning. Enligt förordningen är syftet med dessa utbildningar att de ska ge studenter som har en avslutad utländsk högskoleutbildning möjlighet att avlägga en motsvarande svensk examen eller få kunskaper för att kunna få behörighet att i Sverige utöva det yrke som den utländska utbildningen har förberett dem för.¹²⁶ Den sammanlagda omfattningen av utbildningen får

¹²⁶ 2 § 1 och 2 förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning. Förordningen trädde i kraft 2009-01-15 och upphävde samtidigt den tidigare förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor som utfärdades i juni 1995. Denna utbildning omfattade 40 poäng (motsvarande ett års heltidsstudier).

vara högst 120 högskolepoäng (motsvarande två års heltidsstudier) för varje student och ska planeras med hänsyn till studentens tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.¹²⁷

Regeringen bestämmer genom anslag i de årliga regleringsbrev till universitet och högskolor vilka lärosäten som ska anordna kompletterande högskoleutbildningar och antalet utbildningsplatser för vilka ersättning ges. För 2010 gällde följande:

- *Juridik* (Göteborgs universitet och Stockholms universitet, 15 helårsstudenter vardera).
- *Läroarbete* (Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Örebro universitet och Malmö högskola, för sammanlagt 200 helårsstudenter).
- *Läkarutbildning* (Lunds universitet¹²⁸, Göteborgs universitet, Karolinska Institutet och Linköpings universitet, för sammanlagt 75 helårsstudenter).
- *Sjuksköterskeutbildning* (Lunds universitet, Göteborgs universitet, Karolinska Institutet och Linköpings universitet, för sammanlagt 80 helårsstudenter).
- *Tandläkarutbildning* (Göteborgs universitet och Karolinska Institutet, för sammanlagt 30 helårsstudenter).

De kompletterande utbildningarna är en liten del av ett lärosätes verksamhet. Det kan handla om ett drygt 100-tal studenter av sammanlagt 20 000 - 30 000 på ett lärosäte som till exempel Göteborgs universitet.

4.2 Stor variation bland utbildningarna

Kompletterande högskoleutbildningar har funnits i olika former under de senaste 15 åren, ofta initierade genom särskilda regeringsuppdrag. Utöver vad som framgår av uppdrag i regleringsbrev till universitet och högskolor för budgetåret 2010 är det svårt att få en uppfattning om hur många kompletterande högskoleutbildningar som finns på lärosätena och vilka utbildningar som räknas som kompletterande.¹²⁹

¹²⁷ 8 § förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

¹²⁸ Under 2010 bedrevs ingen kompletterande läkarutbildning på Lunds universitet.

¹²⁹ Högskoleverket kom i rapporten *Kartläggning och analys av kompletterande högskoleutbildningar för utländska akademiker – 2005 fram till att det fanns 32 kompletterande högskoleutbildningar för akademiker med utländsk utbildning på 13 universitet och högskolor* (Reg. nr 12-487-06), 2006-06-29, bilaga 2 och 3, s. 22f. Därutöver finns det kortare allmänna akademiska introduktionsutbildningar, så kallade aspirantutbildningar, i Malmö, Linköping och Borås.

4.2.1 De nio lärosätenas utbildningar

Utöver vad som framgår av uppdrag i regleringsbrev (se avsnitt 4.1) anordnade de nio lärosäten som ingår i Riksrevisionens enkätundersökning, enligt uppgift, sammanlagt 20 kompletterande högskoleutbildningar under läsåret 2009/10 (se bilaga 5).

Sammanlagt var, enligt enkätundersökningen, 712 studenter registrerade på en kompletterande högskoleutbildning höstterminen 2009 och 792 vårterminen 2010 vid de nio lärosätena. Flest studenter har utländska lärares vidareutbildning (ULV) (se tabell 6).

Tabell 6. Totalt antal registrerade studenter fördelat på ett urval kompletterande högskoleutbildningar (samtliga nio lärosäten)

	Höstterminen 2009	Vårterminen 2010
Lärare (ULV)	416	453
Jurister	50	51
Sjuksköterskor	78	78
Läkare	47	50
Aspirantutbildning	72	111
Ekonomi	24	24
Förvaltning	25	25

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning till lärosätena samt kompletterande uppgifter från Karolinska Institutet och Stockholms universitet (ULV).

Genomströmningen av studenter på de kompletterande utbildningarna varierar stort beroende på inriktning och lärosäte. På till exempel Karolinska Institutet var den genomsnittliga prestationsgraden¹³⁰ 79 procent höstterminen 2009 och vårterminen 2010. Det finns flera orsaker till att studenter väljer att avbryta sina studier. Förutom att inte uppfylla kunskapskraven vid examinationen hör familjeskäl eller arbete till de vanligast förekommande. På den kompletterande läkarutbildningen förekommer det att studenter väljer att avbryta sina studier för att i stället göra det medicinska kunskapsprovet inom ramen för Socialstyrelsens kompletteringsprogram (se kapitel 6).

¹³⁰ Med prestationsgrad menas i vilken omfattning studenterna klarar de högskolepoäng de varit registrerade för.

Utländska lärares vidareutbildning (ULV)

ULV är en kompletterande högskoleutbildning för akademiker med avslutad utländsk lärarexamen, som antingen vill få en svensk lärarexamen eller ett behörighetsbevis (utfärdat av Högskoleverket, se kapitel 2) för att kunna arbeta som tillsvidareanställd lärare i Sverige. Utbildningen kan som mest omfatta 120 högskolepoäng och ges på helfart, halvfart och på distans av sex lärosäten¹³¹ med Stockholms universitet som nationell samordnare. Till och med höstterminen 2009 hade drygt 1 500 personer med lärarexamina från ett 80-tal länder sökt, och 740 antagits, till utbildningen. Utbildningen anordnas enligt ett särskilt regeringsuppdrag under 2007 - 2011.

4.3 Resurser till kompletterande högskoleutbildningar

4.3.1 Anslagna medel används inte fullt ut

För budgetåret 2010 beslutade riksdagen att anvisa medel till kompletterande högskoleutbildningar. Av medlen under anslaget bemyndigades regeringen att fördela 93,6 miljoner kronor till berörda lärosäten för detta ändamål.¹³² Av denna summa har regeringen, enligt vad som framgår av bilaga 36 till regleringsbrevet för 2010 för universitet och högskolor, gett berörda lärosäten i uppdrag att anordna kompletterande högskoleutbildning motsvarande 415 utbildningsplatser för helårsstudenter. Det motsvarar i sin tur, enligt den sammanräkning som Riksrevisionen har gjort, cirka 62 miljoner kronor. Regeringen har således inte gett lärosätena i uppdrag att anordna kompletterande högskoleutbildningar för resterande cirka 32 miljoner kronor av anslagsposten genom att ange utbildningsplatser för vilka ersättning ska ges. Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet har utfallet av utbetalade medel fram till och med december 2010 blivit drygt 30,4 miljoner kronor, vilket innebär att 63,2 miljoner kronor av anslagsposten på totalt 93,6 miljoner kronor inte har använts.

Inte heller under 2008 och 2009 har de anslagna medlen använts fullt ut. Under 2008 användes drygt 44 av 46 miljoner kronor medan motsvarande för 2009 var drygt 34,8 av 94,2 miljoner kronor. Det innebär sammantaget

¹³¹ Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Malmö högskola, Stockholms universitet, Umeå universitet och Örebro universitet. Gemensamt för ULV är bl.a. ett gemensamt antagningsförfarande, en nationell ledningsgrupp och en nationell webbplats. <http://www.ulv.su.se/>. Helfart, halvfart och distans finns inte på alla berörda lärosäten och för alla studieågar.

¹³² Prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, bet. 2009/10/UbU1, rskr. 2009/10:126. Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m. för budgetåret 2010. Bilaga 36 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m., ramanslag 2:54, anslagspost 15 Integrationssatsningar. (U2010/6639/UH, 2010-10-28).

att regeringen under treårsperioden 2008 - 2010 inte har utnyttjat drygt 125 miljoner kronor¹³³ av anslagna medel för avsedda ändamål.¹³⁴

Av regleringsbrev för 2009 och 2010 framgår att regeringen avsåg att under respektive år återkomma angående fördelning av resterande medel. Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet har så inte skett vare sig under 2009 eller under 2010. Att tillgängliga medel inte har kunnat fördelas fullt ut beror, enligt företrädare för Utbildningsdepartementet, bland annat på att berörda lärosäten har haft svårigheter med att öka antalet studenter i undervisningsgrupperna och därför inte har kunnat anta fler studenter.¹³⁵

4.3.2 Högre ersättning för kompletterande högskoleutbildningar

Lärosätenas ersättning för att bedriva kompletterande högskoleutbildningar är i regel högre än den ersättning som de får för att bedriva reguljära ordinarie utbildningar inom samma utbildningsområde. Nedan redovisas ”prislappar” i kronor per helårsstudent enligt 2010 års regleringsbrev för universitet och högskolor:

Utbildning	Kompletterande utbildning	Ordinarie utbildning
Jurister	52 000	40 494
Lärare	83 000	40 494 – 149 592 ¹³⁶
Sjuksköt.	130 000	98 268
Läkare	233 000	204 000 (inkl ALF-ersättning) ¹³⁷
Tandläkare	240 000 ¹³⁸	139

¹³³ Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet har 43 994 000 kr av för 2008 anslagna 46 000 000 kr använts. För 2009 har 34 826 000 kr av anslagna 94 200 000 kr använts medan regeringen för 2010 fram till och med december hade använt 30 395 000 kr av de 93 600 000 kr som anslagits för 2010. Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2010-12-20.

¹³⁴ Summan 125 miljoner kronor skulle, med utgångspunkt från den ersättning per helårsstudent (hst) som anges i 2010 års regleringsbrev, exempelvis räcka till drygt 530 fler utbildningsplatser på den kompletterande läkarutbildningen (233 000 kr/hst) eller drygt 1 500 fler utbildningsplatser på den kompletterande lärarutbildningen (83 000 kr/hst).

¹³⁵ Antalet helårsstudenter för vilka ersättning gavs i regleringsbrev till universitet och högskolor uppgick till 442 för 2008, 382 för 2009 och 415 för 2010.

¹³⁶ Beroende på inriktning. Den lägsta summan avser samhällsvetenskapliga ämnen och den högsta idrott.

¹³⁷ Ersättning för vissa landstings medverkan i läkarutbildning och medicinsk forskning.

¹³⁸ I tillägg till regleringsbrev för universitet och högskolor m.m. för 2010 (beslutat 2010-10-28) har denna ersättning höjts till 298 000 kronor för den kompletterande tandläkarutbildningen.

¹³⁹ Beroende på val av praktiklösning. Vissa lärosäten får ersättning enligt det så kallade TUA-avtalet.

För ordinarie utbildningar består ”prislappen” av ersättning för dels antalet helårsstudenter, dels antalet helårsprestationer. För flertalet av de ovanstående kompletterande högskoleutbildningarna består prislappen av ersättning utifrån antalet helårsstudenter, oavsett vad dessa har presterat. Vidare berättigar helårsstudenterna (och helårsprestationerna) inte lärosätena till ersättning inom ordinarie så kallat takbelopp.¹⁴⁰

4.3.3 *Tilldelade medel utnyttjas fullt ut av sju av nio lärosäten*

Sju av nio lärosäten har, enligt Riksrevisionens enkätundersökning, fullt ut utnyttjat de medel som regeringen har tilldelat dem för kompletterande högskoleutbildningar under 2009. Övriga två lärosäten har delvis gjort det. Att tillgängliga medel inte har kunnat utnyttjas fullt ut beror vanligtvis på att antalet befintliga utbildningsplatser inte har kunnat fyllas.

4.3.4 *Hälften av lärosätena anser att ersättningen inte täcker kostnaderna*

Hälften (fyra av åtta) av de lärosäten som har regeringens uppdrag att anordna kompletterande högskoleutbildning anser, enligt Riksrevisionens enkätundersökning, att den ersättning som erhålls per helårsstudent inte täcker de kostnader som lärosätet har för att bedriva den kompletterande utbildningen.¹⁴¹ Ökad grad av individualisering, språkinsatser och mer lärarledd undervisning är exempel på insatser som lärosätena anser att de inte får full kostnadstäckning för.

Till exempel anser de lärosäten som bedriver kompletterande utbildning för läkare och sjuksköterskor att kostnader för ökad grad av individualisering av utbildningen och verksamhetsförlagd utbildning eller klinisk praktik i dag inte täcks av ersättningen.¹⁴² Denna bedömning görs även av de lärosäten som bedriver kompletterande utbildning för lärare.

¹⁴⁰ Anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* disponeras av Kammarkollegiet varifrån medel till lärosätena betalas ut för detta ändamål. Med takbelopp avses den maximala ersättning som varje lärosäte kan få från regeringen för sina studenter och deras avklarade poäng.

¹⁴¹ 7 av 14 utbildningsanordnare, som anordnar kompletterande högskoleutbildningar för vilka ersättning ges enligt uppdrag i regleringsbrev, på dessa åtta lärosäten anser att ersättningen inte täcker kostnaderna. Kompletterande tandläkarutbildningar är inte medräknade då dessa utbildningar startade först under höstterminen 2010.

¹⁴² Detta påpekas även i bl.a. Karolinska Institutets årsredovisning för 2009, s. 25.

4.4 Dimensionering av kompletterande högskoleutbildningar

Dimensioneringen av kompletterande högskoleutbildningar bör, enligt de berörda utbildningsanordnarna¹⁴³, styras av behovet av utbildade inom områden där det, enligt arbetsmarknadsprognoser, råder stor brist på arbetskraft. Även målgruppens efterfrågan bör vara styrande och det är angeläget att möjlighet till komplettering finns för olika grupper av akademiker. Företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet gör en liknande bedömning och menar att dimensioneringen kan bestämmas av olika faktorer, till exempel antalet utlandsfödda med en viss högskoleutbildning eller arbetsmarknadens efterfrågan.¹⁴⁴

4.4.1 Regeringen bedömer att det finns behov av fler utbildningar

Av regeringens redovisning till riksdagen framgår att det finns ett stort behov av kompletterande högskoleutbildningar och att ytterligare yrkesgrupper därför bör beredas plats inom motsvarande utbildningar under 2011.¹⁴⁵ Som exempel nämns kompletterande utbildningar för personer med examen inom andra reglerade hälso- och sjukvårdsyrken än de tre (läkare, sjuksköterskor och tandläkare) för vilka det i dag finns motsvarande utbildningar.¹⁴⁶ Regeringen gjorde redan 2008 bedömningen att uppdraget till lärosätena borde utökas till att omfatta kompletterande högskoleutbildningar inom 19 av de 21 hälso- och sjukvårdsyrken som Socialstyrelsen är behörig myndighet för.¹⁴⁷ Trots att regeringen samma år¹⁴⁸ gav ett antal lärosäten i uppdrag att anordna kompletterande högskoleutbildningar för tredjelandsutbildade läkare, sjuksköterskor och tandläkare kom inga av dessa utbildningar i gång förrän till höstterminen 2009. Den kompletterande tandläkarutbildningen försenades i drygt två år och kom i gång först till höstterminen 2010. Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet beror detta bland annat på att det har varit svårt att komma överens med lärosätena om vilken ersättning per helårsstudent som ska ges.¹⁴⁹ Enligt lärosätena är en bidragande orsak till detta att uppdraget kom först under sommaren 2008, vilket var för sent för att möjliggöra antagning under detta år.¹⁵⁰

¹⁴³ Med utbildningsanordnare avses de institutioner eller motsvarande som inom respektive berört lärosäte ansvarar för anordnandet av kompletterande högskoleutbildningar inom sitt utbildningsområde.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2010-12-08.

¹⁴⁵ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 16 s. 75.

¹⁴⁶ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 16 s. 232.

¹⁴⁷ Prop. 2008/09:175 *Gränslös kunskap* s. 79.

¹⁴⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende universitet och högskolor m.m., bilaga 36. Uppdraget att anordna kompletterande tandläkarutbildning försvann i regleringsbrevet för 2009 men återkom i regleringsbrevet för 2010.

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2010-12-20.

¹⁵⁰ Göteborgs universitets årsredovisning 2009, s. 16, Linköpings universitets årsredovisning 2009, s. 20.

4.4.2 *Även lärosätena ser behov av utbildningar inom andra områden*

Flera utbildningsanordnare anser att det förutom de kompletterande högskoleutbildningar som framgår enligt uppdrag i regleringsbrev till universitet och högskolor även finns behov av liknande kompletterande utbildningar inom andra utbildnings- och yrkesområden. Enligt Utbildningsdepartementet är det upp till lärosätena att bestämma om de vill anordna utbildningar även inom områden som det inte ges finansiering för.¹⁵¹

4.4.3 *En tredjedel av utbildningsanordnarna anser att de befintliga utbildningsplatserna inte räcker*

Riksrevisionens enkätundersökning visar att drygt en tredjedel av utbildningsanordnarna anser att utländska akademikers efterfrågan på kompletterande högskoleutbildningar generellt är större än utbudet av utbildningsplatser. Samtidigt framgår av underlag som Karolinska Institutet¹⁵² har lämnat till Utbildningsdepartementet att inga av de kompletterande hälso- och sjukvårdsutbildningarna har nått upp till det maxantal helårsstudenter som anges i regleringsbrevet till universitet och högskolor för 2010.¹⁵³ Efterfrågan på kompletterande hälso- och sjukvårdsutbildningar varierar dock stort mellan olika lärosäten.

För ULV har medverkande lärosäten nått upp till maxantalet 200 helårsstudenter.¹⁵⁴ Exempelvis har Stockholms universitet (som antar 55 procent av alla ULV-studenter) hittills kunnat anta alla behöriga sökande.

4.4.4 *Flertalet utbildningsanordnare anser att ett till två år är en tillräckligt lång utbildningstid*

Två tredjedelar av utbildningsanordnarna anser att den kompletterande utbildningens omfattning (som enligt förordning får vara max 120 högskolepoäng) generellt är tillräcklig för att studenternas tidigare utbildning ska kunna anpassas till kraven på den svenska arbetsmarknaden. Enligt de kompletterande läkar- och sjuksköterskeutbildningarna har studenterna redan merparten av de kunskaper som krävs för respektive yrke när de påbörjar den kompletterande utbildningen. Det de behöver hjälp med är att få kunskaper om hur svensk hälso- och sjukvård är organiserad, bland annat genom klinisk

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2010-12-20.

¹⁵² Karolinska Institutet ska, enligt uppdrag i regleringsbrev, samordna utbildningsinsatserna vid de lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildning för läkare, sjuksköterskor och tandläkare och redovisa antalet registrerade helårsstudenter vid respektive utbildning och lärosäte. Karolinska Institutet, dnr: 5862/2010-309, 2010-11-02.

¹⁵³ För läkare redovisas 51 registrerade helårsstudenter av maximalt 75, för sjuksköterskor 42 av 80 och för tandläkare 28 av 30.

¹⁵⁴ Stockholms universitet (ULV), dnr SU 121-2585-10, 2010-10-21.

färdighetsträning. Även om förordningen ger utrymme för att anordna utbildning motsvarande 120 högskolepoäng omfattar samtliga kompletterande hälso- och sjukvårdsutbildningar i Sverige endast 60 högskolepoäng (motsvarande ett års heltidsstudier). Av detta utgör verksamhetsförlagd utbildning (VFU) drygt hälften av utbildningstiden för vissa av dessa utbildningar.¹⁵⁵

Flera av ULV-anordnarna anser emellertid inte att två år är en tillräcklig kompletteringstid. Exempelvis kan vissa studenter inom ramen för 120 högskolepoäng inte skaffa sig en svensk lärarexamen på samma nivå som i utbildningslandet utan måste i stället välja en kortare utbildning. Det förekommer till exempel att utländska gymnasielärare inom ULV-projektet i stället skaffar sig en förskollärarexamen. En bidragande orsak till att det kan ta längre tid för en del studenter att slutföra utbildningen är att det i många länder bara finns ett ämne i lärarexamen samt att ämneskunskaperna i vissa länder anses vara grundare än i Sverige.

4.5 Lärosätenas information och marknadsföring

4.5.1 *Informationen når inte fram till målgruppen*

Endast 4 av 20 utbildningsanordnare, på de nio lärosäten som ingår i Riksrevisionens enkätundersökning, anser att kännedomen hos akademiker med utländsk utbildning om möjligheterna att gå en kompletterande högskoleutbildning generellt är god. Till dem som inte anser det hör bland annat utbildningsanordnare inom hälso- och sjukvårdsområdet, som menar att det tidigare fanns en direkt informationskanal till de läkare, sjuksköterskor och tandläkare med utländsk utbildning som läste en särskild kurs i sjukvårdssvenska.¹⁵⁶ I dag, när målgruppen läser svenska hos en rad olika utbildningsanordnare, är det enligt dessa utbildningsanordnare svårare att nå ut med information. Vidare anses de olika utbildningsalternativ som finns för utländska sjuksköterskor (kompletterande utbildningar på olika lärosäten samt Socialstyrelsens kompletteringsprogram) göra det svårt för den sökande att få en övergripande helhetsbild.

Lärosätena informerar om och marknadsför sina kompletterande högskoleutbildningar på många olika sätt. Till de vanligaste hör information på webbplatser, annonser i dagstidningar och tidskrifter samt information till lärare och studievägledare inom sfi eller vuxenutbildning.

¹⁵⁵ Exempelvis på Karolinska Institutet där 30 av 60 högskolepoäng på läkarutbildningen utgörs av VFU medan motsvarande på sjuksköterskeutbildningen är 22,5 av 60 högskolepoäng.

¹⁵⁶ Anordnades tidigare av Folkuniversitetet.

Information till modersmåslärare och ”mun-till-mun - metoden”, anses av utbildningsanordnarna vara andra effektiva informationskanaler till utländska lärare.¹⁵⁷ Ett annat exempel är de kompletterande sjuksköterskeutbildningarna som informerar presumtiva studenter bland annat genom direktutskick av särskilda informationsblad med hjälp av adresslistor från Socialstyrelsen.

Information om ULV lämnas bland annat av Högskoleverket till den sökande i samband med beslut om komplettering för att få ett lärarbehörighetsbevis utfärdat. Enligt ULV på Stockholms universitet tar det tid att sprida information om de möjligheter som finns eftersom det tidigare har saknats information om tydliga vägar för kompletterande lärarutbildning.

4.5.2 *Behov av att se över lärosätenas information till sökande*

Av Riksrevisionens enkätundersökning framgår att det i lärosätenas information till studenter inom oreglerade yrkesområden (det vill säga inte till exempel lärare, läkare och sjuksköterskor) ibland rekommenderas att de ska få sin utbildning bedömd av Högskoleverket innan de skickar in sin ansökan (se kapitel 2). Även om ingen av utbildningsanordnarna uppger att de ställer det som krav för antagning, svarar aspirantutbildningen på Linköpings universitet att de rekommenderar alla studenter att först få ett utlåtande från Högskoleverket innan de söker till utbildningen. Även den kompletterande juristutbildningen på Stockholms universitet ”ser det som positivt om studenten kan skicka med ett utlåtande från Högskoleverket i sin ansökan”. Syftet med ett utlåtande från Högskoleverket är i första hand att underlätta för sökande som vill etablera sig på arbetsmarknaden och är inte ett krav för att bli antagen till en kompletterande högskoleutbildning.

4.6 Hinder för snabb genomströmning

Med genomströmning avses den tid det tar för en student att genomföra utbildningen med godkänt resultat inom ramen för de 120 högskolepoäng (motsvarande 2 års heltidsstudier) som framgår av förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

¹⁵⁷ Ett av de mer originella sätten att marknadsföra en utbildning är aspirantutbildningen på Malmö högskola som, enligt uppgift, har använt en reklamfilm som har visats i mataffärer för att nå akademiker med utländsk utbildning.

4.6.1 *Den genomsnittliga utbildningstiden varierar stort beroende på utbildning*

Den genomsnittliga tid som studenterna behöver för att genomföra utbildningen varierar stort mellan olika utbildningar. För ULV behöver studenterna i genomsnitt 90 högskolepoäng för att nå lärarexamen. Den kompletterande juristutbildningen på Stockholms universitet gör bedömningen att genomsnittstiden för att klara av utbildningen (som omfattar 120 högskolepoäng) är cirka tre år. Även juristutbildningen i Göteborg anser att det är få studenter som klarar utbildningen på utsatt tid men att den inte bör förlängas utan att det i stället bör satsas på kurser i akademisk svenska innan utbildningen påbörjas och på mer individuellt stöd under utbildningen. Få utbildningsanordnare gör dock själva bedömningen att utbildningarna skulle kunna genomföras effektivare och snabbare än vad som är fallet i dag. Till de möjliga insatser som nämns i detta avseende hör bland annat att få studenterna att studera på helfart i stället för halvfart, anordna sommarkurser och öka graden av individualisering av utbildningen.

4.6.2 *Studenternas språkkunskaper*

Bristande kunskaper i svenska språket hos dem som ansöker och antas till kompletterande högskoleutbildningar är något som en majoritet av utbildningsanordnarna nämner som det största hindret för att studenterna ska kunna genomföra utbildningen med godkänt resultat inom utsatt tid.

Hälften av utbildningsanordnarna anser att språkkunskaperna är otillräckliga

Hälften av de tillfrågade utbildningsanordnarna (10 av 20) anser inte att studenterna i samband med antagning generellt har tillräckliga kunskaper i svenska språket för att kunna tillgodogöra sig den kompletterande utbildningen. Ytterligare två utbildningar anser att även om studenterna formellt har de språkkunskaper som krävs för antagning så har många trots detta svårt att tillgodogöra sig studierna. Samtliga kompletterande läkar- och sjuksköterskeutbildningar anger bristande förkunskaper i svenska språket som det huvudsakliga hindret. Bland annat anses många studenter sakna den kommunikativa färdighet som krävs för att kunna kommunicera med patienter i en vårdssituation. Det har till exempel framförts att nuvarande krav på godkänt betyg i Svenska B inte anses vara tillräckligt. Även inom ULV anses studenternas kunskaper i svenska ibland vara otillräckliga. Enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning är det lärosätena själva som avgör vilka behörighetskrav som ska ställas på studenterna. Det innebär till exempel att ett lärosäte kan ställa högre krav än godkänt betyg i Svenska B.

Vanligt att lärosätena erbjuder någon form av språkstöd

Det är vanligt förekommande att lärosätena erbjuder någon form av språkstöd eller förberedande språkkurser för akademiker med utländsk utbildning. Behovet av detta bedöms som stort både i form av förberedande kurser och av språkkurser inom ramen för de kompletterande utbildningarna. Språkkurser ingår inom ramen för vissa utbildningar, bland annat ULV. Extra språkstöd är dock en kostnadsfråga för många institutioner. Konsekvenserna för de studenter som av språkmässiga skäl har svårt att tillgodogöra sig utbildningen är att de antingen får tentera om flera gånger, blir underkända eller själva väljer att avbryta studierna. Språkmässigt anses examensarbetet och den verksamhetsförlagda utbildningen av många utbildningsanordnare vara särskilt svåra moment för många studenter.

För att korta studietiden har studenterna, på bland annat de lärosäten som anordnar ULV, i regel möjligheter att inom ramen för den kompletterande utbildningen läsa kurser parallellt (såväl språkkurser i svenska som ämneskurser). På de kompletterande läkar- och sjuksköterskeutbildningarna saknas i regel sådana möjligheter, men i vissa fall ingår kurser i sjukvårdsvenska i utbildningen.

4.6.3 Flera hinder för ökad genomströmning

Förutom studenternas bristande förkunskaper i svenska språket anser utbildningsanordnarna även att studenternas familjesituation och arbete vid sidan av studierna är vanliga hinder för deras genomförande av utbildningen inom utsatt tid. Däremot anser de inte att bristande motivation hos studenterna att genomföra utbildningen är något hinder. Ett annat hinder anses vara att studenter som har en äldre utbildning eller som inte har arbetat i yrket i mer än fem år generellt har svårare att klara av utbildningen. Lunds universitet menar att det är viktigt att sjuksköterskor inom 2 - 4 år efter sin utbildning kommer i gång med en kompletterande utbildning så att inte kunskaperna och yrkeserfarenheterna från utbildningslandet faller i glömska. Det förekommer också att studenter väljer att avbryta sin utbildning på grund av att de har fått ett arbete, speciellt på vissa utbildningar (särskilt vanligt på den kompletterande lärarutbildningen, ULV¹⁵⁸, och aspirantutbildningen).

Svårigheten att hitta praktikplatser begränsar utbudet

Även om praktik eller verksamhetsförlagd utbildning (VFU) ingår i de flesta kompletterande utbildningar, med undantag för utbildningarna i juridik och förvaltning, bedömer flera utbildningsanordnare att det är svårt

¹⁵⁸ Flertalet av dem som avbryter inom ULV återkommer senare till utbildningen och återupptar sina studier.

att hitta platser. Medan ULV inte anser sig ha några problem med att hitta praktikplatser åt studenterna svarar samtliga kompletterande läkar- och sjuksköterskeutbildningar att detta är den huvudsakliga begränsningen för hur många studenter som kan antas. Göteborgs universitet menar att de hade kunnat anta fler studenter per år om de hade haft tillgång till fler VFU-platser och handledare.

Enligt Karolinska Institutet beror svårigheterna att hitta praktikplatser bland annat på att det saknas ett avtal mellan lärosätet och Stockholms läns landsting, som reglerar tillgång och efterfrågan på praktikplatser, liknande det som finns för de ordinarie utbildningarna. Att avtal saknas för de kompletterande utbildningarna beror, enligt universitetet, på att dessa inte är en permanent satsning utan planeras på årsbasis. Lunds universitet menar att det råder stor brist på praktikplatser även inom det reguljära sjuksköterskeprogrammet och att detta bland annat beror på att antalet vårdplatser på svenska sjukhus har minskat de senaste åren.

Studiefinansieringen kan vara ett hinder för vissa studenter

Drygt hälften av utbildningsanordnarna uppger att studenternas studiefinansiering i stor eller viss utsträckning är ett hinder för dem att genomföra utbildningen. Studenter på kompletterande utbildningar är ofta äldre och många har barn, vilket innebär ett större försörjningsansvar. Vilka kompletterande högskoleutbildningar som berättigar studenterna till studiemedel varierar. Medan hälso- och sjukvårdsutbildningarna gör det finansierar studenter på aspirantutbildningen sina studier genom bland annat aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen. Det förekommer dock att studenter arbetar parallellt för att kunna finansiera sina studier, vilket, enligt vissa utbildningsanordnare, gör att de har svårt att följa med i undervisningen och studera tillräckligt för att klara av sina studier. Ett annat hinder anses vara de nuvarande reglerna om att ekonomiskt stöd till vidareutbildning endast kan ges inom det arbete eller yrke som man har haft i Sverige. Detta har drabbat dem som har varit snabba med att skaffa ett okvalificerat arbete efter ankomst till Sverige och som därefter vill få stöd att finansiera en kompletterande högskoleutbildning inom sitt tidigare yrkesområde.

Utöver detta anser utbildningsanordnarna att även regeln som kräver att studenter ska läsa minst 30 högskolepoäng per termin för att bli berättigade till studiemedel från CSN, även om de antagits till ett helt program, är ett problem. Detta kan innebära svårigheter då studenter på kompletterande högskoleutbildningar följer individuella studieplaner. Dels ges inte alla kurser alla terminer, dels är det resurskrävande och svårt att hitta kvalificerade praktikplatser, vilket kan förskjuta studieplanen och leda till att antalet poäng fördelas ojämnt mellan terminerna trots att de totalt utgör 60 högskolepoäng över två terminer.

Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet har det till departementet inte framförts några synpunkter om att studiefinansieringen skulle vara ett hinder för deltagare i kompletterande högskoleutbildningar. Studiefinansieringen var en av de aspekter som diskuterades i samband med inrättandet av utbildningarna och framtagandet av förordningen.¹⁵⁹

4.7 Erfarenheter av kompletterande högskoleutbildningar

4.7.1 *Lärosätenas egna uppföljningar tyder på varierande resultat*

Eftersom flera av de kompletterande utbildningarna är nya har det ännu inte varit möjligt att göra uppföljningar av alla utbildningar. Drygt hälften av utbildningsanordnarna har dock genomfört egna uppföljningar av hur det har gått för studenterna efter utbildningen (till exempel hur många som har fått ett kvalificerat arbete). Resultaten av dessa uppföljningar är blandade. Exempelvis har endast 15 av de 91 personer (16 procent) som antogs till den kompletterande utbildningen på Högskolan i Borås under perioden vårterminen 2006 - vårterminen 2008 fått ett kvalificerat arbete. Av de 224 studenter som antogs till aspirantutbildningen på Malmö högskola under perioden höstterminen 2005 - höstterminen 2009 fick 48 procent ett arbete. För de kompletterande hälso- och sjukvårdsutbildningarna är läget ett annat eftersom genomgången utbildning med godkänt resultat är ett krav för att få legitimation från Socialstyrelsen. För många av de övriga kompletterande utbildningarna (lärare, läkare och sjuksköterskor undantagna) har drygt hälften av studenterna fått kvalificerade arbeten efter utbildningen.

4.7.2 *Utbildningarna bör höra till lärosätenas ordinarie verksamhet*

Förutom vad som tidigare berörts lyfter lärosätena och utbildningsanordnarna även fram andra hinder som de bedömer finns för utlandsutbildade akademikers etablering på arbetsmarknaden. Göteborgs universitet ser det som ett hinder att de kompletterande högskoleutbildningarna inte permanentas, ges reguljär finansiering och blir en del av lärosätenas ordinarie verksamhet. Enligt universitetet innebär den nuvarande verksamhetsformen med finansiering för ett år i taget att långsiktiga satsningar på denna specifika utbildningsform blir lidande eftersom universitetet inte kan förutse finansiering och därmed inte kan garantera verksamhetens fortlevnad. Karolinska Institutet delar denna uppfattning och menar att bristande kontinuitet i möjligheten att komplettera sin utbildning är ett hinder för personer med utländsk hälso- och sjukvårdsutbildning. Även ULV på Stockholms universitet menar att det

¹⁵⁹ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2010-12-20.

behövs en hållbar struktur och organisation för komplettering av utländsk lärarutbildning. Enligt ULV bör dock inte den kompletterande utbildningen bli en del av den ordinarie lärarutbildningen eftersom bland annat studenternas individuella studiegång och möjlighet till språkstöd därmed skulle bli svårare att tillgodose.

Även regeringen anser att de kompletterande högskoleutbildningarna bör vara en del av den reguljära utbildningspolitiken.¹⁶⁰ Att så inte är fallet i dag beror på att det hittills har handlat om en tillfällig satsning. Kompletterande högskoleutbildningar har dock finansierats på detta sätt de senaste 15 åren. Enligt Utbildningsdepartementet är man dock medveten om att berörda lärosäten föredrar en permanent satsning med långsiktig finansiering.¹⁶¹

4.8 Sammanfattande iakttagelser

4.8.1 *Utbildning inom reglerade yrken är vanligast*

Kompletterande högskoleutbildningar är vanligast inom reglerade yrkesområden (till exempel lärare, läkare, tandläkare och sjuksköterskor) men finns även för bland annat jurister och ekonomer samt i form av allmänna akademiska introduktionsutbildningar. För läkare, tandläkare och sjuksköterskor avser den kompletterande utbildningen endast dem som har en utbildning från tredjeland. Flertalet lärosäten gör bedömningen att ett år är en tillräckligt lång tid för att dessa grupper ska kunna komplettera sin utländska utbildning medan det för lärare i regel krävs drygt två år.

4.8.2 *Avsatta medel används inte fullt ut*

Av de sammanlagt drygt 235 miljoner kronor som riksdagen anslog för anordnandet av kompletterande högskoleutbildningar under budgetåren 2008-2010 har mer än hälften, drygt 125 miljoner kronor, inte använts för avsedda ändamål. Trots att det av regleringsbrev för universitet och högskolor för 2009 och 2010 framgår att regeringen avsåg att under respektive år återkomma angående fördelning av resterande medel har så inte skett vare sig under 2009 eller under 2010. Det indikerar således att regeringens satsning på kompletterande högskoleutbildningar inte har varit dimensionerad i förhållande till efterfrågan på dessa utbildningar. En annan bidragande orsak är att lärosätena inte fullt ut har förmått att genomföra det uppdrag som de har fått enligt regleringsbrevet.

¹⁶⁰ Prop. 2008/09:1, utg.omr. 16 s. 117.

¹⁶¹ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2010-12-20.

Av den enkätundersökning som Riksrevisionen har genomfört framgår att fyra av de åtta lärosäten som har regeringens uppdrag att anordna kompletterande högskoleutbildningar anser att den ersättning som erhålls från staten per helårsstudent inte täcker de kostnader som lärosätet har för att bedriva den kompletterande utbildningen. Ökad grad av individualisering, språkinsatser och verksamhetsförlagd utbildning är exempel på insatser som lärosätena anser att de inte får full kostnadstäckning för.

4.8.3 *Kännedomen hos målgruppen är låg*

Endast en femtedel (4 av 20) av företrädarna för de kompletterande utbildningarna anser att kännedomen hos utländska akademiker om möjligheterna att gå en kompletterande högskoleutbildning generellt är god. Orsaken anses bland annat vara brister i samordningen av informationsinsatser hos Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och inom den kommunala vuxenutbildningen. Regeringens sena besked om anslag till dessa utbildningar uppges vara en orsak som bidrar till att försvåra lärosätenas information. Samtidigt anser drygt en tredjedel av de kompletterande utbildningarna att efterfrågan på kompletterande utbildningar är större än utbudet av utbildningsplatser. Detta anses i synnerhet gälla för de kompletterande läkarutbildningarna.

4.8.4 *Svenskkunskaper, praktikplatser och studiefinansiering är de huvudsakliga hindren*

Bristande kunskaper i svenska språket hos dem som ansöker och antas till kompletterande högskoleutbildningar anses vara det största hindret för att studenterna ska kunna genomföra utbildningen med godkänt resultat inom utsatt tid. Detta är särskilt tydligt på de kompletterande lärar-, läkar- och sjuksköterskeutbildningarna. Som orsak anges att kraven på godkänt i Svenska B eller motsvarande generellt är lågt ställda och att det finns stor variation i studenternas förkunskaper trots att de har uppnått samma formella nivå. Det är därför vanligt att lärosätena erbjuder studenterna någon form av språkstöd, bland annat akademikersvenska, antingen inom ramen för utbildningen eller vid sidan om.

Svårigheterna att hitta praktikplatser till studenterna anses utgöra den huvudsakliga begränsningen för hur många studenter som kan antas till utbildningarna. Detta gäller särskilt för de kompletterande hälso- och sjukvårdsutbildningarna, där i vissa fall drygt hälften av utbildningen är verksamhetsförlagd utbildning.

Drygt hälften av de 20 kompletterande utbildningarna på de nio lärosätena anser att studenternas svårigheter att finansiera sina studier är ett hinder för deras möjligheter att genomföra utbildningen. Exempelvis berättigar de allmänna akademiska introduktionsutbildningarna inte studenterna till studiemedel, vilket gör att många studenter arbetar parallellt med studierna.

5 Länsstyrelserna och svenska för akademiker med utländsk utbildning

Enligt regeringen är arbete och grundläggande kunskaper i svenska språket av avgörande betydelse för att undvika att de som kommer till Sverige fastnar i bidragsberoende och passivitet. Därför bör en viktig inriktning för integrationspolitiken vara att förbättra kvaliteten i svenskundervisningen för invandrare (sfi). En del i detta är en språkundervisning som är bättre anpassad efter individuella behov och förutsättningar, till exempel för akademiker.¹⁶²

I detta kapitel redogör vi för olika insatser på språkområdet som vänder sig till akademiker med utländsk utbildning och länsstyrelsernas samverkansuppdrag kring dessa frågor.

5.1 Regeringens uppdrag till länsstyrelserna om samverkan kring nyanländas etablering

Ansvar för flyktingmottagande i Sverige är delat mellan stat och kommun. Kommuner och berörda myndigheter ska under en inledningsperiod erbjuda flyktingar särskilt riktade insatser som ska underlätta en snabb etablering i det svenska samhället. Länsstyrelserna har enligt sin instruktion i uppdrag att utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser inom bland annat integrationsområdet. Skrivningarna om länsstyrelsernas uppdrag på integrationsområdet har skärpts under hösten 2010.¹⁶³ Länsstyrelserna har sedan den 1 juli 2007 haft

¹⁶² Regeringens skrivelse (skr. 2008/09:24) *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* avsnitt 5.6.

¹⁶³ 2 och 3 samt 62 och 63 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och enligt intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2010-12-08. Länsstyrelsernas uppdrag var tidigare bl.a. att verka för att kommunerna kunde ta emot skyddsbehövande samt att verka för regional samverkan. Instruktionens nya skrivning förtydligar bl.a. den regionala samverkan vad gäller insatser för avsedd målgrupp. Även länsstyrelsernas uppföljningsansvar i dessa delar har förtydligats.

ett uppdrag att samverka kring nyanländas etablering, ett ansvar som har utökats i och med den nya etableringsreform som genomfördes den 1 december 2010.¹⁶⁴

5.1.1 Samverkan kring språkinsatser

Länsstyrelsernas arbete med regional samverkan av svenskundervisning för invandrare (sfi) och yrkessvenska på kommunal nivå ingår som ett av flera områden i deras övergripande uppdrag gällande mottagandet av skyddsbehövande i respektive län, och framgår av regleringsbrev för 2010.¹⁶⁵ Länsstyrelserna ska redovisa hur arbetet har bedrivits och vilka resultat som har nåtts samt insatser, metoder och hinder i arbetet. Detta uppdrag är nytt för 2010.

5.2 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

Svenskundervisning för invandrare (sfi) syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Sfi ska också ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter.¹⁶⁶ Sfi är uppdelad i tre studievägar och fyra kurser¹⁶⁷. Kommunerna är huvudmän för sfi¹⁶⁸ och verksamheten ska drivas inom de ramar som staten har ställt upp i bland annat skollag, förordning och kursplan.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208. Länsstyrelsernas uppdrag på integrationsområdet regleras från den 1 december 2010 även av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Av lagen framkommer att länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända. Se 4 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och intervju med företrädare för Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2010-12-08.

¹⁶⁵ Uppdraget att samverka innebär bl.a. att länsstyrelserna i samverkan med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket ska redovisa myndigheternas arbete med nyanlända invandras etablering, hur arbetet utvecklats under året och i vilka avseenden det behövs ytterligare utvecklingsarbete. Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna, punkt 76 och 77 (regeringsbeslut 2009-12-17 och 2010-10-21).

¹⁶⁶ 13 kap. skollagen (1985:1100). Riksdagen har beslutat om en ny skollag där de delar som avser vuxenutbildningen träder i kraft den 1 juli 2012. Det medför bl.a. att sfi kommer att byta namn till utbildning i svenska för invandrare. Syftet med utbildningen kommer dock att vara detsamma i den nya skollagen. Se prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

¹⁶⁷ Förordningen om kursplan för svenskundervisning för invandrare (SKOLFS 2009:2). Studievägarna (sfi 1-3) vänder sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Sfi 1 utgörs av kurs A och B, sfi 2 av kurs B och C och sfi 3 av kurs C och D. B-kursen kan således både vara en nybörjarkurs inom sfi 2 och en fortsättningskurs inom sfi 1.

¹⁶⁸ Sfi kan också anordnas av privata utbildningsanordnare, studieförbund, folkhögskolor eller kommunalförbund.

¹⁶⁹ Förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare och förordningen om kursplan för svenskundervisning för invandrare (SKOLFS 2009:2). Sfi-verksamheten ska också vila på de grundläggande värden som uttrycks i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94).

Antalet elever i sfi-verksamheten har ökat sedan 1990-talet och under läsåret 2008/09 deltog 84 300 elever i sfi. Sfi-deltagarna som grupp är mycket heterogen vad gäller ålder, modersmål och utbildningsbakgrund. Ett exempel på den varierande utbildningsbakgrunden är att en fjärdedel av eleverna under läsåret 2008/09 saknade grundläggande läs- och skrivfärdigheter och därför deltog i den läs- och skrivinläring som kan ges inom ramen för sfi.¹⁷⁰

5.3 Svenska särskilt inriktad mot akademiker med utländsk utbildning

5.3.1 Yrken med särskilda språkrav

Sfi ska ge grundläggande kunskaper i svenska språket. För att studera på högskola eller för att utöva vissa yrken (till exempel lärare, läkare och sjuksköterska) ställs krav på ytterligare svensk kunskaper.¹⁷¹ Efter avklarad sfi finns därför möjlighet att i den kommunala vuxenutbildningen eller hos andra utbildningsanordnare läsa svenska som andraspråk. Ytterligare krav på kunskaper i svenska motiveras av flera skäl. Yrken som till exempel läkare, sjuksköterska eller lärare ställer krav på att man ska kunna kommunicera med till exempel patienter och anhöriga eller elever och föräldrar, och att man har förmåga att ta till sig de nationella riktlinjer som styr verksamheten.

5.3.2 Målgruppsanpassad sfi finns i vissa län

Vi har i en enkätundersökning frågat samtliga 21 länsstyrelser om det i respektive län finns svenskundervisning som är målgruppsanpassad för invandrade akademiker. Svaren visar att detta finns i åtta län, bland annat i storstadslänen. Därutöver svarar sex län att det finns yrkessvenska utan att närmare precisera inriktningen, det vill säga om den vänder sig till akademiker yrken eller till andra yrken. I ytterligare ett län är målgruppsanpassad sfi under uppbyggnad. Av länsstyrelsernas svar framgår också att det finns en variation *inom* de län som har målgruppsanpassad sfi, det vill säga målgruppsanpassad sfi för invandrade akademiker kan finnas i någon eller några kommuner i respektive län.¹⁷² Skillnaden i tillgång till målgruppsanpassad sfi mellan olika kommuner påpekas också i en

¹⁷⁰ Skolverket (2010) *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning 2010*, kap. 10.

¹⁷¹ För t.ex. lärare, läkare och sjuksköterskor är kraven på svenska formaliserade till nivån motsvarande Svenska B eller Svenska som andraspråk B (gymnasienivå).

¹⁷² Riksrevisionens enkät till länsstyrelser fråga 1.

myndighetsgemensam återrapportering till regeringen från länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.¹⁷³

Sex län anger att det i nuläget inte finns målgruppsanpassad sfi i någon av länets kommuner, alternativt att det finns men inte specifikt utformat för akademiker. I två av dessa län har detta dock funnits tidigare. De orsaker som anges är att det är svårt att målgruppsanpassa när elevunderlaget är litet, eller att det inte finns behov av särskild sfi för invandrade akademiker.¹⁷⁴

Utvärdering visar att målgruppsanpassad svenska är effektiv

Som exempel på målgruppsanpassad svenskundervisning kan nämnas Stockholms län där länsstyrelsen tillsammans med det regionala kommunförbundet har tagit initiativ till olika målgruppsanpassningar. För invandrade akademiker finns svenska för akademiker med medicininriktning (sfa/medicin) i Södertälje, svenska för pedagoger (sfp) i Stockholms stad, svenska för ingenjörer (sfinx) som är ett samarbete mellan Järfälla kommun, Stockholms stad och Kungl. Tekniska högskolan samt svenska för ekonomer, jurister och samhällsvetare (sfej) som är ett samarbete mellan Stockholms stad, Södertörns högskola och fackförbundet Jusek. Den samlade beteckningen för dessa och andra anpassade utbildningar inom sfi och svenska som andraspråk är sfx.¹⁷⁵ Några av dessa sfx-utbildningar har utvärderats 2009. En utvärdering från Stockholms universitet visade bland annat att verksamhet där deltagarna hade samma yrkesbakgrund förstärkte studiemotivationen och självkänslan och bidrog till hög studietakt.¹⁷⁶

Behovet av målgruppsanpassad sfi är delvis identifierat

Länsstyrelserna har i sina enkätsvar även fått bedöma hur väl behovet av målgruppsanpassad sfi fångas upp av kommuner och andra utbildningsanordnare i respektive län. Fyra länsstyrelser anser att behovet fångas upp väl. Ytterligare fem länsstyrelser anser att man identifierat behovet men att det av olika anledningar inte kan mötas eller att det finns en variation mellan länets kommuner. Två länsstyrelser anser att behovet fångas upp

¹⁷³ Länsstyrelsen i Kronobergs län (2010-10-08) Fördjupad myndighetssamverkan. Avrapportering enligt länsstyrelsernas regleringsbrev 2010, uppdrag 77; enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2010, uppdrag 7c; samt enligt Migrationsverkets regleringsbrev 2010, Nyanlända invandras etablering, uppdrag 2.

¹⁷⁴ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser, fråga 1.

¹⁷⁵ Länsstyrelsen i Stockholm län, www.ab.lst.se, Integration, Yrkessvenska, (i november 2010). Satsningen på sfx-utbildningar omfattar också kurser som vänder sig till exempelvis hantverkare, företagare och bussförare.

¹⁷⁶ Höghjelm, R. och Gougoulakis P. (2009). "De är ju mina kollegor". En metastudie av Sfx. Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen. I utvärderingen ingick sfa (medicininriktning), sfp (pedagoger), sfn (hantverkare) och sff (företagare).

dåligt.¹⁷⁷ Länsstyrelserna har också fått bedöma utbildningsanordnarnas information till bland annat presumtiva sfi-deltagare om tillgången på målgruppsanpassad sfi. Sju länsstyrelser anser att informationen är god, medan en anser att den varierar och ytterligare en anser att den inte är god.¹⁷⁸

5.3.3 *Länsstyrelsernas roll i samarbetet kring språkinsatser*

Samordningsinsatser och uppföljningar varierar

Av vår enkät till länsstyrelserna framgår att knappt hälften (nio stycken) på olika sätt och i olika grad har vidtagit samordningsinsatser kring målgruppsanpassad svenska för bland annat invandrade akademiker. Som exempel nämns nätverk för sfi-rektorer och kommunövergripande samordningsprojekt.¹⁷⁹ Ett exempel är Länsstyrelsen i Stockholms län, vars del i det regionala samarbetet kring särskilt inriktade svenskutbildningar vi har beskrivit ovan.

Lika många länsstyrelser (nio stycken) har följt upp eller utvärderat den sfi-verksamhet som kommunerna och andra utbildningsanordnare bedriver. Det finns en variation bland de länsstyrelser som har följt upp sfi:n där vissa länsstyrelser har följt upp genom sina löpande kontakter med utbildningsanordnarna eller genom kommunbesök, medan andra har följt upp det genom rapporter framtagna internt eller av konsulter och forskare.¹⁸⁰

Länsstyrelserna anser att ytterligare samordning behövs

En majoritet av länsstyrelserna (18 av 21 länsstyrelser) anser emellertid att det finns ett behov av ytterligare samordningsinsatser för sfi. De bedömer att behovet av samordning finns såväl inom respektive län som mellan länen och i viss mån nationellt. Av enkätsvaren framgår att flera aktörer ser till exempel Arbetsförmedlingen (via de etableringsplaner som ska tas fram från december 2010) och Migrationsverket som viktiga aktörer för att identifiera och kartlägga behov av sfi-samordning för särskilda yrkesgrupper. Ju mindre målgruppen för specialiserad sfi är i respektive län, desto mer förefaller behovet av samordning vara. 14 länsstyrelser bedömer också att det finns ett behov av att utveckla undervisningsformerna inom sfi, till exempel genom att använda Internet. Syftet är att kunna erbjuda bland annat invandrade akademiker en relevant och

¹⁷⁷ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser, fråga 2. Nio länsstyrelser svarade inte på frågan, alternativt lämnade svar som är svåra att klassificera.

¹⁷⁸ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser, fråga 4. Tolv länsstyrelser har inte besvarat frågan, alternativt angivit att man inte vet.

¹⁷⁹ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser, fråga 1. Sju länsstyrelser har inte vidtagit några samordningsinsatser i detta avseende, medan det för fem länsstyrelser inte framgår eller att frågan inte är relevant.

¹⁸⁰ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser, fråga 7. Tolv länsstyrelser har inte följt upp eller utvärderat sfi:n.

adekvat sfi även då antalet elever i denna grupp är relativt litet i en kommun eller ett län.¹⁸¹

Flertalet länsstyrelser bedömer att ett förtydligat uppdrag förstärker samverkan

En majoritet av länsstyrelserna (17 av 21 stycken) anser att ett förtydligande av länsstyrelsernas uppdrag när det gäller samordning av målgruppsanpassad sfi eller yrkessvenska skulle förstärka länsstyrelsernas samverkande roll i detta avseende. Några av dem som är positiva till ett förtydligande framför också reservationer av typen att ett tydligare uppdrag bör åtföljas av ytterligare resurser. Det anges också att länen sinsemellan har mycket olika förutsättningar, till exempel geografiska avstånd och mottagningens omfattning, vilket påverkar ett sådant uppdrag.¹⁸²

5.4 Sammanfattande iakttagelser

5.4.1 Målgruppsanpassad svenska för akademiker finns i åtta län

Kunskaper i svenska är viktigt för individens etablering i samhället. Enligt en utvärdering förstärks studiemotivationen och studietakten ökar om målgruppsanpassad svenskundervisning erbjuds. Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna visar att det i åtta län erbjuds målgruppsanpassad svenska till invandrade akademiker. I ytterligare sex län finns olika former av yrkessvenska. Variationen inom länen vad gäller tillgång är dock ofta stor.

5.4.2 Endast nio länsstyrelser har samordnat målgruppsanpassad svenska

Länsstyrelserna har ett uppdrag på integrationsområdet där sfi och yrkessvenska numera ingår som ett av flera områden. Inom ramen för detta uppdrag har nio länsstyrelser genomfört samordningsinsatser kring målgruppsanpassad svenska. Länsstyrelserna samverkar också regionalt med andra myndigheter inom ramen för integrationsuppdraget, men en majoritet av länsstyrelserna ser behov av ytterligare samordningsinsatser för sfi. En majoritet anser också att ett förtydligande av länsstyrelsernas uppdrag angående specialinriktad sfi eller yrkessvenska skulle stärka länsstyrelsernas samordnande roll.

¹⁸¹ Riksrevisionens enkät till länsstyrelser, fråga 5 (tre länsstyrelser svarade inte, alternativt svarade vet ej/oklart) och fråga 6 (sju länsstyrelser svarade inte, alternativt svarade vet ej/oklart).

¹⁸² Riksrevisionens enkät till länsstyrelser, fråga 8. En länsstyrelse svarade nej och tre svarade vet ej på frågan om länsstyrelsens uppdrag angående samordning av sfi skulle stärka länsstyrelsernas samverkande roll.

6 Samordning av de statliga insatserna

Som framgår av föregående kapitel har flera statliga myndigheter ansvar för olika insatser som vänder sig till personer med utländsk högskoleutbildning. I detta kapitel redogör vi för samordningen och samarbetet mellan ansvariga myndigheter vad gäller såväl hälso- och sjukvårdsområdet som informationsinsatser.

6.1 Samarbete på hälso- och sjukvårdsområdet

6.1.1 Önskemål om en effektivare tredjelandsordning

Processen fram till legitimation på hälso- och sjukvårdsområdet har utretts vid flera tillfällen bland annat mot bakgrund av att det för personer utbildade i tredjeland tar lång tid att få legitimation. Regeringen har i propositionen *Gränslös kunskap* beskrivit en effektivare väg till legitimation för personer utbildade i tredjeland (den så kallade tredjelandsordningen), något som riksdagen har anslutit sig till genom att godkänna propositionen.

I sammanhanget gjorde regeringen två bedömningar. Socialstyrelsen bör för det första kunna begära att Högskoleverket yttrar sig över en utländsk utbildning i fråga om utbildningens nivå och lärosätets status. För det andra anser regeringen att statliga universitet och högskolor bör få ett utökat uppdrag att anordna högskoleutbildningar som kompletterar avslutad utländsk utbildning för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredjeland.¹⁸³

6.1.2 Samarbete vid bedömning av utländska utbildningar

Enligt regeringens bedömning bör således Socialstyrelsen och Högskoleverket samarbeta i syfte att effektivisera vägen till legitimation för sökande utbildade i tredjeland. I sitt arbete med att handlägga och fatta beslut i ärenden om legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredjeland

¹⁸³ Prop. 2008/09:175 *Gränslös kunskap - högskolan i globaliseringens tid* avsnitt 8.4 och 8.5, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282 och 283. Propositionen föregicks av ett antal utredningar av systemet för bedömning och godkännande av utövare inom hälso- och sjukvårdsområdet som utbildat sig i tredjeland, till exempel Ds 2007:45.

bör Socialstyrelsen, enligt regeringen, kunna begära att Högskoleverket yttrar sig över den sökandes utbildning. Regeringen har inte gjort några ändringar i förordning eller myndigheternas instruktioner med anledning av detta, eftersom samarbetet med Högskoleverket inte ses som en ny skyldighet för Socialstyrelsen.¹⁸⁴

Föreslaget arbetssätt har inte införts

Av granskningen framkommer att det är ovanligt att Socialstyrelsen inhämtar yttrande från Högskoleverket. Enligt uppgift har det endast skett i något enstaka fall¹⁸⁵. Orsaken anges vara en kombination av att ansvarsfördelningen mellan Socialstyrelsen och Högskoleverket upplevs som otydlig och rådande praxis där hälso- och sjukvårdsutbildningar traditionellt ses som Socialstyrelsens ansvar.¹⁸⁶

Både Socialstyrelsen och Högskoleverket hade frågor om ansvarsfördelningen myndigheterna emellan i samband med att propositionen presenterades. Varken Socialstyrelsen eller Högskoleverket har emellertid inkommit med någon skrivelse om behov av förtydligande av ansvaret eller tagit upp frågan i myndighetsdialogen med regeringen. Däremot har kontakter förekommit på tjänstemannanivå.¹⁸⁷ Socialdepartementet har inte heller särskilt diskuterat frågan med Socialstyrelsen för att försäkra sig om att förändringarna implementeras. En förklaring är att andra delar i Socialstyrelsens uppdrag, som generell tillsyn, kunskap och normering, har haft högre prioritet.¹⁸⁸

6.1.3 Kompletterande högskoleutbildningar parallellt med Socialstyrelsens kompletteringsprogram

I propositionen *Gränslös kunskap* gjorde regeringen också bedömningen att det bör finnas större möjligheter för personer utbildade i tredjeland att komplettera sina utbildningar inom högskolan. Kompletterande utbildningar för läkare och sjuksköterskor anordnas sedan några år på regeringens uppdrag av några högskolor. De lärosäten som anordnar dessa utbildningar ställer som behörighetskrav bland annat att den sökande har ett beslut om

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2010-12-09. Det bedömdes istället vara tillräckligt med den möjlighet och skyldighet till samarbete mellan myndigheter som följer av 6 § förvaltningslagen (1986:223).

¹⁸⁵ Inte heller i något av de ärenden som har ingått i Riksrevisionens granskning av akter för läkare och sjuksköterskor utbildade i tredjeland har ett yttrande från Högskoleverket hämtats in.

¹⁸⁶ Intervjuer med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10 och med handläggare 2010-11-25.

¹⁸⁷ Intervjuer med företrädare för Socialdepartementet 2010-12-09 (inklusive komplettering 2010-12-21) respektive Utbildningsdepartementet 2010-12-20.

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2010-12-09.

kompletteringsprogram från Socialstyrelsen.¹⁸⁹ Därmed har förändringen i praktiken medfört att Socialstyrelsen, inom ramen för sin prövning inför beslut om kompletteringsprogram, också har kommit att bedöma om den sökande har en läkar- eller sjuksköterskeutbildning som är tillräcklig som grund för de kompletterande högskoleutbildningarna.

Socialstyrelsen anser inte att det är tydligt reglerat huruvida det ska ingå i myndighetens uppdrag att pröva utbildningen för de sökande som avser att gå en kompletterande högskoleutbildning, eller om det är en prövning som respektive lärosäte istället borde göra. Vidare menar företrädare för Socialstyrelsen att införandet av kompletterande högskoleutbildningar för läkare och sjuksköterskor kan tolkas som att Socialstyrelsen inte ska fortsätta med sina egna kompletteringsprogram för dessa yrken framöver.¹⁹⁰

Vissa tredjelandsutbildade finns i båda vägarna fram till legitimation

En konsekvens av högskolornas behörighetskrav är att de läkare och sjuksköterskor som antas till kompletterande högskoleutbildningar återfinns inom båda vägarna fram till legitimation: dels på den kompletterande högskoleutbildningen, dels i Socialstyrelsens kompletteringsprogram. De kan därför parallellt med den kompletterande högskoleutbildningen göra Socialstyrelsens medicinska kunskapsprov. Om de klarar provet kan de sedan fortsätta med Socialstyrelsens kompletteringsprogram, något som leder till tomma utbildningsplatser i högskolan eftersom det ofta är svårt för högskolan att anta andra sökande vid sena avhopp (se avsnitt 4.2.1).¹⁹¹

6.1.4 Förändringarna har påverkat Socialstyrelsens utvecklingsarbete

Av granskningen framgår att Socialstyrelsens ansvar att pröva ansökan om legitimation för sökande utbildade i andra länder uppfattas som tydligt. Däremot har de förändringar som har skett på hälso- och sjukvårdsområdet utifrån propositionen *Gränslös kunskap*, som framgår ovan, medfört att Socialstyrelsen upplever en otydlighet kring myndighetens roll i den process som föregår legitimationsansökan för personer utbildade i tredjeland.¹⁹²

Enligt Socialstyrelsen har den upplevda osäkerheten bidragit till att myndighetens interna utvecklingsarbete har fördröjts. Till exempel har Socialstyrelsen inte tagit fram egna förslag till förändringar i

¹⁸⁹ Se till exempel Karolinska Institutets webbplats <http://ki.se/ki/jsp/polopoly.jsp?d=27537&l=sv>, samt Göteborgs universitets webbplats http://www.sahlgrenska.gu.se/utbildning/kompl_utbildning/ (i februari 2011).

¹⁹⁰ Intervju med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10.

¹⁹¹ Intervjuer med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10 och med handläggare 2010-11-25.

¹⁹² Intervju med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10.

tredjelandsordningen i syfte att effektivisera vägen till legitimation för sökande utbildade i tredjeland. Under 2010 planerade Socialstyrelsen dock en egeninitierad översyn av tredjelandsordningen, en översyn som skjutits på framtiden. De upplevda oklarheterna anges också som en bidragande orsak till att Socialstyrelsen inte har tagit fram föreskrifter för legitimationsyrkena läkare och sjuksköterska.¹⁹³ Enligt företrädare för Socialdepartementet kan det faktum att flera olika departement och myndigheter är inblandade i förändringarna i tredjelandsordningen ha bidragit till de upplevda oklarheterna kring ansvarsfördelningen.¹⁹⁴

6.2 Myndigheternas samarbete kring information

Berörda myndigheter har ett ansvar att direkt informera akademiker med utländsk utbildning om den verksamhet som vänder sig till målgruppen. Informationen kan också spridas indirekt till målgruppen via myndigheter och organisationer som på olika sätt kommer i kontakt med personer med utländsk högskoleutbildning.

Ett exempel är Högskoleverket som i samverkan med andra myndigheter som bedömer utländsk utbildning ska informera berörda myndigheter och organisationer om bedömningsverksamheten¹⁹⁵. Högskoleverket har emellertid upplevt vissa svårigheter när det gäller att sprida information om den egna bedömningsverksamheten till myndigheter utanför utbildningsområdet, till exempel till Arbetsförmedlingen.¹⁹⁶

Riksrevisionens enkät visar vidare att den samverkan som lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar har med myndigheter som på olika sätt kommer i kontakt med utländska akademiker varierar stort. Exempelvis anger endast 3 av 20 tillfrågade utbildningsanordnare att de planerar eller har varit i kontakt med Migrationsverket för att redan tidigt efter en persons ankomst till Sverige informera om vilka kompletterande högskoleutbildningar som anordnas. Information till Arbetsförmedlingen om detta är däremot mer vanligt förekommande även om flera lärosäten efterlyser en ökad samordning för att på ett bättre sätt nå berörda myndigheter med

¹⁹³ Intervjuer med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10 och med handläggare 2010-11-25.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2010-12-09.

¹⁹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Högskoleverket (regeringsbeslut 2009-12-17, U2009/7241/UH).

¹⁹⁶ Intervju med företrädare för Högskoleverkets ledning 2010-12-02. Sedan den 1 december 2010 har Arbetsförmedlingen ansvar för nyanlända invandrares etablering.

utbildningsinformation. Några lärosäten menar att det finns ett behov av att nå målgruppen redan på ett tidigare stadium (bland annat på sfi och komvux) och att lärare och handläggare behöver ökade kunskaper om vilka möjligheter som finns, till exempel vad gäller kompletterande högskoleutbildningar.

6.3 Sammanfattande iakttagelser

6.3.1 *Bristande samordning och försenat utvecklingsarbete gällande tredjelandsordningen*

Regeringen har i proposition 2008/09:175 redogjort för åtgärder i syfte att skapa en tydligare och effektivare tredjelandsordning. Riksdagen har genom sitt beslut om propositionen ställt sig bakom detta. Förändringarna bestod både av att introducera kompletterande högskoleutbildningar på hälso- och sjukvårdsområdet och i att tydliggöra Socialstyrelsens möjlighet att efterfråga Högskoleverkets yttrande över utbildningar från tredjeländ. De föreslagna förändringarna medför krav på samarbete mellan myndigheterna.

De förändringar i arbetssätt som regeringen ansåg behövdes för tredjelandsordningen på hälso- och sjukvårdsområdet har emellertid inte fullt ut kommit till stånd. En orsak är att Högskoleverket och Socialstyrelsen fortfarande upplever att det finns oklarheter om ansvarsfördelningen myndigheterna emellan avseende det i propositionen föreslagna arbetssättet. Införandet av fler kompletterande högskoleutbildningar på hälso- och sjukvårdsområdet har också bidragit till Socialstyrelsens osäkerhet kring myndighetens uppdrag i den process som föregår legitimation. Sammantaget har det medfört att Socialstyrelsens egen utveckling av tredjelandsordningen har fördröjts. Det faktum att flera olika departement är inblandade i arbetet anges som en bidragande orsak till oklarheterna kring ansvarsfördelningen.

6.3.2 *Samordningsproblem gör det svårt att sprida information om insatserna*

Ett sätt att informera akademiker med utländsk utbildning om insatser till målgruppen är att sprida information via andra myndigheter. Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommuner är aktörer som tidigt möter personer med utländsk högskoleutbildning. I Riksrevisionens granskning finns emellertid indikationer på att myndigheter som ansvarar för insatser till målgruppen, bland annat på grund av samordningsproblem, har svårt att sprida information via andra aktörer utanför utbildningsområdet. Det gäller till exempel information om Högskoleverkets bedömningsverksamhet och om kompletterande högskoleutbildningar.

7 Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter av snabbare arbetsmarknadsetablering

I detta kapitel redovisar vi skattade samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter av en snabbare etablering på arbetsmarknaden inom ett antal kvalificerade yrken för akademiker med utländsk utbildning. Vi vill understryka att det rör sig om *potentiella* effekter vid *tänkta* tidsförkortningar av Högskoleverkets och Socialstyrelsens bedömningsprocesser av utländska högskoleutbildningar ("ex ante-utvärdering") och inte någon utvärdering av redan uppnådda tidsförkortningar ("ex post-utvärdering"). Som framgått av kapitel 2 och 3 förefaller det finnas realistiska möjligheter att uppnå vissa effektiviseringar.

Syftet med analysen har varit att med hjälp av räkneexempel belysa ekonomiska konsekvenser av en effektivisering av sökprocesserna på arbetsmarknaden som leder till att arbetslöshetstiderna hos akademiker med utländsk utbildning reduceras. Här har ett antagande gjorts om att en viss förkortning av myndigheternas bedömningsprocess motsvarar en lika stor tidigareläggning av anställning i det kvalificerade yrket (för dem som antas erhålla sådana anställningar, se nedan). Exempelen visar att även små förkortningar av arbetslöshetstiderna ger betydande vinster.

7.1 Metod och genomförande

Analysen har, på uppdrag av Riksrevisionen, genomförts av nationalekonomerna professor Jan Ekberg och universitetslektor Lennart Delander på Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Linnéuniversitetet i Växjö (Ekonomihögskolan).¹⁹⁷ Riksrevisionen har tagit fram

¹⁹⁷ Delander Lennart och Ekberg Jan (2010). *Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter*. Växjö: Linnéuniversitetet (Ekonomihögskolan), Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO). Författarna ansvarar för innehållet i konsultrapporten. Konsultrapporten kan laddas ned från Riksrevisionens webbplats.

delar av CAFO:s beräkningsunderlag genom bearbetningar av registerdata från Högskoleverket och Socialstyrelsen.

Samhällsekonomisk kalkylering är en metod för effektivitetsanalys som används för att värdera och väga samman för- och nackdelar för direkt och indirekt berörda individer vid en övergång från ett handlingsalternativ till ett annat. En samhällsekonomisk kalkyl baseras på *effekter* definierade som *skillnader* mellan handlingsalternativ.¹⁹⁸ I de räkneexempel som här har genomförts består det ena handlingsalternativet av ett så kallat *nuläge* med nuvarande (oförändrad) tidsåtgång i myndigheternas bedömningsprocesser. Övriga handlingsalternativ har utgjorts av *tänkta situationer* där motsvarande bedömningsprocesser har förkortats med olika antal dagar (se avsnitt 7.1.1).

Vidare har en kalkylmodell använts som innebär att åtgärder bedöms från såväl effektivitetssynpunkt som fördelningssynpunkt. Skattningar av intäkter och kostnader görs ur tre olika perspektiv som representerar *samhället som helhet*, *direkt berörda individer* samt *övriga individer*. Det första perspektivet avser att belysa en åtgärds samhällsekonomiska effekter medan de övriga två avser en åtgärds fördelningseffekter.

7.1.1 Räkneexempel för fem yrkeskategorier

I analysen har räkneexempel för fem yrkeskategorier använts – *läkare*, *sjuksköterskor*, *lärare*, *civilingenjörer* och *företagsekonomer*. Utgångspunkten för valet av dessa har varit det underlag i form av registerdata från Högskoleverket och Socialstyrelsen som Riksrevisionen har använt i granskningen. För var och en av dessa yrkeskategorier har det gjorts räkneexempel som visar effekter av att invandrade akademikers arbetslöshetstid förkortas med *1 dag*, *1 vecka* (*fem arbetsdagar*) respektive *1 månad* (*21,5 arbetsdagar*). Räkneexemplen baseras på att genomsnittslönen för berörda individer motsvarar genomsnittslöner för motsvarande yrken och ålderskategorier enligt statistik från SCB.¹⁹⁹

Analysen utgår från avslutade ärenden vid de båda myndigheterna och omfattar inkomna ansökningar för utbildningar som svarar mot de fem yrkeskategorierna. För de tre yrken som bedöms av Högskoleverket (lärare, civilingenjörer och företagsekonomer) omfattar analysen utbildningar från samtliga aktuella utbildningsländer medan de båda yrken som bedöms av Socialstyrelsen (läkare och sjuksköterskor) har begränsats till utbildningar från tredjeländ, det vill säga länder utanför EU/EES/Schweiz. Den sistnämnda

¹⁹⁸ Samhällsekonomisk kalkylering är ett redskap för tillämpad nationalekonomisk välfärdsteori där beslut som rör åtgärder knyts till deras effekter för de individer som tillsammans utgör "samhället".

¹⁹⁹ I kalkylerna används bland annat bruttolöner för olika åldersklasser inom respektive yrkeskategori.

avgränsningen har gjorts mot bakgrund av att tredjelandsutbildade läkare och sjuksköterskor omfattas av en annan ordning som medför längre handläggningsprocesser (se kapitel 3). Analysen baseras på samtliga ovanstående ärenden som avslutades med ett positivt utfall för den sökande under 2009 (det vill säga Högscoleverkets utfärdande av utlåtande och lärarbehörighetsbevis respektive Socialstyrelsens utfärdande av legitimation).²⁰⁰

Det slutgiltiga urvalet motsvarar 198 läkare, 11 sjuksköterskor, 215 lärare, 391 företagsekonomer och 180 civilingenjörer, det vill säga sammanlagt 995 personer. I kalkylerna antas att tiden till anställning inom det kvalificerade yrket förkortas för 71 procent av dessa individer inom respektive kategori. Denna andel har valts eftersom den motsvarar sysselsättningsgraden bland invandrade med eftergymnasial utbildning.²⁰¹ Då den senare uppgiften omfattar anställningar inom alla slags yrken, det vill säga inte bara sådana som kräver akademisk utbildning, föreligger viss risk för överskattning av de samhällsekonomiska och offentligfinansiella vinsterna i räkneexemplen till följd av löneskillnader mellan de akademiska och icke-akademiska yrkena. Antagandet om 71 procent framstår dock som mer realistiskt än att inkludera samtliga 995 personer i kalkylerna. Hänsyn har vidare tagits till lönespridning över olika åldersklasser inom respektive yrkeskategori²⁰². För lärarna har dessutom hänsyn tagits till fördelning på behörighetsnivå (120 gymnasielärare, 76 grundskollärare²⁰³ och 19 förskollärare).

7.2 Beräkningarnas resultat

Analysen har utgått från åtgärder som avser potentiella förändringar av berörda myndigheters löpande verksamheter. Analysen har karaktären av räkneexempel eftersom det vid Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Högscoleverket och Socialstyrelsen har visat sig vara svårt att komma fram till mer precisa bedömningar av storleken på den reduktion av handläggningstider som kan åstadkommas med ändrade arbetsmetoder. Som framgår av kapitel 2 och 3 finns det dock potential att korta handläggningstiderna. Det gäller framför allt

²⁰⁰ Ärendena inkluderar ansökningar som inkom före 2009. För läkare och sjuksköterskor fanns inga svårigheter att identifiera positivt utfall i den registerdata som mottogs från Socialstyrelsen. För lärare, civilingenjörer och företagsekonomer krävdes däremot vissa antaganden och bearbetningar i den registerdata som mottogs från Högscoleverket för att få fram dessa uppgifter. De antaganden som har gjorts bygger på avstämningar med företrädare för Högscoleverket och bör innebära relativt god tillförlitlighet.

²⁰¹ SCB 2009. Arbetskraftsundersökningen (AKU), årsmedeltal 2009.

²⁰² Detta har möjliggjorts genom att Riksrevisionens underlag till CAFO, som bestod av antalet individer inom respektive yrkeskategori som fått ett positivt utfall på sin ansökan under 2009, innehöll en uppdelning på de berörda individernas ålder vid tidpunkten för det lyckade utfallet, medan CAFO inhämtade relevanta löneuppgifter från SCB.

²⁰³ I denna grupp ingår även en fritidspedagog och två specialpedagoger.

på Högskoleverket där vår granskning visar att den genomsnittliga tid som ett ärende om utlåtande ligger i väntan på åtgärd är 104 kalenderdagar och motsvarande för ett ärende om lärarbehörighetsbevis är 119 kalenderdagar. Kalkylresultat för respektive yrkeskategori redovisas i bilaga 6. Av tabell 7 framgår de sammanlagda resultaten för samtliga fem yrkeskategorier.

Tabell 7. Sammanlagd ekonomisk vinst vid förkortning av arbetslöshetstiden för akademiker med utländsk utbildning inom fem olika yrkeskategorier 2009 (kronor).

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Därav: Vinst för direkt berörda	Därav: Offentlig- finansiell vinst
1 dag	2 060 000	515 000	1 545 000
1 vecka	10 298 000	2 576 000	7 722 000
1 månad ²⁰⁴	42 221 000	10 067 000	32 154 000

Källa: Delander & Ekberg (2010). Konsultrapport till Riksrevisionen. Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter. Yrkeskategorierna är läkare, sjuksköterska, lärare, civilingenjör och företagsekonom. För läkare och sjuksköterskor har enbart utbildningar från tredjeland inkluderats.

Med *samhällsekonomisk vinst* avses vinsten för samhället som helhet, det vill säga värdet av de tillskott av varor och tjänster som samhället skulle få om de akademiker med utländsk utbildning som räkneexemplen omfattar snabbare fick anställningar inom sina kvalificerade yrken.

Med *vinst för direkt berörda* avses inte endast ökad löneinkomst, netto efter skatt, utan även premier för avtalsförsäkringar betalda av arbetsgivaren.

Med *offentligfinansiell vinst* avses en ökning av inbetalningar av direkta och indirekta skatter och minskade utbetalningar av transfereringar, det vill säga effekter på den offentliga sektorns finanser. Att en så betydande del av effektiviseringsvinsten tillfaller den offentliga sektorn beror på bortfall av transfereringar till de direkt berörda när de får jobb.

7.2.1 Betydande vinster även vid små förkortningar av arbetslöshetstiden

Som framgår av tabell 7 ger även små förkortningar av arbetslöshetstiderna för lärare, läkare, sjuksköterskor, företagsekonomer och civilingenjörer med avslutad utländsk högskoleutbildning betydande ekonomiska vinster. Om de drygt 700 personer som räkneexemplen är baserade på (71 procent av urvalet på 995 personer) skulle kunna etablera sig på arbetsmarknaden inom sitt yrke en månad tidigare så skulle den samhällsekonomiska vinsten bli drygt 42 miljoner

²⁰⁴ | exemplen har räknats med 1 dags sjukfrånvaro vid 1 månads arbetslöshetstidsförkortning.

kronor. Även en enda dags tidsförkortning skulle ge en skattad vinst på drygt 2 miljoner kronor. Det innebär att de eventuella kostnaderna för åtgärder som i första hand Högskoleverket men även Socialstyrelsen skulle behöva vidta för att exempelvis korta den tid som inkomna ärenden ligger i väntan på handläggning skulle vara "självfinansierade" i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Som framgår av analysen i kapitel 2 och 3 finns det på såväl Högskoleverket som Socialstyrelsen en viss potential att kunna effektivisera ärendehandläggningsprocessen. Konsekvensen av detta skulle kunna bli att tiden fram till etablering på arbetsmarknaden för akademiker med utländsk utbildning skulle kunna reduceras. Att genomföra sådana åtgärder skulle därmed innebära ökad effektivitet i de statliga insatserna inom utbildningsområdet för att tillvarata kompetensen hos akademiker med utländsk utbildning.

7.3 Sammanfattande iakttagelser

7.3.1 *Stora ekonomiska vinster av effektivare handläggningsprocess*

Även små tidigareläggningar av anställningar inom kvalificerade yrken för akademiker med utländsk utbildning ger betydande ekonomiska vinster, både för samhället som helhet (värdet av produktionstillskottet), för individerna (högre inkomster) och för de offentliga finanserna (minskade bidrag och ökade skatteintäkter). Analysen visar att om de drygt 700 akademiker med utländsk utbildning som räkneexemplen är baserade på²⁰⁵ skulle kunna etablera sig på arbetsmarknaden inom sitt yrke en månad tidigare, så skulle den samhällsekonomiska vinsten bli i storleksordningen 40 miljoner kronor. Även en enda dags tidsförkortning skulle ge en skattad vinst på i storleksordningen 2 miljoner kronor. Den offentligfinansiella vinsten vid en månads arbetslöshetstidsförkortning skulle bli i storleksordningen 30 miljoner kronor. Även om vinsterna skulle vara något överskattade, till följd av att färre individer får anställningar inom sina respektive kvalificerade yrken än vad som har antagits i kalkylerna, borde de eventuella kostnader som uppstår när Högskoleverket och Socialstyrelsen vidtar åtgärder för att korta ärendenas totaltider vara samhällsekonomiskt "självfinansierade".

²⁰⁵ Med beaktande av sysselsättningsgraden bland invandrade med eftergymnasial utbildning har beräkningarna i exemplen baserats på 71 procent av granskningens urval av ärenden som rör 995 personer. Analysen är baserad på fem yrkeskategorier: läkare, sjuksköterskor, lärare, civilingenjörer och företagsekonomer.

8 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat vägarna till arbetsmarknaden för personer som har en akademisk examen från ett annat land. Granskningen har utgått från den övergripande revisionsfrågan om de statliga insatserna inom utbildningsområdet är ändamålsenliga och effektiva och möjliggör att akademiker med utländsk utbildning kan etablera sig på svensk arbetsmarknad i enlighet med sin utbildningsnivå. De aktörer som har granskats är regeringen, Högskoleverket, Socialstyrelsen, länsstyrelserna samt de universitet och högskolor som på regeringens uppdrag anordnar kompletterande högskoleutbildningar för personer med utländsk högskoleutbildning²⁰⁶.

I detta kapitel redogör Riksrevisionen för vilka slutsatser som dras utifrån de bedömningsgrunder som granskningen utgår från och de resultat som har framkommit. Riksrevisionens slutsatser ligger sedan till grund för de rekommendationer som lämnas till regeringen och myndigheterna.

8.1 Övergripande slutsatser

För att vägen till arbetsmarknaden för personer med en akademisk examen från ett annat land ska vara förutsägbar, rättssäker och så kort som möjligt krävs en rad insatser både på den statliga och på den kommunala nivån. Det är viktigt att frågor om tydlig ansvarsfördelning, samordning och samverkan är utredda och fungerar så att systemet som helhet hänger ihop.

Riksrevisionens granskning har inriktats mot några av de myndigheter som svarar för att underlätta för personer med akademiska examina från andra länder att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Den övergripande slutsatsen är att det nuvarande systemet som involverar ett antal myndigheter kan göras mer ändamålsenligt och effektivt. Det skulle innebära att värdefull akademisk kompetens kan tillföras den svenska arbetsmarknaden i ökad takt och omfattning.

²⁰⁶ Göteborgs universitet, Karolinska Institutet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Malmö högskola, Stockholms universitet, Umeå universitet och Örebro universitet. Därutöver ingår även Högskolan i Borås i granskningen, även om den inte får särskild ersättning genom uppdrag i regleringsbrev.

Innan Riksrevisionen utvecklar de synpunkter som gäller styrningen, samordningen och genomförandet av verksamheterna i de myndigheter som har ingått i granskningen bör frågan om vägen till arbetsmarknaden för akademiker med utländsk utbildning sättas in i ett större perspektiv.

Den statistik som finns om den tid det tar för akademiker med utländska examina att etablera sig på arbetsmarknaden och de siffror som belyser sysselsättningsgrad och kvalifikationer i förhållande till anställningen tyder på att det kan finnas problem både inom och utanför utbildningsområdet. När denna granskning har genomförts har det blivit tydligt att vägen till den svenska arbetsmarknaden för många akademiker är lång. Bristande svenskkunskaper är ett stort hinder och tillgången till för målgruppen anpassad undervisning är inte tillräckligt samordnad. Att det finns statliga insatser för akademiker med utländska examina är inte heller tillräckligt väl känt för de akademiker som vill etablera sig i Sverige. Vidare bör bland annat de intyg gällande akademiska examina från andra länder som utfärdas av Högskoleverket kunna underlätta för arbetsgivare att bedöma de sökandes kompetens. Den praktik som behövs inom vissa kompletterande högskoleutbildningar och inom ramen för Socialstyrelsens kompletteringsprogram motsvaras inte alltid av antalet tillgängliga praktikplatser och platserna måste ofta ordnas av sökanden själv vilket kan leda till fördröjningar. De långa etableringstiderna kan också till viss del förklaras av att svårigheterna att försörja sig under etableringstiden varierar mellan olika yrkesgrupper. Som redovisas i det följande skulle även handläggningstiderna vid myndigheterna kunna kortas.

I det följande redovisar Riksrevisionen sina slutsatser av granskningen som således gäller en del av de statliga insatser som syftar till att tillvarata akademisk kompetens från andra länder på den svenska arbetsmarknaden.

8.2 Vägen till etablering på svensk arbetsmarknad är inte tillräckligt känd

Enligt Riksrevisionen bör den information som akademiker med utländsk utbildning får om vilka insatser som finns och vilka myndigheter som ansvarar för bedömningen av olika utländska högskoleutbildningar vara tydlig. Det bör vidare vara tydligt för en person som ansöker om till exempel legitimation vilka krav som ställs och vilket underlag den ansvariga myndigheten behöver för att kunna fatta beslut.

8.2.1 Vikten av tidig och tydlig information till de sökande

Enligt Riksrevisionen är det av central betydelse att akademiker med utländsk utbildning så snart som möjligt efter ankomst till Sverige får information om de möjligheter som finns att till exempel få sin utländska högskoleutbildning bedömd eller att påbörja en kompletterande högskoleutbildning. Genom en tidig och korrekt information ökar förutsättningarna för akademiker med utländsk utbildning att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden inom ett yrke i nivå med den egna högskoleutbildningen. Riksrevisionen konstaterar också att det är viktigt att information om de olika statliga insatserna finns att tillgå genom de myndigheter som akademiker med utländsk utbildning tidigt möter, till exempel Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

8.2.2 Dålig kännedom om kompletterande högskoleutbildningar

Riksrevisionens granskning visar att endast en femtedel av institutionerna på de lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar anser att akademiker med utländska examina generellt har god kännedom om möjligheten att gå en kompletterande utbildning. Riksrevisionen noterar att en orsak till den bristande kännedomen är brister i den information som olika myndigheter som kommer i kontakt med målgruppen kan ge. De lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar har också ett ansvar att informera om sin verksamhet. Enligt Riksrevisionens mening medför bristande information en risk för att akademiker med utländsk utbildning inte i tillräcklig utsträckning får information om en insats som är avsedd att underlätta etableringen på svensk arbetsmarknad.

8.2.3 Många indikationer på bristande information om bedömning och legitimation

Granskningen visar att det är vanligt att ansökningar till Högskoleverket och Socialstyrelsen behöver kompletteras med till exempel examensbevis och tjänstgöringsintyg, dokument som utgör grunden för myndigheternas bedömning. När Socialstyrelsen vid omprövning ändrar sina beslut är det vanligaste skälet att den sökande har inkommit med kompletterande underlag som borde ha inkommit redan med ansökan. Vidare har Socialstyrelsen inte, trots regeringens bemyndigande, utfärdat föreskrifter för legitimationsyrken som läkare och sjuksköterska, något som skulle öka klarheten för de sökande om vilka krav som gäller för att få legitimation.

Det vanligaste skälet till att Högskoleverket avskriver en ansökan om utlåtande är att utbildningen inte bedöms vara en högskoleutbildning. Trots att Högskoleverkets utlåtanden främst syftar till att underlätta för de sökande att etablera sig på arbetsmarknaden anger 45 procent av alla som ansöker

om ett utlåtande att ett av syftena med ansökan är vidare högskolestudier. Granskningen visar också att lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar gärna ser att de sökande bifogar ett utlåtande från Högskoleverket när de ansöker till utbildningarna. Riksrevisionen konstaterar att detta medför att Högskoleverket i viss utsträckning bedömer utbildningar som det egentligen är lärosätenas ansvar att bedöma.

8.2.4 *Det finns behov av information på olika språk*

Högskoleverkets och Socialstyrelsens information om bedömningsverksamheten på webbplatser och på andra ställen är i dag främst på svenska. Viss information finns även på andra språk. Granskningen indikerar ett behov av information på fler språk än svenska, dels för att vissa sökande ansöker direkt från till exempel annat EU-land, dels för att underlätta för sökande bosatta i Sverige att kunna skicka in en komplett ansökan även innan man behärskar svenska. Enligt Riksrevisionen är det särskilt viktigt med information på flera språk med anledning av de förändringar som gjorts av reglerna för arbetskraftsinvandring och som medfört en ökning av framför allt antalet ansökningar om läkarlegitimation från sökande i tredjeland. En adekvat information på olika språk ökar förutsättningarna för att de som ansöker från andra länder känner till processen och de krav som ställs för till exempel legitimation i Sverige samtidigt som det kan bidra till att minska antalet frågor som ställs till myndigheternas handläggare.

8.2.5 *Otydlig information till sökande påverkar handläggningstiden*

Enligt Riksrevisionens mening medför informationsbristerna att handläggningstiderna på Högskoleverket och Socialstyrelsen förlängs. På myndigheterna finns en medvetenhet om vikten av ändamålsenlig information, och översyner av den information som vänder sig till målgruppen har inletts. Riksrevisionen bedömer att tydligare information om till exempel processen fram till legitimation, vad som ska bifogas ansökan och syftet med Högskoleverkets utlåtanden, skulle frigöra tid för handläggarna och bidra till att effektivisera myndigheternas handläggning. Detta skulle även kunna bidra till en påskyndad arbetsmarknadsetablering.

8.3 **Ett komplext system av statliga insatser**

Enligt Riksrevisionen bör systemet av insatser inom utbildningsområdet för att tillvarata kompetensen hos akademiker med utländsk utbildning vara sammanhållet och samordnat. Det bör vidare finnas en tydlig ansvarsfördelning mellan ansvariga myndigheter. Regeringen bör styra på ett

sammanhållet sätt, följa upp fattade beslut och vid behov vidta åtgärder för att systemet ska fungera ändamålsenligt och effektivt.

8.3.1 *Systemet ställer stora krav på samordning*

Utländska akademiker som vill etablera sig i Sverige möts av ett komplext system av statliga insatser och aktörer. Systemet omfattar flera utgifts- och ansvarsområden, och olika myndigheter, däribland Höskoleverket och Socialstyrelsen, har ansvar för olika grupper av akademiker. Komplexiteten är särskilt tydlig på hälso- och sjukvårdsområdet och för personer utbildade i länder utanför EU/EES/Schweiz (tredjeland).

Systemets komplexitet ställer krav på att det finns både en tydlig ansvarsfördelning och en god kommunikation myndigheter och departement emellan. Regeringens ansvar att samordna tvärspektoriella och departementsövergripande insatser är i detta sammanhang av central betydelse för att systemet ska vara effektivt.

8.3.2 *Den tänkta effektiviseringen av tredjelandsordningen har inte genomförts*

Regeringen beskrev i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* (prop. 2008/09:175) hur en tydligare och effektivare ordning för erkännande av hälso- och sjukvårdsutbildningar från länder utanför EU/EES/Schweiz (tredjeland) bör se ut. I den nya så kallade tredjelandsordningen, som riksdagen har anslutit sig till genom att besluta om propositionen, bedömde regeringen att kompletterande högskoleutbildningar på hälso- och sjukvårdsområdet skulle inrättas och att Socialstyrelsen i sin bedömning skulle kunna inhämta yttrande från Höskoleverket.

Enligt Riksrevisionens mening är regeringen i propositionen tydlig med vilka åtgärder som bör vidtas för att få en ny tredjelandsordning på plats. Granskningen visar emellertid att förändringarna har gett upphov till oklarheter i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna som i sin tur har bidragit till att avsedda förändringar inte fullt ut har kommit till stånd. Till exempel utnyttjar inte Socialstyrelsen möjligheten att efterfråga Höskoleverkets yttranden över hälso- och sjukvårdsutbildningar från tredjeland. Myndighetens eget utvecklingsarbete i syfte att effektivisera processen fram till legitimation för tredjelandsutbildade har också fördröjts.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i samband med propositionen inte gjorde några förtydliganden i de förordningar och instruktioner som reglerar myndigheternas ansvar i de delar som rör de föreslagna förändringarna. Av granskningen framgår också att varken Socialstyrelsen eller Höskoleverket

har tagit upp den upplevda oklarheten i särskilda skrivelser till eller i myndighetsdialogen med regeringen. Det har gjort att regeringen inte har sett sig föranledd att följa upp att utvecklingsarbetet utifrån propositionens skrivningar fortlöper som förväntat. Det faktum att frågan är tvärspektoriell och berör flera departement och myndigheter har, enligt Riksrevisionens mening, bidragit till den upplevda otydligheten.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens ambition att skapa en tydligare och mer effektiv ordning för bland annat läkare och sjuksköterskor utbildade i tredjeland hittills inte har uppfyllts. Regeringen bör därför, enligt Riksrevisionen, se till att propositionens intentioner genomförs och att myndigheterna reder ut eventuella oklarheter i ansvarsfördelningen myndigheterna emellan.

8.4 Lång tid i väntan på arbetsmarknadsetablering

Enligt Riksrevisionen bör handläggningstiderna hos de myndigheter som har ansvar att bedöma utländska högskoleutbildningar vara korta och arbetet bör bedrivas på ett resurseffektivt och rättssäkert sätt.

8.4.1 *En arbetsmarknadspolitisk potential*

Såväl de utlåtanden och lärarbehörighetsbevis som de läkar- och sjuksköterskelegitimationer som Högskoleverket respektive Socialstyrelsen har utfärdat mellan den 1 januari 2008 och den 4 juli 2010 medför ett stort tillskott av högskoleutbildade till svensk arbetsmarknad. Exempelvis var drygt hälften av dem som beviljades svensk läkarlegitimation och 5 procent av dem som beviljades svensk sjuksköterskelegitimation under 2009 utbildade utomlands. De behörighetsbevis som utfärdades 2009 motsvarade cirka 2 procent av det totala antalet lärarexamina från svenska lärosäten.

Ålderssammansättningen hos ovan nämnda grupper under den period som Riksrevisionen har granskat är sådan att de har goda förutsättningar att vara verksamma under lång tid på svensk arbetsmarknad och därmed på olika sätt bidra till samhället. Den generationsväxling, med stora pensionsavgångar, som har inletts kommer att medföra en minskning av arbetskraften och en ökad försörjningsbörda på de förvärvsarbetande. I det perspektivet är det synnerligen viktigt att dra nytta av de arbetskraftsresurser och den kompetens som finns i landet, till exempel i form av akademiker med utbildning och arbetslivserfarenhet från andra länder.

8.4.2 *Lång tid för att få utlåtande, behörighetsbevis eller legitimation*

Granskningen visar att det ofta tar lång tid för akademiker med utländsk utbildning att få ett utlåtande, behörighetsbevis eller legitimation som läkare eller sjuksköterska. Det tar i genomsnitt 4,9 månader att få ett utlåtande och 5,7 månader att få ett lärarbehörighetsbevis från Högskoleverket, men spridningen mellan ärendena inom respektive ärendetyp är mycket stor.²⁰⁷

Den process som en sökande utbildad i tredjeland genomgår för att få svensk läkar- eller sjuksköterskelegitimation är mycket mer omfattande. Granskningen visar att det i genomsnitt tar ungefär 6 år för en tredjelandsutbildad läkare *utan* vidareutbildning och 2,7 år för en tredjelandsutbildad läkare *med* vidareutbildning (det vill säga en läkare med motsvarande svensk specialistutbildning) att få svensk legitimation. För en sjuksköterska med utbildning från tredjeland är genomsnittstiden fram till legitimation knappt 4,8 år. Spridningen mellan ärenden inom respektive ärendetyp är även här mycket stor.²⁰⁸

8.4.3 *Tidsåtgången förklaras av olika faktorer*

Granskningen visar att den tid det tar för akademiker att få sina utländska utbildningar bedömda som grund för utlåtande, lärarbehörighetsbevis eller legitimation inte i första hand förklaras av myndigheternas aktiva handläggning. På Högskoleverket överstiger totaltiden (exklusive eventuell komplettering) de uppställda tidsgränserna på 4 månader med 6 kalenderdagar för utlåtanden respektive 24 kalenderdagar för lärarbehörighetsbevis. Av granskningen framgår dock att ärendemängden, i relation till befintliga resurser, medför att den genomsnittliga tid som en ansökan om utlåtande ligger i väntan på handläggning är 104 kalenderdagar medan motsvarande för en ansökan om lärarbehörighetsbevis är 119 dagar. Enligt Riksrevisionens bedömning finns det därmed en potential att effektivisera ärendehandläggningen. Ett sätt är att Högskoleverket undersöker de behov som arbetsgivare har av information i de utlåtanden som myndigheten utfärdar i syfte att utifrån det effektivisera bedömningsverksamheten.

²⁰⁷ Ett sätt att visa spridningen vad gäller tidsutfallet i materialet är att redovisa statistiska mått som undre och övre kvartil. Under den undre kvartilen återfinns de 25 procent av ärendena som tar kortast tid och över den övre kvartilen återfinns de 25 procent av ärendena som tar längst tid. Skillnaden mellan den undre och den övre kvartilen ger de tidsspänn som den halva av ärendemängden som ligger i mitten av materialet återfinns i. För alla ansökningar om utlåtanden varierar den halva som återfinns i mitten av materialet mellan cirka 2,5 och 6,5 månader. Motsvarande tidsvariation för lärarbehörighetsbevis är mellan cirka 3,5 och 7,5 månader.

²⁰⁸ Totaltiden för den mittersta hälften av läkarna utan vidareutbildning varierar mellan 4,3 och 7 år, medan motsvarande uppgift för läkare med vidareutbildning är mellan 1,8 och 3,2 år. Motsvarande variation för sjuksköterskorna är mellan 2,4 och 6,9 år.

På Socialstyrelsen visar granskningen att den största delen av tidsåtgången för tredjelandsärenden utgörs av den tid det tar för den sökande att genomföra myndighetens kompletteringsprogram. Individuella förutsättningar, liksom familjesituation och försörjningsmöjligheter, förklarar till viss del varför det tar lång tid för en del av de tredjelandsutbildade som ansöker om läkar- och sjuksköterskelegitimation att klara av kompletteringsprogrammets olika delar (svenska, medicinskt kunskapsprov, praktik/allmäntjänstgöring/provtjänstgöring och kurs i medicinalförfattningar). Det begränsade antalet provtillfällen och svårigheter att finna provtjänstgörings- och praktikplatser är andra bidragande orsaker. Enligt Riksrevisionen behöver Socialstyrelsen se över utformningen av myndighetens kompletteringsprogram och som en del i den översynen utreda ett eventuellt införande av en tidsgräns för hur länge en person som ansöker om prövning för utfärdande av legitimation kan uppehålla sig i delar av eller hela kompletteringsprogrammet.

Det är, enligt Riksrevisionen, viktigt att det inte dröjer för länge innan en akademiker med utländsk utbildning får sin utbildning bedömd i Sverige, eftersom kompetens många gånger är en färskvara. Det gäller på alla områden, samtidigt som det naturligtvis måste finnas en tillräcklig prövning för att tillse att till exempel läkare och lärare motsvarar de krav på kvalifikationer som ställs för att utöva yrket.

8.4.4 *Det ställs olika krav på uppehålls- och arbetstillstånd*

På Socialstyrelsen medför myndighetens tolkning av de nya reglerna för arbetskraftsinvandring att Socialstyrelsen inte längre begär uppehålls- och arbetstillstånd av sökande utbildade i tredjeland. Det medför en ökning av ansökningar från framför allt läkare i tredjeland. Företrädare för Socialstyrelsen bedömer att få av dessa har förutsättningar att fullfölja processen fram till svensk legitimation. Tid läggs därmed på att handlägga ansökningar och svara på frågor från sökande som i slutändan kanske aldrig får svensk legitimation, vilket innebär att handläggningen av ansökningar från sökande som redan finns i Sverige fördröjs.

Riksrevisionen noterar också att Högskoleverket och Socialstyrelsen gör olika bedömningar av huruvida krav kan ställas på att den sökande har uppehålls- och arbetstillstånd. Riksrevisionen kan inte utifrån granskningen säga vilka krav på uppehålls- och arbetstillstånd som ställs av övriga organisationer som inom andra reglerade yrkesområden bedömer tredjelandsutbildade akademikers utbildning. Enligt Riksrevisionens mening är det dock otillfredsställande att myndigheter som har i uppdrag att bedöma utländska högskoleutbildningar ställer olika krav på personer med liknande bakgrund som vill få sin utländska högskoleutbildning bedömd.

8.4.5 *Kortare totaltider ger ekonomiska vinster*

Riksrevisionen har låtit konsulter genom räkneexempel uppskatta de ekonomiska vinsterna av en snabbare handläggning på Högskoleverket och Socialstyrelsen för samhället, de berörda individerna och de offentliga finanserna. Räkneexemplen, som har utgått från en kortning av myndigheternas processer med en dag, en vecka respektive en månad, visar att även små förkortningar av de sökandes arbetslöshetstider ger betydande ekonomiska vinster. Om de drygt 700 akademiker med utländsk utbildning som räkneexemplen är baserade på skulle kunna etablera sig på arbetsmarknaden inom sitt yrke en månad tidigare så skulle den samhällsekonomiska vinsten, det vill säga värdet av produktionstillskottet, bli i storleksordningen 40 miljoner kronor. Av denna summa utgörs den offentligfinansiella vinsten, det vill säga minskade bidrag och ökade skatteintäkter, av i storleksordningen 30 miljoner kronor.

8.5 Resurser för kompletterande högskoleutbildningar

Enligt Riksrevisionen bör regeringen använda av riksdagen tilldelade medel för avsedda ändamål.

8.5.1 *Regeringen har inte säkerställt att anslagna medel motsvarar efterfrågan på kompletterande högskoleutbildningar*

Kompletterande högskoleutbildningar syftar till att underlätta för akademiker med utländsk utbildning att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 till riksdagen redovisat att det finns ett stort behov av kompletterande högskoleutbildningar och att ytterligare yrkesgrupper därför bör beredas plats inom motsvarande utbildningar under 2011. Regeringen lyfter särskilt fram hälso- och sjukvårdsutbildade personer som en grupp där det i Sverige för närvarande råder brist på arbetskraft. Regeringen har dock inte säkerställt att de resurser som satsas på kompletterande högskoleutbildningar motsvarar den efterfrågan som finns på dessa utbildningar och lärosätenas kapacitet att anta studenter. Riksrevisionens granskning visar att regeringen under 2008-2010 endast har använt drygt 110 av sammanlagt drygt 235 miljoner kronor av anslagna medel för anordnandet av kompletterande högskoleutbildningar. Även om detta till viss del beror på att medverkande lärosäten inte har kunnat nå upp till det maxantal registrerade helårsstudenter som framgår av regleringsbrev utgörs den största delen av medel som regeringen inte har använt. Av bilaga till regleringsbrev för universitet och högskolor för 2009 och 2010 framgår att regeringen avsåg att

under respektive budgetår återkomma angående fördelning av resterande medel under anslagsposten Integrationsinsatser. Riksrevisionen noterar att så inte har skett vare sig under 2009 eller under 2010. När regeringen inte återkommer angående fördelningen av en så betydande andel av resterande medel kan det, enligt Riksrevisionens mening, innebära att regeringen inte fullt ut utnyttjar en insats som den själv har tillmätt stor vikt för att påskynda arbetsmarknadsetableringen för akademiker med utländsk utbildning. En annan förklaring kan vara att regeringens bedömning av behovet av utbildningsplatser har varit för optimistisk.

Samtidigt framgår av granskningen att hälften av de medverkande lärosätena anser att den ersättning som de i dag får per helårsstudent inte täcker de kostnader som lärosätet har för att bedriva den kompletterande utbildningen. Ökad grad av individualisering av utbildningen, språkinsatser i form av till exempel kurser i akademikersvenska och verksamhetsförlagd utbildning eller praktik är exempel på insatser som lärosätena anser att de inte får full kostnadstäckning för. Riksrevisionen kan dock konstatera att den ersättning som ges är högre än ersättningen till ordinarie utbildningar inom samma utbildningsområde. Riksrevisionen har emellertid inget underlag för att bedöma huruvida lärosätena får täckning för sina kostnader för de kompletterande utbildningarna. Utbildningarna bör dock, enligt Riksrevisionen, anpassas utifrån såväl arbetsmarknadens som studenternas efterfrågan och resurserna ska avpassas så att studenterna kan genomföra utbildningarna inom den tid som förordningen anger.

8.6 Insatser för bättre kunskaper i svenska behövs

Enligt Riksrevisionen bör regeringen löpande följa upp att ansvariga myndigheter verkställer fattade beslut och vid behov vidta åtgärder för att systemet ska vara ändamålsenligt och effektivt.

8.6.1 *Bristande kunskaper i svenska påverkar genomströmningen*

Riksrevisionen har inte granskat den svenskundervisning som på olika nivåer erbjuds akademiker med utländsk utbildning. Dock har det i granskningen framkommit många indikationer på brister som rör gruppens svenskkunskaper. Exempelvis är tiden det tar att uppnå uppsatta krav på svenska i Socialstyrelsens kompletteringsprogram en förklaring till den långa totaltiden fram till legitimation. Granskningen visar också att de lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar anger att bristande kunskaper i svenska språket hos dem som ansöker och antas till utbildningarna är det

största hindret för att studenterna ska kunna genomföra utbildningen med godkänt resultat inom utsatt tid. Detta är särskilt tydligt på de kompletterande lärar-, läkar- och sjuksköterskeutbildningarna.

Av granskningen framgår också att de formella kraven på godkänt i Svenska B eller motsvarande ofta inte räcker för att klara av högskolestudier på svenska och att det finns stora variationer i studenternas svenskkunskaper. Det anses bland annat bero på att olika utbildningsanordnare som anordnar svenskundervisning ställer olika höga krav på vad som krävs för att få godkänt svenskbetyg. På flertalet lärosäten försöker man därför kompensera det med satsningar på språkstöd i form av bland annat akademikersvenska.

8.6.2 *Fler länsstyrelser kan bidra till målgruppsanpassning av svenskundervisningen*

Kommunerna är enligt skollagen ansvariga för att erbjuda bland annat svenskundervisning för invandrare (sfi). Ett sätt att underlätta och påskynda språkinläringen är att målgruppsanpassa svenskundervisningen. Riksrevisionens granskning visar att det i 8 av 21 län erbjuds målgruppsanpassad svenska för akademiker med utländsk utbildning. Det är enligt Riksrevisionens mening inte rimligt att kräva att alla kommuner, oavsett storlek, ska kunna erbjuda ett lika stort utbud av olika inriktningar på svenskundervisningen. Däremot kan ett samarbete mellan olika kommuner, till exempel på länsnivå, öka utbudet av olika inriktningar. I det arbetet kan länsstyrelserna enligt Riksrevisionens mening spela en viktig roll. Riksrevisionens granskning visar emellertid att bara 9 av 21 länsstyrelser inom ramen för sitt uppdrag på integrationsområdet har genomfört samordningsinsatser kring målgruppsanpassad svenska. Riksrevisionen konstaterar också att en majoritet av länsstyrelserna anser att deras samordnande roll skulle stärkas genom ett förtydligande av länsstyrelsernas uppdrag angående specialinriktad sfi eller yrkessvenska.

8.7 **Rekommendationer**

8.7.1 *Rekommendationer till regeringen*

Riksrevisionen anser att regeringen bör ta ett större ansvar för att samordna och effektivisera systemet av insatser för att underlätta för personer med utländsk högskoleutbildning att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige.

- Regeringen bör säkerställa en departementsövergripande samordning och uppföljning av befintliga insatser.

- Regeringen bör förtydliga vilka krav de myndigheter som bedömer utländska högskoleutbildningar bör ställa på uppehålls- och arbetstillstånd.
- Regeringen bör följa upp att det finns kompletterande högskoleutbildningar som är anpassade till såväl studenternas som arbetsmarknadens efterfrågan.
- Regeringen bör förtydliga och följa upp länsstyrelsernas ansvar för att samordna målgruppsanpassad undervisning i svenska i länets kommuner.

8.7.2 *Rekommendationer till myndigheterna*

Riksrevisionen anser att Högskoleverket, Socialstyrelsen och lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar bör vidta en rad åtgärder för att påskynda genomströmningen i systemet.

- Högskoleverket, Socialstyrelsen och lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar bör i samråd med andra berörda myndigheter förbättra informationen till akademiker med utländsk utbildning. Syftet bör vara att information samordnat, tydligt och tidigt ska nå akademiker med utländsk utbildning.
- Högskoleverket och Socialstyrelsen bör se över sina interna processer i syfte att korta handläggningstiderna.
- Högskoleverket bör förtydliga syftet med verkets utlåtanden och i samråd med företrädare för arbetsmarknaden anpassa dem efter arbetsmarknadens och de sökandes behov.

Referenser

Lagar, förordningar och föreskrifter

Förvaltningslagen (1986:223).

Lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Patientsäkerhetslagen (2010:659).

Skollagen (1985:1100).

Utlänningslagen (2005:716).

Förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

Förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare.

Förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor.

Förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

Förordningen (1999:1421) om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning.

Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

Förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

Förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen.

Högskoleförordningen (1993:100).

Patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

Högskoleverkets föreskrifter (2007:7) om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning.

SKOLF 2009:2 Skolverkets förordning om kursplan för svenskundervisning för invandrare.

SOSFS 1996:13 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om legitimation som psykolog.

SOSFS 2000:6 Socialstyrelsens föreskrifter om särskilt förordnande för att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare.

SOSFS 2008:34 Socialstyrelsens föreskrifter om praktisk tjänstgöring för psykologer.

Direktiv och konventioner

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (SÖ 2001:46).

Överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer (SÖ 1994:2).

Propositioner, skrivelser, utredningar och remisser

Ds 2007:45 *Vägen till svensk legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land.*

Proposition 2006/07:1 utg.omr. 14 *Budgetpropositionen för 2007.*

Proposition 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Proposition 2008/09:1 utg.omr. 16 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2008/09:175 *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid.*

Proposition 2009/10:1 utg.omr. 13 och 16 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*

Proposition 2010/11:1 utg.omr. 16 *Budgetpropositionen för 2011.*

Proposition 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*

Skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration.*

Skrivelse 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration.*

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 8 *Uppdrag till Stockholms universitet om utvärdering av arbetsmarknadsutfallet för deltagare i kompletterande utbildningar för akademiker med utländsk utbildning* (IJ2010/958/IU, 2010-05-27).

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende universitet och högskolor m.m., bilaga 36 (U2008/4489/UH, 2008-11-27).

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor m.m., bilaga 38 (U2010/290/UH, 2010-01-21).

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Högskoleverket (regeringsbeslut (U2009/7241/UH, 2009-12-17).

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna (regeringsbeslut (Fi2009/7547, 2009-12-17, Fi2010/4783, 2010-10-21).

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Socialstyrelsen (S2010/7275/HS, 2010-12-16).

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende universitet och högskolor m.m., bilaga 36 (U2010/6639/UH, 2010-10-28).

Utskottsbetänkanden och riksdagskrivelser

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2007/08:AU1 *Utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv*, rskr. 2007/08:72.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1 *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*, rskr. 2008/09:155.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU7 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, rskr. 2009/10:208.

Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU1 *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna (prop. 2006/07:1)*, rskr. 2006/07:09.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2008/09:SfU3 *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, rskr. 2008/09:37.

Utbildningsutskottets betänkande 2008/09:UbU19 *Gränslös kunskap - högskolan i globaliseringens tid*, rskr. 2008/09:282 och 283.

Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, rskr. 2009/10:126.

Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU21 *Ny skollag*, rskr. 2009/10:370.

Utbildningsutskottets betänkande 2010/11:UbU5 *Legitimation för lärare och förskollärare*, rskr. 2010/11:171.

Högskoleverkets publikationer och yttranden

Högskoleverket (2006). *Lärare i nytt land. Behörighetsbevisets betydelse och mötet med den svenska skolan* (Rapport 2006:1R).

Högskoleverket (2006). *Kartläggning och analys av kompletterande högskoleutbildningar för utländska akademiker – 2005* (reg.nr 12-487-06).

Högskoleverket (2006). *Invandrarakademi och aspirantutbildning – erfarenheter av kompletterande utbildning för invandrade akademiker* (Rapport 2006:35 R).

Högskoleverket (2010). *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden* (2010:1 R).

Högskoleverket (2010). *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2010* (Rapport 2010:10 R).

Högskoleverket (2009). *Budgetunderlag för Högskoleverket 2010 – 2012* (reg.nr 21-659-09).

Högskoleverket (2010). *Årsredovisning för Högskoleverket för 2009* (reg.nr 21-765-10).

Socialstyrelsens publikationer

Socialstyrelsen (2010). *Statistik om hälso- och sjukvårdspersonal. Officiell statistik om antal legitimerade (2009) och arbetsmarknadsstatus (2008)*, Art.nr 2010-10-4.

Övriga källor

Arbetsförmedlingen (2010). *Var finns jobben?*

Göteborgs universitets årsredovisning för 2009.

Höghielm, R. och Gougoulakis, P. (2009) *"De är ju mina kollegor"*. *En metastudie av Sfx*. Stockholms universitet, pedagogiska institutionen.

Integrationsverket (2006). *Rapport Integration 2005*.

Integrationsverket (2007). *Ett förlorat år*.

Karolinska Institutets årsredovisning för 2009.

Karolinska Institutet (2010). *Antal antagna i kompletterande utbildning för tredjelandsutbildad hälso- och sjukvårdspersonal*.
Dnr 5862/2010-309, 2010-11-02.

Linköpings universitets årsredovisning för 2009.

Länsstyrelsen i Kronobergs län (2010-10-08). *Fördjupad myndighetssamverkan. Avrapportering enligt länsstyrelsernas regleringsbrev 2010, uppdrag 77; enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2010, uppdrag 7c; samt enligt Migrationsverkets regleringsbrev 2010, Nyanlända invandrares etablering, uppdrag 2*.

SCB Temarapport (2009:4). *Arbetsmarknaden för högutbildade utrikesfödda – en jämförelse mellan personer födda i annat land än Sverige och personer födda i Sverige*.

SCB Statistisk årsbok 2010.

SCB (2010-04-20) *Befolkningens utbildning*.

Skolverket (2010). *Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, s kola och vuxenutbildning 2010*.

Stockholms universitet (ULV) (2010). *Begäran om medel för höstterminen 2010 för kompletterande utbildning för personer med utländsk lärarutbildning (ULV-projektet)*. Dnr SU 121-2585-10, 2010-10-21.

Svenskt Näringsliv och Saco (2010). *Arbetsmarknad och integration*.

Elektroniska källor

Högskoleverket <<http://www.hsv.se/utlandskutbildning>> och
<<http://www.hsv.se/larare> > (december 2010).

Göteborgs universitet <<http://www.gu.se>> (februari 2011).

Karolinska Institutet <<http://www.ki.se>> (februari 2011).

Länsstyrelsen i Stockholm län <<http://www.ab.lst.se>>, *Integration, Yrkessvenska* (november 2010).

Migrant Integration Policy Index (MIPEX) <<http://www.mipex.eu/sweden>>. (februari 2011).

Migrationsverket <http://www.migrationsverket.se>>.

SCB. Befolkningens utbildning, publicerat 2010-04-20. <<http://www.scb.se>>.

Socialstyrelsen <<http://www.socialstyrelsen.se/ansokaomlegitimationochintyg>> (december 2010).

Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen, <http://www.statsvet.su.se/Student/hogre_praktisk_forvaltn_kunskap.htm>.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), institutionen för husdjurens miljö och hälsa (HMH), <http://www.hmh.slu.se/ShowPage.cfm?OrgenhetSida_ID=4817>.

Utländska lärares vidareutbildning (ULV) <<http://www.ulv.su.se>>.

Otryckt material inom ramen för granskningen

Delander Lennart och Ekberg Jan (2010). *Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter*. Växjö: Linnéuniversitetet (Ekonomihögskolan), Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO). Konsultrapport genomförd på uppdrag av Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2010). *Enkät till universitet och högskolor som anordnar kompletterande högskoleutbildningar för invandrade akademiker*. Dnr 31-2010-0062, 2010-06-21.

Riksrevisionen (2010). *Enkät till länsstyrelserna om främst språkinsatser för tillvaratagande av invandrade akademikers kompetens*. Dnr 31-2010-0062, 2010-06-14.

Statisticon (2010-11-11). Utländsk examen. Aktgranskning. Rapport 1. Tabellsammanställning Högskoleverket 51:or (utlåtanden).

Statisticon (2010-11-11). Utländsk examen. Registerdata. Rapport 2. Tabellsammanställning Högskoleverket 51:or (utlåtanden).

Statisticon (2010-11-11). Utländsk examen. Registerdata. Rapport 2. Tabellsammanställning Högskoleverket 53:or (lärarbehörighetsbevis).

Statisticon (2010-11-12). Utländsk examen. Aktgranskning. Rapport 1. Tabellsammanställning Högskoleverket 53:or (lärarbehörighetsbevis).

Statisticon (2010-11-16). Utländsk examen. Aktgranskning. Rapport 3. Tabellsammanställning Socialstyrelsen Läkare.

- Statisticon (2010-11-16). Utländsk examen. Registerdata. Rapport 4.
Tabellsammanställning Socialstyrelsen Läkare.
- Statisticon (2010-11-16). Utländsk examen. Aktgranskning. Rapport 3.
Tabellsammanställning Socialstyrelsen Sjuksköterskor.
- Statisticon (2010-11-16). Utländsk examen. Registerdata. Rapport 4.
Tabellsammanställning Socialstyrelsen Sjuksköterskor.
- Statisticon (2010-11-16). Aktgranskning utländsk examen. Rapport 1.
Kvalitetsdeklaration Högskoleverket.
- Statisticon (2010-11-16). Aktgranskning utländsk examen. Rapport 3.
Kvalitetsdeklaration Socialstyrelsen.

Bilaga 1 Utländska akademiker i Sverige

Utrikesföddas andel av befolkningen

I dag är drygt 14 procent av Sveriges befolkning född utomlands. I de åldrar då flest förvärvsarbetar (20 - 64 år) utgör gruppen drygt 18 procent. Flest utrikes födda finns i storstadslänen Stockholm (21 procent av befolkningen), Skåne (17 procent) och Västra Götaland (14 procent).²⁰⁹ Den demografiska utvecklingen, med en ökande andel åldrande befolkning, innebär att allt färre kommer att behöva försörja allt fler i framtiden. I åldrarna 20 - 64 skulle befolkningen inte öka alls utan inflyttning från andra länder.

Under 2009 flyttade drygt 102 000 personer till Sverige, varav svenska medborgare utgjorde den största gruppen (18 500 personer). Därefter kommer personer från Irak (8 500), Somalia (6 900), Polen (5 100) och Danmark (3 700). Samma år utvandrade drygt 39 000 personer.²¹⁰

Under 2009 beviljade Migrationsverket uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för drygt 100 000 personer. Anhöriga till personer som redan beviljats uppehållstillstånd utgjorde den största gruppen (24 procent), följt av arbetskraftsinvandrare²¹¹ (20 procent) och personer från EU/EES med registrerad uppehållsrätt²¹² (17 procent). Studerande utgjorde 13 procent, flyktingar 11 procent, anhöriga till dessa 9 procent och övriga 6 procent. Av statistiken framgår inte andelen personer med akademisk utbildning.²¹³

²⁰⁹ SCB Statistisk årsbok 2010, s. 106.

²¹⁰ Bland de inflyttade fanns 168 medborgarskap representerade, fyra av fem var under 40 år och genomsnittsåldern för kvinnor var 27,3 år och för män 27,9 år. SCB Befolkningsstatistik.

²¹¹ Till arbetskraftsinvandrare hör de som flyttar till Sverige av arbetsmarknadsskäl med tillstånd att bosätta sig i landet. För folkbokföring krävs att man avser att stanna i Sverige i minst 12 månader.

²¹² Upphållsrätt i Sverige har EU-medborgare som kan försörja sig själva genom arbete eller studier. Den som stannar längre än tre månader i Sverige ska registrera sin uppehållsrätt hos Migrationsverket.

²¹³ Riksrevisionens bearbetning av Migrationsverkets statistik över beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter helåret 2009.

Antalet akademiker med utländsk utbildning i Sverige

År 2009 fanns det drygt 375 000 utrikes födda personer med någon form av eftergymnasial utbildning i Sverige.²¹⁴ Andelen är ungefär lika stor för inrikes som för utrikes födda (drygt 30 procent) och detsamma gäller för dem som har *minst en treårig* eftergymnasial utbildning (23 procent). I åldersgruppen 25 - 64 år är dock andelen med eftergymnasial utbildning högre bland inrikes än bland utrikes födda (38 respektive 36 procent). Utbildningsnivån bland utrikes födda har generellt ökat under de senaste decennierna. Av dem som flyttade till Sverige före 1990 hade 17 procent minst en treårig eftergymnasial utbildning medan motsvarande andel var 23 procent 1990 - 2000 och 28 procent 2001 - 2009. Medan skillnaderna i utbildningsbakgrund mellan utrikes födda kvinnor och män generellt är små är skillnaderna mellan enskilda länder desto större.²¹⁵

Sverige är en nettomottagare av eftergymnasialt utbildade

Sverige får årligen ett nettotillskott på mellan 4 500 och 10 000 eftergymnasialt utbildade i förvärvsaktiva åldrar (25 - 64 år), eftersom det är fler med en eftergymnasial utbildning som flyttar till Sverige än det är som lämnar landet. Så har det varit sedan början av 2000-talet.²¹⁶

Arbetsmarknaden för utländska akademiker

Statistik från SCB visar att 7 av 10 utrikesfödda (9 av 10 inrikesfödda) har ett arbete (inklusive egna företagare). Utrikesfödda utbildade i Sverige har en högre sysselsättningsgrad (78 procent) än de som har utbildat sig utomlands (69 procent), något som också påverkas av hur länge de har bott i Sverige. Det är även vanligare att inrikes födda (8 av 10) har en tillsvidareanställning än utrikes födda (7 av 10).²¹⁷

²¹⁴ Avser personer 16 år och äldre. Av dessa hade drygt 146 000 en eftergymnasial utbildning kortare än 3 år, 212 000 minst en treårig eftergymnasial utbildning, samt 17 000 en forskarutbildning. Uppgift om utbildningsbakgrund saknas för 1 procent av inrikes födda och för 10 procent av utrikes födda. SCB Befolkningens utbildning, 2010-04-20.

²¹⁵ SCB Befolkningens utbildning, 2010-04-20. Utrikes födda folkbokförda i Sverige 2009, 25 - 64 år.

²¹⁶ Högskoleverket 2010. *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2010* (2010:10 R), s. 65.

²¹⁷ SCB Temarapport 2009:4. *Arbetsmarknaden för högutbildade utrikesfödda – en jämförelse mellan personer födda i annat land än Sverige och personer födda i Sverige.*

Många är arbetslösa eller överkvalificerade

Statistik visar att drygt 70 000 eftergymnasialt utbildade utrikesfödda (112 000 inrikesfödda) personer i åldern 20 - 64 år 2007 var sysselsatta eller studerade.²¹⁸ Av högutbildade utrikesfödda bedömer 46 procent (16 procent för inrikesfödda) att de har haft svårt att få ett arbete som motsvarar högskoleutbildningen. 58 procent anser att de skulle ha fått ett arbete med högre lön om de hade haft bättre kunskaper i svenska. En fjärdedel av högutbildade utrikesfödda (17 procent för inrikesfödda) har sökt fler än 15 kvalificerade arbeten. Även efter 10-19 år i Sverige har endast drygt hälften av alla eftergymnasialt utrikesfödda ett kvalificerat arbete.²¹⁹

Drygt hälften har fått sin utbildning bedömd eller värderad

SCB:s undersökning²²⁰ visar att 52 procent av högutbildade utrikes födda har fått sin utländska högskoleutbildning bedömd eller värderad av någon svensk behörig myndighet. Av dessa är det dock endast hälften som har ett arbete som överensstämmer med utbildningen. Fler män än kvinnor har fått sin högskoleutbildning bedömd som helt jämförbar med en motsvarande svensk utbildning.²²¹ Äldre siffror från Integrationsverket ger delvis en annan bild. Endast 24 procent av inflyttade med eftergymnasial utbildning, som tagit del av kommunernas introduktionsinsatser (ett år efter folkbokföring), har fått sin utbildning bedömd eller validerad av ansvarig myndighet.²²²

²¹⁸ Svenskt Näringsliv och Saco 2010. *Arbetsmarknad och integration*. Statistiken bygger i huvudsak på SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik RAMS. För att räknas som sysselsatt krävs det att man arbetar minst en timme under en mätvecka i november, s. 29.

²¹⁹ Ibid., s. 19 - 21.

²²⁰ SCB Temarapport 2009:4. *Arbetsmarknaden för högutbildade utrikesfödda – en jämförelse mellan personer födda i annat land än Sverige och personer födda i Sverige*.

²²¹ SCB:s urval bestod av 6 500 personer födda utanför Sverige samt en kontrollgrupp bestående av 1 500 personer födda i Sverige. Av högutbildade utrikes födda hade 82 procent en utländsk högskoleutbildning och 18 procent hade en svensk högskoleutbildning. Urvalsramen omfattade drygt 70 000 utrikes födda 25 - 64 år som invandrat till Sverige 1996 - 2007 med minst en treårig högskoleutbildning (utländsk såväl som svensk). I Utbildningsregistret saknas uppgift om utbildning för 7 procent av personer födda utomlands.

²²² Integrationsverket 2007. *Ett förlorat år*.

Bilaga 2 Aktgranskning på Högskoleverket och Socialstyrelsen

En aktgranskning har genomförts under september och oktober 2010 på Högskoleverket och Socialstyrelsen. Aktgranskningen hade flera syften. Ett syfte var att kartlägga handlägningsprocesserna på Högskoleverket och Socialstyrelsen. Ett annat syfte var att beskriva de sökande och vilka utfall som ansökningarna leder till. Ett tredje syfte var att samla in uppgifter om tidsåtgången för såväl processerna som helhet, som för olika delmoment.

Aktgranskningen har omfattat yrkena lärare, läkare och sjuksköterska samt Högskoleverkets bedömning av akademiska utbildningar som leder till oreglerade yrken. De valda yrkena är bristyrken²²³ samtidigt som det handlar om yrken som personer kan utbilda sig till i hela världen. Högskoleverkets bedömning av utbildningar som leder till oreglerade yrken omfattar till antalet flest sökande. Dessutom finns det även bland de oreglerade yrkena bristyrken, som till exempel vissa typer av ingenjörer och redovisningsekonomer.²²⁴

Registerbeställning som grund

Som en grund för aktgranskningen har Riksrevisionen gjort registerbeställningar från de två myndigheterna. För Högskoleverket har registerbeställningen omfattat alla ärenden av ärendetyp 51 (utlåtanden) och 53 (behörighetsbevis för lärare)²²⁵ som avslutats under perioden den 1 januari 2008 - 4 juli 2010. Beställningen har omfattat bland annat uppgifter om ansökans inkommandedatum, beslutsdatum, uppgifter om tidsåtgång för vissa av Högskoleverket fastslagna moment i processen, uppgifter om

²²³ Enligt Arbetsförmedlingens prognos för 2010 finns ett antal yrken där det råder störst brist på sökande. Bland dessa yrken finns läkare, vissa typer av sjuksköterskor (t.ex. distrikts-, operations- och röntgensjuksköterskor) samt vissa typer av lärare (förskollärare, gymnasielärare/yrkesämnen och specialpedagoger). Se Arbetsförmedlingen (2010). *Var finns jobben?*

²²⁴ Arbetsförmedlingen (2010). *Var finns jobben?*

²²⁵ Vid sidan av ärendetyperna 51:or och 53:or finns ytterligare en ärendetyp (54). Ärendetyp 54 är de sökande med lärarutbildning som söker en generell bedömning och inte en behörighetsprövning. Det är ingen skillnad i handläggning mellan ärendetyp 51 och 54, utan båda kan utmynna i ett utlåtande. Ärendetyp 54 är inte medtagen i denna granskning.

utfall samt vissa uppgifter om den sökande (bland annat kön och födelseår). Registerbeställningen omfattade 9 253 ärenden av ärendetyp 51 och 1 258 ärenden av ärendetyp 53.

För Socialstyrelsen har registerbeställningen omfattat alla ansökningar om läkar- respektive sjuksköterskelegitimation²²⁶ som avslutats under perioden den 1 januari 2008 - 4 juli 2010. Beställningen har omfattat bland annat uppgifter om ansökans inkommandedatum, datum för avklarade moment i ansökningsprocessen, datum för beviljad legitimation samt vissa uppgifter om den sökande (kön och födelseår). Beställningen har omfattat sökande utbildade såväl i EU/EES/Schweiz som i tredjeland. Beställningen omfattade 2 312 ansökningar om läkarlegitimation från sökande utbildade i EU/EES/Schweiz och 479 ansökningar om läkarlegitimation från sökande utbildade i tredjeland. Dessutom omfattade beställningen 678 ansökningar om sjuksköterskelegitimation från sökande utbildade i EU/EES/Schweiz och 180 ansökningar om legitimation från sjuksköterskor utbildade i tredjeland.

Granskning av ett slumpmässigt urval akter

Aktgranskningar har genomförts av ett urval akter. Riksrevisionens anlitate statistikonsult, Statisticon, har dragit urvalet. Urvalsramen har varit de ansökningar som omfattats av registerbeställningarna, och urvalet har dragits som ett obundet slumpmässigt urval (OSU). Därmed har alla ärenden haft samma chans att bli representerade i urvalet och det finns goda möjligheter att utifrån urvalet generalisera till det totala materialet. För Högskoleverket har urvalet bestått av 100 stycken 51-ärenden och 100 stycken 53-ärenden. För Socialstyrelsen har urvalet bestått av 104 stycken läkarakter från tredjeland²²⁷. Urvalets storlek har fastställts efter rekommendation från Statisticon. För sjuksköterskor från tredjeland har inget urval dragits, utan aktgranskningen genomfördes i stället som en totalundersökning på de 34 akter där sjuksköterskelegitimation har beviljats. Någon aktgranskning av ansökningar från läkare och sjuksköterskor utbildade i EU/EES/Schweiz har inte genomförts.

²²⁶ Registerkörningen och den efterföljande aktgranskningen är sålunda begränsad till dem som ansöker om svensk läkar- eller sjuksköterskelegitimation. Den efterföljande processen som leder fram till specialistbevis har inte omfattats. Inte heller de ansökningar som faller bort under moment före själva ansökan om legitimation har omfattats av aktgranskningen.

²²⁷ 106 akter fanns med i urvalet men 2 saknades, varför 104 läkarakter har granskats.

Aktgranskningarna har utgått från fyra olika aktgranskningsformulär²²⁸. Formulären har innehållit de frågor som systematiskt har besvarats under en genomgång av de utvalda akterna. Frågorna har utgått från handläggningsprocessen på respektive myndighet och för respektive ärendetyp. Någon överprövning av myndigheternas bedömningar och beslut har inte ingått i aktgranskningen.

Uppgifter om tidsåtgång för ärendena

Högskoleverket har i sitt ärende- och dokumenthanteringssystem delat in bedömningsprocessen i olika delmoment²²⁹, och det sker en automatisk datering när ett ärende går över från ett moment till ett annat. De uppgifter om Högskoleverkets handläggningstider som Riksrevisionen redovisar i kapitel 2 utgår från de delmoment som Högskoleverket har definierat i ärende- och dokumenthanteringssystemet och tidsåtgången har räknats fram utifrån systemets automatiska dateringar. Den redovisade tiden anges därmed i kalenderdagar.

Till skillnad från Högskoleverket har Socialstyrelsen inte gjort någon egen indelning av processen fram till legitimation. Riksrevisionen har därför själv delat in processen i delmoment, till exempel Socialstyrelsens handläggning av ansökan om prövning, kompletteringstid, tid att uppnå kravet på svenska och tid för genomförande av resten av kompletteringsprogrammet. Tider för olika moment har räknats fram utifrån aktgranskningsmaterialet (104 läkarakter och 34 sjuksköterskeakter) kompletterat med registeruppgifter för dessa akter. För vissa delmoment finns tidsutfall för färre ärenden eftersom uppgifter ibland saknas för ett enskilt ärende²³⁰. Sammantaget medför det att uppgifterna om tidsåtgång, som redovisas i kalenderdagar, är behäftade med en viss osäkerhet och därmed ska tolkas försiktigt. De framräknade tidsuppgifterna har stämts av med företrädare för Socialstyrelsen när det gäller rimlighet²³¹.

²²⁸ Det har funnits ett aktgranskningsformulär vardera för ärendetyp 51, ärendetyp 53, läkare utbildade i tredjeland samt sjuksköterskor utbildade i tredjeland.

²²⁹ Exempel på delmoment för såväl ärendetyp 51 som 53 är Tid i väntan på granskning, Granskningstid, Tid i väntan på handläggning och Handläggningstid.

²³⁰ Värderna har ibland också tagits bort då de blivit negativa vid framräkning. Att det förekommer negativa tidsutfall beror på att momentens beräkning är definierade i efterhand, dvs. att varje ärende inte nödvändigtvis följer en tänkt kronologi. Det finns också ärenden som har återöppnats, vilket gör att t.ex. första inkomstdatum ligger efter komplettering. Negativa tider har inte någon relevant tolkning, vilket medfört att tider ibland inte räknas ut för ärendet (s.k. objektbortfall), ibland inte för momentet (partiellt bortfall). Se kvalitetsdeklarationerna från Riksrevisionens statistikonsult Statisticon.

²³¹ Intervjuer med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10 och handläggare 2010-11-25.

Analys

Materialet från aktgranskningen och registerbeställningarna har analyserats på olika sätt av Riksrevisionens projektgrupp och den anlitade statistikkonsulten Statisticon. Statisticon har såväl sammanställt beskrivande tabeller utifrån aktgranskningsformulären för respektive ärendetyp, som gjort beräkningar av tidsåtgången för handläggningsprocesserna. Dessutom har beskrivningar av sökandegrupperna för respektive myndighet tagits fram. Riksrevisionens projektgrupp har presenterat och diskuterat preliminära iakttagelser, resultat och möjliga förklaringar med företrädare för Högskoleverket och Socialstyrelsen.

En undersöknings resultat är alltid behäftat med en viss osäkerhet på grund av olika osäkerhetskällor som uppstår i undersökningen. Osäkerhet uppstår genom felaktigheter i urvalsramen (täckningsfel), genom att svar saknas från undersökningsenheter (bortfallsfel), att frågor och svar kan ha missuppfattats vilket leder till felklassificeringar (mätfel) samt fel vid dataregistreringen (bearbetningsfel). Dessutom kan urvalsfel uppstå om endast ett urval av undersökningspopulationen undersöks. Statistikkonsulten Statisticon har gjort en bedömning av osäkerhetskällorna i Riksrevisionens aktgranskning.²³²

²³² Se Statisticon (2010-11-16) Aktgranskning utländsk examen. Rapport 1. Kvalitetsdeklaration Högskoleverket och (2010-11-16) Aktgranskning utländsk examen. Rapport 3. Kvalitetsdeklaration Socialstyrelsen.

Bilaga 3 Uppgifter om dem som ansöker om bedömning och legitimation

Vilka ansöker om Högskoleverkets utlåtande och behörighetsbevis?

De sökandes kön och ålder

Uppgifter från vår registerbeställning från Högskoleverket visar att det är 57 procent kvinnor som ansöker om utlåtande och 77 procent kvinnor som ansöker om behörighetsbevis. I det senare fallet kan noteras att kvinnor också är överrepresenterade på svenska lärarutbildningar.

Av registerbeställningen framgår att många av de som ansöker om ett utlåtande är i 30-årsåldern. Snittåldern vid ansökan om utlåtande är 34 år och hälften av alla sökande är mellan 28 och 39 år²³³. Spridningen i ålder är dock stor mellan de sökande: den yngsta är 18 år och den äldsta är 80 år.

De sökande som ansöker om behörighetsbevis är något äldre än de som ansöker om utlåtande. Snittåldern är 39 år när de ansöker om behörighetsbevis. Hälften av de sökande är mellan 32 och 46 år²³⁴. Spridningen i ålder bland dem som ansöker om behörighetsbevis är något mindre än bland dem som ansöker om utlåtande. Den yngsta är 22 år och den äldsta sökande är 65 år.

Det finns flera möjliga förklaringar till att de som ansöker om behörighetsbevis i snitt är något äldre. Aktgranskningen visar att en majoritet (86 procent) vid ansökan anger att man har arbetat som lärare, i Sverige och/eller utomlands. Den sökande måste också nå uppsatta krav på kunskaper i svenska. Handläggare på Högskoleverket har också framfört att många av dem som ansöker om behörighetsbevis har ansökt tidigare, fått avslag med hänvisning till kompletterande moment och sedan ansökt om behörighetsbevis igen när kompletteringen är avklarad.

²³³ Den undre kvartilen är 28 år och den övre kvartilen är 39 år. Medianen är 32 år.

²³⁴ Den undre kvartilen är 32 år och den övre kvartilen är 46 år. Medianen är 38 år.

De sökandes utbildningsland

Aktgranskningen visar att de sökande som ansöker om utlåtande oftast har en utbildning från så kallat tredjeland, det vill säga utanför EU/EES/Schweiz. Ungefär 80 procent av de sökande har en utbildning från tredjeland medan en femtedel har utbildat sig i EU/EES/Schweiz. Registerdata²³⁵ visar att vissa länder är mer förekommande än andra. Irak är det land som är i särklass vanligast: 22 procent av de som ansöker om ett utlåtande har utbildat sig i Irak. Ansökningarna från Irak börjar emellertid minska²³⁶. Andra relativt sett vanliga utbildningsländer är Polen (4 procent), Ryssland (4 procent), Iran (3 procent) och USA (3 procent). Däremot är sökande med en utbildning från något av de nordiska länderna relativt ovanliga. Tillsammans utgör de knappt 1 procent av de sökande.

Cirka 40 procent av de som ansöker om behörighetsbevis är utbildade inom EU/EES/Schweiz jämfört med knappt 60 procent som har en utbildning från tredjeland. Även i denna ärendetyp är Irak enligt registeruppgifter²³⁷ det vanligaste utbildningslandet men inte i samma utsträckning som vid ansökan om utlåtande: 7 procent av dem som ansöker om behörighetsbevis är utbildade i Irak. Det är också relativt vanligt att de sökande är utbildade i Polen (5 procent), Ryssland (5 procent) och Tyskland (4 procent). Sökande utbildade i något av de nordiska länderna uppgår till cirka 2,5 procent.

De sökandes kontakt med arbetsmarknaden

Aktgranskningen visar att det är vanligt att den sökande ansöker om ett utlåtande för att söka arbete (56 procent) eller för att studera vidare (45 procent). Många anger båda orsakerna. Utlåtandets huvudsyfte är enligt Högskoleverket emellertid att underlätta inträdet på svensk arbetsmarknad. Uppgifter från Högskoleverket indikerar att det finns lärosäten som rekommenderar sökande med utländsk utbildning att bifoga ett utlåtande från

²³⁵ Uppgifter om utbildningsland som hämtats från Riksrevisionens registerbeställning från Högskoleverket ska tolkas med en viss försiktighet, eftersom uppgift om utbildningsland saknas i en femtedel av ansökningarna om utlåtande. Avsaknaden av dessa uppgifter förklaras troligen av hur uppgiften om utbildningsland har hämtats ur ärendehanteringssystemet vid registerbeställningen. Riksrevisionen har därför gjort en extra kontroll av utbildningsland i de ärenden som varit föremål för aktgranskningen.

²³⁶ Högskoleverket (2010). *Årsredovisning för Högskoleverket år 2009*. Reg.nr 21-765-10.

²³⁷ Uppgifter om utbildningsland för sökande som ansöker om behörighetsbevis ska tolkas med stor försiktighet eftersom uppgift saknas för drygt 35 procent av ansökningarna om behörighetsbevis. Avsaknaden av dessa uppgifter förklaras troligen av hur uppgiften om utbildningsland har hämtats ur ärendehanteringssystemet vid registerbeställningen. Riksrevisionen har därför gjort en extra kontroll av utbildningsland i de ärenden som varit föremål för aktgranskningen.

Högskoleverket vid ansökan till högskolans utbildningar, trots att lärosätena själva ska göra en egen bedömning av den sökandes tidigare utbildning.²³⁸ Det bidrar till en ökad ärendemängd på Högskoleverket.

Vilka ansöker om läkar- och sjuksköterskelegitimation hos Socialstyrelsen?

De sökandes kön och ålder

Vår registerbeställning från Socialstyrelsen visar att könsfördelningen mellan de som ansöker om läkarlegitimation och som har en utbildning från annat land är relativt jämn (55 procent av de sökande är män). Det finns inte några stora skillnader vad gäller kön mellan gruppen med en läkarutbildning från EU/EES/Schweiz (56 procent män) och de som har en utbildning från tredjeland (53 procent män).

Det finns dock en stor skillnad jämfört med de som ansöker om sjuksköterskelegitimation, här utgör kvinnorna 86 procent. Inte heller i detta fall finns några skillnader mellan de sökande med en utbildning från EU/EES/Schweiz och de med en sjuksköterskeutbildning från tredjeland. Även på den svenska sjuksköterskeutbildningen är kvinnor överrepresenterade.

De sökande är i 30-årsåldern men läkarna är något äldre

De sökande med en läkarutbildning från tredjeland är i snitt 36 år när de ansöker om prövning. Spridningen i ålder är relativt stor men hälften av de sökande är mellan 31 och 40 år²³⁹. Vid ansökan om legitimation finns en skillnad i ålder mellan sökande utbildade i EU/EES/Schweiz respektive tredjeland. Sökande med en tredjelandsutbildning är i snitt äldre (40 år) än sökande med en utbildning från EU/EES/Schweiz (i snitt 36 år²⁴⁰). Åldersskillnaden förklaras av att sökande med en läkarutbildning från tredjeland först måste gå igenom kompletteringsprogrammet innan man kan ansöka om legitimation.

²³⁸ Intervjuer med företrädare för Högskoleverkets ledning 2010-12-02 och med handläggare 2010-11-17. Detta bekräftas också av vår enkätundersökning till de lärosäten som anordnar kompletterande högskoleutbildningar, se kapitel 4.

²³⁹ Undre kvartil 31 år och övre kvartil 40 år. Den sökande som är yngst är 23 år och den som är äldst är 59 år. Median 36 år.

²⁴⁰ EU/EES/Schweiz-läkarnas ålder varierar mellan 23 och 73 år. Median 33 år.

De sökande som har en sjuksköterskeutbildning från tredjeland är i snitt 33 år när de ansöker om prövning. Jämfört med läkare från tredjeland är spridningen i ålder något mindre och i hälften av ärendena är de sökande mellan 28 och 37 år.²⁴¹ Precis som för läkarna är de som ansöker om sjuksköterskelegitimation med en utbildning från EU/EES/Schweiz något yngre (i snitt 36 år²⁴²) medan de som har en utbildning från tredjeland i snitt är 38 år vid legitimationsansökan.

De sökandes utbildningsland

Vanligt att läkare är utbildade i Irak och Ryssland medan sjuksköterskor ofta är utbildade i USA och Australien

Av vår aktgranskning framgår att Irak är det vanligaste utbildningslandet bland de sökande som ansöker om läkarlegitimation och som är utbildade i tredjeland. Av de sökande hade 40 procent utbildat sig till läkare i Irak. Andra vanligt förekommande länder är Ryssland (14 procent) och Kina (7 procent). Fördelningen mellan de sökandes utbildningsländer har enligt handläggare på Socialstyrelsen förändrats genom att Irak har minskat och bland annat Indien har ökat. Det sista anses bero på Sveriges förändrade regler vad gäller arbetskraftsinvandring²⁴³, något som lett till en ökning av ansökningar om prövning från personer som bor i andra länder, till exempel Indien.

Gruppen sjuksköterskor med utbildning i tredjeland som beviljats legitimation under den period vi undersökt är liten (34 personer), varför det är vanskligt att dela in de sökande i grupper. Värt att notera är dock att det är relativt vanligt med en sjuksköterskeutbildning från Australien eller USA. Fyra sökande vardera har utbildat sig i Australien respektive USA. Alla dessa sökande har dessutom svenska som modersmål.

Nordisk utbildning vanlig bland utbildade i EU/EES/Schweiz

Av vår registerbeställning framgår att en stor grupp av de som ansöker om en svensk läkarutbildning och är utbildade inom EU/EES/Schweiz har en utbildning från något av de nordiska länderna (28 procent²⁴⁴). Därutöver är Grekland (14 procent) och Tyskland (10 procent) vanliga länder.

²⁴¹ Undre kvartil 28 år och övre kvartil 37 år. Den sökande som är yngst är 23 år och den som är äldst är 44 år vid ansökan om prövning av sjuksköterskeutbildning. Median 32,5 år.

²⁴² Undre kvartil 28 år och övre kvartil 42 år. Den sökande med en utbildning från EU/EES/Schweiz som är yngst är 21 år och den som är äldst är 66 år vid ansökan om legitimation. Median 34 år.

²⁴³ Sverige ändrade sina regler kring arbetskraftsinvandring den 15 december 2008. Det medför bl.a. att sökande med ett arbetserbjudande får komma till Sverige. Se prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37.

²⁴⁴ Uppgiften baseras på en sammanslagning av de som fått svensk läkarlegitimation utifrån överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer (SÖ 1994:2) och EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv.

Bland de sjuksköterskor som utbildat sig i EU/EES/Schweiz och fått svensk legitimation är en nordisk utbildning ännu vanligare. Ungefär 55 procent²⁴⁵ av de sökande är utbildade i något nordiskt grannland. Därutöver är Tyskland ett vanligt utbildningsland, 22 procent.

En majoritet har arbetat inom yrket

Av aktgranskningen framkommer att nio av tio sökande (91 procent) vid ansökan om prövning av läkarutbildning från tredjeland anger att de har tjänstgjort som läkare efter examen. Kvinnor har tjänstgjort i ungefär lika hög grad som män²⁴⁶. I gruppen sökande med utbildning från Irak har alla utom en av de 42 sökande angivit att de har tjänstgjort som läkare efter examen.

En majoritet av de sökande från tredjeland (21 av 34 sökande, 62 procent) anger att de har tjänstgjort som sjuksköterska efter avslutad examen. Det är en lägre andel än läkarna. Det finns inga större skillnader mellan kön, ålder eller utbildningsland i fråga om tidigare tjänstgöring.

²⁴⁵ Uppgiften baseras på en sammanslagning av de som fått svensk läkarlegitimation utifrån överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer (SÖ 1994:2) och EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv.

²⁴⁶ 93 procent av männen och 89 procent av kvinnorna anger att de har tjänstgjort som läkare efter examen.

Bilaga 4 Utfall i Högskoleverkets och Socialstyrelsens bedömnings- och prövningsprocesser

Resultatet av Riksrevisionens granskning av Högskoleverkets respektive Socialstyrelsens bedömnings- och prövningsprocesser presenteras i kapitel 2 och 3. Denna bilaga kompletterar den redovisningen.

Utfallet av Högskoleverkets bedömning av utländska högskoleutbildningar

Vilka utbildningar bedömer Högskoleverket?

För utlåtanden gäller att Högskoleverket efter ansökan bedömer utländska högskoleutbildningar som är minst två år långa och som avslutats med en examen. För lärarbehörighet bedömer Högskoleverket all lärarutbildning. Högskolan som utfärdat den utländska examen ska vara erkänd av landets utbildningsmyndighet eller motsvarande organisation. Högskoleverkets utlåtanden anger kortfattat vilken svensk högskoleexamen som den utländska utbildningen motsvarar och kan användas av den sökande på arbetsmarknaden. Högskoleverkets behörighetsbevis anger i vilka ämnen och årskurser läraren är behörig att undervisa och kan användas när den sökande vill söka tillsvidareanställning som behörig lärare.

Utfall vid ansökan om utlåtande

Det är något vanligare att en sökande med utbildning från tredjeländ får ett utlåtande, jämfört med en sökande som har en utbildning från EU/EES/Schweiz (se tabell I). Enligt handläggare på Högskoleverket kan det förklaras av de postgymnasiala utbildningar som finns i bland annat många central- och östeuropeiska länder som ingår i EU och som det inte ingår i Högskoleverkets uppdrag att bedöma. Dessa utbildningar ska sedan den 1 juli 2009 i stället bedömas av Myndigheten för yrkeshögskolan.

Tabell I. Utfall vid ansökan om utlåtande (procent)

	Andel utlåtanden	Andel avskrivningar
Totalt	74	26
Sökande med utbildning från tredjeland	76	24
Sökande med utbildning från EU/EES/Schweiz	67	33

Källa: Riksrevisionens granskning av 100 akter av ärendetyp 51.

Den bedömda nivån på de sökandes högskoleutbildning

I det utfärdade utlåtandet gör Högskoleverket en bedömning av nivån på den utländska högskoleutbildningen. Aktgranskningen visar att det är vanligast att utbildningen bedöms motsvara en kandidatexamen (42 procent) eller någon form av yrkesexamen (22 procent).

Enligt aktgranskningen återfinns examensnivån högskoleexamen enbart bland bedömda utbildningar från tredjeland, medan nivån magister-/masterexamen är vanligare bland utbildningar från EU/EES/Schweiz än bland utbildningar från tredjeland. En förklaring kan vara att sökande med en utbildning från tredjeland ofta har en kortare förutbildning, vilket sänker nivån på högskoleutbildningen. En annan förklaring är att utbildningssystemen ibland annat EU-länderna är harmoniserade med varandra, vilket underlättar en bedömning mot svenska högskoleutbildningar. Om den bedömda utbildningen enligt handläggarna inte når upp till de krav som ställs på till exempel kandidatnivå, blir bedömningen på en lägre nivå.

Utlåtandena innehåller ofta ett huvudämne och en kommentar

I de allra flesta utlåtandena (97 procent) anges ett huvudämne. Företagsekonomi och olika typer av ingenjörer är relativt vanligt förekommande bland de angivna ämnena. Även moderna språk förekommer ofta.²⁴⁷ Enligt Högskoleverkets handläggare krävs det att ett ämne kan fastställas för att en utbildning ska kunna bedömas till nivåer som kräver ämnesfördjupning, till exempel för en kandidatexamen eller högre examensnivåer. Vissa sökande har dock mycket breda eller tvärvetenskapliga utbildningar som är svåra att ämnesbedöma. Riksrevisionens resultat kan därför i detta avseende vara något i överkant.

²⁴⁷ Aktgranskningen visar att företagsekonomi anges i cirka 18 procent av utlåtandena (13 av 72 utlåtanden med ett ämne). Högskoleingenjör förekommer i cirka 14 procent av fallen (10 av 72 utlåtanden med ett ämne) och civilingenjör i cirka 5 procent av fallen (4 av 72). Något modernt språk förekommer sammantaget i knappt 10 procent av utlåtandena (7 av 72 utlåtanden med ett ämne).

Det är också, enligt aktgranskningen, mycket vanligt (82 procent) att det förekommer en kommentar i de utfärdade utlåtandena. Kommentaren handlar mestadels om utbildningens inriktning eller specialisering (sker i 70 procent av fallen). Det är även vanligt att kommentaren innehåller information om ämnen som ligger utanför huvudområdet (knappt 40 procent av fallen). Kommentaren kan ge framtida arbetsgivare mer information om den sökandes utbildning men tar samtidigt tid att ta fram eftersom det krävs ytterligare utredning för att kommentaren inte ska bli missvisande.

Omprövning och överföring

Det är mycket ovanligt att den sökande begär omprövning av Högskoleverkets bedömning (2 procent). Om en sökande har en utbildning inom ett reglerat yrke som någon annan myndighet eller organisation ska bedöma, överför Högskoleverket ansökan till behörig myndighet. Även det är ovanligt: inget av de ärenden som ingick i aktgranskningen var föremål för överföring.²⁴⁸

Utfall vid ansökan om behörighetsbevis

Det är vanligare att en sökande med en utbildning från EU/EES/Schweiz får ett behörighetsbevis (se tabell II). Sökande med en utbildning från tredjeland får oftare avslag, och avskrivningar förekommer enbart för denna grupp. Enligt Högskoleverkets handläggare kan det förklaras av att yrkeskvalifikationsdirektivet utgår från ett ömsesidigt erkännande även när det finns väsentliga skillnader i utbildningens omfattning.

Tabell II. Utfall vid ansökan om behörighetsbevis (procent)

	Andel behörighetsbevis	Andel (helt) avslag	Andel avskrivningar
Totalt	46	47	7
Sökande med utbildning från tredjeland	37	52	11
Sökande med utbildning från EU/EES/Schweiz	60	40	0

Källa: Riksrevisionens granskning av 100 akter av ärendetyp 53. I kolumnen andel behörighetsbevis ingår även de ansökningar som resulterar i "delvis avslag".

²⁴⁸ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 51.

Utfärdade behörighetsbevis

De som får behörighetsbevis får antingen en eller flera behörigheter bedömda. Vanligast är att en sökande får behörighet att undervisa i grundskolan och gymnasiet i ett särskilt ämne (se tabell III). Även modersmåls lärare förekommer ofta bland de utfärdade behörigheterna.

Tabell III. Fördelning av utfärdade behörigheter (procent)

Förskollärare	13
Behörighet att undervisa i grundskola	17
Behörighet att undervisa i grundskola i särskilt ämne	16
Behörighet att undervisa i grundskola och gymnasium i särskilt ämne	37
Behörighet att undervisa i gymnasium i särskilt ämne	13
Modersmåls lärare	22

Källa: Riksrevisionens granskning av 100 akter av ärendetyp 53. Tabellen summerar till mer än 100 procent eftersom ett behörighetsbevis kan innehålla fler än en behörighet. De behörigheter som redovisas i tabellen är en sammanslagning av ett antal närliggande behörigheter.

Orsaker till avslag

Aktgranskningen visar vidare att knappt hälften av ansökningarna får helt avslag och 15 procent får delvis avslag. Med "delvis avslag" menas att den sökande ansöker om behörighetsbevis för flera olika lärarbehörigheter men att Högskoleverket efter prövning utfärdar ett behörighetsbevis för enbart någon eller några, men inte alla, behörigheter. Den sökande får då information från Högskoleverket, som innehåller dels det behörighetsbevis som har utfärdats, dels information om vilka delar av ansökan som har avslagits.

Det finns en spridning mellan skälen till avslag. Oftast (47 procent) har orsaken med innehållet i utbildningen att göra, till exempel att det saknas väsentliga moment²⁴⁹. Även brister i omfattning vad gäller den praktisk-pedagogiska delen eller undervisningsämnet är vanligt (31 respektive 26 procent). Att utbildningen är för kort eller att svenska språket saknas är orsak till avslag i vardera ungefär en femtedel av fallen.²⁵⁰

²⁴⁹ Den sökandes utbildning kan till exempel sakna vissa moment som läs- och skrivinläring i svenska, kemilaborationer, svensk/nordisk historia, nordisk flora/fauna eller simning/vintersporter.

²⁵⁰ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 53.

Den sökande får en kompletteringshänvisning vid avslag

Aktgranskningen visar också att Högskoleverket alltid vid avslag hänvisar den sökande till komplettering för att uppnå behörighet. Drygt 40 procent hänvisas till kompletterande studier för en svensk lärarexamen. Det är också vanligt (45 procent) att de sökande hänvisas till olika kombinationer av komplettering, något som kan innehålla till exempel kompletterande studier, en introduktionsperiod och ett lämplighetsprov, ibland i kombination med svenska.

Överklagande

I det fall Högskoleverket fattar ett beslut som går att överklaga till förvaltningsrätten får den sökande också information om den möjligheten. De allra flesta (90 procent) väljer dock att *inte* överklaga Högskoleverkets beslut. När överklagande sker har Högskoleverket möjlighet att ompröva sitt beslut. Aktgranskningen visar att Högskoleverket, om nya uppgifter inte inkommit, vidhåller sitt beslut (sker i fyra av sex överklagade beslut i aktgranskningen).²⁵¹

Förhandsbesked till arbetsgivare

Högskoleverket kan även, kostnadsfritt och utan väntetid, lämna förhandsbesked till en arbetsgivare som så begär. Det har dock bara skett i en liten andel (6 procent) av de ansökningar om behörighetsbevis som undersöktes i aktgranskningen.

De sökandes komplettering av ansökan till Högskoleverket

Riksrevisionens aktgranskning visar att Högskoleverket begär komplettering för ungefär en tredjedel (37 procent) av ansökningarna om utlåtande och för drygt hälften (54 procent) av ansökningarna om behörighetsbevis. I snitt tar kompletteringen av en ansökan om utlåtande 21 kalenderdagar och av en ansökan om behörighetsbevis 26 kalenderdagar (se tabell 1 och 2 i kapitel 2)²⁵². Dessa snitttider påverkas såväl av ärenden där kompletteringen tar mycket lång tid som av ärenden där kompletteringsmomentet klaras av inom en och samma dag (och där kompletteringstiden blir 0 dagar). En mycket lång kompletteringstid kan bero på att handläggarna tidigare, i syfte att underlätta

²⁵¹ Riksrevisionens granskning av 100 ärenden av ärendetyp 53.

²⁵² Uppgifterna om genomsnittlig kompletteringstid är möjligen något lågt räknade, enligt intervju med handläggare på Högskoleverket 2010-11-17. Om vi i stället tittar på de ärenden där kompletteringsmomentet har tagit längre tid än en kalenderdag, ser vi att den genomsnittliga kompletteringstiden för ärendetyp 51 i stället är 57 kalenderdagar (baserat på 3 321 ärenden). För ärendetyp 53 är då den genomsnittliga kompletteringstiden 59 kalenderdagar (baserat på 507 ärenden).

för den sökande, låtit ett ärende ligga öppet för komplettering under lång tid, till exempel då den sökande studerat svenska. En annan förklaring är att ansökningar om utlåtanden genomgår en administrativ åtgärd i samband med att de avskrivs när den sökande inte har inkommit med komplettering (så kallad avskrivningsrunda).

Orsaker till att komplettering begärs

För både ansökningar om utlåtanden och om behörighetsbevis är avsaknaden av bilagor till ansökan, enligt aktgranskningen, den främsta orsaken till att Högskoleverket begär komplettering (78 respektive 87 procent). Vanligtvis saknas bilagor som ämnesförteckning, diplom/examensbevis och, för dem som ansöker om behörighetsbevis, tjänstgöringsintyg. Andra orsaker till att komplettering begärs är att det finns brister i vidimeringen av bifogade handlingar (i 16 procent av fallen för ansökningar om utlåtanden och i 30 procent av fallen för ansökningar om behörighetsbevis).

För dem som ansöker om behörighetsbevis som lärare kan också avsaknaden av ett bifogat intyg om uppnådda svenskkunskaper (28 procent) och att avgiften inte är betalad (19 procent) vara anledning till begäran om komplettering.

Utfallet av Socialstyrelsens prövning av utländska läkar- och sjuksköterskeutbildningar

Utfall för sökande med utbildning från EU/EES/Schweiz

Under perioden den 1 januari 2008 - 4 juli 2010 har 2 309 personer med en läkarutbildning från EU/EES/Schweiz fått svensk läkarlegitimation. Därutöver beslutade Socialstyrelsen i tre fall om avslag på legitimationsansökan. Orsaken varierade: en sökande hade fått inskränkt förskrivningsrätt och en blivit deslegitimerad i annat EES-land. Den tredje sökandes ansökan avslogs med motiveringen att den sökande inte fullgjort den utbildning som krävs.

Under samma period har 558 sökande med en sjuksköterskeutbildning från EU/EES/Schweiz fått svensk sjuksköterskelegitimation. Samtidigt har 117 sökande fått avslag och tre ansökningar har avskrivits.²⁵³ Det relativt stora antalet avslag förklaras av handläggare på Socialstyrelsen med att många av de sökande från EU/EES/Schweiz har en sjuksköterskeutbildning som inte anses likvärdig enligt EG-direktivet. Utbildningen kan vara för gammal eller på en för låg nivå för att den ska kvalificera till en svensk sjuksköterskelegitimation.

²⁵³ Riksrevisionens registerbeställning från Socialstyrelsen.

Utfall för sökande med en läkarutbildning från tredjeland

Mellan den 1 januari 2008 och den 4 juli 2010 har 462 sökande utbildade i tredjeland fått svensk läkarlegitimation. Till det kan läggas 17 sökande som blivit avskrivna eller avstängda under processen fram till legitimation. En sökande blev avskriven med hänvisning till fortsatt högskoleutbildning och 16 sökande har blivit avstängda då de inte klarat av det medicinska kunskapsprovet på tre tillfällen.²⁵⁴

Kompletteringsprogram för läkare

Efter den inledande prövningen fattar Socialstyrelsen beslut om kompletteringsprogram. I tabell IV redovisas fördelningen på olika innehåll i beslutade kompletteringsprogram för läkare utbildade i tredjeland.

Tabell IV. Kompletteringsprogrammets innehåll för läkare (procent)

	Totalt	Irak	Ryssland	Övriga	Man	Kvinna
Språk & kunskapsprov	39	19	31	61	26	56
Språk & provtjänstgöring	53	81	50	28	65	38
Annat	4	0	19	2	4	4
Förordnande	4	0	0	9	5	2
Totalt	100	100	100	100	100	100

Källa: Riksrevisionens granskning av 104 akter från läkare utbildade i tredjeland. Med "annat" avses att den sökande redan har uppnått de uppsatta kraven på svenska språket och därför får ett kompletteringsprogram som enbart består av kunskapsprov eller provtjänstgöring.

För sökande som får beslut om medicinskt kunskapsprov består provet av ett skriftligt och ett praktiskt moment, som görs under tre dagar. Provet ges vid två tillfällen per år (februari och september). En sökande kan bli godkänd på delar av provet, och får då göra om enbart de delar han eller hon blivit underkänd på.

Några sökande som fått legitimation har i stället verkat inom ramen för ett så kallat särskilt förordnande att utöva läkaryrket för icke-legitimerade läkare (se tabell IV). Det handlar om specialister där någon svensk sjukhusklinik ansöker om tidsbegränsat förordnande²⁵⁵.

²⁵⁴ Riksrevisionens registerbeställning från Socialstyrelsen.

²⁵⁵ Se (SOSFS 2000:6) Socialstyrelsens föreskrifter om särskilt förordnande att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare.

Villkor för legitimation

När den sökande blivit godkänd på det medicinska kunskapsprovet eller provtjänstgöringen fattar Socialstyrelsen beslut om så kallat villkor för legitimation. Aktgranskningen visar att drygt hälften, 54 procent, av de beslutade villkoren för legitimation utgörs av enbart en kurs i samhälls- och författningskunskap²⁵⁶. Den måste alla bli godkända på för att få legitimation.

Näst vanligast (37 procent) är att få ett villkor som består av författningskursen i kombination med allmäntjänstgöring, AT (minst 18 månader). Alla sökande som får beslut om att göra det medicinska kunskapsprovet måste göra AT.

En mindre grupp, 5 procent, får göra så kallad väl vitsordad tjänstgöring. Det kan beskrivas som en "mini-AT" för de sökande som initialt fick beslut om provtjänstgöring, men där kliniken i sitt provtjänstgöringsutlåtande anser att ytterligare tjänstgöring behövs inom andra områden innan legitimationskraven kan anses uppfyllda.

Utfall för sjuksköterskor utbildade i tredjeland

Till de 34 sjuksköterskor som fått svensk sjuksköterskelegitimation mellan den 1 januari 2008 och den 4 juli 2010 ska det läggas 146 sökande med utbildning från tredjeland, som fått avslag på sin prövning.²⁵⁷ Enligt handläggare på Socialstyrelsen beror avslag på att prövningen visat att den sökande inte har en sjuksköterskeutbildning som till nivå, längd och innehåll överensstämmer med den svenska utbildningen, alternativt att den sökande har en direktutbildning till barnmorska eller ett sjuksköterskeyrke som i Sverige kräver specialistutbildning²⁵⁸.

Kompletteringsprogram för sjuksköterskor

Kompletteringsprogrammet för sjuksköterskor består av svenska, medicinskt kunskapsprov, kurs i samhälls- och författningskunskap, minst tre månaders praktik och minst två veckors så kallad hospitering²⁵⁹ på vårdcentral. Det medicinska kunskapsprovet ges vid fyra tillfällen per år (februari, maj, september och december). En sökande kan bli godkänd på delar av provet, och får då göra om enbart de delar han eller hon blivit underkänd på.

²⁵⁶ Till denna grupp ska också läggas två sökande vars villkor för legitimation består av krav på språkkunskaper och författningskursen. Dessa sökande har troligen verkat i svensk sjukvård inom ramen för ett eller flera förordnanden, något som Socialstyrelsen kan räkna som motsvarande provtjänstgöring.

²⁵⁷ Riksrevisionens registerbeställning från Socialstyrelsen.

²⁵⁸ Sådana yrken får i Sverige endast utövas av personer som efter sjuksköterskeutbildning vidareutbildat sig till barnmorska eller t.ex. narkossjuksköterska.

²⁵⁹ Hospiteringen sker i primärvården och syftar till att den sökande ska få insyn i verksamheten. Genomförd hospitering intygas av den sökandes handledare.

De allra flesta (26 av 28 sökande som gör praktik, 93 procent) får göra tre månaders praktik. Praktiken fördelas på två månaders medicinsk eller kirurgisk avdelning, samt en månad på geriatrisk avdelning. I två fall har Socialstyrelsen beslutat om fem månaders praktik. I dessa fall har de sökande gjort två månader vardera på medicinsk och kirurgisk avdelning, samt en månad på geriatrisk avdelning. I den mån praktiken visar på att ytterligare praktik behövs, kan Socialstyrelsen fatta beslut om sådan. Det har bara skett i två fall.²⁶⁰

Socialstyrelsens legitimationsfas

Tid för legitimationsfasen för läkare med utländsk utbildning

Legitimationsfasen är densamma oavsett om den sökande är utbildad i tredjeland eller inom EU/EES/Schweiz. Legitimationsfasen går snabbare för sökande med utbildning från tredjeland (se tabell V). Skillnaden i tidsutfall har förklarats av vakanser under en tidsperiod bland de handläggare som arbetar med ansökningar från sökande utbildade i EU/EES/Schweiz²⁶¹.

Tabell V. Tid för legitimationsfasen för läkare med utländsk utbildning (antal kalenderdagar)

		Min	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Max	Medelvärde	Antal ärenden
Tredjeland	Hela legitimationsfasen	0	3	8	24	374	27	457
	Första delen	0	0	2	17	365	22	457
	Andra delen	0	1	3	6	74	5	457
EU/EES	Hela legitimationsfasen	0	9	32	60	1163	41	2269
	Första delen	0	0	0	0	1096	9	2269
	Andra delen	0	3	22	51	560	32	2269

Källa: Riksrevisionens registerbeställning av 457 akter för läkare utbildade i tredjeland och 2 269 akter för läkare utbildade i EU/EES/Schweiz. Den första delen av legitimationsfasen räknas från att ansökan om legitimation inkommer till att Socialstyrelsen har fattat beslut om legitimation. Den andra delen räknas från beslut om legitimation till att beslutet har expedierats. Uppgift "0" ska utläsas som att ärendet hanteras samma dag som det inkommer, alternativt hanteras inom ett delmoment inom en och samma dag.

²⁶⁰ Riksrevisionens granskning av 34 akter för sjuksköterskor utbildade i tredjeland.

²⁶¹ Intervju med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10. Enligt uppgift har bemanningen ändrats fr.o.m. den 1 juli 2010, varför tiderna för legitimationsfasen för sökande från EU/EES/Schweiz numera är kortare.

Tid för legitimationsfasen för sjuksköterskor med utländsk utbildning

Legitimationsfasen är densamma oavsett om den sökande har en sjuksköterskeutbildning från tredjeland eller från EU/EES/Schweiz. Av tabell VI framgår att den totala legitimationsfasen går något snabbare för sökande med en utbildning från tredjeland än för sökande från EU/EES/Schweiz. Att sökande från EU/EES/Schweiz får vänta något längre på beslut beror på antal ärenden i förhållande till tillgängliga handläggare.²⁶²

Tabell VI. Tid för legitimationsfasen för sjuksköterskor med utländsk utbildning (antal kalenderdagar)

		Min	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Max	Medelvärde	Antal ärenden
Tredjeland	Hela legitimationsfasen	0	2	4	11	186	12	34
	Första delen	0	0	0	1	15	2	34
	Andra delen	0	1	2	6	186	10	34
EU/EES	Hela legitimationsfasen	0	3	13	34	1843	33	554
	Första delen	0	0	10	32	1843	30	554
	Andra delen	0	0	1	4	67	3	554

Källa: Riksrevisionens registerbeställning av 34 akter för sjuksköterskor utbildade i tredjeland och 554 akter för sjuksköterskor utbildade i EU/EES/Schweiz. Den första delen av legitimationsfasen räknas från att ansökan om legitimation inkommer till att Socialstyrelsen har fattat beslut om legitimation. Den andra delen räknas från beslut om legitimation till att beslutet har expedierats. Uppgift "0" ska utläsas som att ärendet hanteras samma dag som det inkommer, alternativt hanteras inom ett delmoment inom en och samma dag.

²⁶² Intervjuer med företrädare för Socialstyrelsens ledning 2010-12-10.

Bilaga 5 Kompletterande högskoleutbildningar

Utöver vad som framgår av uppdrag i regleringsbrev (se avsnitt 4.1) anordnar de nio lärosäten som ingår i Riksrevisionens enkätundersökning även följande kompletterande utbildningar för vilka finansiering via anslag i regleringsbrev *inte* ges:

- *Göteborgs universitet*: Kompletterande utbildning för utländska psykologer, Kompletterande utbildning för arbetslösa utländska ekonomer (25 veckor).
- *Högskolan i Borås*: Svenska som andraspråk för utländska akademiker med inriktning mot samhälle och arbetsliv (60 högskolepoäng), Svenska för utländska akademiker samt Projekt Utländska Akademiker (26 veckor).²⁶³
- *Linköpings universitet*: Aspirantutbildning med allmän inriktning (60 högskolepoäng).
- *Malmö högskola*: Aspirantutbildning – allmän inriktning och förvaltningsinriktning (30-120 högskolepoäng beroende på studentens behov).
- *Stockholms universitet*: Högre praktisk förvaltningskunskap för invandrade akademiker (60 högskolepoäng).

²⁶³ Uppdragsutbildning som även anordnas på vissa andra lärosäten.

Vissa utbildningar anordnas enligt särskilda regeringsuppdrag

Under åren 1995 - 1997 bedrevs vid 13 lärosäten en så kallad *aspirantutbildning* för arbetslösa akademiker med utländsk bakgrund med finansiering för cirka 1 250 utbildningsplatser per år.²⁶⁴ I april 2002 fattade regeringen

återigen ett beslut om att genomföra aspirantutbildningar. Denna gång fick Malmö högskola och Linköpings universitet uppdraget, och efter en särskild ansökan även Högskolan i Borås.²⁶⁵ Dessa lärosäten bedriver fortfarande aspirantutbildningar men numera utan särskilt regeringsuppdrag och särskilda medel. I stället bedrivs dessa utbildningar med den ersättning som lärosätena får enligt det ordinarie resurstilldelningssystemet.²⁶⁶

Högskoleverket konstaterar i en utvärdering av aspirantutbildningarna, även den från 2006, att ”det är ställt utom tvivel att det är inom den högre utbildningen och högskolan som invandrade akademiker bäst finner vägarna till den svenska arbetsmarknaden”. Till Högskoleverkets rekommendationer hör bland annat att göra de kompletterande utbildningarna till en reguljär verksamhet inom högskolan, samt att ändra reglerna för studiefinansiering så att invandrade akademiker får realistiska förutsättningar för att bedriva kompletterande utbildning.²⁶⁷

Kompletterande högskoleutbildningar kan finansieras på olika sätt

Det förekommer att kompletterande högskoleutbildningar finansieras på andra sätt än genom uppdrag i regleringsbrev. Ett exempel är *Högre kurs i praktisk förvaltningskunskap* (60 högskolepoäng) för utländska akademiker, som anordnas på eget initiativ och med egen finansiering av Stockholms universitet. Utbildningen, som startades 2005 tillfördes dock, efter särskilt yrkande, 4,2 miljoner kronor årligen i regleringsbrev för 2006 och 2007. Syftet med utbildningen är att öka möjligheterna för akademiker med utländsk bakgrund

²⁶⁴ Med stöd av förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor. Av platserna förfogade Göteborgs universitet över 600 och Stockholms universitet över 200 medan övriga lärosäten, däribland Lunds universitet, förfogade över 100 platser vardera.

²⁶⁵ Högskoleverket 2006. *Invandrarakademi och aspirantutbildning – erfarenheter av kompletterande utbildning för invandrade akademiker* (Rapport 2006:35 R), s. 9.

²⁶⁶ Malmö högskola har tre olika inriktningar (allmän inriktning, förvaltningsinriktning och lärarinriktning, 60 högskolepoäng). I Linköping finns en allmän inriktning (60 högskolepoäng) och i Borås en inriktning mot svenska som andraspråk för akademiker med inriktning mot samhälle och arbetsliv (60 högskolepoäng).

²⁶⁷ Högskoleverket 2006. *Invandrarakademi och aspirantutbildning – erfarenheter av kompletterande utbildning för invandrade akademiker* (Rapport 2006:35 R), s. 6.

att arbeta som kvalificerade handläggare inom statlig förvaltning.²⁶⁸ Malmö högskola och Göteborgs universitet har tidigare haft en liknande utbildning som avslutades när regeringens särskilda finansiering 2006 - 2007 upphörde. Ett annat exempel är *Tilläggsutbildningen för utländska veterinärer från länder utanför EES-området (TUVE)*. TUVE anordnas sedan 1999 av SLU i Skara på uppdrag av Jordbruksverket, som är behörig myndighet för utfärdande av svensk veterinärlegitimation.²⁶⁹

Enskilda utbildningsanordnare och andra aktörer

Även vissa enskilda utbildningsanordnare och andra aktörer anordnar kompletterande utbildningar eller motsvarande för utländska akademiker. Dessa är ofta en kombination av högskole- och arbetsmarknadsutbildningar (uppdragsutbildningar) som upphandlas av Arbetsförmedlingen, och de omfattas vanligtvis inte av förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning. Ett exempel är *Projekt Utländska Akademiker*, som drivs av Länsstyrelsen i Västra Götalands län med finansiering från Arbetsförmedlingen och Svenska ESF-rådet.²⁷⁰

²⁶⁸ För att kunna söka till utbildningen, som berättigar till studiemedel, krävs det att man har en avslutad utländsk högskoleutbildning, har läst kurs/kurser motsvarande minst 30 högskolepoäng på svenska på ett svenskt lärosäte och har invandrat och är folkbokförd i Sverige. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, http://www.statsvet.su.se/Student/hogre_praktisk_forvaltn_kunskap.htm.

²⁶⁹ SLU, Institutionen för husdjurens miljö och hälsa (HMH), <http://www.hmh.slu.se/ShowPage.cfm?OrgenhetsID=4817>. Regeringen beslutade 1999 att anvisa 3,125 miljoner kronor till Jordbruksverket för vidare fördelning till SLU. Nuvarande Landsbygdsdepartementet är ansvarigt departement för denna utbildning.

²⁷⁰ I projektet ingår bl.a. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, lärosäten, kommuner, landsting och regioner i Västsverige. Den sammanlagda projektbudgeten uppgår till drygt 27 miljoner kronor varav Svenska ESF-rådet (Europeiska Socialfonden) bidrar med drygt 10,5 miljoner kronor under perioden 2009 - 2012.

Bilaga 6 Kalkylresultat för fem yrkeskategorier

I denna bilaga presenteras kalkylresultat för de fem yrkeskategorier som ingår i den redovisning av skattade samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter av en snabbare etablering på arbetsmarknaden för akademiker med utländsk utbildning som presenteras i kapitel 7. Bilagan inleds med en kortfattad redogörelse för effektivitetsbegreppets innebörd.

Analysen, som har genomförts av Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Linnéuniversitetet i Växjö på uppdrag av Riksrevisionen, utgår ifrån bearbetningar av registerdata från Högskoleverket och Socialstyrelsen. Se kapitel 7 för en beskrivning av metod och resultat.

Effektivitetsbegreppet

Med begreppet effektivitet avses här att på bästa sätt utnyttja de möjligheter som finns – att på bästa sätt utnyttja de resurser som en verksamhet har tillgång till för att nå sina mål. En effektivitetsanalys av statliga insatser inom utbildningsområdet för att tillvarata kompetensen hos akademiker med utländsk utbildning innebär alltså ett studium av *alternativa sätt* att genomföra dessa insatser i förhållande till målen för insatserna.

Om en *åtgärd* som innebär en övergång från ett handlingsalternativ till ett annat ger större fördelar än nackdelar, det vill säga om åtgärden är förknippad med större positiva än negativa *effekter* för direkt och indirekt berörda, så innebär åtgärden att verksamhetens resurser utnyttjas på ett bättre sätt – den ger ökad effektivitet.

De tidsförkortningar som de genomförda kalkylerna bygger på antas kunna uppnås genom förändrade arbetssätt inom ramen för redan tillgängliga resurser. Kalkylerna belyser därmed ekonomiska konsekvenser av att till givna kostnader uppnå bättre resultat – av att genom ändrade arbetsmetoder nå en högre kostnadseffektivitet.

Räkneexempel för fem yrkeskategorier

Nedan redovisas resultaten av räkneexempel när det gäller ekonomiska effekter av förkortade arbetslöshetstider fram till anställningar inom kvalificerade yrken för akademiker med utländsk utbildning som lärare, läkare, sjuksköterska, företagsekonom respektive civilingenjör. Exempelen avser effekter av att individernas arbetslöshetstider förkortas med 1 dag, 1 vecka (5 arbetsdagar) respektive 1 månad (21,5 arbetsdagar)²⁷¹. I exemplen antas genomsnittslönen för berörda individer motsvara genomsnittslöner enligt SCB för lärare, läkare, sjuksköterskor samt för personer med utbildning som företagsekonom respektive civilingenjör.

Lärare

Tabell VII. Ekonomisk vinst vid förkortning av arbetslöshetstiden för lärare 2009 (kronor)

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Därav: Vinst för direkt berörda	Därav: Offentligfinansiell vinst
1 dag	302 000	49 000	253 000
1 vecka	1 507 000	242 000	1 265 000
1 månad	6 181 000	887 000	5 294 000

Källa: Delander & Ekberg (2010). Konsultrapport till Riksrevisionen. Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter. Räkneexemplet är baserat på 215 ärenden med positivt avslut, dvs. som har resulterat i ett lärarbehörighetsbevis från Högskoleverket, under 2009 för akademiker med utländsk lärarutbildning. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas och 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 procent av berörda individer.

Läkare

Tabell VIII. Ekonomisk vinst vid förkortning av arbetslöshetstiden för läkare 2009 (kronor)

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Därav: Vinst för direkt berörda	Därav: Offentligfinansiell vinst
1 dag	548 000	149 000	399 000
1 vecka	2 740 000	743 000	1 997 000
1 månad	11 234 000	2 949 000	8 285 000

Källa: Delander & Ekberg (2010). Konsultrapport till Riksrevisionen. Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter. Räkneexemplet är baserat på 198 ärenden med positiva avslut, dvs. som har resulterat i en läkarlegitimation utfärdad av Socialstyrelsen, under 2009 för akademiker med utländsk läkarutbildning från tredjeland. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas och 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 procent av berörda individer.

²⁷¹ I exemplen har räknats med 1 dags sjukfrånvaro vid 1 månads arbetslöshetstidsförkortning.

Sjuksköterskor

Tabell IX. Ekonomisk vinst vid förkortning av arbetslöshetstiden för sjuksköterskor 2009 (kronor)

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Därav: Vinst för direkt berörda	Därav: Offentligfinansiell vinst
1 dag	17 000	3 000	14 000
1 vecka	83 000	16 000	67 000
1 månad	340 000	58 000	282 000

Källa: Delander & Ekberg (2010). Konsultrapport till Riksrevisionen. Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter. Räkneexemplet är baserat på 11 ärenden med positiva avslut, dvs. som har resulterat i en sjuksköterskelegitimation utfärdad av Socialstyrelsen, under 2009 för akademiker med utländsk sjuksköterskeutbildning från tredjeländ. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas och 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 procent av berörda individer.

Företagsekonomer

Tabell X. Ekonomisk vinst vid förkortning av arbetslöshetstiden för företagsekonomer 2009 (kronor)

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Därav: Vinst för direkt berörda	Därav: Offentligfinansiell vinst
1 dag	817 000	216 000	601 000
1 vecka	4 086 000	1 080 000	3 006 000
1 månad	16 751 000	4 233 000	12 518 000

Källa: Delander & Ekberg (2010). Konsultrapport till Riksrevisionen. Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter. Räkneexemplet är baserat på 391 ärenden med positiva avslut, dvs. som har resulterat i ett utlåtande från Högskoleverket, under 2009 för akademiker med utländsk företagsekonombildning. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas och 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 procent av berörda individer.

Civilingenjörer

Tabell XI. Ekonomisk vinst vid förkortning av arbetslöshetstiden för civilingenjörer 2009 (kronor)

Arbetslöshets- tidsförkortning	Samhälls- ekonomisk vinst	Därav: Vinst för direkt berörda	Därav: Offentligfinansiell vinst
1 dag	376 000	99 000	277 000
1 vecka	1 882 000	495 000	1 387 000
1 månad	7 715 000	1 940 000	5 775 000

Källa: Delander & Ekberg (2010). Konsultrapport till Riksrevisionen. Snabbare etablering på arbetsmarknaden för invandrade akademiker – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter. Räkneexemplet är baserat på 180 ärenden med positiva avslut, dvs. som har resulterat i ett utlåtande från Högskoleverket, under 2009 för akademiker med utländsk utbildning motsvarande civilingenjör. Tre alternativ redovisas: 1 dags, 1 veckas och 1 månads reduktion av etableringstiden för 71 procent av berörda individer.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- | | | |
|------|---------|--|
| 2010 | 2010:1 | Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning |
| | 2010:2 | Regeringens försäljning av Vasakronan |
| | 2010:3 | Från många till en – sammanslagningar av myndigheter |
| | 2010:4 | Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning |
| | 2010:5 | Arbetspraktik |
| | 2010:6 | Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter |
| | 2010:7 | Inställda huvudförhandlingar i brottmål |
| | 2010:8 | Sveaskog AB och dess uppdrag |
| | 2010:9 | En förändrad sjukskrivningsprocess |
| | 2010:10 | Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare |
| | 2010:11 | Enhetlig beskattning? |
| | 2010:12 | Riksrevisorernas årliga rapport 2010 |
| | 2010:13 | Säkerheten i statens betalningar |
| | 2010:14 | Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition |
| | 2010:15 | AB Svensk Exportkredit |
| | 2010:16 | Underhåll av järnväg |
| | 2010:17 | Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.
En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare |
| | 2010:18 | Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats? |
| | 2010:19 | Förberedelsearbetet i apoteksreformen |
| | 2010:20 | Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga |
| | 2010:21 | Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion? |
| | 2010:22 | Underhållsstödet – för barnens bästa? |
| | 2010:23 | Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? |
| | 2010:24 | Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete |

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturuområdet
- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –
Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden
- 2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella
materiellsamarbeten
- 2011:14 Svenska bidrag till internationella insatser
- 2011:15 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se