

Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige

*Slutbetänkande av Utredningen om ökad
internationalisering av universitet och högskolor*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:78

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Bakgrundsbilden på omslaget illustrerar studentmobilitet till och från Sverige enligt
Unescos "Global Flow of Tertiary-Level Students".

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24870-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet med ansvar för högre utbildning och forskning

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor. Utredaren fick också i uppgift att föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning och att föreslå åtgärder för att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation (dir. 2017:19).

I utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor (U 2017:02) förordnades som särskild utredare Agneta Bladh fr.o.m. den 6 mars 2017. Som huvudsekreterare i utredningen anställdes Maria Wilenius fr.o.m. samma dag. Albin Gaunt var anställd som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 23 mars 2017 t.o.m. den 30 september 2018. Helena Mähler Lejon anställdes som sekreterare fr.o.m. den 1 september 2018. I utredningen har även följande personer varit anställda under kortare perioder: Agnes Ers, Cilla Häggkvist och Rebecka Stenkvist. Även Hans Lundin och Kjell Gunnarsson har bistått utredningen. Utredningen har tagit namnet Internationaliseringsutredningen.

Som experter förordnades Rolf Höijer, Utbildningsdepartementet, Kamilla Lindström, Utrikesdepartementet, Helena Mähler Lejon, Utbildningsdepartementet och Anita Stawarz, Utbildningsdepartementet. Erik Jönsson, Justitiedepartementet, förordnades fr.o.m. den 1 september 2017. Rolf Höijer entledigades fr.o.m. den 10 april 2018. I hans ställe förordnades David Edvardsson, Utbildningsdepartementet, fr.o.m. samma dag. Helena Mähler Lejon entledigades fr.o.m. den 1 september 2018. I hennes ställe förordnades Sara Bringle, Utbildningsdepartementet, fr.o.m. samma dag.

Den 31 januari 2018 överlämnades Internationaliseringsutredningens delbetänkande En strategisk agenda för internationalisering

(SOU 2018:3). Härmed överlämnas Internationaliseringsutredningens slutbetänkande Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige (SOU 2018:78).

Stockholm den 31 oktober 2018

Agneta Bladh

/Maria Wilenius
Helena Mähler Lejon

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	33
1 Författningsförslag.....	49
1.1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	49
1.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	51
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.....	55
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.....	58
1.5 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	60
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.....	61
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem	62
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.....	64

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:718) om stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter.....	68
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:975) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.....	69
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.....	70
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet	71
2	Inledning och återblick.....	73
2.1	Återblick	74
2.2	Hur utredningen har arbetat	79
2.2.1	Inhämtande av synpunkter	79
2.2.2	Något om begreppen som används.....	82
3	Kännedomen om Sverige som kunskapsnation och kunskap om omvärlden	85
3.1	Varför behöver kännedomen om Sverige som kunskapsnation främjas?	85
3.2	Utgångspunkter och inriktning.....	87
3.3	Nuvarande system för att främja kännedomen om Sverige som kunskapsnation	89
3.4	Andra länders relationsfrämjande insatser	97
3.5	Olika aspekter av kunskapsnationen Sverige	100
3.5.1	Diplomatiskt perspektiv	100
3.5.2	Kompetensförsörjningsperspektiv.....	102
3.5.3	Samverkans- och innovationsperspektiv	103

3.6	Utredningens förslag	104
3.6.1	Samverkande myndigheter får ett uttalat uppdrag att bedriva internationell omvärldsanalys.....	106
3.6.2	En ökad närvaro i utlandet för svensk högre utbildning och forskning.....	109
3.6.3	Svenska institutet informerar om Sverige som kunskapsnation	129
3.6.4	Svenska institutets uppdrag att öka kännedomen om Sverige som studiedestination utökas	133
3.6.5	Kvalitetsförstärkning för svensklektorer i utlandet	136
3.6.6	Medel för koordinerad kraftsamling riktad till specifika länder.....	139
3.6.7	Vidareutveckling av Team Sweden för behov inom utbildning och forskning.....	141
3.6.8	Stärkt samordning inom Regeringskansliet	145
4	Samordning mellan myndigheter	147
4.1	Utredningens delbetänkande	147
4.1.1	Målsättning i strategin för universitetens och högskolornas internationalisering	147
4.1.2	Utredningens förslag om samordning i delbetänkandet.....	148
4.2	Myndigheter med relevans för lärosätenas internationalisering	149
4.2.1	Existerande samordningsorgan.....	150
4.3	Områden för samordning.....	151
4.3.1	Samverkan för strategisk internationalisering	152
4.3.2	Samverkan för att informera om Sverige som kunskapsnation och främja relationsbyggande....	153
4.3.3	Samverkan om internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys	154
4.3.4	Samverkan om att förbättra förutsättningarna för mobilitet	155

4.4	En struktur för samordning etableras	156
4.4.1	En plattform för internationalisering	156
4.4.2	En styrgrupp för plattformen för internationalisering	161
4.5	Lärosätenas samordning och samverkan	166
5	Att komma som avgiftsskyldig student till svenska universitet och högskolor	167
5.1	Tredjelandsstudenter i Sverige	168
5.1.1	Lärosätet avgör vilken nivå som är lämplig	169
5.1.2	Processen att söka och komma till Sverige behöver vara smidig	170
5.1.3	Många sökande – få börjar	170
5.2	Antagningsprocessen i dag	173
5.3	Processens svaga punkter	176
5.3.1	Anmälan och antagning	177
5.3.2	Handläggning av ansökan	179
5.3.3	Stipendier	181
5.3.4	Betalning av studieavgift	182
5.3.5	Uppehållstillstånd	183
5.3.6	Bostäder	183
5.3.7	Personnummer	184
5.3.8	Möjlighet att öppna bankkonto	185
5.4	Förändringar av processen	188
5.4.1	Utvecklad statistik och uppföljning	189
5.4.2	Effektivare process	190
5.4.3	Översyn av handläggnings- och ansökningstider	192
5.4.4	Användning av separat antagning	193
5.5	Ett närmare partnerskap mellan lärosäten och arbetslivsföreträdare	195

6	Migrationsrättsliga aspekter	203
6.1	Politiska utgångspunkter	203
6.2	Processen att ansöka om uppehållstillstånd och arbetstillstånd	204
6.2.1	Ansökan om uppehållstillstånd för studier	204
6.2.2	Ansökan om arbetstillstånd	207
6.2.3	Gästforskare	208
6.2.4	Permanent uppehållstillstånd	208
6.2.5	Visering och uppehållstillståndskort	209
6.2.6	Förlängningsansökan	210
6.3	Migrationsverkets arbete för förkortade handläggningstider	211
6.3.1	Effekter av Migrationsverkets handlingsplan	211
6.3.2	Utredningens slutsats	216
6.4	EU:s student- och forskardirektiv	217
6.4.1	Förslag till genomförande i Sverige	218
6.4.2	Utredningens erfarenheter	220
6.5	Internationella jämförelser	221
6.5.1	Nederländerna	222
6.5.2	Australien	224
6.5.3	Danmark	225
6.5.4	Finland	225
6.5.5	Kanada	226
6.5.6	Storbritannien	226
6.5.7	Utredningens slutsatser	227
6.6	Utredningens bedömningar och förslag	227
6.6.1	Snabbare handläggning och tidigare besked	228
6.6.2	Underlättad informationsöverföring	242
6.6.3	Förbättrade villkor för doktorander	246
7	Avgifter för studier	251
7.1	Bakgrund till avgifterna och den fortsatta utvecklingen	251
7.1.1	Antalet studenter från tredjeland minskade kraftigt inledningsvis	252
7.1.2	Den ekonomiska utvecklingen	253

7.2	Gällande regelverk	254
7.3	Anmälningssavgift.....	255
7.3.1	Hanteringen av anmälningssavgifter	255
7.3.2	Det ursprungliga syftet med anmälningssavgiften är fortfarande relevant	256
7.3.3	Internationell jämförelse av anmälningssavgifter	257
7.3.4	Anmälningssavgiften bör ligga kvar på 900 kronor	260
7.4	Studieavgiftens beräkning och möjlighet till flexibilitet	264
7.4.1	Nuvarande regelverk och tillämpning.....	264
7.4.2	Internationell jämförelse av studieavgiftsnivån...	269
7.4.3	Full kostnadstäckning bör fortsätta att gälla som princip för prissättningen	271
7.5	Studieavgiftsförordningen bör revideras.....	275
7.5.1	Tidpunkten för avgiftsskyldighet bör förtydligas.....	276
7.5.2	Kravet om samma avgift inom samma utbildning bör utgå	278
7.5.3	Villkor för återbetalning av studieavgifter bör förtydligas	280
7.5.4	Bestämmelser om avstängning bör upphävas	286
7.5.5	Ikraftträdande.....	291
7.5.6	Frågor som bör hanteras lokalt	291
8	Stipendier och annan finansiering av tredjelandsstudenter	293
8.1	Stipendiars betydelse.....	293
8.1.1	Att attrahera kvalificerade studenter gynnar kvaliteten.....	295
8.1.2	Att attrahera kvalificerade studenter bidrar till kompetensförsörjning och långsiktiga relationer.....	296
8.1.3	Att attrahera kvalificerade studenter gynnar även utvecklingen i låginkomstländer	296
8.1.4	Stipendier attraherar fler avgiftsbetalande studenter	298

8.1.5	Många skäl för stipendier	299
8.2	Beskrivning av nuvarande system	300
8.3	Internationell utblick	303
8.4	Det behövs ett mer heltäckande system för att stödja avgiftsskyldiga studenter	304
8.4.1	Lärosätena ska förfoga över 120 miljoner kronor av stipendiemedlen och avgöra hur de ska användas	306
8.4.2	Ett nytt program för flaggskeppsstipendier till högt kvalificerade studenter	311
8.4.3	Ett nytt stipendieprogram för nationella bilaterala samarbeten	314
8.4.4	Lärosätena ska kunna använda högst 0,3 procent av takbeloppet för nedsättning av studieavgiften inom strategiska samarbeten....	316
8.4.5	Översikt över finansiering riktad mot avgiftsskyldiga studenter	327
8.4.6	Privat finansiering av stipendier	327
8.4.7	Stipendier för studenter från biståndsländer	330
9	Internationella studenter rättsliga ställning och möjlighet till inflytande	337
9.1	Betydelsen av studentinflytande för internationella studenter	337
9.1.1	Rätten att utöva inflytande	337
9.1.2	Starkt signum för svensk högskola	338
9.2	Undersökning av förutsättningar att delta i studentinflytandet	338
9.2.1	Lärosätenas och studentkårernas verksamhet	339
9.2.2	Utmaningar och hinder för inkludering	341
9.3	En internationell utblick	345
9.3.1	Danmark	345
9.3.2	Finland	346
9.3.3	Nederländerna	347
9.3.4	Norge	347
9.3.5	Storbritannien	349

9.4	Förutsättningarna för studentinflytande behöver stärkas	349
9.4.1	Studentinflytandets former	349
9.4.2	Språk	351
9.4.3	Goda exempel och inspiration till studentkårerna	352
9.4.4	Utredningens rekommendationer till lärosätena	353
9.4.5	Utredningens rekommendationer till myndigheter	355
9.5	Status som student	356
9.5.1	Studenters rättigheter och skyldigheter beror på legal status.....	356
9.5.2	Studentbegreppet bör utvidgas	359
10	Beställd utbildning och uppdragsutbildning	371
10.1	Begreppet beställd utbildning	371
10.1.1	Hur begreppet används.....	372
10.1.2	Försäljning till utländska lärosäten ökar.....	372
10.1.3	Otydliga villkor	373
10.1.4	Otydlig status för deltagare.....	374
10.1.5	Otydlig ekonomisk redovisning	374
10.1.6	Otydlig hantering av prestation	375
10.2	Utredningens förslag om beställd utbildning.....	375
10.2.1	Reglering bör ske i högskoleförordningen.....	377
10.2.2	Förslag till reglering.....	379
10.3	Utbildningsformen uppdragsutbildning	386
10.4	Förslag till förändring av förordningen om uppdragsutbildning	387
10.4.1	Behov av utökat mandat	388

11	Konsekvensbeskrivning	391
11.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	391
11.1.1	Effektivare migrationsprocesser	391
11.1.2	Ökat antal inresande studenter och forskare	392
11.1.3	Effekter på sysselsättning och kompetensförsörjning	393
11.2	Konsekvenser för staten	394
11.2.1	Beredning av ärenden om uppehållstillstånd	394
11.2.2	Stipendier och annan finansiering av tredjelandsstudenter	396
11.2.3	Konsekvenser för universitet och högskolor	396
11.2.4	Konsekvenser för övriga statliga myndigheter	403
11.2.5	Sammanfattning ekonomiska konsekvenser	409
11.3	Konsekvenserna för studenter och anställda vid universitet och högskolor	410
11.4	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	411
11.4.1	Konsekvenser för jämställdheten	411
11.4.2	Integrationspolitiska konsekvenser	412
11.4.3	Förslagens konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och för behandling av personuppgifter	412
11.4.4	Övriga konsekvenser	413
12	Författningskommentar	415
12.1	Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)	415
	Referenser	417
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:19	427
Bilaga 2	Enkät om studentinflytande för inresande studenter	445
Bilaga 3	Anslagsfinansiering och beräkningar	459

Sammanfattning

Länder, regioner, kommuner och lärosäten konkurrerar om att dra till sig kunskap, kompetens, investeringar och andra resurser för att därigenom kunna förbättra sin position och stimulera sin ekonomi. Högre utbildning, forskning och innovation är i detta nyckelfaktorer. Konkurrenten om forskare, studenter, experter och ekonomiska resurser är hård, och lärosäten och länder är både konkurrenter och samarbetspartners. Flera andra länder gör betydande ansträngningar för att attrahera kompetens och investeringar till sig. Det gör även Sverige, men inte i lika hög utsträckning som många andra jämförbara länder.

Att universitet och högskolor huvudsakligen verkar nationellt är en alltför snäv bild. I stället har många lärosäten sina viktigaste strategiska samarbetspartners i andra länder. För att ha förmåga att etablera strategiska partnerskap och dra till sig nödvändiga resurser är det avgörande att svenska aktörer inom forskning och högre utbildning, liksom Sverige som kunskapsnation, är synliga internationellt och att samarbete mellan svenska och utländska aktörer är juridiskt och administrativt okomplicerat. Många länder har tagit tydliga steg mot en ökad internationell närvaro genom utlandsetableringar eller utbildningsexport. Inför denna utveckling är den svenska positionen återhållsam. Kartan över viktiga forskningsnationer håller på att vidgas, vilket för svenska lärosäten ställer krav på en bredare utblick när akademiska samarbeten utvecklas.

Med den föränderliga omvärlden följer utmaningar men också möjligheter. Om möjligheterna ska infrias för Sveriges del krävs insatser för att utveckla initiativ, utbildningar och samarbeten samt informera och marknadsföra Sverige som kunskapsnation.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande att det regleras i högskolelagen att universitetens och högskolornas internationella verksamhet ska syfta till att stärka kvaliteten i högre utbildning och forskning och bidra till hållbar utveckling nationellt och globalt.

Dessa mål bör även vara vägledande för arbetet med att stärka Sveriges attraktionskraft som kunskapsnation och studiedestination. Genom att attrahera duktiga studenter, doktorander, lärare, forskare och andra anställda till svenska universitet och högskolor kan kvaliteten på utbildningen och forskningen stärkas. Att etablera långsiktiga band med utländska studenter är mycket värdefullt för Sverige. Det gäller oavsett om studenterna ges möjlighet att arbeta i Sverige och därmed bidrar till kompetensförsörjningen här, eller om studenterna återvänder till sitt ursprungsland eller någon annanstans där de senare i livet kan vara goda länkar till Sverige. På motsvarande sätt är Sveriges förmåga att attrahera utländska investeringar i forskning och innovationssamarbeten beroende av att här finns hög kompetens och förmåga att samarbeta internationellt – och att kännedomen om detta i utlandet utvecklas.

Utredningen lämnar ett relativt stort antal förslag för att öka Sveriges attraktionskraft som kunskapsnation. De flesta av förslagen kan hanteras tillsammans som en helhet eller separat. Utredningens förslag om en plattform för internationalisering måste dock ses som en nyckel för att många av de övriga förslagen ska kunna genomföras framgångsrikt. Vissa av förslagen kan dessutom ha mer långtgående effekter. Utredningen bedömer att förslagen om utvecklad utlandsnärvaro och ökad marknadsföring tillsammans med mer heltäckande stipendier hör till dessa.

Uppdraget

Utredningen har uppdraget att föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor, som omfattar både utbildnings- och forskningsverksamheten. Utredningen ska vidare föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning bland annat genom att fler studenter, lärare och forskare studerar eller verkar utomlands och en bättre interna-

tionalisering på hemmaplan. Slutligen ska utredningen föreslå åtgärder för att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation.

Utredningen redovisade den 31 januari 2018 uppdragen om mål, strategi och internationellt perspektiv i utbildningen i sitt delbetänkande En strategisk agenda för internationalisering (SOU 2018:3). Uppdraget om Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation redovisas i detta betänkande, som också avslutar utredningens arbete.

Kännedomen om Sverige som kunskapsnation

Utbildnings-, forsknings- och innovationspolitikens förutsättningar varken börjar eller stannar vid nationsgränsen. På ett övergripande plan gör det komplexa världsläget att det blir allt viktigare att stärka Sverige-bilden och Sveriges relationer utomlands. Det är också angeläget att stärka bilden av Sverige som kunskapsnation, inte minst när allt fler länder aspirerar på att vara just kunskapsnationer. Forskning och högre utbildning är självklart centrala för Sverige som kunskapsnation, och att Sverige är framstående inom dessa områden är en viktig del av den bredare Sverige-bilden. Långsiktiga ömsesidiga samarbeten inom dessa områden skapar starka band mellan länder och kan därför även ha viktiga och positiva diplomatiska effekter. För att upprätthålla kvalitet och relevans är dessutom svenska lärosäten beroende av de kontakter och de nätverk som byggs upp internationellt.

Även om svensk forskning och högre utbildning håller hög kvalitet är kännedomen om detta låg i många andra länder. Det gör att kvaliteten inte kan bidra fullt ut till internationaliseringen genom att dra till sig studenter och forskare. Mycket internationaliserade forsknings- och utbildningsmiljöer tenderar att ha hög kvalitet, vilket också gör dem internationellt synliga. I motsatt riktning riskerar bristande internationalisering att leda till lägre kvalitet och därmed minskad synlighet. Bristande kännedom om Sverige är således ett betydande problem om svenska lärosäten ska kunna fortsätta vara attraktiva och Sverige fortsätta vara en betydande kunskapsnation. För att förbättra förutsättningarna för Sverige att vara en attraktiv

och relevant samarbetspartner i utlandet krävs också en ambitionshöjning när det gäller den omvärldsanalys som svenska lärosäten och andra myndigheter och organisationer kan dra nytta av.

Utredningen lägger därför ett antal förslag i syfte att öka kännedomen om Sverige som kunskapsnation och studiedestination i omvärlden.

Utökad omvärldsbevakning

- Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Svenska institutet, Vinnova och Vetenskapsrådet får i uppdrag att stödja internationaliseringen av svensk forskning, högre utbildning och forskningsnära innovation genom en kontinuerlig, internationellt orienterad omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Uppdraget förs in i respektive myndighets instruktion. Myndigheterna tillförs sammanlagt 5 miljoner kronor per år för uppdraget.

En utvecklad utlandsorganisation

- Närvaron i utlandet för svensk högre utbildning och forskning föreslås öka genom en utvecklad utlandsorganisation som primärt bygger på nuvarande innovations- och forskningskontor. Innovations- och forskningskontoren organiseras i dag inom Regeringskansliet och finns vid sex svenska ambassader. Innovations- och forskningskontorens uppdrag justeras så att relevansen för svenska universitet och högskolor ökar. Dialogen mellan kontoren och universitet och högskolor stärks och institutionaliseras och sambandet med en Sverigebaserad omvärldsanalys tydliggörs.
- Innovations- och forskningskontorens bemanning utökas så att kontoren kan omfatta två utsända och minst två lokalanställda. Verksamheten tillförs därför 30 miljoner kronor per år.
- Efter en utvärdering övervägs frågan om huvudmannaskapet för innovations- och forskningskontoren i förhållande till behovet av nära samarbete med organisationens avnämare.

- Två utlandskontor skapas inom ramen för ett pilotprojekt. En av myndigheterna inom plattformen för internationalisering utses till huvudman. Pilotkontoren finansieras genom att 10 miljoner kronor per år under fem år tillförs den myndighet som utses till huvudman. Pilotkontoren utvärderas tillsammans med innovations- och forskningskontoren efter fem år.
- Fullt utbyggd omfattar utlandsorganisationen minst tio kontor med en bemanning om minst två utsända och två lokalanställda per kontor samt adekvat Sverigebaserat stöd.
- Plattformen för internationalisering är på sikt det svenska navet för utlandskontoren. Referensgrupper bildas för varje utlandskontor med representanter för de svenska aktörer som visat störst konkret engagemang för samarbete i det aktuella landet. Referensgrupperna utses av styrgruppen för plattformen för internationalisering för att säkra att perspektivet omfattar såväl högre utbildning som forskning och forskningsnära innovation. Utlandskontorens erfarenheter är en del av den internationella omvärldsanalys som föreslås byggas upp i anslutning till plattformen för internationalisering.

Främjande och marknadsföring

- Svenska institutets uppdrag att främja och marknadsföra Sverige som *studiedestination* utökas. Institutet ges även ett nytt uppdrag att informera om Sverige som *kunskapsnation* i utlandet, som innebär att tillhandahålla basinformation samt att stödja utlandsmyndigheter. Uppdraget ska genomföras i dialog med den föreslagna plattformen för internationalisering som utredningen föreslår. Myndigheten tillförs 20 miljoner kronor för uppgifterna.
- Ett program för svenska forsknings- och högre utbildningsambassadörer skapas inom Svenska institutet i samarbete med Sveriges universitets- och högskoleförbund. Svenska disputerade forskare och lärare som verkar vid lärosäten i utlandet bör kunna ansöka om att bli svenska utbildnings- och forskningsambassadörer vid sina respektive lärosäten och bidra till att sprida kännedomen om Sverige som kunskapsnation.

- Vetenskapsrådet i samråd med Svenska institutet får i uppdrag att utforma ett pilotprojekt om 10 miljoner kronor per år under en femårsperiod för postdok-anställningar inom humaniora, där personerna samtidigt tjänstgör som svensklektorer utomlands.
- En rörlig resurs om minst 5 miljoner kronor per år för en femårig satsning på kontakter med ett specifikt land skapas för att möjliggöra en koordinerad kraftsamling.
- Befintliga Team Sweden-grupperingar som arbetar inom ramen för det svenska investeringsfrämjandet utomlands får i uppdrag att inkludera lärosäten och forskningsfinansiärer i sitt arbete. Därtill skapas en särskild Team Sweden Kunskap-gruppering för att främja internationella relationer inom forskning och högre utbildning.
- Regeringskansliets styrgrupp för utlandskontoren får i uppdrag att också samordna Regeringskansliets övriga insatser för främjande av Sverige som kunskapsnation. Utbildningsdepartementet och representanter för universitet och högskolor ingår i Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet.

Samordning av myndigheter

Utredningen anser att internationalisering av universitet och högskolor bör integreras i all relevant politik på nationell nivå. Det innebär att det finns ett stort behov av samverkan mellan politikområden. En ökad samverkan mellan myndigheter kan främja sådan integrerad internationalisering på nationell nivå.

Det krävs myndighetssamordning på flera olika områden för att understödja internationaliseringen av högre utbildning och forskning samt för att dra nytta av den i resten av samhället:

- samverkan för strategisk internationalisering,
- samverkan för att informera om Sverige som kunskapsnation och främja relationsbyggande,
- samverkan om internationell omvärldsbevakning och analys, och
- samverkan om att förbättra förutsättningarna för mobilitet.

Inom alla dessa områden har olika myndigheter specifika roller. Utredningen lämnar därför följande förslag i syfte att myndigheternas olika roller och aktiviteter ska samordnas för en mer effektiv och koordinerad helhet.

- Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova får i uppdrag att inrätta en plattform för internationalisering för samordning av frågor som påverkar internationalisering inom högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation. Plattformen för internationalisering ersätter verksamheten inom det nuvarande Forum för internationalisering.
- Regeringen utser myndighetscheferna för ovan nämnda myndigheter, en representant för övriga forskningsfinansiärer och två representanter för lärosätena att utgöra en styrgrupp för plattformen. Uppdraget för styrgruppen är att gemensamt utforma och leda arbetet i plattformen. Universitets- och högskolerådet får i uppdrag att upprätta en sekretariatsfunktion för styrgruppen med bidrag från övriga myndigheter i styrgruppen. Myndigheterna tillförs 3 miljoner kronor för denna uppgift.
- Arbetet i plattformen för internationalisering kan sedan organiseras i flera olika grupperingar, där myndigheter, organisationer och representanter för studenter kan medverka.

Att komma till Sverige som avgiftsskyldig student

En välfungerande process för att ta sig genom de steg som ansökan och flytt till ett nytt land innebär är en mycket viktig aspekt i konkurrensen om de internationellt mobila studenterna. Att som student komma till Sverige är i dag en i flera delar komplicerad process. Stegen från anmälan som sökande till en studieplats fram till registrering på en utbildning är många, och systemet är delvis fragmentiserat med information som måste hämtas från och lämnas till flera olika myndigheter och organisationer.

Hur en sökande upplever processen att söka sig till Sverige för att studera är betydelsefull för studentens val av studiedestination. Det är därför viktigt att processen i Sverige fungerar väl och uppfattas som enkel, modern och tillmötesgående. En välfungerande process

ger också ett viktigt intryck även till den majoritet av de sökande som i slutändan inte kommer till Sverige för att studera. Vilka möjligheter som finns att etablera sig i arbetslivet är dessutom en viktig faktor när studenter väljer utbildningsdestination.

Utredningen lämnar därför ett antal förslag och rekommendationer:

- Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att utreda hur gruppen studieavgiftsskyldiga kan följas från anmälan till examen via regelbunden statistik eller i särskilda uppföljningar. Det behövs en ökad förståelse för vad som händer under processens olika delar för att effektivisera processen att komma till Sverige som avgiftsskyldig student.
- Den plattform för internationalisering som utredningen föreslår tillser att processen att komma till Sverige som avgiftsskyldig student effektiviseras. En möjlighet som utredningen anser bör analyseras, är att utveckla ett gemensamt webbaserat och myndighetsgemensamt gränssnitt för utländska studenter anmälan till högskolan samt hantering av deras ansökningar om högskolestudier, stipendier och uppehållstillstånd.
- Lärosätena och Universitets- och högskolerådet analyserar orsaken till varför så stor andel av de sökande bedöms vara obehöriga samt vidtar åtgärder för att minska denna andel.
- Lärosätena och Universitets- och högskolerådet ser över möjligheterna att förkorta såväl handläggningstider som ansökningstider.
- Lärosätena undersöker möjligheten att i större utsträckning än nu utnyttja separat antagning av avgiftsskyldiga studenter. Det innebär en ökad flexibilitet i lärosätenas antagning av dessa studenter och kan exempelvis möjliggöra antagningsbesked vid en tidigare tidpunkt än om antagningen sker samtidigt som övriga studenter. Få lärosäten använder denna möjlighet i dag.
- Lärosätena tar ett större ansvar för att öka utländska studenters kontakter med arbetslivet och det omgivande samhället. Lärosäten och arbetslivsföreträdare samarbetar närmare i partnerskap om enskilda utbildningsprogram i syfte att skapa praktikmöjlig-

heter eller mentorskap för utländska studenter. Lärosätena arrangerar sina engelskspråkiga utbildningsprogram så att de innehåller moment av praktik eller annan arbetslivsanknytning.

Migrationsrättsliga aspekter

I den svenska migrationspolitiken betonas den reglerade invandringen medan utbildnings- och forskningspolitiken tar fasta på kvaliteten i verksamheten oavsett ursprung på de personer som är verksamma inom universitet och högskolor. Utredningen har sökt att peka på en utveckling som ger de olika aspekterna plats att mötas. Det är av stor vikt att universitet och högskolor har förståelse för migrationspolitikens funktionssätt, på samma sätt som Migrationsverket och andra myndigheter behöver ha förståelse för lärosätenas målsättningar och verksamhet. Utredningen menar att parterna har ett ansvar att skapa ett konstruktivt samarbete kring gemensamma frågor. Detta arbete har i viss mån redan påbörjats.

Utredningen har i sina förslag inspirerats av den modell för hantering av uppehållstillstånd som tillämpas i Nederländerna. Modellen innebär att nederländska lärosäten med status som erkänd sponsor är berättigat att ansöka om uppehållstillstånd å en sökandes vägnar och att det är lärosätet som är i kontakt med motsvarigheten till Migrationsverket.

Utredningen föreslår att:

- Utlänningsförordningen (2006:97) ändras så att universitet och högskolor kan certifieras för bedömningar av utlänningars avsikt att studera i Sverige inför Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för studier. Migrationsverket bemyndigas att besluta om certifiering av universitet och högskolor för bedömning av studieavsikt. Ett system för certifiering av universitet och högskolor utvecklas vid Migrationsverket.
- Efter utvärdering av de förslagna förordningsändringarna initierar regeringen en utredning om certifiering av universitet och högskolor för mer generell hantering av ansökningar om uppehållstillstånd för studier och forskning samt arbetstillstånd.

- Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ändras så att uppgifter från ett lärosätes studieregister ska få lämnas ut till Migrationsverket på medium för automatiserad behandling om uppgifterna behövs för hantering av uppehållstillstånd för studier.
- Regeringen ser över möjligheten att förbättra villkoren för utländska doktorander som genomför en del av sin forskarutbildning i Sverige (gästdoktorander) att få uppehållstillstånd.

Utredningen rekommenderar också att:

- Universitet och högskolor utvecklar riktlinjer för att säkerställa en antagningsverksamhet i samklang med migrationsprocessen.
- Migrationsverket förstärker och vidareutvecklar arbetet med att förkorta handläggningstiderna för såväl studenter och doktorander som anställda.
- Migrationsverket ser över och ändrar den nuvarande tremånadersgränsen för banktillgodohavanden vid förstagångsansökningar.
- Lärosätena säkerställer rutiner som innebär att Migrationsverket informeras omgående om en student har avbrutit sina studier.
- Migrationsverket och lärosätena fördjupar sin dialog beträffande doktorander från tredjeland för att åstadkomma smidigare processer för uppehållstillstånd.
- Migrationsverket tydliggör sin praxis kring kraven för statusbyte för personer som befinner sig i Sverige med annan grund för uppehållstillstånd och som söker uppehållstillstånd för studier på forskarnivå.

Avgifter för studier

I utredningens uppdrag ingår att se över systemet för anmälnings- och studieavgifter för tredjelandsstudenter bland annat i fråga om behovet av flexibilitet och transparens i avgiftssättningen.

Anmälningssavgiften

Utredningen anser att anmälningssavgiften för tredjelandsstudenter bör ligga kvar på nuvarande nivå, 900 kronor, och fortsatt fastställas av regeringen. Även om den sökande anmäler sig till flera utbildningar är det liksom i dag endast en avgift som ska tas ut. Eventuellt under- eller överskott av anmälningssavgifterna bör förfogas av Universitets- och högskolerådet. Överskott bör främst användas för systemförbättringar riktade till studieavgiftsverksamheten.

Studieavgiften

Full kostnadstäckning och ökad tydlighet

Utredningen konstaterar att full kostnadstäckning, som i dag är den modell som används för att bestämma studieavgifternas storlek, är en väletablerad modell för högskolan. Full kostnadstäckning ska uppnås för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i dess helhet, vilket tillåter viss flexibilitet i prissättningen. Utredningen har övervägt om det finns behov att föreslå en förtydligad reglering av hur studieavgiftens storlek ska bestämmas och vad som får ingå. Slutsatsen är att det inte bör införas nationell reglering inom detta område. Utredningen anser att gränsdragningarna måste göras vid respektive universitet och högskola utifrån lärosätets verksamhet och dess önskade profilering.

Utredningen rekommenderar därför att:

- Universitet och högskolor fastställer principer för full kostnadstäckning av studieavgifter.

Studenter som betalar studieavgift har fullt legitima krav på att få veta vad som ingår i studieavgiften och varför den kan skilja sig från de statliga ersättningsbeloppen. Därför behövs tydlig och målgruppsanpassad information till studenterna såväl om utbildningens uppbygg och innehåll som om stöd eller service som erbjuds.

- Universitet och högskolor bör därför redovisa tydligt för sökande och studenter vad som ingår i studieavgiften.

Ökad flexibilitet i avgiftssättningen och tydligare regler om återbetalning av avgifter när det finns skäl för det

Sedan förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen) trädde i kraft 2010 har den förändrats vid några tillfällen. Någon generell översyn av bestämmelserna har dock inte gjorts. Universitet och högskolor har vid olika tillfällen pekat på behov av förändringar. Internationaliseringsutredningen lämnar därför följande förslag till förändringar av reglerna.

- Tidpunkten för avgiftsskyldighet förtydligas så att det framgår att den avgörande tidpunkten för om en person är studieavgiftsskyldig är vid utbildningens start.
- Kravet att studieavgiften ska vara densamma för alla studieavgiftsskyldiga studenter som går samma utbildning vid samma tillfälle upphävs. Utredningen betonar att den grundläggande principen bör vara att studieavgifterna sätts genom sakliga beslut för respektive utbildning och gäller initialt för samtliga antagna. Det bör dock sedan vara möjligt att på objektiva och transparenta grunder sätta ned studieavgiften eller bevilja stipendium.
- Det blir tvingande för en högskola att betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om studenten är förhindrad att delta i utbildningen på grund av att uppehållstillstånd inte beviljats eller förlängts eller vid personliga skäl såsom egen sjukdom eller sjukdom i familjen. Högskolan bör också få betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften av andra särskilda skäl. Vad som ska utgöra personliga eller andra särskilda skäl bör avgöras av lärosätena.
- Bestämmelserna om avstängning på grund av utebliven betalning upphävs. I stället fastslås att en student som inte betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på den kursen förrän avgiften är betald.
- I fråga om vad som ska gälla för avgiften om en avgiftsskyldig student söker studieuppehåll och anstånd med studier samt om studenten vill byta ut en kurs, anser utredningen att det inte bör föreskrivas på nationell nivå utan vara frågor för lärosätena att reglera lokalt.

Stipendier för finansiering av tredjelandsstudenter

En lång rad länder över hela världen gör stora investeringar i internationella stipendier för att lösa samhällsproblem och för att utveckla diplomatiska och mellanstatliga relationer. Stipendier är ett viktigt instrument för rekrytering av studenter, och många svenska lärosäten har pekat på behovet av fler stipendiemöjligheter och även ett stipendieprogram för högt kvalificerade studenter. Bristen på svenska stipendier har också pekats ut som ett av de viktigaste hindren för rekrytering av utländska studenter.

Ett studieavgiftsfinansierat system behöver kompletteras med olika former av stipendier. Flexibilitet behöver också skapas för lärosätena i hanteringen av studieavgifter när det gäller mer långsiktiga strategiska samarbeten. Enligt utredningen är dagens stipendiesystem otillräckligt. I dag omfattar det dels stipendier riktade till studenter från utpekade låg- och medelinkomstländer, dels medel som fördelas till lärosätena för att de ska kunna sätta ned avgiften till utvalda studenter som de vill rekrytera. Utredningen föreslår därför hur ett mer heltäckande stipendiesystem bör kunna utformas för att alla studieavgiftsskyldiga studenter ska kunna ges möjlighet att söka svenska stipendier för studieavgifter och levnadsomkostnader. Stipendierna bör utvärderas gemensamt i samband med utvärderingen av den internationaliseringsstrategi som utredningen föreslog i delbetänkandet.

- De medel till stipendier som universitet och högskolor förfogar över efter fördelning till respektive lärosäte av Universitets- och högskolerådet fördubblas från 60 till 120 miljoner kronor. Stipendierna, som är avsedda för särskilt kvalificerade studenter oavsett ursprungsland, bör kunna användas för nedsättning av studieavgift och för bidrag till levnadsomkostnader.
- Ett nytt stipendieprogram om 50 miljoner kronor för flaggskeppsstipendier skapas. Stipendierna föreslås fördelas i rekryterande syfte till högt kvalificerade studenter och avse studier på masterutbildningar med anknytning till en framstående forskningsmiljö. Stipendierna bör fördelas efter nominering av lärosätena och bör kunna täcka såväl studieavgift som levnadsomkostnader.

- Ett nytt stipendieprogram för nationella bilaterala samarbeten om 50 miljoner kronor skapas. Medlen föreslås fördelas till ett stipendieprogram som kan användas efter regeringens beslut vid bilaterala avtal mellan Sverige och ett annat land. Medlen avsätts i samband med att avtal tecknas.
- Universitet och högskolor ges möjlighet att använda upp till 0,3 procent av anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för att sätta ned studieavgiften för tredjelandsstudenter i särskilda fall. Varje universitet och högskola får inom ramen för lärosätets strategiska inriktning besluta om anslagsmedel ska användas för att sätta ned studieavgiften för vissa studenter, i vilken utsträckning (upp till den satta gränsen) det i så fall ska ske, och på vilka grunder det ska ske.

Utredningen anser också att:

- En avdragsrätt för donationer till stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter i syfte att stimulera näringslivets bidrag till att lösa kompetensförsörjningsbehov bör utredas.
- Stipendieprogrammet som riktas mot studenter från biståndsländer bör kunna vara föremål för utvidgning. I dag fördelas 150 miljoner kronor från biståndsbudgeten till två stipendieprogram för studier på avancerad nivå kallade "Swedish Institute Study Scholarships". Svenska institutet har föreslagit en utvidgning om 50 miljoner kronor. Utredningen ställer sig bakom en utvidgning, men anser att ökade medel främst bör riktas till utbytesprogram.

Studentinflytande

Rätten att kunna påverka sin utbildningssituation är mycket viktig för såväl inhemska som inresande studenter. Även för lärosätenas utveckling är det betydelsefullt att inresande studenters perspektiv tas tillvara. Integrerad internationalisering förutsätter dessutom att inresande studenters perspektiv tas tillvara generellt. Genom att underlätta för dessa studenter att delta i studentinflytandet bidrar universitet och högskolor också till att sprida praktiska kunskaper och erfarenheter av organisering och demokratiskt påverkansarbete.

Utredningen ser att studentkårerna har en stor vilja att arbeta för ett studentinflytande som i högre utsträckning inkluderar inresande studenter. De resursmässiga möjligheterna för detta är dock begränsade. Det finns också andra utmaningar när det gäller studentinflytande för inresande studenter som är likartade i flera andra länder. I länder där en majoritet av de inresande studenterna inte kan landets språk utgör språket en barriär för engagemang. Andra hinder kan vara att studenterna vill bli klara snabbt med sina studier och att studentkårernas verksamhet bygger på att studenterna befinner sig en längre tid vid lärosätet.

Utredningen lämnar därför ett antal rekommendationer för att stärka studentinflytandet för inresande studenter. Lärosätena bör:

- tillsammans med studentkårerna utveckla formerna för inresande studenters inflytande,
- aktivt informera inresande studenter om studentinflytandets möjligheter och studentkårernas verksamhet, både före studenternas ankomst till Sverige och vid introduktionen till studierna men även under studietiden,
- verka för ökade möjligheter för engelsktalande studenter att ta sig an uppdrag som studentrepresentant och förtydliga villkoren för deltagande i olika forum, liksom möjligheterna till språkstöd,
- erbjuda studentkårerna stöd i översättningen av deras styrdokument såsom stadga, verksamhetsplan och policydokument, och
- tydliggöra förväntningar på och villkor för kårernas åtaganden om stöd till inresande studenter.
- Vidare bör Svenska institutet och Universitets- och högskolerådet informera om studentinflytandets roll och möjligheter i de kanaler som riktar sig till blivande studenter.
- Universitets- och högskolerådet bör även beakta behovet av att inkludera sådana termer som används av studentkårerna inom arbetet med studentinflytande i rådets svensk-engelska ordlista.

Förtydligad status som student

De rättigheter och skyldigheter som studenter i Sverige har enligt högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) bygger på att studenten är antagen. Det gäller bland annat rätten till studentinflytande, hälsovård, kursvärdering och överklagande liksom möjligheten för lärosätet att vidta disciplinära åtgärder. Studentstatusen påverkar också rätten att vara medlem i kår och nation, liksom rätten till studentbostäder och studentrabatter.

Regleringen innebär att personer som formellt inte har antagits till studierna inte heller formellt är att betrakta som studenter. Det berör utbytesstudenter, som är studenter vid sitt hemmalärosäte, och studenter inom beställd utbildning, som antagits vid ett annat lärosäte. Dessa personer har därmed inte samma formella rättigheter eller skyldigheter som övriga studenter. I praktiken har detta inte varit ett stort problem, utan de flesta utbytesstudenter har hanterats som antagna studenter. Av principiella skäl finns det dock anledning att tillerkänna utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning motsvarande rättigheter och skyldigheter.

Utredningen föreslår därför att högskolelagen förtydligas så att med student avses även den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte, eller inom en överenskommelse om beställd utbildning med ett annat svenskt eller utländskt lärosäte.

Vidare föreslår utredningen att det i högskoleförordningen anges att för att få bedriva studier ska den, som är antagen eller på annat sätt berättigad till studier vid en högskola, registreras. Det ska även anges att högskolan får meddela föreskrifter om registrering. Beslut om att en student inte får registreras ska kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Beställd utbildning och uppdragsutbildning

Utredningen lämnar även vissa förslag som rör beställd utbildning och uppdragsutbildning.

Beställd utbildning, det vill säga utbildning som universitet och högskolor genomför åt andra lärosäten eller beställer av andra universitet och högskolor, regleras inte i lag eller förordning utan endast kortfattat i regleringsbrevet för statliga universitet och högskolor.

Detta skapar otydligheter exempelvis när det gäller deltagarnas status samt vilket lärosäte som ansvarar för examination och registrering av studiemeriter, särskilt inom internationella samarbeten. Utredningen föreslår därför att regler för beställd utbildning fastställs i högskoleförordningen.

En högskola får bedriva uppdragsutbildning mot avgift för den som uppdragsgivaren utser. I dag är det inte möjligt för allmännyttiga, icke-statliga organisationer att köpa uppdragsutbildning som behövs av biståndspolitiska skäl. Utredningen föreslår därför att lärosätenas möjlighet att bedriva uppdragsutbildning åt icke-offentliga uppdragsgivare även får avse utbildning som behövs inom internationellt utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd.

Summary

Countries, regions, municipalities and higher education institutions all compete to attract knowledge, competences, and investments, in order to improve their position and stimulate their economic development. In this competition higher education, research and innovation are key factors. However, higher education institutions, countries and regions are both competitors and collaborative partners. Sweden is one of the countries that are making significant efforts to attract competences and investments but Sweden is lagging behind in the competition.

Many higher education institutions find their most important strategic partners abroad, and many countries have taken clear steps towards achieving a greater international presence by becoming established abroad or through education export. That universities would primarily be working in a national context is too narrow an image. The development of knowledge-based economies, requiring the expansion of higher education and research is under way in large parts of the world. The map of important research nations is growing, requiring of Swedish higher education institutions to look further afield when developing academic cooperation. However, the Swedish position in view of these developments is restrained.

This changing environment presents both challenges and opportunities. If Sweden is to take advantage of these challenges, efforts are needed to develop initiatives, education and cooperation, and to brand Sweden as a knowledge nation. In order to be able to establish partnerships and attract essential resources, it is crucial that Sweden and Swedish actors within research and higher education have international visibility, and that cooperation between Swedish and international actors is legally and administratively uncomplicated.

In its first report, the Inquiry proposed that all international activities at higher education institutions should aim to improve the

quality of higher education and research and should contribute to sustainable development, both nationally and globally.

These objectives should also guide the work to strengthen Sweden's attractiveness as a knowledge nation and a study destination. By attracting high quality students, doctoral students, researchers and other staff to Swedish higher education institutions, the quality of education and research can be strengthened. Establishing long-term links with foreign students and alumni is extremely valuable for Sweden. This is the case whether students are given the opportunity to work in Sweden, thereby contributing to the skills supply here, or whether they return to their home country or somewhere else where they can provide good links to Sweden later in life. Correspondingly, Sweden's ability to attract foreign investment in research and innovation collaboration is dependent on having a high degree of expertise here in Sweden and the ability to cooperate internationally, and on knowledge of this being developed abroad. Swedish higher education institutions must also develop their global presence and responsibility in view of global common challenges.

The remit

The remit of the Inquiry is to propose new objectives and a new national strategy for the internationalisation of higher education institutions that includes both education and research interaction activities. The Inquiry shall also propose how more students can gain an international perspective in their education through, for example, more students, teachers and researchers studying or working abroad, and through increased internationalisation at home. Finally, the Inquiry shall propose measures to increase Sweden's attractiveness as a study destination and a knowledge nation.

On 31 January 2018, the Inquiry reported on the remits of objectives, strategy and the international perspective in education in its interim report "Internationalisation of Swedish Higher Education and Research – A Strategic Agenda" (SOU 2018:3). The remit of Sweden's attractiveness as a study destination and a knowledge nation is reported on in this report, which also concludes the work of the Inquiry.

Branding of Sweden as a knowledge nation

Creating favourable conditions for higher education, research and innovation policy neither begins nor ends at our national borders. On an overall level, the complex world situation makes it increasingly important to reinforce Sweden's image and relations abroad. It is also important to strengthen the brand of Sweden as a knowledge nation, especially as more and more countries are also aspiring to be knowledge driven societies. Sweden leading the way within research and higher education is an essential element of the broader picture of Sweden.

The responsibility that Sweden takes on the global stage should also include higher education institutions and research actors. It is essential for the quality and relevance of higher education and research that there are favourable conditions for higher education institutions to form international long-term mutual cooperation within these fields. Therefore, it is also essential that actors on the national level coordinate their efforts to internationalise higher education and research. The international partnerships of higher education institutions strengthen the links between countries, and can therefore also have an important, positive diplomatic impact.

There is a strong mutually reinforcing connection between the quality, the internationalisation and the visibility or attractiveness of higher education institutions. Even though the quality of Swedish research and higher education is high, Swedish higher education institutions are not very visible in many other countries. As a result, the quality of higher education and research cannot fully contribute to internationalisation by attracting students and researchers. Highly internationalised research and education environments tend to feature a high level of quality, which also makes them visible internationally. Conversely, inadequate internationalisation risks leading to lower quality and thus poorer visibility. A lack of awareness of Sweden is therefore a significant problem if Swedish higher education institutions are to remain attractive and Sweden is to continue to be a leading knowledge nation. To enhance the conditions for Sweden to be an attractive and relevant collaborative partner abroad, ambitions need to be raised when it comes to the external analysis that Swedish higher education institutions and other government agencies and organisations can benefit from.

The Inquiry therefore makes a number of proposals in order to increase awareness in other countries of Sweden as a knowledge nation and a study destination.

- It is proposed that the international presence of Swedish higher education and research should be increased through a developed organisation abroad. The current Offices of Science and Innovation that are organised within the Government Offices and have a presence at six Swedish embassies should have their assignments adjusted to improve their relevance to the needs of Swedish higher education institutions. It is therefore proposed that the offices should be strengthened and expanded.
- Alongside these offices, a pilot project should be launched in which two new international offices are established specifically to meet higher education's need for international cooperation, hosted by an agency outside the Government Offices. According to the Inquiry, these pilot offices will be better placed to provide the necessary link to operations in Sweden than the current organisation, which is partly limited by being organised within the Government Offices. The Inquiry also proposes that the international offices including the pilot offices should be jointly evaluated in order to provide data for decisions on future organisation and expansion to additional countries.
- The Swedish Institute's remit to promote and market Sweden as a *study destination* should be expanded. It should also be given a new remit to provide information about Sweden as a *knowledge nation* abroad, which would involve providing basic information and supporting Sweden's missions abroad. This remit should be carried out in dialogue with the internationalisation platform proposed by the Inquiry.
- A programme for Swedish research and higher education ambassadors should be established within the Swedish Institute, in cooperation with the Association of Swedish Higher Education Institutions. Swedish researchers and teachers with doctoral degrees who work at higher education institutions abroad should be able to apply to become Swedish education and research ambassadors at their respective institutions and help to raise awareness of Sweden as a knowledge nation.

- A pilot project for a five-year period should be initiated for post-doctoral appointments within the humanities, with the appointees simultaneously serving as Swedish senior lecturers abroad.
- A variable resource for a five-year focus on contacts with a specific country should be created to facilitate a coordinated gathering of strength.
- The coordinated Team Sweden groups within the framework of Swedish trade promotion abroad should include higher education institutions and research funding bodies in their work. In addition, a special Team Sweden Knowledge group should be created to enhance international cooperation within higher education and research and the visibility of Swedish higher education and research.
- The Swedish Council for Higher Education, the Swedish Higher Education Authority, the Swedish Institute, Sweden's Innovation Agency, and the Swedish Research Council should be tasked with supporting the internationalisation of Swedish research, higher education and research-linked innovation by way of providing continuous and in-depth information and analysis of international developments that are relevant to these areas.

Agency coordination

The Inquiry believes the internationalisation of higher education institutions should be integrated into all relevant policies at national level. This involves a significant need for cooperation between policy areas. Increased cooperation between government agencies can promote such integrated internationalisation at national level.

Agency coordination is needed in several different areas in order to support the internationalisation of higher education and research, and to ensure that the rest of society benefits from this:

- cooperation for strategic internationalisation,
- cooperation to provide information about Sweden as a knowledge nation and to promote building relations,
- cooperation on international external monitoring and analysis, and
- cooperation on improving the conditions for mobility.

Within all these areas, different government agencies have specific roles. The Inquiry therefore makes the following proposals for the agencies' various roles and activities to be coordinated for a more effective, coordinated whole:

- The Government should task the Swedish Institute, the Swedish Higher Education Authority, the Swedish Council for Higher Education, the Swedish Research Council and Sweden's Innovation Agency with setting up an internationalisation platform to coordinate issues affecting internationalisation within higher education, research and research-linked innovation.
- The Government should appoint the directors of the above agencies, a representative for other research funding bodies and two representatives from higher education institutions as a steering group for the platform. The remit for the steering group should be to jointly devise and lead the work within the internationalisation platform.
- The work within the internationalisation platform can then be organised into several different working groups, in which government agencies, organisations and student representatives can participate.

The process of coming to Sweden as a fee-paying student

A well-functioning and easy process of applying and moving to a new country is a very important part of international competition for internationally mobile students. Coming to Sweden as a student is currently a complicated process in several respects. There are many stages from applying for a study place through to registering for a

course, and the system is fragmented in some respects with information that must be obtained from and submitted to several different government agencies and organisations.

How an applicant perceives the process of applying to study in Sweden affects the student's choice of study destination. It is therefore important that the process in Sweden works well and is perceived as straightforward, modern and accommodating. An effective process also gives an important positive impression to the majority of those applicants who ultimately do not come to Sweden to study. The possibilities to become established in the local labour market is also a key factor for many students when choosing a study destination. The Inquiry therefore makes a number of recommendations:

- The internationalisation platform proposed by the Inquiry should ensure that the process of coming to Sweden as a fee-paying student is made more effective. One possibility that the Inquiry believes should be considered is to develop a joint web-based cross-agency interface for foreign students to apply to higher education institutions and to deal with their applications for higher education studies, scholarships and residence permits.
- The higher education institutions and the Swedish Council for Higher Education should analyse the reasons why a large proportion of applicants are deemed to be ineligible and to take actions to reduce this proportion.
- The higher education institutions and the Swedish Council for Higher Education should review the possibility of shortening both processing times and application times.
- The higher education institutions should investigate the possibility of using separate admission of fee-paying students to a greater extent than is currently the case. This involves greater flexibility in the institutions' admission of these students, and could for example allow admission notifications to be issued earlier. Few higher education institutions currently make use of this possibility.
- The Swedish Council for Higher Education and the Swedish Higher Education Authority should be tasked with investigating how fee-paying students can be monitored from application to graduation via regular statistics or specific monitoring. A greater

understanding is needed of what happens during the different stages of the process in order to make the process of coming to Sweden as a fee-paying student more effective.

- Higher education institutions should take more responsibility for increasing foreign students' contact with Swedish society and employers. The Inquiry recommends that higher education institutions and employers should work more closely in partnership on individual education programmes to create opportunities for internships and professional mentoring. The Inquiry recommends that higher education institutions should arrange their English-language programmes so that they include elements of work experience.

Migration law aspects

Swedish migration policy emphasises regulated immigration, while education and research policy highlights operational quality regardless of the origin of those who work within higher education. The Inquiry has tried to identify a way to bring these different aspects together. It is very important that higher education institutions understand how migration policy works, in the same way that the Swedish Migration Agency and other government agencies need an understanding of higher education institutions' objectives and operations. The Inquiry believes that the parties involved have a joint responsibility to create constructive cooperation. This work has already begun to some extent.

In its proposals, the Inquiry has been inspired by the model applied in the Netherlands for dealing with residence permits. This model involves Dutch higher education institutions with the status of recognised sponsor being entitled to apply for residence permits on behalf of applicants, and it is the higher education institutions that are in contact with the Dutch migration authorities.

The Inquiry proposes that:

- Higher education institutions should assess the intention to study in preparation for the Swedish Migration Agency's decision on granting a residence permit for studies. With this model, the higher education institutions' assessment of the intention to

study – just like the admission notification today – would form the basis for the agency's decision on a residence permit for studies. The Swedish Migration Agency would continue to review other residence permit conditions.

- In the long term, the Government should appoint an inquiry on certifying higher education institutions for dealing with applications for residence permits for studies and research, and for work permits.
- The Government should review the conditions for the award of residence permits to foreign doctoral students conducting part of their studies in Sweden (visiting doctoral students) and consider how the conditions can be improved.

The Inquiry also recommends that:

- Higher education institutions should draw up guidelines for ensuring effective admissions in harmony with the migration process.
- The Swedish Migration Agency should strengthen and further develop the work to shorten processing times, both for students and doctoral students, and for employees.
- The Swedish Migration Agency should review and change the current three-month limit for bank deposits for first-time applications.
- The higher education institutions should ensure that routines are in place to notify the Swedish Migration Agency immediately if students end their studies.

Application and tuition fees

The application fee should not be changed

The Inquiry is of the opinion that the application fee for third-country students should remain at the current level of SEK 900, and should continue to be set by the Government. Even if an applicant applies for multiple courses, only one fee should be charged as is currently the case.

Tuition fees

Size of the fees

The Inquiry notes that full cost coverage, which is the model currently used to determine the size of tuition fees, is a well-established model for higher education. Full cost coverage should be achieved for operations financed by tuition fees in their entirety, which allows for a degree of flexibility in pricing. The Inquiry has considered whether there is a need to propose a clarified regulation of how the size of tuition fees should be determined and what can be included. The conclusion is that national regulation should not be introduced in this area. The Inquiry is of the opinion that the distinction should be made at the individual higher education institution based on the institution's operations and its desired profile. Higher education institutions should therefor establish principles for full cost coverage of tuition fees.

Information to students

Students who pay tuition fees have an entirely legitimate right to know what is included in tuition fees and why these may differ from the state contribution levels. Students therefore need clear information that is tailored to suit the target group, about both the structure and content of the education and the support or services available.

- Higher education institutions should therefore report clearly to applicants and students on what is included in tuition fees.

Greater flexibility in setting fees and clearer rules about repaying fees where applicable

Since the Ordinance on application fees and tuition fees at higher education institutions came into force in 2010, it has been amended a few times. However, no general review of the provisions has been carried out. Higher education institutions have pointed out the need for changes on a number of occasions. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- The point at which liability for fees begins to apply should be clarified to make it clear that this point is when the course starts.
- The requirement that tuition fees should be the same for all fee-paying students studying the same programme at the same time should be withdrawn. The Inquiry emphasises that the basic principle should be that tuition fees are set based on factual decisions for each programme, and should initially apply to all admitted students. However, it should then be possible to reduce tuition fees or grant scholarships, based on objective, transparent grounds.
- It should be compulsory for a higher education institution to repay tuition fees in full or in part if the student is prevented from taking part in studies due to a residence permit not having been granted or pro-longed or for personal reasons, such as the student or a family member being ill. Higher education institutions may also repay tuition fees in full or in part for other specific reasons. What constitutes personal or other specific reasons should be determined by the higher education institutions.
- The provisions on exclusion due to non-payment should be abolished. Instead, it should be established that a student who has not paid tuition fees for a course may not register for the course until these fees have been paid.

Scholarships to fund third-country students

Many countries worldwide are investing heavily in international scholarships to address social problems and to develop diplomatic international relations. Scholarships are an important tool for recruiting students, and many Swedish higher education institutions have pointed out the need for more scholarship opportunities as well as a scholarship programme for highly qualified students. The lack of Swedish scholarships has also been highlighted as one of the main barriers to the recruitment of foreign students.

A system financed by tuition fees needs to be supplemented with various types of scholarships. Flexibility also needs to be created for higher education institutions in dealing with tuition fees when it comes to more long-term strategic cooperation. According to the Inquiry, the current scholarship system is insufficient. Today, the

system includes scholarships aimed at students from certain low- and medium-income countries, as well as funding allocated to higher education institutions so that they can reduce fees for certain students whom they want to recruit. The Inquiry therefore proposes how it should be possible to devise a more comprehensive scholarship system so that all fee-paying students can have the opportunity to apply for Swedish scholarships for tuition fees and living costs.

- The scholarship funding available to higher education institutions after allocation to higher education institutions by the Swedish Council for Higher Education should be doubled from today's SEK 60 million to SEK 120 million. It should be possible to use these scholarships, which are intended for particularly highly qualified students regardless of their country of origin, to reduce tuition fees and to award grants for living costs.
- A new SEK 50 million scholarship programme for flagship scholarships, should be created. It is proposed that these scholarships should be awarded to highly qualified students studying for a master's degree in connection with prominent research environments, and should cover both tuition fees and living costs.
- A new SEK 50 million scholarship programme for national bilateral cooperation should be created. It is proposed that this funding should be allocated to scholarship programmes created as part of bilateral agreements between Sweden and another country. The funding should be set aside in connection to the signing of an agreement.
- Higher education institutions should be given the opportunity to use up to 0.3 percent of the funding for education at first- and second-cycle levels to reduce tuition fees for third-country students in special cases. Within the framework of the higher education institution's strategic focus, each higher education institution should decide whether funding shall be used to reduce tuition fees for certain students, if so to what extent (up to the set limit), and on what grounds.

The Inquiry is also of the opinion that:

- A tax deduction entitlement for donations to scholarships for fee-paying students in order to encourage industry to contribute towards meeting the skills supply requirement should be investigated.
- It should be possible to expand the scholarship programme targeted at students from countries that receive development aid from Sweden. SEK 150 million is currently allocated from the development cooperation budget to two scholarship programmes for studies at second-cycle level, called Swedish Institute Study Scholarships. The Swedish Institute has proposed an increase of SEK 50 million. The Inquiry backs such an increase, but believes that the increased funding should primarily be directed towards student and teacher exchanges.

Student influence

The right of students to participate in decision making in higher education institutions is important for both Swedish and foreign students and vital for the governance of the institutions. It is important for the development of higher education institutions that foreign students' perspectives are taken into account generally. Furthermore, integrated internationalisation requires the perspectives of foreign students to be taken into account. By making it easier for these students to participate in decision making processes, higher education institutions can also contribute towards the dissemination of practical knowledge and experience of participation in democratic governance.

The Inquiry notes that the student unions have a real desire to work for the greater inclusion of foreign students in student influence. However, language is a main barrier to involvement. Other barriers can include international students wanting to complete their studies quickly while active involvement in student union activities is often based on students spending longer time at the higher education institution.

The Inquiry therefore makes a number of recommendations to strengthen student influence for foreign students. Higher education institutions should:

- work together with the student unions to develop ways for foreign students to have an influence;
- actively inform incoming students about student influence opportunities and the work of the student unions, both before arriving in Sweden and during introduction periods, as well as during their actual studies;
- work to improve opportunities for English-speaking students to take on student representative roles and clarify the conditions for participation in various forums, as well as the opportunities for linguistic support; and
- offer the student unions support with translating their steering documents, such as statutes, operational plans and policy documents, and
- clarify their expectations as well as the financial terms placed on the unions' undertakings for supporting foreign students.

Clarified student status

The rights and obligations that students in Sweden have in accordance with the Higher Education Act and the Higher Education Ordinance are based on students being formally admitted for studies. These include the right to student influence, healthcare, course evaluation and appeals, as well as the opportunity for the higher education institution to take disciplinary action. The student status also affects the right to join student unions, as well as the right to student accommodation and student discounts.

The regulations mean that those who have not been formally admitted for studies are also not formally regarded as students. This affects exchange students and students within contracted courses, who are students at their home institutions. In a strict legal sense, these individuals do not therefore have the same formal rights or obligations as other students. In practice, this has not been a significant problem, as most exchange students are treated as having been admitted for

studies. As a matter of principle, however, equivalent rights and obligations should be conferred upon exchange students and students within contracted courses.

The Inquiry therefore proposes that the Higher Education Act (1992:1434) should be clarified so that the term ‘student’ also refers to those studying at a higher education institution within the framework of an exchange agreement with a foreign higher education institution, or within an agreement on contracted courses with another Swedish or foreign higher education institution.

Contracted courses and contract education

The Inquiry also makes certain other proposals regarding contracted courses and contract education.

Contracted courses, i.e. education that higher education institutions commission from other higher education institutions, is governed not by legislation or ordinance but only in brief in the appropriation documents for state higher education institutions. This creates a lack of clarity in terms of what applies for contracted courses, e.g. when it comes to participants’ status and which higher education institution is responsible for examining and registering study credits, particularly within international cooperation. The Inquiry therefore proposes that rules for contracted courses should be established in the Higher Education Ordinance.

A higher education institution can also provide contract education on payment of a fee for those who have been appointed by the client (for example, a company or an organisation purchasing education for employees). It is not currently possible for non-state organisations to purchase contract education needed for foreign aid policy reasons. The Inquiry therefore proposes that higher education institutions should be allowed to provide contract education needed within international development cooperation or humanitarian aid to non-public clients.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434)
dels att 4 kap. 4 b § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 a §

Med student avses i denna lag den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå.

Med student avses även den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för

1. ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte, eller

2. en överenskommelse om beställd utbildning med ett annat svenskt eller utländskt lärosäte.

Ytterligare bestämmelser om vem som kan anses vara student finns i 1 kap. 18 §.

4 b §¹

Regeringen meddelar föreskrifter om avstängning av studieavgiftsskyldiga studenter som har påbörjat utbildningen men inte betalar avgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om registrering av studenter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 2010:298.

1.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100)

dels att 1 kap. 4 § och 12 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 6 kap. 2 a § och 12–12 d §§, och närmast före 6 kap. 2 a och 12 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹

Med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.

Med student avses i denna förordning den som anses vara student enligt 1 kap. 18 § eller 4 kap. 3 a § högskolelagen (1992:1434).

6 kap.

Registrering

2 a §

För att få bedriva studier ska den som är antagen eller på annat sätt berättigad till studier vid en högskola registreras. Högskolan får meddela föreskrifter om registrering.

¹ Senaste lydelse 2006:1053.

Beställd utbildning

12 §

Med beställd utbildning avses kurser eller motsvarande utbildningsmoment på grundnivå eller avancerad nivå som en högskola genomför åt eller beställer av ett annat svenskt eller utländskt lärosäte enligt överenskommelse med lärosätet.

12 a §

En högskola får tillhandahålla beställd utbildning endast åt personer som är antagna vid den beställande högskolan.

12 b §

Om inte annat har överenskommits, ska studentens prestation examineras vid den genomförande högskolan och studenten ha rätt att erhålla kurs- eller utbildningsbevis för genomgången utbildning vid den genomförande högskolan.

12 c §

Om inte annat har överenskommits, ansvarar den genomförande högskolan för studentens rättigheter och skyldigheter enligt högskolelagen (1992:1434) och denna förordning.

12 d §

För beställd utbildning ska 7 kap. högskoleförordningen inte tillämpas. Villkoren för tillträde till beställd utbildning ska i stället specificeras i överenskommelser mellan beställande och genomförande lärosäte.

För beställd utbildning gäller inte 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

12 kap.

2 §

Till Överklagandenämnden för högskolan får följande beslut av en högskola överklagas:

1. beslut om anställning vid en högskola, med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c §,

2. beslut enligt 4 kap. 13 § att avslå en ansökan om befordran,

3. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen eller 28 § andra stycket,

4. beslut om tillgodoräknande av utbildning eller yrkesverksamhet,

5. avslag på en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment,

6. beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning enligt 6 kap. 30 § och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna enligt 6 kap. 31 §,

7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis, *och*

8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis,

8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll, *och*

9. beslut att en student inte får registreras.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Bestämmelserna i 6 kap. 12–12 d §§ tillämpas första gången i fråga om beställd utbildning som påbörjas efter den 1 februari 2020.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 och 6 a §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 6 §²

Uppgifter på medium för automatiserad behandling får lämnas ut från en högskolas studieregister till

1. en annan högskola, om uppgifterna rör behörighet och underlag för urval eller studiemeriter som en student vill tillgodoräkna sig eller återropa i samband med antagning till en utbildning eller utfärdande av examen, eller om uppgifterna behövs för utbildnings-samarbete eller annan överenskommen samverkan mellan högskolorna,

2. ett lärosäte i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz under samma förutsättningar som uppgifter får lämnas ut till en högskola enligt 1,

3. Centrala studiestödsnämnden, om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av studiestöd,

4. Universitets- och högskolerådet eller något annat organ som biträder högskolan med automatiserad behandling av ansökningar till en utbildning, om uppgifterna behövs för att genomföra arbetet,

5. SCB, enligt bestämmelserna i denna förordning,

6. en annan myndighet, om uppgifterna behövs för att handlägga ärenden om utfärdande av yrkeslegitimation eller meddelande av annan behörighet för ett yrke,

7. en myndighet i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz under samma förutsättningar som uppgifter får lämnas ut till svenska myndigheter enligt denna paragraf,

8. en studentkår som har sådan ställning enligt beslut av högskolan enligt 4 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) eller en nation

¹ Förordningen omtryckt 2001:1133.

² Senaste lydelse 2015:133.

som har sådan ställning enligt 4 kap. 15 § högskolelagen, om uppgifterna rör en students registrering på kurser och behövs för att studentkåren eller nationen ska kunna bestämma om han eller hon har rätt att vara medlem i studentkåren eller nationen,

9. en student, om uppgifterna rör honom eller henne själv,

10. Vetenskapsrådet, Verket för innovationssystem, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande samt Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, om uppgifterna behövs för beviljande av medel för forskning,

11. Svenska institutet, om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av stipendier, *och*

12. Universitetskanslersämbetet, om uppgifterna behövs för uppföljning eller för att granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor.

11. Svenska institutet, om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av stipendier,

12. Universitetskanslersämbetet, om uppgifterna behövs för uppföljning eller för att granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor, *och*

13. Migrationsverket, om uppgifterna behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för studier.

6 a §³

Högskolan ska utan dröjsmål till Migrationsverket lämna ut uppgift om att

1. en studieavgiftsskyldig student har antagits till en utbildning, *och*

2. en student som avses i 1 inte har registrerat sig på utbildningen.

Om det, utifrån de uppgifter som finns registrerade om en studieavgiftsskyldig student, finns anledning att anta att studenten har avbrutit sina studier, ska högskolan meddela Migrationsverket detta

Om det, utifrån de uppgifter som finns registrerade om en studieavgiftsskyldig student, finns anledning att anta att studenten har avbrutit sina studier, ska högskolan meddela Migrationsverket detta.

³ Senaste lydelse 2010:595.

De uppgifter som avses i första och andra styckena får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

En högskola får bedriva uppdragsutbildning bara om den knyter an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan har examensrätt för.

Om uppdragsgivaren är svenska staten, en svensk kommunal myndighet, ett svenskt landsting eller en motsvarande offentlig uppdragsgivare från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) gäller utöver första stycket att uppdraget ska avse

- | | |
|---|--|
| 1. personalutbildning, eller | |
| 2. utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl. | 2. utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller inom internationellt utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd. |

Trots det som anges i andra stycket 1 får uppdraget avse utbildning av personer som inte är anställda hos uppdragsgivaren, om utbildningen enligt beslut av regeringen ska ges på uppdrag av svenska staten för en bestämd kategori av personer.

När det inte är fråga om en offentlig uppdragsgivare gäller utöver första stycket att uppdraget ska avse

- | | |
|--|--|
| 1. personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren, eller | |
| 2. personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren, eller | 2. personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren, |
| 3. utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl. | 3. utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl, eller |

¹ Senaste lydelse 2017:206.

*4. utbildning som behövs inom
internationellt utvecklingssam-
arbete eller humanitärt bistånd.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.5 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 28–29 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

28 §

Migrationsverket får besluta om certifiering av universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina för sådan bedömning som avses i 29 §.

29 §

Universitet och högskolor som har certifierats av Migrationsverket enligt 28 § får bedöma om en utlänning har för avsikt att studera inför Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för studier.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021 och tillämpas första gången på ansökningar om uppehållstillstånd för studier som inkommer efter den 31 december 2020.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Vetenskapsrådet ska ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden.

Vetenskapsrådet ska

1. främja den svenska grundforskningens kvalitet och förnyelse,
2. stödja forskarinitierad forskning,
3. initiera och stödja ämnesövergripande satsningar på forskning,

4. fördela medel till forskning av internationellt hög kvalitet,

5. främja och ta initiativ till internationellt forskningssamarbete och erfarenhetsutbyte, *och*

6. utvärdera forskning och bedöma forskningen och dess vetenskapliga kvalitet och betydelse.

5. främja och ta initiativ till internationellt forskningssamarbete och erfarenhetsutbyte,

6. utvärdera forskning och bedöma forskningen och dess vetenskapliga kvalitet och betydelse, *och*

7. bedriva internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom myndighetens verksamhetsområde av relevans för svenska forskningsaktörer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 2018:17.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Verket för innovationssystem ska

1. bidra till att stärka och utveckla universitet och högskolor, industriforskningsinstitut, företag och andra samhällsaktörer samt utveckla samarbetet mellan dessa i viktiga sektorer inom de svenska innovationssystemen,

2. stimulera internationellt samarbete som stärker svensk forskning och innovation,

3. främja svenska företags medverkan i uppbyggnad och användning av forskningsinfrastrukturanläggningar,

4. ha en nationellt samordnande funktion för att stärka test- och demonstrationsverksamhet,

5. medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och bidra till att utveckla samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och den nationella forsknings- och innovationspolitiken, *och*

6. sprida information om forskning, utveckling och innovation till utförare, användare och allmänhet.

5. medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och bidra till att utveckla samspelet mellan det regionala tillväxtarbetet och den nationella forsknings- och innovationspolitiken,

6. sprida information om forskning, utveckling och innovation till utförare, användare och allmänhet, *och*

¹ Senaste lydelse 2018:216.

7. bedriva internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom myndighetens verksamhetsområde av relevans för svenska forsknings- och innovationsaktörer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor

dels att 11 § ska upphöra att gälla,

dels att 5, 6, 6 a, 10, 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

En högskola ska ta ut en studieavgift för utbildning på grundnivå och avancerad nivå av den som inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz (tredjelandsmedborgare).

Studieavgift ska dock inte tas ut av tredje landsmedborgare som *avses* i 2 § andra stycket 1–8.

Studieavgift ska inte heller tas ut av tredje landsmedborgare som *avses* i 2 § andra stycket 11. Om ansökan om uppehållstillstånd som *avses* där avslås, ska studieavgift inte tas ut för tiden fram till dess att tidsfristen för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen (2005:716) har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska studieavgift inte tas ut för tiden fram till dess att beslutet har fått laga kraft.

En högskola ska ta ut en studieavgift för utbildning på grundnivå och avancerad nivå av den *som vid utbildningens start* inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz (tredjelandsmedborgare).

Studieavgift ska dock inte tas ut av tredje landsmedborgare som *vid utbildningens start uppfyller något av villkoren* i 2 § andra stycket 1–8.

Studieavgift ska inte heller tas ut av tredje landsmedborgare som *vid utbildningens start uppfyller villkoren* i 2 § andra stycket 11. Om ansökan om uppehållstillstånd som *avses* där avslås, ska studieavgift inte tas ut för tiden fram till dess att tidsfristen för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen (2005:716) har löpt ut. Om avslagsbeslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska studieavgift inte tas ut för tiden

¹ Senaste lydelse 2017:861.

fram till dess att beslutet har fått laga kraft.

För en avgiftsskyldig student inom beställd utbildning enligt 6 kap. 12 § högskoleförordningen (1993:100) ska högskolan ta ut studieavgift av det beställande lärosätet.

6 §²

Högskolan ska beräkna studieavgifterna så att full kostnads-
täckning uppnås för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i
sin helhet.

*Studieavgiften ska vara den-
samma för alla studieavgiftsskyl-
diga studenter som går samma
utbildning vid samma tillfälle.
Detta gäller dock inte om något
annat följer av ett beslut av
regeringen i fråga om studieavgift
för den som studerar inom ramen
för ett utbytesprogram eller sam-
arbetsprogram.*

*Om högskolan har tilldelat en
sökande eller en student ett stipen-
dium som avser studieavgiften, får
studieavgiften sättas ned med ett
belopp som motsvarar stipendiet.*

*Om högskolan har tilldelat en
sökande eller en student ett stipen-
dium som avser studieavgiften, får
studieavgiften sättas ned med ett
belopp som motsvarar stipendiet.*

*En högskola får även sätta ned
studieavgiften för en student där
högskolan särskilt beslutar om det.
Studieavgiften får i detta fall bekos-
tas av högskolans anslagsmedel upp
till den nivå som regeringen
beslutar.*

6 a §³

Högskolan får meddela före-
skrifter om studieavgiftens stor-
lek.

*Högskolan får meddela före-
skrifter om studieavgiftens stor-
lek och om i vilka fall anslags-
medel får bekosta en nedsättning*

² Senaste lydelse 2011:303.

³ Senaste lydelse 2011:303.

av studieavgiften för en student enligt 6 § andra stycket.

10 §

Om återstående delar av studieavgiften inte betalas inom angiven tid, ska högskolan påminna studenten om att betala avgiften inom en viss tid. *Betalas inte avgiften inom den tid som anges i påminnelsen, ska högskolan stänga av studenten från utbildningen till dess att avgiften har betalats. Studenten ska upplysas om detta i påminnelsen.*

Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Högskolan får även i ett enskilt fall besluta att examensbevis och kursbevis inte får lämnas ut förrän avgiften har betalats.

Om återstående delar av studieavgiften inte betalas inom angiven tid, ska högskolan påminna studenten om att betala avgiften inom en viss tid. *Högskolan får besluta att en student som inte betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på den kursen förrän avgiften är betald.*

12 §

Om en student har betalat studieavgiften men inte längre är avgiftsskyldig enligt 5 §, får högskolan betala tillbaka den del av avgiften som avser den del av utbildningen som studenten inte är avgiftsskyldig för.

Högskolan får även i andra fall betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om studenten av särskilda skäl är förhindrad att delta i utbildningen.

Om en student har betalat studieavgiften men inte längre är avgiftsskyldig enligt 5 §, ska högskolan betala tillbaka den del av avgiften som avser den del av utbildningen som studenten inte är avgiftsskyldig för.

Högskolan ska även betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om studenten är förhindrad att delta i utbildningen på grund av

1. att uppehållstillstånd inte har beviljats eller förlängts, eller

2. personliga skäl såsom egen sjukdom eller sjukdom i familjen.

Högskolan får i andra fall betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om det finns särskilda skäl.

13 §

Beslut att avstänga en student som inte har betalat studieavgiften får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Nämndens beslut får inte överklagas.

Att beslut om registrering får överklagas framgår av 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut om avstängning som har meddelats före den 1 januari 2020.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:718) om stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2010:718) om stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ett stipendium får avse *hela eller en del av studieavgiften och får beviljas under förutsättning att mottagaren är studieavgiftsskyldig.*

3 §¹

Ett stipendium får avse
1. *hela eller en del av studieavgiften, och*
2. *levnadsomkostnader upp till de belopp som anges för studie-medelsstorlek i 3 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395).*
Stipendium får beviljas under förutsättning att mottagaren är studieavgiftsskyldig.

Högskolan får meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för beviljande av stipendium.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 2014:234.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:975) med instruktion för Universitetskanslersämbetet

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2012:12) med instruktion för Universitetskanslersämbetet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Myndigheten ska ansvara för uppföljning, omvärldsbevakning och analys av frågor inom myndighetens ansvarsområde. I ansvaret ingår att

1. redovisa sammanfattande analyser över utvecklingen av verksamheten vid universitet och högskolor,

2. följa och redovisa arbetsmarknadens framtida kompetensbehov i relation till utbildningsutbudet, *och*

3. följa och redovisa de examinerades etablering på arbetsmarknaden.

2. följa och redovisa arbetsmarknadens framtida kompetensbehov i relation till utbildningsutbudet,

3. följa och redovisa de examinerades etablering på arbetsmarknaden, *och*

4. *bedriva internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom myndighetens ansvarsområde av relevans för universitet och högskolor.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 2017:845.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska införas en ny paragraf, 11a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 a §

Myndigheten ska bedriva internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom sitt verksamhetsområde av relevans för universitet och högskolor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska särskilt

1. följa, analysera och främja Sverigebildens utomlands,
2. stödja undervisning i svenska på högskolenivå i andra länder och ansvara för den övergripande samordningen av det statliga stödet för svenskundervisning utomlands för icke-svenska medborgare,

3. informera om och marknadsföra svensk högre utbildning i andra länder,

4. i de biståndsfinansierade delarna av verksamheten bidra till att uppfylla regeringens biståndspolitiska mål, inklusive demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och utökad rättsstat, samt främja ett brett kultursamarbete och inom ramen för denna verksamhet hantera statliga stipendier och bidrag för att främja internationellt utbyte samt stödja erfarenhets- och kunskapsöverföring till forskare, studerande på högre nivåer, högre befattningshavare och experter inom områden där

3. i samverkan med universitet och högskolor, forskningsfinansiärer och andra statliga myndigheter informera om svensk högre utbildning, forskning och innovation samt marknadsföra svensk högre utbildning i andra länder,

4. bedriva internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom myndighetens verksamhetsområde som stöd för uppgiften i punkt 3,

Sverige har ett särskilt kunnande, och

5. inom ramen för Östersjö-samarbetet, inklusive Rysslands-samarbetet, utveckla Sveriges relationer med Östersjöregionen.

5. i de biståndsfinansierade delarna av verksamheten bidra till att uppfylla regeringens biståndspolitiska mål, inklusive demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och utökad rättsstat, samt främja ett brett kultursamarbete och inom ramen för denna verksamhet hantera statliga stipendier och bidrag för att främja internationellt utbyte samt stödja erfarenhets- och kunskapsöverföring till forskare, studerande på högre nivåer, högre befättningshavare och experter inom områden där Sverige har ett särskilt kunnande, och

6. inom ramen för Östersjö-samarbetet, inklusive Rysslands-samarbetet, utveckla Sveriges relationer med Östersjöregionen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

2 Inledning och återblick

Länder, regioner, kommuner och lärosäten konkurrerar om att dra till sig kunskap och kompetens för att därigenom kunna förbättra sin position och stimulera utveckling. Högre utbildning, forskning och innovation är i detta nyckelfaktorer. I utredningens första betänkande beskrevs fyra olika motiv för en ökad internationalisering: akademisk, politisk, ekonomisk och kulturell. Vidare beskrevs hur motiven för internationalisering har varierat över tid. Ett tydligt motiv har varit att stärka den egna nationen eller lärosätet. En allt starkare utgångspunkt för internationalisering är numera strävan efter ömsesidigt kunskapsutbyte för det gemensamma bästa mellan nationer och lärosäten. Genom att stärka lärosätenas verksamhet och öka deras förutsättningar i det internationella kunskapsutbytet kan lärosätena bidra positivt till samhället i Sverige och globalt.

Universitetens och högskolornas internationella verksamhet ska enligt utredningens förslag till mål i högskolelagen syfta till att stärka *kvaliteten* i högre utbildning och forskning och bidra nationellt och globalt till *hållbar utveckling*. Dessa mål bör även vara vägledande för arbetet med att stärka Sveriges attraktionskraft som kunskapsnation och studiedestination. Genom att attrahera duktiga studenter, doktorander, lärare, forskare och andra anställda till svenska universitet och högskolor kan kvaliteten på utbildningen och forskningen stärkas och det arbete som görs för hållbar utveckling bedrivs än bättre. På motsvarande sätt är Sveriges förmåga att attrahera utländska investeringar i forskning och innovationssamarbeten beroende av att här finns hög kompetens och förmåga att samarbeta internationellt. I delbetänkandet Bättre kommunikation för fler investeringar lyfter Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar också fram betydelsen av utländska investeringar i forsknings- och innovationssamarbeten. Detta anses viktigt för att Sverige

ska kunna behålla sin attraktivitetposition som en ledande kunskapsnation med ett av världens främsta innovationssystem (SOU 2018:56, s. 20). Ur ett diplomatiskt perspektiv bidrar marknadsföringen av Sverige liksom närvaron av internationella studenter och forskare i Sverige till att sprida kunskap om Sverige, våra demokratiska värderingar och vår samhällsmodell.

Sverige är ett litet nordligt land, med ett språk som få personer utanför Sverige behärskar och med internationellt sett relativt okända universitet och högskolor. Det är förutsättningar som kan minska Sveriges attraktivitet som destination för studenter och forskare. Därför blir det än viktigare att de premisser som går att påverka är så bra som möjligt. Sverige behöver helt enkelt vara mer synligt och dessutom erbjuda bättre villkor än andra, mer kända studieländer.

Utredningen lämnar i detta betänkande ett relativt stort antal förslag för att öka Sveriges attraktionskraft som kunskapsnation. De flesta av förslagen kan hanteras tillsammans som en helhet eller separat. Utredningens förslag om en plattform för internationalisering måste dock ses som en nyckel för att många av de övriga förslagen ska kunna genomföras framgångsrikt. Vissa av förslagen kan dessutom ha mer långtgående effekter. Utredningen bedömer att förslagen om utvecklad utlandsnärvaro och ökad marknadsföring tillsammans med mer heltäckande stipendier hör till dessa.

2.1 Återblick

För att möta utmaningarna föreslog utredningen i sitt delbetänkande En strategisk agenda för internationalisering (SOU 2018:3) en nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor. Förslaget till strategi omfattar åtta mål:

1. Internationalisering präglar styrningen av och vid universitet och högskolor.
2. Sverige har hög attraktionskraft som studie- och kunskapsnation.
3. Alla studenter som tar examen från högskolan har utvecklat sin internationella förståelse eller interkulturella kompetens.

4. De anställda vid universitet och högskolor, inklusive doktoranderna, har god internationell erfarenhet och starka internationella kontaktnät.
5. Villkoren för universiteten och högskolorna att öka strategiskt internationellt samarbete och samverkan är goda.
6. Universitetens och högskolornas möjligheter att bidra till global utveckling och till att lösa globala samhällsutmaningar är goda.
7. Myndighetsstödet för internationalisering av universitet och högskolor är anpassat efter lärosätenas behov.
8. System för uppföljning och utvärdering av internationalisering är väletablerade.

Utredningen har både lämnat förslag till regeringen och rekommendationer till lärosätena i anslutning till målen i delbetänkandet. I detta betänkande berör utredningen mål 2 om Sveriges attraktionskraft och mål 7 om myndighetsstödet för internationalisering, men också mål 5 om goda villkor för lärosätena att öka strategiskt internationellt samarbete och samverkan. Samtidigt sker en återkoppling till lagförslaget som betonar kvalitet och hållbar utveckling.

Internationaliseringsstrategin har följande vision:

Sverige ska vara en av de mest attraktiva, internationella kunskapsnationerna med världsledande kvalitet på utbildningen och forskningen.

Internationell förståelse och interkulturell kompetens ska utgöra en självklar och integrerad del inom utbildning och forskning.

Lärosätenas internationaliseringsarbete förutsätter konstruktiv samverkan mellan myndigheter i syfte att lösa nationella och globala utmaningar.

Det första betänkandet har remissbehandlats. Det är upp till regeringen att avgöra hur olika synpunkter ska vägas mot utredningens förslag.

Utredningen har i sitt första betänkande beskrivit utvecklingen såväl i Sverige som i omvärlden. Den svenska situationen är både uppmuntrande och utmanande, och beskrivningen utgör en god bakgrund även till de förslag utredningen lämnar i slutbetänkandet. Texten återges därför i sin helhet i det följande.

God utgångspunkt

Svensk högre utbildning och forskning finns i en värld där antalet studenter, forskare och lärosäten ökar; därmed ökar både konkurrensen och samarbetsmöjligheterna för svenska universitet och högskolor. På flera plan positionerar sig svensk högre utbildning och forskning väl i jämförelse med andra länder. Sverige är i internationell jämförelse en av världens starkaste kunskapsnationer. Svensk högre utbildning och forskning håller hög kvalitet och högskolesystemet tillhör de främsta i världen (Williams et. al., 2017). Sverige har en lyskraft som forsknings- och innovationsland, inte minst i kraft av den internationellt sett starka samverkan mellan lärosäten och det omgivande samhället, men också som en följd av Nobelpriset. Andelen internationella sampubliceringar är hög.

Högskoleutbildningen i Sverige blir allt mer internationell till sin karaktär, med vissa undantag. Inom delar av lärosätena är andelen utländska studenter, doktorander och forskare hög. Även inom administrationen ökar det internationella samarbetet. Utbildningen karakteriseras av ett ickehierarkiskt förhållningssätt med stort fokus på egen kreativitet och samarbetsförmåga som bevisligen lett till en mängd innovationer och start-ups bland studenter och anställda.

Svenska lärosäten och svensk utbildnings- och forskningspolitik har sedan länge ett tydligt inslag av solidaritet med andra länder. Sverige har tagit ställning mot politiskt förtryck, värnat om mänskliga rättigheter och tagit emot människor på flykt från diktaturer och krigsdrabbade länder vilket har bidragit till en positiv bild av Sverige. Svensk högre utbildning och forskning drar också nytta av den positiva bild som finns av Sveriges välfärdssamhälle och rena natur.

Förhållningssätt till omvärldsförändringar

Konkurrensen om forskare, studenter, experter och ekonomiska resurser är hård. Lärosäten och länder både konkurrerar med varandra och är samarbetspartners. Det gör situationen komplex. Andra länder såsom Frankrike, Kanada, Nederländerna, Schweiz och Storbritannien gör betydande ansträngningar för att attrahera studenter och forskare, och är dessutom betydligt mer

framgångsrika i detta än Sverige. Några av dessa länder drivs delvis av ekonomiska motiv när det gäller attraktionen av studenter, men när det gäller att attrahera forskare är målet i stället att stimulera egna forskningsmiljöer, innovationer och kvaliteten i lärosätenas verksamhet.

Bilden av att universitet huvudsakligen verkar nationellt utmanas allt mer. Flera länder, däribland Nederländerna, Tyskland och Finland, har tagit tydliga steg mot en ökad internationell närvaro genom utlandsetableringar eller utbildningsexport. Inför denna utveckling är den svenska positionen återhållsam. Även i relation till möjligheterna att inom EU driva internationalisering inom högre utbildning och forskning intar Sverige en försiktig roll.

I stora delar av världen finns en strävan att utveckla kunskapsbaserade ekonomier, vilket förutsätter utbyggnad av högre utbildning och forskning. En växande medelklass i världen vill ge sina barn utbildningar och det finns statliga satsningar för att utbilda ett stort antal studenter i andra länder. Kartan över viktiga forskningsnationer håller på att stöpas om med allt större tonvikt på i första hand Asien, men också Latinamerika, Mellanöstern och Afrika (STINT, 2017). För svenska lärosäten ställer detta krav på en bredare utblick vid utvecklandet av akademiska samarbeten.

Den ökade isolationismen i USA och Storbritannien tenderar att få konsekvenser för dessa länders attraktionskraft – de attraherar nu tillsammans knappt 40 procent av samtliga mobila studenter i världen (Unesco, 2015). Bland de mobila studenterna pågår en viss omorientering. Bland annat rekryterar Kina många utländska studenter från Afrika. Vilken inverkan den ökade isolationismen i USA och Storbritannien kan få för högre utbildning och forskning återstår att se. Svenska forskare har ett omfattande samarbete med forskare från USA och Storbritannien, men det finns en öppenhet för ökat samarbete med andra länder. Förändringarna utgör såväl en möjlighet till nya samarbetspartners för svenska forskare och lärosäten, men också på sikt nya konkurrenter. Olika utländska regeringars strävan efter att utveckla välfärd och hållbarhet medför en internationell efterfrågan på nya lösningar från forskare, företag och offentlig sektor. Sveriges styrkor inom forskning och innovation medför goda möjligheter att bidra i den utvecklingen. Men om möjligheterna ska infrias

krävs insatser för att utveckla initiativ, utbildningar och samarbeten samt informera och marknadsföra Sverige som kunskapsnation.

Utvecklingspotential

Det saknas i dag en sammanhållen idé om hur kunskapsnationen Sverige med sin högre utbildning och forskning ska förhålla sig till omvärlden och till internationalisering. Ansvaret att utveckla detta vilar både på lärosätena själva och på regeringen.

Möjligheterna för statliga universitet och högskolor att agera internationellt påverkas av att de är myndigheter. De juridiska förutsättningarna skiljer dem från lärosäten i många andra länder och försätter dem ibland i en sämre sits än deras samarbetsparter.

Kännedomen om Sverige som ett land med hög kvalitet i utbildning och forskning är begränsad. Några svenska universitet är internationellt kända, men flertalet lärosäten är det inte. Ett dilemma är att även om svenska universitet och högskolor erbjuder attraktiva studier och arbeten, krävs att utländska studenter eller undervisande och forskande personal känner till Sverige och den engelskspråkiga verksamhet som erbjuds. Om samtliga masterutbildningar ges på engelska så skulle det ytterligare öka intresset för svensk högre utbildning bland utländska studenter. Dessutom skulle informationen om engelskspråkigheten i svensk högre utbildning därigenom kunna göras tydligare.

Svenska studenters internationella rörlighet är lägre än den för exempelvis studenter från Tyskland och Finland. Även den svenska internationella forskarrörligheten är generellt sett låg i jämförelse med andra länder. Ser vi till antalet studenter som kommer till Sverige har de minskat under en följd av år, huvudsakligen till följd av införande av studieavgifter för medborgare utanför EU/EES-området – trots att det totala antalet mobila studenter i världen har ökat. De senaste åren har antalet utländska studenter ökat igen, vid en del lärosäten är det nu ungefär samma antal som före studieavgiftsreformen. Av de studenter som kommer till Sverige stannar förhållandevis få efter examen, trots att den svenska arbetsmarknaden under flera år efterfrågat fler utbildade.

Det finns också utrymme att i ökad utsträckning attrahera internationell forskningsfinansiering och strategiskt utveckla forskningssamarbeten, såväl inom EU som utanför Europa.

I Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademiens rapport Sweden's global connectivity in research dras slutsatsen att den omfattande finansieringen för europeiskt forskningssamarbete som finns inom EU, kombinerat med mycket begränsad särskild finansiering för forskningssamarbete utanför Europa, kan ha bidragit till att mindre ansträngningar görs i Sverige för att bygga upp nya starka forskningspartnerskap, t.ex. i Asien (Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, 2013).

Sammantaget, även om Sverige har ett gott utgångsläge, medför förändringarna i omvärlden att det fordras samlade insatser både för att behålla vår position som kunskapsnation och att förbättra den.

2.2 Hur utredningen har arbetat

Internationaliseringsutredningen har letts av den särskilda utredaren Agneta Bladh. I sekretariatet har Maria Wilenius, Albin Gaunt och Helena Mähler Lejon ingått. Därutöver har utredningen under utarbetandet av detta betänkande anlitat Cilla Häggkvist, biträdande avdelningschef, Rebecka Stenkvist, verksamhetsutvecklare och Kjell Gunnarsson, f.d. förvaltningschef, för fördjupade analyser inom vissa områden.

2.2.1 Inhämtande av synpunkter

Enligt utredningens direktiv ska utredaren inhämta synpunkter från universitet och högskolor, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Svenska institutet, Migrationsverket, utlandsmyndigheter, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund och andra berörda myndigheter och organisationer. Detta har skett på flera sätt som redovisas nedan.

Referensgrupp

Utredningen beslutade den 4 april 2017 att tillsätta en referensgrupp med representanter för elva myndigheter och organisationer. Den har under 2018 bestått av Ana Andric (Saco), Stefan Bengtsson (Sveriges universitets- och högskoleförbund, Chalmers tekniska högskola), Markus Filipsson (Migrationsverket), Andreas Göthenberg (STINT), Patrik Henriksson (Sveriges förenade studentkårer), Maria Linna Angestav (Universitets- och högskolerådet), Åsa Odin Ekman (TCO), AnnaMaria Oltorp (Sida), Annika Pontén (Universitetskanslersämbetet), Annika Rembe (Svenska institutet) och Eva Åkesson (Sveriges universitets- och högskoleförbund, Uppsala universitet). Annika Pontén ersattes av Anders Söderholm efter mötet den 23 mars. Maria Linna Angestav ersattes av Karin Röding efter mötet den 31 maj. Vid mötet den 4 september ingick även Joakim Appelquist (Vinnova) och Sven Stafström (Vetenskapsrådet) i referensgruppen.

Utredningen har träffat referensgruppen tillsammans med expertgruppen (se missivet) vid sammanlagt tre tillfällen under 2018: 23 mars, 31 maj och 4 september.

Enkät

Utredningen skickade under våren 2018 ut en enkät (se bilaga 2) till samtliga studentkårer vid statliga universitet och högskolor samt till en majoritet av kårerna vid de enskilda utbildningsanordnarna. Enkäten syftade till att få en fördjupad bild av kårernas verksamhet och samla in synpunkter på förutsättningarna för inresande studenter att delta i studentinflytandet.

Statistiskt underlag

Migrationsverket, Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet har bistått utredningen med att ta fram och kvalitetssäkra delar av den presenterade statistiken.

Utredningens egna arrangemang och medverkan i andra evenemang

Internationaliseringsutredningen anordnade en hearing den 14 juni för representanter för universitet och högskolor och andra som är berörda av utredningens arbete. Hearingen syftade till att informera om och diskutera utredningens preliminära förslag.

Utredningen har under 2018 även medverkat i arrangemang under Almedalsveckan och vid Euraxess, franska ambassaden, Formas forskningsråd, Forum för internationalisering, Kungl. Vetenskapsakademien, riksdagens utbildningsutskott, STINT, Sveriges universitetslärare och forskares doktorandförening, Svenska institutet, universitetens nätverk för strategisk internationalisering samt universitetens och högskolornas nationella nätverk för marknadsföring och kommunikation.

Möten

Utredningen har träffat representanter för ett antal myndigheter och organisationer vid ett eller ett flertal tillfällen: Ladokkonsortiet, Migrationsverket, Naturvetarna, Regeringskansliet (Justitiedepartementet, Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet samt Innovations- och forskningsrådet till Indien), Svenska bankföreningen, Svenska institutet, Sveriges universitets- och högskoleförbunds presidium, dess expertgrupp för internationaliseringsfrågor och dess studieadministrativa grupp, Sveriges förenade studentkårer, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar, Vetenskapsrådet och Vinnova.

Ett särskilt möte om myndighetssamordning har hållits med ledningsföreträdare för Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova.

Utredningen har också träffat enskilda personer med kunskap inom området som varit till stor hjälp för utredningens arbete.

Lärosätesbesök och resor

Utredningen har besökt några lärosäten: Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet och Chalmers tekniska högskola. Utredningen har vid ett tillfälle träffat representanter för Uppsala universitet, Lunds universitet, Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan. Medlemmar ur sekretariatet har besökt Nederländerna och där träffat representanter för ministeriet för utbildning, kultur och vetenskap, internationaliseringsmyndigheten Nuffic, migrationsmyndigheten Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) och Wageningen University, University of Twente samt Utrecht University.

Sociala medier

Utredningen har kommunicerat genom utredningens ordinarie hemsida och en Facebooksida.

Tack!

Internationaliseringsutredningen har fått ta del av många synpunkter och konstruktiva förslag och mött ett starkt engagemang som har varit mycket värdefullt för utredningens arbete. Ett stort tack till alla som har bidragit med sin tid och sina kunskaper!

2.2.2 Något om begreppen som används

Utredningen använder begreppen "lärosäten" och "universitet och högskolor" synonymt. I de fallen endast statliga universitet och högskolor åsyftas är det särskilt angivet. Med begreppet "högskolan" menas alla universitet och högskolor om det inte framgår av sammanhanget att det är ett enstaka lärosäte som åsyftas.

Lärare beskrivs i högskolelagen, där det står att det i en lärares arbetsuppgifter får ingå att ha hand om utbildning eller forskning samt administrativt arbete, 3 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434). Ofta används samlingsbegreppet "undervisande och forskande personal". Ibland används endera lärare alternativt forskare. I detta betänkande använder utredningen främst begreppet forskare eftersom en stor

del av den internationella rekryteringen är inriktad på forskande personal. Utredningen utesluter inte med begreppet att dessa personer även undervisar.

I betänkandet används begreppet tredjeland. Med det avses stater utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz. I EES ingår medlemsländerna i Europeiska unionen (EU) samt Island, Norge och Lichtenstein.

I olika avsnitt om stipendier nämns OECD/DAC-länder. Med detta åsyftas länder som definieras som låg- och medelinkomstländer av OECD:s biståndskommitté och som därmed kan vara mottagare av utvecklingsbistånd.

3 Kännedomen om Sverige som kunskapsnation och kunskap om omvärlden

3.1 Varför behöver kännedomen om Sverige som kunskapsnation främjas?

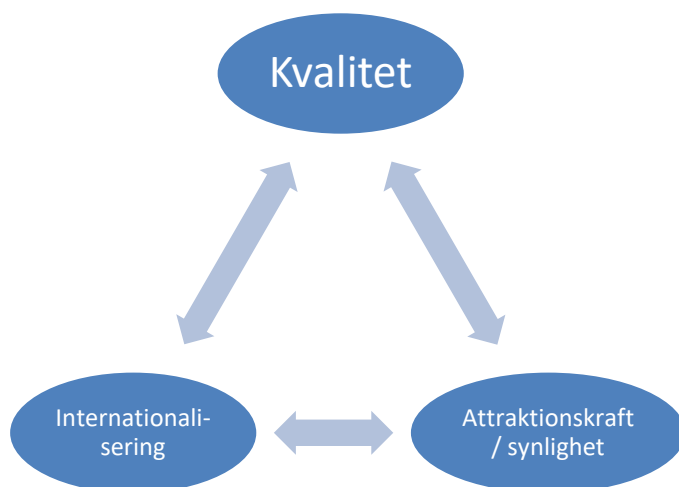
Utbildnings-, forsknings- och innovationspolitikens förutsättningar varken börjar eller stannar vid nationsgränsen. På ett övergripande plan gör det komplexa världsläget att det blir allt viktigare att stärka Sverige-bilden och Sveriges relationer utomlands. Det är också angeläget att stärka bilden av Sverige som kunskapsnation, inte minst när allt fler länder aspirerar på att vara just det.

Forskning och högre utbildning är självklart centrala för Sverige som kunskapsnation, och att Sverige är framstående inom dessa områden är en viktig del av den bredare Sverige-bilden. För att upprätthålla kvalitet och relevans är dessutom svenska lärosäten beroende av de kontakter och de nätverk som byggs upp internationellt. Endast en bråkdel av all forskning produceras i Sverige och en minskande andel av världens allt fler mobila studenter väljer att studera i Sverige. Eftersom svenska studenter och forskare generellt har låg grad av mobilitet är det därför särskilt viktigt att utländska studenter och forskare i hög utsträckning kommer till Sverige för att svenska universitet och högskolor och samhället i övrigt ska kunna upprätthålla internationella kontaktnät. Också utländska etableringar i anslutning till befintliga lärosäten kan bidra till att upprätthålla internationella kontaktnät.

Även om svensk forskning och högre utbildning håller hög kvalitet är kännedomen om detta låg i många andra länder. Det gör att kvaliteten inte kan bidra fullt ut till internationaliseringen genom att dra till sig studenter och forskare. Mycket internationaliserade

forsknings- och utbildningsmiljöer tenderar att ha hög kvalitet, vilket också gör dem internationellt synliga. I motsatt riktning riskerar bristande internationalisering att leda till lägre kvalitet och därmed minskad synlighet. Bristande kännedom om Sverige är således ett betydande problem om svenska lärosäten ska vara attraktiva och Sverige fortsätta vara en betydande kunskapsnation. Det föreligger således ett ömsesidigt beroende mellan kvalitet, attraktionskraft och internationalisering, se exempelvis Stenberg (2013).

Figur 3.1 Sambandet mellan kvalitet, attraktionskraft och internationalisering



Eftersom konkurrensen om studenter och forskare hårdnar och en lång rad länder gör betydande ansträngningar för att attrahera dessa grupper i syfte att öka kvaliteten i sin forskning och högre utbildning samt att höja kompetensnivån i samhället i stort, är det av stor vikt att även Sverige blir mer synligt som destination för dessa grupper. Värt att notera är att även många av de länder som traditionellt sett varit sändarländer av studenter arbetar med att stärka sin attraktionskraft för att förmå studenter som valt att lämna landet för att studera utomlands att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Dessutom arbetar många av dessa länder med att både öka andelen nationella studenter som väljer att studera på hemmaplan och attrahera andra länders studenter.

Ett av huvudskälen att studera utomlands för många av dessa studenter är att söka en utbildning som håller högre kvalitet och som lovar bättre framtidsutsikter än den utbildning man kan finna hemma. Här har Sverige goda möjligheter att stärka sin position.

Det finns också anledning att öka universitetens och högskolornas roll i det Sverigefrämjande och relationsskapande arbete som regeringen och myndigheterna bedriver. Den kompetens och de internationella nätverk och kontakter som svenska universitet och högskolor och deras forskare skapar kan också i högre grad bidra till att stärka svenska utrikesrelationer.

I flera andra länder har universitets och högskolors internationalisering en betydligt mer central roll i utrikespolitiken än vad som är fallet i Sverige. Exempelvis finansieras betydande delar av det federala stödet till universitets och högskolors internationalisering i USA, Tyskland och Kanada genom respektive utrikesdepartement. Universitets och högskolors betydelse för Sverigefrämjandet motiverar att främjande av universitets och högskolors internationalisering även bör kunna finansieras inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

3.2 Utgångspunkter och inriktning

Det nu gällande forskningspolitiska målet är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt. Målet slås fast i den senaste forskningspolitiska propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50).

För att kunna nå upp till det målet behöver satsningar göras på en mängd områden, inte minst i relation till universitetens och högskolornas internationalisering. Det lyfter utredningen också fram i sitt delbetänkande En strategisk agenda för internationalisering (SOU 2018:3). Det forskningspolitiska målet är ett sätt att beskriva Sverige som kunskapsnation. Kunskapsnationen Sverige kan dock definieras ännu bredare och innefatta hela det "ekosystem" som utgörs av aktörer inom högre utbildning, forskning och innovation och

samverkan, samt kunskapsintensivt näringsliv, offentlig sektor och civilsamhälle. Utredningens uppdrag är dock att fokusera på universitet och högskolor och därmed högre utbildning, forskning och den samverkan och innovationsförmåga som universitet och högskolor bidrar till direkt. När begreppet kunskapsnation används görs det därför i denna mer begränsade mening. Begreppet studiedestination anser utredningen vara en del av kunskapsnationen.

I direktiven anges följande tre uppdrag för utredningen som är vägledande för detta kapitel:

- att föreslå hur Sverige kan bli mer känt som studiedestination och kunskapsnation,
- att föreslå hur ansvaret för att sprida information om Sverige som kunskapsnation och studiedestination bör organiseras, och
- att föreslå hur en gemensam funktion för omvärldsbevakning och analys av omvärldsförändringar med relevans för universitets och högskolors verksamhet kan utformas.

Utredningen diskuterade i delbetänkandet skälen för att olika parter bör göra betydande ansträngningar att öka kännedomen om Sverige och Sveriges attraktionskraft som studiedestination. I utredningens förslag till nationell internationaliseringsstrategi lyfts som ett av målen att Sverige ska ha en hög attraktionskraft som studie- och kunskapsnation. Mer preciserat föreslog utredningen följande i anslutning till detta mål:

- Ett så kallat Team-Sweden Kunskap bildas inom ramen för regeringens exportstrategi som stöd för främjandet av Sverige som kunskapsnation.
- En väsentlig förstärkning av resurserna för marknadsföringen av Sverige som kunskapsnation genomförs.
- Svenska institutet ges ett utökat uppdrag att informera om Sverige som kunskapsnation i utlandet.
- Regering, myndigheter och lärosäten samarbetar tätt för att skapa intresse och möjligheter för utländsk etablering av utbildnings- eller forskningsverksamhet vid svenska lärosäten och annan kunskapsintensiv verksamhet i Sverige.

- Regeringen främjar strategiskt och operativt högre utbildning och forskning tillsammans med lärosätena i relation till de länder där det bedöms önskvärt (koordinerad kraftsamling).

Utredningen behandlar i detta kapitel dessa förslag mer i detalj.

3.3 Nuvarande system för att främja kännedomen om Sverige som kunskapsnation

Det svenska systemet för att främja kännedomen om Sverige är komplext, med ett brett utbud av insatser som utförs av ett stort antal statligt finansierade aktörer. Mer precist handlar främjandet om relationsbyggande. Som stöd för detta krävs insatser för att göra Sverige känt, *att informera*, men också om *att bevaka omvärlden och analysera den*. Detta arbete kan i hög grad utföras i Sverige, men en viss del av de mer djupgående relationerna behöver byggas *på plats i andra länder*.

Främjandeorganisationer

Sverige har – vid sidan av lärosätena – ett antal statliga organisationer för att främja kännedomen om Sverige som kunskapsnation och främja internationella relationer inom området. De beskrivs nedan tillsammans med lärosätenas egna verksamhet.

De statliga forskningsfinansiärerna

De statliga forskningsfinansiärerna – Vetenskapsrådet, Verket för innovationssystem (Vinnova), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Statens energimyndighet samt Rymdstyrelsen – arbetar med att främja svenskt deltagande i europeiska forsknings- och innovationsprogram samt med bilaterala samarbeten med länder utanför EU. Vinnova ger även ibland selektiva bidrag för till exempel internationell samverkan mellan innovativa företag och konsortier, och Vetenskapsrådet och övriga forskningsråd ger ibland bidrag till forskningssamarbete med specifika länder. Vinnova

är också sammankallande i samordningsorganen IntSam och EU-Sam där de statliga forskningsfinansiärernas arbete med internationella frågor respektive EU-frågor samordnas.

Vinnova och Vetenskapsrådet har ett gemensamt forsknings- och innovationskontor i Bryssel. Därutöver har Vinnova så kallade innovationsscouter utsända i Silicon Valley och Tel Aviv, och Energimyndigheten har en utsänd person i Peking från och med september 2018.

Innovations- och forskningskontoren

Innovations- och forskningsråden arbetar inom Regeringskansliet och är placerade vid ambassaderna i sex länder, med uppdrag att främja relationer mellan svenska och utländska aktörer inom högre utbildning, forskning och innovation. En utlandsbaserad omvärldsanalys- och främjandeverksamhet fanns tidigare vid Tillväxtanalys, men den inordnades den 1 januari 2017 i Regeringskansliet, närmare bestämt i Näringsdepartementets enhet för innovation, forskning och kapitalförsörjning (IFK). Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet och Miljö- och energidepartementet finansierar gemensamt verksamheten, som styrs genom en styrgrupp där finansierande departement samt Utrikesdepartementet är representerade. Innovations- och forskningskontor finns i dag i Washington DC, Brasília, New Delhi, Peking, Tokyo och Seoul. Förutom de utsända innovations- och forskningsråden finns på varje kontor en till två kvalificerade tjänstemän som är lokalanställda.

Regeringens avsikt med verksamhetsövergången från Tillväxtanalys till Regeringskansliet var att åstadkomma en mer kontaktskapande verksamhet, ett ökat fokus på strategiskt främjande av innovation, forskning och högre utbildning och bättre förutsättningar att aktivt bidra i politiskt prioriterade processer kopplat till Sveriges innovationssystem och konkurrenskraft – till nytta för myndigheterna/aktörerna i innovationssystemet. Sedan verksamhetsövergången är innovations- och forskningskontoren i samtliga fall inflyttade i utlandsmyndigheter. Verksamheten har fokuserats mer på främjande än på omvärldsanalys och antalet utsända anställda har minskats.

Svenska institutet

Svenska institutet har enligt myndighetens instruktion (förordningen [2015:1528] med instruktion för Svenska institutet) till uppgift att sprida information och kunskap om Sverige och det svenska språket i utlandet och främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, utbildning och forskning och demokrati samt samhällsliv i övrigt. Svenska institutet har ett uppdrag att främja och marknadsföra Sverige som studiedestination mot potentiella utländska studenter som kan tänkas vara intresserade av att studera vid svenska lärosäten. Myndigheten ansvarar också för stipendier, alumnverksamhet och stöd till ambassadernas främjarverksamhet.

Svenska institutet finns även på plats i Paris. Det svenska kulturhuset beskrivs som ett skyltfönster för svensk kultur i Paris men också som en viktig plats för relationsbyggandet mellan Sverige och Frankrike. Enligt institutets hemsida lägger Svenska institutet i Paris grunden för att stärka bilden av Sverige utomlands genom att vara aktiv i ett av världens främsta kulturella nav. Vid institutet ges också svenskkurser för vuxna varav många senare reser till Sverige. Det finns vidare möjlighet för svenska forskare, kulturarbetare och konstnärer att ansöka om boende i en av husets sex gästbostäder för att genomföra projekt med anknytning till Frankrike.

Exempel på annan statlig svensk närvaro utomlands inom högre utbildning och forskning

En del av den svenska närvaron för högre utbildning utomlands är Svenska studenthemmet i Paris, som ligger i den internationella studentstaden Cité Internationale Universitaire de Paris, där det varje år bor cirka 12 000 studenter, konstnärer och forskare från över 140 länder. Svenska studenthemmet erbjuder årligen boende åt ett hundratal studenter, forskare och konstnärer från Sverige och andra länder. Svenska staten bekostar omkring hälften av hemmets driftskostnader. På flera platser finns även kultur- och forskningsinstitut med statlig finansiering, de så kallade Medelhavsinstituterna, i Alexandria, Istanbul, Rom och på Capri.

Utlandsmyndigheterna

Sverige har omkring 100 utlandsmyndigheter. Ambassader och generalkonsulat är företrädare för Sverige utomlands och har en viktig roll i att presentera Sverige som kunskapsnation och att bygga relationer mellan svenska och utländska aktörer. Under ett antal år har utlandsmyndigheternas engagemang i frågor relaterade till högre utbildning, forskning och innovation vuxit. Svenska institutet samarbetar med ett trettioital av utlandsmyndigheterna kring främjande av Sverige som studiedestination. Exempel på utlandsmyndigheternas ökade engagemang och vikt i dessa frågor är att under 2014 anmälde 700 studenter intresse för studier vid event anordnade av svenska utlandsmyndigheter. Under 2017 anmälde sig 7 000 studenter vid sådana event. Under 2015 anordnades sju möten i två länder för studenter som skulle resa till Sverige (utreseevent). År 2018 anordnades 25 sådana event i 25 länder. Svenska utlandsmyndigheter deltog i 32 studentrekryteringsmässor 2014 och år 2017 deltog utlandsmyndigheterna i 60 sådana mässor.

Av betydelse i detta sammanhang är att utlandsmyndigheternas budget för att arrangera eller delta i olika event är mycket liten. Till sitt stöd har utlandsmyndigheterna finansiering från Svenska institutet för olika aktiviteter, årlig kompetensutbildning för lokalanställda som arbetar med marknadsföring och rekrytering av studenter, presentationsmaterial och liknande från Svenska institutet. I övrigt sker verksamheten inom ramen för utlandsmyndigheternas egna resurser för främjandeverksamhet. Den budget som Svenska institutet avsätter för detta är cirka 1 miljon kronor.

Lärosätenas egna kontor

Det blir allt vanligare att universitet och högskolor i andra länder har egna utlandskontor.¹ Dessa kontor kan ha en rad uppgifter. Kontoren utomlands är framför allt kontaktpunkter för hemmauniversitetet och dess partnerlärosäten i värdlandet och ibland i regionen. Kontoren är ett stöd på plats för studenter, lärare och forskare. De bidrar också till att upprätthålla hemmauniversitetets internationella kontakter och alumn nätverk. I många fall hjälper kontoren också till

¹ En förteckning över tyska universitets utlandskontor finns på följande hemsida www.hrk.de/hrk-international/representative-offices-of-german-universities-abroad

att rekrytera studenter och forskare. Samtidigt hjälper kontoren till att göra hemmauniversitetet synligt i viktiga forskningsmiljöer runt om i världen och därmed bidrar de också till att göra hemlandets kunskapssystem mer känt. I viss mån kan enskilda lärosätens uppbyggnad av kontor i utlandet förklaras av att det saknats gemensamt organiserade utlandskontor som varit anpassade efter lärosätenas behov.

Ett av de svenska lärosätenas utlandskontor som har rönt mycket uppmärksamhet är Uppsala universitets kontor i Hanoi. Kontoret har bland annat följande uppdrag:

- att göra forskning och utbildning vid Uppsala universitet känd i regionen,
- att organisera möten, kortare kurser och workshops med deltagare från regionen och Uppsala universitet i syfte att utveckla samarbeten,
- att utveckla befintliga och nya uppdragsutbildningar i regionen,
- att marknadsföra, rekrytera och förbereda studenter som ska studera vid Uppsala universitet,
- att ge stöd och service till svenska studenter, lärare och forskare som deltar i aktiviteter förlagda i Vietnam, liksom i regionen i övrigt där så är möjligt,
- att stödja och utveckla alumnarbetet i regionen, och
- att engagera fler svenska universitet som partners i Vietnam.

Enligt uppgift till utredningen har Högskolan i Halmstad och Sveriges lantbruksuniversitet för avsikt att samarbeta med Uppsala universitet om kontoret i Vietnam och därmed också bidra till kontoret ekonomiskt.

Karolinska institutet har sedan 2016 en forskningsfilial i Hong Kong som möjliggjorts genom en privat donation.

Nordic Centre i Fudan i Kina är ett annat lärosätesorienterat utlandskontor för kontaktskapande verksamhet i Shanghai. Nordic Centre i Shanghai grundades 1995 och är ett joint-venture mellan Fudan University, Nordic Institute of Asian Studies (NIAS) och 23 nordiska lärosäten från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Centrets huvuduppgifter är att:

- vara en plattform för initiering och utveckling av forskning, program, konferenser, workshops och övriga aktiviteter som är av gemensamt intresse för nordiska och kinesiska forskare,
- organisera kurser och program för nordiska personer inom affärsvärlden baserade i Shanghai,
- bistå med utbildning för kinesiska och nordiska studenter och forskare som ämnar bedriva studier om Kina respektive de nordiska länderna, och
- vara delaktig i kulturella evenemang som till exempel nationaldagar, konserter och filmkvällar för att marknadsföra nordiska universitet och länder.

Flera lärosäten har även närvaro i Bryssel genom utlandskontor tillsammans med olika aktörer.

Alumnätverk har stor betydelse

Studenter som studerat vid svenska lärosäten har länge betraktats som ambassadörer för Sverige och svenska lärosäten. Under senare år har arbetet för att organisera och upprätthålla kontakterna med dessa alumner tagit fart. För lärosätet är alumnerna värdefulla bland annat genom de kontakter med det övriga samhället som de kan bidra med. Alumner kan också bidra till nya forskningssamarbeten. Alumner är också värdefulla för lärosätets varumärke och bidrar till att göra lärosätet mer känt. Dessutom har alumner visat sig vara potentiellt viktiga ekonomiska bidragsgivare för flera lärosäten och de har donerat medel bland annat för stipendieprogram och forskning.

För Sverige som land är alumnerna också viktiga genom att de under sitt arbetsliv kan hamna på positioner som är intressanta för såväl svenska staten som svenska företag och organisationer. En positiv bild och erfarenhet av Sverige är i sådana kontakter värdefull. Alumnerna har som regel fått en positiv bild av Sverige och de värden som Sverige står för och är viktiga när det gäller att sprida kännedom om Sverige som land i mer generell mening.

Av dessa anledningar arbetar såväl lärosäten som utlandsmyndigheter och Svenska institutet med alumnätverk på olika sätt eftersom alumnerna är värdefulla för alla dessa organisationer. Många

lärosäten är i färd med att utveckla sin alumnverksamhet. Några lärosäten har alumn nätverk som omfattar över 25 000 studenter i många länder. Nätverken är spridda med lokalföreningar över hela världen och flera lärosäten organiserar lokala aktiviteter utomlands för att upprätthålla kontakten med sina alumner. Ibland görs detta i samarbete med andra svenska lärosäten och ibland i samarbete med svenska utlandsmyndigheter och svenska företag på plats.

Svenska institutet bidrar bland annat med viss samordning av svenska aktörers alumnaktiviteter utomlands och med finansiellt stöd och metodstöd till utlandsmyndigheterna. Exempelvis driver myndigheten en hemsida med ett kalendarium om olika alumn nätverksaktiviteter. Svenska institutet verkar även för att det ska finnas lokala eller regionala alumn nätverk ute i världen. Avsikten är att nätverken ska drivas av medlemmarna själva. För formaliserade alumn nätverk finns det möjlighet att ansöka om stöd från Svenska institutet.

För att ytterligare förankra bilden av Sverige bland alumnerna arrangerar Svenska institutet olika aktiviteter för stipendiater som utgår från viktiga svenska värderingar som demokrati, mänskliga rättigheter och hållbarhet (Statskontoret, 2015).

När det gäller studenter från biståndsländer kan alumn nätverk på plats i ursprungslandet ha ett särskilt värde eftersom de kan hjälpa studenterna och det svenska samhället att upprätthålla kontakt utan att så kallad brain drain uppstår. Bland annat för detta syfte har Svenska institutet utvecklat programmet Network for Future Global Leaders för stipendiaterna under tiden i Sverige. Programmet innehåller studiebesök vid företag, myndigheter och organisationer, och utbildningsmoduler i förändringslogik avseende ämnen som hållbarhet, jämställdhet, mänskliga rättigheter, anti-korruption, hållbart och transparent ledarskap med mera. Detta för att stödja ett globalt nätverk av framtida ledare och för att knyta dem till Sverige och teman som är viktiga för en hållbar global utveckling.

Internationell omvärldsbevakning

Samtidigt med främjande av Sverige som kunskapsnation bidrar flera aktörer också till en omvärldsbevakning av utländska förhållanden inom högre utbildning, forskning och innovation.

Någon strukturerad samverkan mellan de myndigheter som ansvarar för främjande och internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys finns däremot inte, bortsett från den samordning som finns mellan forskningsfinansiärerna inom de så kallade EU-Sam och IntSam.

Utanför den statliga sfären stödjer Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) svenska lärosätens och forskares/universitetslärares långsiktiga internationella kontakter med lärosäten och andra aktörer huvudsakligen utanför EU/EFTA och stödjer både utbildnings- och forskningsprojekt inom alla discipliner. Genom programmet Strategic Grants for Internationalisation stödjer STINT lärosätenas arbete med strategiska internationaliseringsinitiativ och ger ett konkret stöd till utvecklingen av internationella strategier och nätverk på lärosätena.

STINT har under senare år också intensifierat sin roll som nationell kunskapsresurs inom internationalisering, bland annat genom omvärldsanalys med flera viktiga publikationer. Stiftelsen har också nyligen etablerat ett utlandskontor på generalkonsulatet i Shanghai. Kontoret i Shanghai utgör en helt ny sorts verksamhet för stiftelsen och syftar till att stödja svenska lärosäten i deras strategiarbete genom att bidra med kvalificerad informationsinhämtning, omvärldsbevakning samt omvärldsanalys och strategiskt relationsbyggande.

För uppgiften har STINT en representant på deltid i Shanghai och en Kina-ansvarig på deltid i Sverige. De har mångåriga erfarenheter av både de svenska och kinesiska forsknings- och högre utbildningssystemen. Satsningen i Kina omfattar även forskning om forsknings- och innovationspolicy med samarbetsparter i Sverige och utomlands. Arbetet sker i nära samarbete med generalkonsulatet i Shanghai och ambassaden i Peking och kompletterar verksamheterna. En referensgrupp med representanter från statliga finansiärer, Sveriges universitets- och högskoleförbund och andra relevanta aktörer skapades i samband med kontorets etablering.

3.4 Andra länders relationsfrämjande insatser

Ett sätt att underlätta skapandet av långsiktiga relationer och partnerskap, som används av flera andra länder är att stationera personal på plats, exempelvis i ett särskilt utlandskontor. Syftet är dels att bevaka utvecklingen på området och dels att bygga upp och förmedla kontakter inom landet i fråga.

Många länder har funktioner inom sina utrikesministerier eller utlandsmyndigheter som ansvarar för vetenskapsdiplomati. Traditionellt sett har det varit fråga om en särskild attaché, men det blir allt vanligare med relativt självständiga och personalmässigt mer kraftfulla kontor i anslutning till utlandsmyndigheter som organiseras tillsammans med lärosäten och andra aktörer. Det rör sig exempelvis om olika nätverk, centra och hubbar för vetenskaps- och innovationsdiplomati i syfte att internationalisera forsknings- och innovationssystem (Institute for European Studies, 2018).

Flera länder har byggt upp omfattande resurser. Storbritanniens vetenskaps- och innovationsnätverk finns i 30 länder och har över 100 diplomater (Leijten, 2017). Tillväxtanalys har särskilt studerat de resurser som Danmark, Nederländerna, Norge, Schweiz och Tyskland har för främjande och relationsbyggande (Tillväxtanalys, 2015a).

De flesta länder har valt att stationera sina attachéer i tillväxtländer och länder med starka innovationsmiljöer. Vetenskapsattachéerna är i många fall fysiskt samlokaliserade med utsända diplomater vid en utlandsmyndighet. De nederländska, danska och norska vetenskapsattachéerna är statligt finansierade, medan de tyska och schweiziska har flera finansieringskällor.

Kontoren har också olika organisatoriska lösningar. Storbritannien har valt att ha ett och samma varumärke för alla sina forsknings- och innovationsattachéer. Nätverket består av både stora och små kontor. Schweiz har en struktur där så kallade Swissnexkontor inte ersätter utan kompletterar innovations- och forskningsråden på ambassaderna. Swissnexkontor finns på fem platser: Boston, San Francisco, Shanghai, Bangalore och Rio de Janeiro. Ett kontor i Singapore stängdes 2015. De olika kontoren har olika uppdrag beroende på lokala behov (Langenhove, 2017). Sammanlagt arbetar omkring 70 personer, varav 20 i Shanghai, för Swissnex. Dessutom finns det innovations- och forskningsråd på 19 ambassader: Peking, Berlin, Brasília, Bryssel, Canberra, New Delhi, London, Madrid, Moskva, Ottawa, Paris,

Pretoria, Rom, Santiago, Seoul, Singapore, Tokyo, Wien och Washington DC.

Tyskland har närvaro i sammanlagt 60 länder genom dels organisationen DAAD:s utlandskontor, dels sex tyska vetenskaps- och innovationshus placerade i fem länder. Därutöver driver den tyska forskningsstiftelsen DFG en rad utlandskontor för forskningsaktörers behov. DFG är en oberoende forskningsfinansiär som finansieras från federal nivå och delstatsnivå. Tysklands federala utbildnings- och forskningsministerium arbetar, tillsammans med handelskamrarna, även med att främja det egna landets utbildningssystem, bland annat genom att etablera tyska yrkesutbildningar i andra länder. Detta ger stöd åt det tyska näringslivet genom att underlätta kompetensförsörjning för dotterbolag i utlandet, skapa exportmöjligheter för utbildningsföretag och marknadsföra de tyska högteknologiska företagen.

Det danska utbildnings- och forskningsministeriet har i samarbete med utrikesministeriet successivt sedan 2006 byggt upp sju innovationscentra i Silicon Valley, Shanghai, München, São Paulo, New Delhi/Bangalore, Seoul och Tel Aviv. Organisatoriskt är de placerade inom det danska handelsrådet. Syftet är att främja lärosätens och företags internationella nätverk genom att bygga broar till ledande forsknings- och innovationsmiljöer och tillväxtmarknader för att därigenom öka kunskapsutbytet mellan dessa och danska miljöer. Bland annat arbetar de med att attrahera utländska studenter och forskare till Danmark. Danmark har gjort flera långsiktiga satsningar på samarbeten kring forskning och utbildning genom bilaterala utbytesprogram. Därutöver har Danmarks utbildnings- och forskningsministerium så kallade vaekstrådgivare i Turkiet, Sydafrika och Vietnam. Dessa rådgivare är placerade på ambassader i tillväxt- eller så kallade brygganländer² och har bland annat till uppgift att främja forsknings- och utbildningssamarbete.

Gemensamt för de länder där Danmark har placerat innovationscentra eller vaekstrådgivare är att Danmark har bilaterala samarbetsavtal med dem. Det innebär att Danmark har diplomatisk närvaro inom högre utbildnings- och forskningsområdet i alla länder där de har ett djupare nationellt strategiskt samarbete.

² Brygganländer avser sådana låg- eller medelinkomstländer som har haft utvecklingssamarbete och där detta är på väg att fasas ut eller har fasats ut och där det bilaterala samarbetet behöver bryggas över till nya former. Därmed kan man bygga vidare på de etablerade relationer som byggts upp under lång tid av utvecklingssamarbete.

En utvärdering av de danska innovationscentrumen, (Oxford Research, 2015) har visat att dessa kunnat ge sina avnämare överblick över och förståelse för det lokala eller regionala forsknings- och innovationssystemet. En särskilt viktig funktion är att utveckla och upprätthålla kontakter med lokala nätverk som klienter sedan kan utnyttja och därmed få en snabbare start på plats. I utvärderingen pekar användarna också på att när ett centrum har specialkunskaper inom de områden som man söker samarbete inom, ger det dessutom extra nyttig information. Verksamheten har varit viktig för många användare: av användarna inom högre utbildning och forskning ansåg 46 procent att de inte hade kunnat uppnå samma resultat i det internationella samarbetet utan innovationscentrets hjälp, och 33 procent menade att de kunnat uppnå samma resultat men inte i samma utsträckning.

Även nederländska Nuffic och organisationen Offices of Science and Technology (NOST) arbetar med utbildningsfrämjande, bland annat genom att sammanföra forsknings- och utbildningsorganisationer i Nederländerna med relevanta utländska organisationer. Det nederländska nätverket för innovationsattachéer har tjugo kontor över hela världen.

Roller och mandat för de olika ländernas innovationskontor eller vetenskapsattachéer skiljer sig något åt. Framför allt kan man skilja mellan de organisationer som har en analytisk respektive en operativ roll; med operativ avses att tillhandahålla selektiva stöd och sammanföra enskilda aktörer. I några av de länder som Tillväxtanalys studerat ligger den operativa och den analytiska rollen på samma organisation, medan funktionerna är uppdelade i andra länder. Oavsett vilket bör de två rollerna ses som ömsesidigt stödjande. Det krävs kunskap om motpartens intressen och om utvecklingen på utländska marknader, för att statliga aktörer ska kunna utforma effektiva program för att främja forsknings- och innovationssamarbeten.

Flera av de länder som Tillväxtanalys studerat erbjuder stöd som spänner från utbildning genom forskning och innovation till ökad handel. De kan exempelvis rapportera om innovations- och forskningsmiljöer, sammanföra aktörer och ordna internationella utbyten och samarbeten. Tyskland, Schweiz och i viss utsträckning Nederländerna och Danmark använder främjande av högre utbildning och forskning för att attrahera talanger eller bygga upp ömsesidigt fördelaktiga internationella samarbeten, delvis i syfte att stärka sin internationella konkurrenskraft.

Det kan enligt Tillväxtanalys finnas fördelar för Sverige med att tydligare koppla samman främjandet av handel med främjande av utbildning, forskning och innovation. På strateginivå har framför allt Danmark, Nederländerna och Tyskland en tydlig ambition att koppla utbildnings-, forsknings- och innovationsfrämjande verksamhet till handelsfrämjande. I utlandet arbetar Danmark, Nederländerna och Schweiz med att samordna sina främjaraktörer för att kunna slussa företag genom de olika typerna av stöd.

3.5 Olika aspekter av kunskapsnationen Sverige

3.5.1 Diplomatskt perspektiv

Modern diplomati karakteriseras av nya aktörer, nya problem och ett allt större fokus på så kallad mjuk makt. Diplomatska relationer bygger i allt högre grad på multiaktörssamverkan snarare än på olika utrikesministeriers enskilda aktiviteter. I detta sammanhang har såväl universitet och högskolor och forskningsorganisationer som organisationer inom det civila samhället, multinationella företag och olika expertnätverk blivit viktiga aktörer (Knight, 2018).

De flesta länder arbetar på olika sätt med offentlig diplomati och mjuk makt. Offentlig diplomati utgörs, enligt utredningen *Utrikesförvaltning i världsklass* (SOU 2011:21), av strategisk kommunikation och relationsskapande verksamhet gentemot allmänhet, civilsamhälle, media, universitet och företag i utlandet, i syfte att öka intresset och förtroendet för Sverige och därigenom bidra till att förverkliga svenska internationella målsättningar. Denna definition bygger i hög grad på tanken om mjuk makt som handlar om möjligheten att påverka andra genom olika aktiviteter.

Svensk offentlig diplomati har på senare år utvecklats i riktning mot en strävan till ömsesidiga relationer som bygger på parternas gemensamma mål. Ett exempel är att ett ledord i det här sammanhanget är co-creation, eller samskapande. Se exempelvis Regeringskansliets rapport *Join us in co-creation* (2017). Här sätts fokus på en inbjudan till ömsesidigt samarbete för att lösa gemensamma utmaningar.

Internationellt samarbete inom högre utbildning, forskning och innovation bygger i hög grad på ömsesidigt kunskapsutbyte, gemensamma intressen och problemställningar vilket ger långsiktiga engagemang för bägge parter nytta. Akademiska kontakter förutsätter ett

annat angreppssätt när det gäller relationer som bygger betydligt mer på interaktion på lika villkor. En del av denna diplomati är så kallad kunskapsdiplomati som innebär användningen av utbildning, gemensamt kunskapsskapande och tillämpning för att bygga och utveckla relationer mellan länder. Naturligtvis finns alltid i alla relationer ett visst mått av egenintresse, men i kunskapsdiplomatiska relationer måste egenintresset ibland stå tillbaka till förmån för ömsesidiga intressen och nyttor för alla parter eller länder.

Universitet och högskolor arbetar numera alltmer långsiktigt för att skapa strategiska samarbeten med utländska partners. Tidigare var det framför allt forskare inom vissa discipliner som svarade för utländska samarbeten. Detta sker naturligtvis fortfarande, men lärosätena som sådana har blivit aktörer i samarbeten med lärosäten i andra länder. Universitetsdrivna strategiska initiativ som projekten SACF, MIRAI och SASUF inom STINT:s Strategic Grants har gjort att forsknings- och högre utbildningsinitiativ har fått en tydlig roll på ett nationellt plan mellan Sverige och andra länder. Det är ett uttryck för ett globalt ökande samarbete inom forskning, högre utbildning och forskningsnära innovation för att gemensamt skapa mervärde i form av forskningsresultat, kvalitet i utbildning och ökat utbyte i form av innovationsförmåga.

För att skapa och upprätthålla långsiktiga ömsesidiga relationer krävs ett tydligt engagemang från lärosäten och från andra aktörer. Former och områden för samarbete kan skilja sig mycket åt i olika fall. För att kunna driva ett arbete som bygger på ömsesidigt relationskapande krävs stor flexibilitet hos parterna. Svenska parter behöver kunna vara lyhörda och förändringsvilliga för att kunna ingå i de nya former av samarbeten som kan utarbetas på gemensam basis. Att från den ena sidan slå fast att samarbetet måste utgå från det egna sättet att samarbeta skapar dålig grund för ömsesidighet och djupa relationer. Därför är det viktigt att svenska lärosäten och forskningsfinansiärer har stor möjlighet till flexibla lösningar inom etiskt försvarbara ramar. Ett ömsesidigt relationsbyggande med nya partners kräver omfattande kunskap om den andra parten. Därför är omvärldsanalys och omvärldsbevakning helt avgörande inte minst i de inledande skedena i den relationsskapande processen. Det kan också finnas behov av en närvaro på plats i geografisk närhet till samarbetspartnern för att därigenom skapa en stark löpande kontakt.

Det långsiktiga främjandet kan, rätt utformat, även tjäna som en brygga i relationen mellan Sverige och sådana länder som nått en utvecklingsnivå som gör att de inte längre prioriteras som biståndsmottagare. Så som utredningen pekade på i delbetänkandet är det viktigt att Sverige ömsesidigt vidareutvecklar relationen till tidigare biståndsländer exempelvis genom fördjupade relationer inom högre utbildning, forskning och innovation.

3.5.2 Kompetensförsörjningsperspektiv

I en alltmer globaliserad värld med ökad mobilitet av individer, kapital, företag, innovation och forskning blir även arbetsmarknaden alltmer internationell och betydelsen av att attrahera kvalificerad kompetens ökar därför (Wikström & Eklund, 2018). Samhället behöver, inom såväl den privata som den offentliga sektorn, högt utbildad och kvalificerad arbetskraft. På den svenska arbetsmarknaden råder det emellertid brist på utbildade inom många områden. Detta gäller särskilt utbildningar som leder till yrken inom vård, skola, IT och ingenjörsyrken. Detta är en faktor som hämmar den svenska ekonomins konkurrenskraft.

Visserligen väljer många inresande studenter att studera ämnen inom naturvetenskap och teknik, men enligt en nyligen publicerad studie av Tillväxtanalys är det en relativt liten andel av utländska studenter som stannar för att arbeta i Sverige efter studierna. Rapporten visar även på stora skillnader mellan svenska lärosäten sett till hur de bidrar till att attrahera högkvalificerad arbetskraft. En förklaring är enligt rapporten att det är stora skillnader i hur viktigt lärosätena anser det vara att bidra till att studenterna stannar och i vilken utsträckning de arbetar systematiskt med att få fler att stanna. Vidare visar rapporten att andra länder, i vissa avseenden, har regelverk som är mer utformade för att internationella studenter ska stanna och starta företag eller arbeta i landet. Tillväxtanalys rapport pekar vidare på att det finns relativt starka belägg från studier i andra länder för att internationella studenter som stannar och arbetar efter examen har positiva långsiktiga effekter på destinationslandets ekonomi (Tillväxtanalys, 2018b).

Det är också av stor vikt att Sverige är en attraktiv arbetsmarknad för utländska forskare och andra experter. Sedan relativt lång tid

tillbaka gör olika länder ansträngningar att attrahera forskare, experter och andra utländska nyckelpersoner. Detta har Sverige också gjort och införde 2001 möjlighet till vissa skattelättnader för utländska experter, forskare och företagsledare vid tillfälligt arbete i Sverige. Utredningen har inte haft möjlighet att analysera effekterna av dagens expertskatt på Sveriges attraktionskraft för forskare. Utredningen konstaterar dock att expertskatt kan vara ett viktigt instrument i detta sammanhang och att det finns stor anledning att jämföra det svenska systemet för expertskatt med andra konkurrerande länder.

Svenska institutet och ett antal andra myndigheter har ett regeringsuppdrag att ta fram och driva en myndighetsgemensam webbplats med information för utländska arbetsgivare, arbetstagare och egenföretagare. Syftet är att ge enkel tillgång till samlad information om de olika regelverk som gäller när man arbetar i eller vill skicka arbetstagare till Sverige.

Inom nätverket Euraxess ges information och stöd till mobila forskare genom en informationsportal och olika Euraxesscentra. Portalen innehåller praktisk information rörande yrkesliv och vardagsliv i Sverige liksom bland annat information om finansieringsmöjligheter. Euraxesscentra erbjuder stöd i frågor som gäller mobilitet och hjälper forskare och deras familjer att planera och organisera sin flytt.

3.5.3 Samverkans- och innovationsperspektiv

Lärosätenas internationalisering har i många fall stor betydelse för forsknings- och innovationsinvesteringar och näringslivets kompetensförsörjning. Som utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar lyfter fram, bygger Sveriges attraktionskraft för utländska privata investeringar i forskning och innovationssamarbeten bland annat på förmågan till systemtänkande och kapacitet att lösa globala samhällsutmaningar genom samskapande eller så kallad co-creation mellan näringsliv, akademi och offentlig sektor (SOU 2018:56). Framstående forskningsinfrastruktur som European Spallation Source (ESS), MAX IV-laboratoriet i Lund och annan infrastruktur för forskning och innovation bidrar också till att locka kapital och kompetens. Exempelvis ansvarar Vinnova för en nationell samordnande

funktion för att stärka test- och demonstrationsverksamhet i Sverige (initiativet Testbädd Sverige³).

Som regeringen pekat på i den nationella strategin för ESS kan universitet och högskolor i samverkan med forskningsinfrastruktur ge lärosätena ökad internationell attraktivitet och kvalitet genom tillgång till nya och unika nätverk och kontaktytor med forskargrupper från andra länder. Mot denna bakgrund förefaller det rimligt att alla de nationella infrastrukturerna bör ha en strategisk internationell plan för att både hitta nya användargrupper och attrahera utländska investeringar. På samma sätt finns det skäl för universitet och högskolor att i sina strategier inkludera hur de kan utnyttja forskningsinfrastruktur för ökad internationell attraktivitet.

Nära samverkan med utländska och svenska internationellt verksamma företag ger parterna till exempel tillgång till större internationella nätverk och kompetens. Sverige ses internationellt som ett framstående innovationsland. Det finns potential att attrahera kunskapsintensiva företag att investera och förlägga verksamhet här. För utländska företag erbjuder Sverige tillgång till kompetens och möjligheter till samverkan med universitet och högskolor som kan stärka företagens innovationskraft och affärer.

Detta kan illustreras av konkreta exempel på samverkan mellan starka forsknings- och utbildningsmiljöer, globala storföretag och mindre innovationsföretag som finns vid de flesta lärosäten. Exempelvis samverkar lärosäten och företag om testbäddar, utveckling av läkemedel, lösningar för skogsindustrin och mycket mer.

3.6 Utredningens förslag

För att Sverige ska bli mer känt som kunskapsnation krävs insatser på en rad områden. Svenska universitets och högskolors internationalisering och internationella relationer bör stöttas för att främja högkvalitativ högre utbildning och forskning.

Utmaningen är att få till stånd en effektiv samordning, både för den verksamhet som bedrivs i Sverige och mellan denna och den som bedrivs i utlandet. Utredningens olika förslag bygger huvudsakligen på tre komponenter, som bör vara så nära knutna till varandra som

³ Testbädd definieras av Vinnova som en fysisk eller virtuell miljö där företag, akademi och andra organisationer kan samverka vid utveckling, test och införande av nya produkter, tjänster, processer eller organisatoriska lösningar inom utvalda områden.

möjligt och dra nytta av de kompetenser som myndigheter och lärosäten har. Komponenterna utgörs av *internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys*, särskilda utlandskontor samt främjande av Sverige som kunskapsnation.

Ett viktigt steg gäller stärkt samordning mellan befintliga myndigheters verksamhet, som utredningen föreslår en modell för i kapitel 4. Där beskriver utredningen förslaget om en särskild plattform för myndigheter och organisationer för att stödja internationalisering av högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation. I styrgruppen för plattformen bör myndighetscheferna för Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet, Vinnova, en representant för övriga forskningsfinansiärer samt två representanter för lärosätena ingå.

Utredningen lämnar även förslag på andra funktioner som behöver stärkas. En viktig åtgärd gäller omvärldsbevakningen och omvärldsanalysen som i dag är alltför outvecklad och disparat. Utredningen föreslår en modell för hur denna kan förstärkas i avsnitt 3.6.1.

Även utlandsnärvaron, och därigenom den kontaktförmedlande och relationsbyggande verksamheten för universitetens och högskolornas behov, behöver utvecklas. Utredningen diskuterar i avsnitt 3.6.2 olika alternativ för hur utlandsnärvaron kan utvecklas och föreslår bland annat en pilotverksamhet.

Svenska institutet har en nyckelroll för Sverigefrämjandet, och arbetar redan i dag med att stärka kännedomen om högre utbildning. Utredningen anser att Svenska institutets funktion bör förstärkas och breddas vilket beskrivs i avsnitten 3.6.3 och 3.6.4.

Utredningen lämnar därutöver ytterligare förslag som syftar till att stärka Sverige som kunskapsnation och bidra till universitetens och högskolornas internationalisering.

Som regeringen anförde i sin skrivelse om En nationell strategi för ESS och den omgivande kunskapsmiljön (Skr. 2017/18:262), är avancerad forskningsinfrastruktur attraktiv för världsledande forskargrupper och internationellt näringsliv. Satsningen på forskningsanläggningarna European Spallation Source (ESS) och MAX IV-laboratoriet liksom andra infrastruktursatsningar skapar internationell uppmärksamhet för Sverige som kunskapsnation. Detta bör Sverige dra nytta av och kunna använda i en intensifierad marknadsföring i internationella sammanhang av Sverige som kunskapsnation.

3.6.1 Samverkande myndigheter får ett uttalat uppdrag att bedriva internationell omvärldsanalys

Utredningens förslag: Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Svenska institutet, Vinnova och Vetenskapsrådet får i uppdrag att stödja internationaliseringen av svensk forskning, högre utbildning och forskningsnära innovation genom en kontinuerlig, internationellt orienterad omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Uppdraget förs in i respektive myndighets instruktion. Myndigheterna tillförs sammanlagt fem miljoner kronor per år för uppdraget.

Behov av internationell omvärldsanalys för högre utbildning och forskning

Ett meningsfullt, långsiktigt och ändamålsenligt internationaliseringsarbete förutsätter en god kunskap om förhållanden i andra länder. Sådan kunskap kan inhämtas från olika håll och arbetet med omvärldskunskap kan struktureras och organiseras i varierande grad.

Alla svenska lärosäten och aktörer som arbetar med internationalisering har behov av internationell omvärldskunskap men bara ett fåtal har särskilda resurser avsatta för omvärldsbevakning och omvärldsanalys som stöd för strategiska och operativa beslut kring internationalisering. Behovet av omvärldsbevakning och omvärldsanalys för att stimulera internationalisering gäller både högre utbildning och forskning.

Internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys kan delas upp i dels en mer generell omvärldsanalys som avser större förändringar och skeenden på global nivå eller i regioner, dels en djupare analys som avser skeenden och förändringar i specifika länder och vid olika lärosäten. Eftersom förändringar i omvärlden sker kontinuerligt måste analysen vara aktuell. Aktörer har också skilda behov när det gäller inriktning på omvärldsbevakningen och söker olika sorters information.

När det gäller forskning och forskningsnära innovation krävs en omfattande kunskap om olika länders forsknings- och innovationssystem för att bättre förstå samtida och framtida utveckling både

generellt och i specifika länder. Syftet kan vara att bättre förstå samarbetspartners önskemål och styrkeområden när det gäller arbeten med svenska motparter. Det kan exempelvis röra sig om nya satsningar som kan leda till forskningssamarbeten mellan svenska och utländska forskare. Det kan också handla om att identifiera möjligheter att tillämpa kunskap och teknik i nya miljöer. Ytterligare ett syfte kan vara att försöka förstå mer långsiktiga förändringar i ett lands eller regions forskningsprioriteringar eller hur politiska, ekonomiska och sociala förändringar förändrar förutsättningarna för forskare och forskningssamarbete i ett land eller en region.

För att kunna öka rekryteringen av utländska studenter krävs en god förståelse av vilka de potentiella studenterna är och vad de söker för sorts utbildning och upplevelse. Också det förutsätter en god omvärldsanalys. På nationell nivå saknar Sverige nästan helt analyskapacitet för den sortens uppgifter, vilket beror på att ingen myndighet har ett sådant uppdrag. I Sverige finns ett antal myndigheter vid sidan om lärosätena inom universitets- och högskolesektorn. Ingen av dessa har ett uttalat uppdrag i sin instruktion att bedriva internationell omvärldsanalys eller omvärldsbevakning trots lärosätenas kraftigt ökande internationella engagemang. Sveriges universitets- och högskoleförbund bedrev under ett antal år viss omvärldsbevakning, som främst avsåg nyhetsbevakning av internationella media i internationaliseringsfrågor. Verksamheten lades emellertid ned av kostnadsskäl. Utredningen menar att verksamheten var lovvärd men att lärosäten och myndigheter även har behov av en betydligt djupare och mer fokuserad omvärldsanalysverksamhet än den omvärldsbevakning som Sveriges universitets- och högskoleförbund, och dessförinnan Högskoleverket, bedrev.

Få lärosäten har dessutom i dag kapacitet att själva bedriva ett tillräckligt omfattande analysarbete för att förstå studentintressen och studentströmmar inom specifika studentgrupper i specifika länder. För svenska lärosäten är dock sådan kunskap av stor betydelse om de ska kunna utforma strategier och handlingsplaner för riktade rekryteringsinsatser.

Omvärldsbevakning och omvärldsanalys är en verksamhet som ofta prioriteras ned eftersom effekterna av brist på omvärldsanalys ofta inte märks på kort sikt. Dessutom tenderar omvärldsanalys som görs med små medel att vara yttlig för de tänkta användarna. Detta

skapar en ond cirkel, där omvärldsanalys ofta prioriteras ned eftersom den kan vara dyr och inte alltid ger resultat på kortare sikt. När omvärldsanalysen prioriteras ned blir den allt mindre djupgående och därmed mindre relevant, vilket ytterligare ökar motiven att prioritera ned verksamheten.

Att göra underbyggda strategiska val i fråga om långsiktiga relationer med internationella partners kräver en gedigen omvärldsanalys. Att behöva avbryta samarbeten på grund av att kunskapen om motpartens och potentiella motparters intressen och behov varit svag initialt är kostsamt i termer av arbetsinsats och trovärdighet. Stöd för sådana strategiska bedömningar förutsätter en kvalificerad omvärldsanalys.

Ett nytt uppdrag

Utredningen anser att regeringen bör stötta lärosätenas strategiska internationalisering genom att göra omvärldsbevakning och omvärldsanalys till ett särskilt uppdrag till den plattform för internationalisering som föreslås i avsnitt 4.4. Därför bör det ingå i uppgifterna för de myndigheter som ingår i styrgruppen att bedriva internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys av relevans för svenska aktörer inom högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation. Det gäller således Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova. Utredningen föreslår tillägg eller justeringar i myndigheternas instruktioner som innebär att de ska bedriva internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom sina verksamhetsområden av relevans för svenska forsknings-, innovation- eller högre utbildningsaktörer. Myndigheterna bör i sin tur fördela sina arbetsinsatser inom omvärldsbevakningen så att de blir kompletterande i förhållande till varandra.

Syftet med uppdraget bör vara att stödja framför allt lärosätenas och forskningsfinansiärernas långsiktiga internationella relationsskapande, men även svenska bilaterala relationer inom högre utbildning och forskning. Arbetet bör förankras vid lärosätena och relevanta myndigheter genom att synpunkter på verksamhetens inriktning fortlöpande inhämtas från dessa. Utredningen menar att denna

uppgift ligger i linje med den som myndigheterna redan har. Resurserna bör däremot väsentligt förstärkas genom att myndigheterna sammantaget tillförs fem miljoner kronor per år.

Genom att samordna resurser för omvärldsbevakning i den föreslagna styrgruppen för plattformen för internationalisering kan lärosätena förse med ett bättre grundläggande material. Gemensamma resurser för omvärldsanalys är också välmotiverat då jämförelsevis stora resurser kan ägnas åt omvärldsanalys i en gemensam organisation. Med en sådan som bas kan enskilda lärosäten bedriva kompletterande omvärldsanalys och omvärldsbevakning för att passa egna behov.

Andra aktörer kan bidra

Utlandsmyndigheter har en viktig roll för omvärldsbevakning och analys. Utlandsmyndigheterna förser regelbundet Regeringskansliet och andra myndigheter med analyserande rapporter om utveckling och händelser i respektive land. Dessa rapporter kan vara av stor relevans för universitet och högskolor och andra myndigheter inom Utbildningsdepartementets område. Utbildningsdepartementet och styrgruppen för innovations och forskningsråden inom Regeringskansliet bör av den anledningen säkerställa att universitet och högskolors ledningar och plattformen för internationalisering i största möjlig mån får tillgång till utlandsmyndigheternas rapportering.

Även den utlandsorganisation som utredningen föreslår i nästa avsnitt förväntas ha goda möjligheter att lyfta fram händelser och trender i utlandet av relevans för universitet och högskolor för fördjupad analys i Sverige.

3.6.2 En ökad närvaro i utlandet för svensk högre utbildning och forskning

För att bygga upp och vidmakthålla internationella utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten krävs långsiktighet och kontinuitet i utlandsverksamheten i kombination med omvärldsanalys. Det är viktigt inte minst i många tillväxtländer. Både på nationell nivå och på lärosätesnivå finns därför behov av att strategiskt skapa relationer och långsiktiga partnerskap i samarbetsländer. Att det skapas långsiktiga relationer på nationell nivå kan i sig bidra till

relationsbyggande för lärosäten, särskilt i länder där samarbete underlättas av att staten är engagerad. De långsiktiga relationer som byggs mellan lärosäten i Sverige och andra länder kan också ge goda effekter inom utrikesrelationer inklusive handel och kan vara avgörande för näringslivets konkurrenskraft och välfärdssystemets utveckling. Samtidigt kan bättre kännedom om samlade svenska styrkor skapas.

Utlandsorganisationen i dag

Sverige har under relativt lång tid haft utlandsstationerade attachéer för att i utlandet bevaka teknik, innovation, forskning och högre utbildning. Dessa benämns i dag innovations- och forskningsråd och organiseras inom Regeringskansliet. Råden, inklusive de lokalanställda tjänstemännen, finns i dag på utlandskontor som är placerade på sex ambassader⁴, så kallade innovations- och forskningskontor. Utlandskontorens uppgifter är att:

- bedriva långsiktigt och strategiskt främjande av innovation, forskning och högre utbildning inom områden av betydelse för Sverige som kunskapsnation,
- bidra till att förstärka globala kopplingar till, för Sverige, strategiskt viktiga internationella innovations-, forsknings- och högre utbildningsmiljöer,
- bidra till att främja Sverige som en attraktiv kunskapsnation för investeringar och samarbeten,
- bidra till ett större internationellt genomslag för svensk innovation, forskning och högre utbildning,
- bedriva omvärldsanalys och inhämta kunskap med utgångspunkt i direkta kontakter och nätverk i det aktuella landet, och
- identifiera nyckelaktörer och strategiskt viktiga miljöer, samt agera mäklare och dörroppnare till dessa miljöer för svenska intressenter.

⁴ Kontoren finns i Brasília, New Delhi, Peking, Tokyo, Seoul och Washington DC.

Utlandskontoren behöver utvecklas och stärkas

Lärosätenas behov i centrum

Frågan om en utlandsorganisation för svenska universitets och högskolors och andra forsknings- och högre utbildningsaktörers behov tillhör de mest komplexa som utredningen har haft att ta ställning till. Komplexiteten består bland annat i att de behov som universitet och högskolor har av stöd i relationsskapande utomlands är många och varierande. Dessutom är en utlandsorganisation en relativt kostsam verksamhet vilket gör att motiven för att göra sådana insatser behöver vara skarpa.

Utredningen har vägt behovet av ett enhetligt och överskådligt "ekosystem för främjande av Sverige som kunskapsnation", vilket Sverige för närvarande strävar efter, mot behovet av en organisation som på ett tydligt sätt motsvarar universitets och högskolors behov. I viss mån har dessa två intressen visat sig vara motstridiga. Utredningens uppdrag är emellertid att lämna förslag som har relevans för universitets och högskolors verksamhet. Utredningen anser därför att ett långsiktigt bilateralt relationsskapande inom högre utbildning och forskning i högre utsträckning än vad som är möjligt i dag behöver ta sin utgångspunkt i de svenska lärosätenas och andra forskningsaktörers intressen. Målet för det bilaterala relationsskapandet bör primärt vara att kvalitativt stärka Sveriges högre utbildning och forskning. Detta kan endast ske med ett nära samband mellan utlandskontoren, den Sverigebaserade kontakten med lärosätena och internationell omvärldsanalys.

Universitet och högskolor har behov av resurser utomlands som specifikt arbetar för att främja deras kontakter med partners i andra länder. För att detta ska kunna ske krävs att lärosätena kan påverka verksamhetens inriktning. Det krävs också att lärosätena har stort förtroende för organisationen som helhet och för de personer som representerar deras intressen utomlands. Ett nära samarbete mellan lärosätena och organisationen på hemmaplan liksom med de utsända är grundläggande om de möjligheter till samarbeten som potentiellt kan genereras ska kunna omsättas i praktisk verksamhet. En starkare samordning mellan lärosätena skulle väsentligt underlätta ett sådant samarbete liksom lärosätenas koppling till den föreslagna plattformen för internationalisering.

För att effektivt kunna orientera sig bland lokala aktörer på plats i ett annat land krävs lokalkunskap och kontakter av ett slag som universitet och högskolor i dag inte har kapacitet att upprätthålla från Sverige. Här har lokalt placerad kompetens en mycket viktig roll att spela som stöd och dörröppnare för lärosätena. Lärosätena har vidare behov av att fortlöpande få kunskap om förändringar i politik och verksamhet bland relevanta aktörer på ett betydligt djupare sätt än vad de har tillgång till i dag.

Några lärosäten har haft möjlighet att knyta till sig lokala personer på plats i sådana länder eller regioner där de har särskilt intensiva samarbeten. Men en svensk gemensam utlandsorganisation kan ge lärosätena större synlighet tillsammans och är också mer kostnadseffektiv än om varje lärosäte ska engagera egna experter på plats. Särskilt viktigt är det att få stöd i att identifiera möjligheter till utländsk finansiering. Det finns flera exempel på hur andra länder genom sina utlandskontor tidigt fått kunskap om policyförändringar som inneburit möjligheter till tillgång till resurser i utlandet av stor betydelse för lärosätena. Detta har i sin tur givit dessa lärosäten ett betydande försprång i konkurrens om dessa resurser.

Ytterligare ett område där utlandskontor kan ge värdefullt stöd är i funktionen som kontaktmäklare. Utlandskontor har en unik möjlighet att identifiera samarbetsmöjligheter mellan utländska och svenska aktörer och kan föreslå dessa parter att mötas för att utforska möjligheter till samarbete. Genom ett sådant arbetssätt kan lärosätenas möjligheter att hitta relevanta samarbetsaktörer i utlandet öka väsentligt.

En utlandsorganisation för universitets och högskolors behov är enligt utredningens bedömning ytterst värdefull för dess förmåga att skapa långsiktiga och djupa relationer särskilt i länder där svenska lärosäten i dag har få sådana relationer eller där trösklarna för samarbete är höga. Det är svårt att på kort sikt påvisa vilka effekter en utlandsorganisation har för kvaliteten i universitets och högskolors verksamhet. Däremot kan de strategiska samarbeten som skapas genom dessa insatser ha mycket stort värde på lång sikt.

Behov av utveckling

En utvecklad utlandsorganisation bör till en betydligt större del än vad som är möjligt för innovations- och forskningskontoren i dag drivas utifrån svenska lärosätens och forskningsfinansiärers intressen och behov.

En utlandsorganisation måste således ha tydliga kontakter med både svenska aktörer och aktörer i respektive land. Utan sådana kontakter kan de utsända inte veta vilka befintliga engagemang och behov som finns i Sverige, och de har då ingen möjlighet att skapa relevanta kontakter mellan utländska aktörer och svenska. Inte heller är det möjligt att bidra till relevant och djup omvärldskunskap inom rätt områden för svenska behov. En utlandsorganisations nära koppling till lärosätena och deras internationella engagemang ställer stora krav på en insikt i lärosätenas specifika förutsättningar och kunskap om lärosätenas befintliga och möjliga internationella engagemang. Detta skulle kunna åstadkommas genom att en Sverigebaserad del av utlandsorganisationen kopplas samman med den utlandsbaserade.

En betydelsefull funktion för utlandsorganisationen är att förlöpande bevaka den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen och analysera implikationer för svenska aktörer av dessa förändringar. Det är angeläget att en sådan bevakning kopplas samman med en sådan uppbyggd Sverigebaserad internationell omvärldsanalys som utredningen föreslår i avsnitt 3.6.1. Även i detta fall är således en nära koppling till Sverigebaserad verksamhet av stor vikt.

Genom en utvecklad utlandsorganisation kan det geografiska avståndet mellan Sverige och utländska forsknings-, utbildnings- och innovationsmiljöer överbryggas och internationella länkar skapas. Svenska lärosäten kan genom organisationen få större möjligheter att interagera med sina utländska motsvarigheter för att utveckla och utbyta kunskaper, förmågor och idéer. Organisationen kan också motivera svenska lärosäten att skapa relationer till utländska utbildnings-, forsknings- och innovationsmiljöer genom att skapa större medvetenhet om samarbetsmöjligheter utomlands. Den kan förenkla och möjliggöra utvecklingen av partnerskaps- och utbytesavtal mellan svenska och utländska lärosäten som är svåra att åstadkomma utan lokalkännedom och fysisk närvaro. Vidare kan mer informella nätverk utnyttjas för att skapa strategiska band mellan svenska och utländska aktörer inom högre utbildning och forskning.

Utredningen lämnar därför förslag på hur den svenska representationen för högre utbildning och forskning utomlands kan utvecklas och stärkas för att underlätta det bilaterala relationsskapandet mellan lärosäten i Sverige och i valda samarbetsländer.

En utvecklad och stärkt utlandsorganisation

Utredningens förslag:

- En utvecklad utlandsorganisation bygger primärt på nuvarande innovations- och forskningskontor.
- Innovations- och forskningskontorens uppdrag justeras så att relevansen för svenska universitet och högskolor ökar.
- Dialogen mellan kontoren och universitet och högskolor stärks och institutionaliseras.
- Sambandet med en Sverigebaserad omvärldsanalys tydliggörs.
- Innovations- och forskningskontorens bemanning utökas så att kontoren kan omfatta två utsända och minst två lokalanställda. Verksamheten tillförs därför 30 miljoner kronor per år.
- Efter en utvärdering övervägs frågan om huvudmannaskapet för innovations- och forskningskontoren i förhållande till behovet av nära samarbete med organisationens avnämare.

Innovations- och forskningskontoren bör fortsatt vara basen för en utvecklad utlandsorganisation

En grundläggande princip för en utvecklad utlandsorganisation är, som tidigare nämnts, att den till en betydande del kan drivas utifrån svenska lärosätens och forskningsfinansiärers intressen och behov. Utredningen har övervägt olika alternativ för den organisatoriska placeringen av den utvecklade utlandsorganisationen. Den huvudlösning som utredningen förespråkar innan en utvärdering sker är att bygga verksamheten på nuvarande innovations- och forskningskontor. Därmed blir sambandet med innovationsfrågor tydligt. Dessa utlandskontor bör även fortsatt placeras vid utlandsmyndigheterna.

Riksdag och regering har redan gjort en satsning på innovations- och forskningsråden som är relativt omfattande. Råden har vidare först under 2018 blivit fullt operativa efter verksamhetsövergången till Regeringskansliet. Det är viktigt att verksamheten ges möjlighet att utvecklas i den riktning som utredningen förespråkar och att den utvärderas innan eventuella övriga förändringar övervägs.

Utredningen bedömer att den verksamhet som bedrivs genom innovations- och forskningskontoren har ett uppdrag som sammanfaller med de behov som utredningen har pekat på. Det finns samband mellan högre utbildning, forskning och innovation, inte minst på grund av att lärosätena ska samverka med det omgivande samhället och verka för att forskningsresultat kommer till nytta. Det kan också finnas fördelar med att organisationen har kopplingar till olika politikområden.

Utredningen ser även stora fördelar med att ett utlandskontor kan identifieras som en del av en svensk utlandsmyndighet, även om detta inte förutsätter att kontoren leds från Regeringskansliet. Utvärderingen av de danska innovationscentra visar att detta är av särskilt värde i vissa länder. En ambassadör eller generalkonsul kan hjälpa till att öppna dörrar till den högsta nivån i företag, myndigheter och universitet. Dessutom är det en fördel att ses som officiella representanter för danska intressen (Oxford Research, 2015).

Innovations- och forskningskontorens samverkan med lärosätena bör öka

En utveckling av utlandsorganisationen på grundval av innovations- och forskningskontoren förutsätter att samordningen med lärosäten och andra högre utbildnings- och forskningsaktörer utvecklas betydligt så att dessa aktörers behov och intressen av långsiktigt strategiskt stöd ställs i centrum. Denna samordning bör ske via den föreslagna plattformen för internationalisering samt den samordning som lärosätena utvecklar i anslutning till plattformen. Utlandskontoren är också viktiga aktörer inom det Team Sweden Kunskap som utredningen föreslår senare i detta kapitel, avsnitt 3.6.7.

Förstärkning av innovations- och forskningsråden

Det finns en överhängande risk att innovations- och forskningsråden med nuvarande bemanning har svårt att fullfölja sitt befintliga breda uppdrag i kombination med ett ökat fokus på lärosätenas behov. Mot bakgrund av den ambitionshöjning som föreslås menar utredningen att innovations- och forskningsrådets verksamhet behöver växa. Utlandskontoren bör omfatta minst två utsända och minst två lokalanställda samt en förstärkt Sverigebaserad del. Verksamheten bör därför tillföras 30 miljoner kronor per år. Under avsnittet Finansiering av utlandsorganisationen lämnar utredningen sin bedömning i fråga om finansiering.

Placeringen av huvudmannskapet i Regeringskansliet är problematisk

Även om utredningen menar att utlandsnärvaron kan bygga på innovations- och forskningskontorens verksamhet finns det uppgifter som kan vara svåra att uppfylla på grund av hemvisten inom Regeringskansliet. Regeringskansliets behov av stöd för främjande och universitets och högskolors och andra forskningsmyndigheters behov av kontaktverksamhet och lokalt stöd för omvärldsbevakning och lokalkunskap skiljer sig mycket åt. Dessutom har en hemmaorganisation inom Regeringskansliet svårigheter att garantera lärosätena och forskningsfinansiärerna ett inflytande över rådets verksamhetsinriktning.

Det kan vara otydligt för både lärosätena och externa parter vilken roll som innovations- och forskningsråden har i förhållande till självständiga lärosäten. Regeringskansliets styrande funktion finns på gott och ont ofrånkomligen med i synen på rådets agerande. Huruvida det är möjligt att förverkliga ett nära samarbete och inflytande för lärosätena och plattformen över den strategiska och operativa styrningen av råden när de är placerade inom ramen för Regeringskansliet är utredningen tveksam till.

Även kopplingar till den utvidgade omvärldsbevakning och omvärldsanalys som utredningen föreslår försvåras om huvudmannen för utlandskontoren inte ingår i styrgruppen för plattformen för internationalisering. Skälen till varför Regeringskansliet inte bör ingå i

styrgruppen utvecklas i avsnitt 4.4.2. Vidare innebär Regeringskansliets särskilda organisationsform svårigheter när det gäller att tillgängliggöra exempelvis rapporter och fortlöpande information i exempelvis bloggformat och liknande. För att snabbt och effektivt kunna sprida information från världlandet är det av stor vikt att det går att agera och kommunicera med hög grad av självständighet i exempelvis sociala medier utan den politiska bedömning som kan vara nödvändig inom Regeringskansliet.

Det är också oklart i vilken mån universitet och högskolor kan få hjälp i specifika frågor, exempelvis när det gäller att lägga uppdrag mot särskild ersättning. Lärosäten kan också ha behov av att under en kortare eller längre tid kunna adjungera personal till eller i anslutning till utlandskontoren för kortare perioder. Detta synes inte vara möjligt med den nuvarande organisationen då det förefaller saknas former för ett sådant arbetssätt i Regeringskansliet.

Av dessa skäl finns det anledning att överväga om innovations- och forskningsråden även fortsatt bör organiseras inom Regeringskansliet. Utredningen anser att det bör övervägas om råden i stället bör placeras vid en av de myndigheter utanför Regeringskansliet som ingår i den föreslagna plattformen för internationalisering. Därmed skulle flera av de begränsningar som finns med nuvarande organisationsform kunna undvikas. För att pröva en alternativ form föreslår utredningen att en kompletterande utlandsorganisation med två nya utlandskontor organiseras utanför Regeringskansliet som ett pilotprojekt innan en ytterligare utökning av antalet utlandskontor sker. Detta utvecklas i det följande.

En kompletterande utlandsorganisation skapas

Utredningens förslag: Två utlandskontor skapas inom ramen för ett pilotprojekt. En av myndigheterna inom plattformen för internationalisering utses till huvudman. Pilotkontoren finansieras genom att 10 miljoner kronor per år under fem år tillförs den myndighet som utses till huvudman.

Pilotkontoren utvärderas tillsammans med innovations- och forskningskontoren efter fem år.

Även om utredningens huvudförslag är att de existerande innovations- och forskningskontorens verksamhet ska vidareutvecklas, bedömer utredningen att placeringen inom Regeringskansliet gör att dessa kontor inte i nuläget kan uppfylla den anknytning till verksamhet i Sverige som utredningen anser att en utlandsorganisation bör ha. Utredningen har i det föregående redovisat argumenten för detta.

Såväl av denna anledning som för att ge fokus på ett snävarare uppdrag, föreslår utredningen ett pilotprojekt där två nya utlandskontor för högre utbildning och forskning etableras med hemvist vid en myndighet utanför Regeringskansliet. En organisering knuten till en huvudman inom plattformen för internationalisering skulle göra verksamheten både mer relevant för lärosätenas behov och sannolikt mer kostnadseffektiv. Utredningen anser att pilotkontoren bör ha en utsänd och två lokalanställda. Utredningen föreslår att huvudmannen för kontoren tillförs 10 miljoner kronor årligen. Utredningen återkommer senare i detta avsnitt till frågor om finansiering och bemanning av kontoren.

Dessa så kallade pilotkontor bör inrättas jämsides med att dagens innovations- och forskningskontor utvecklas. Pilotkontorens fokus bör ligga på högre utbildning och forskning och uppdraget är således något mer fokuserat än innovations- och forskningskontorens som även omfattar innovation i en bredare mening. Deras uppgift bör vara att utgöra en brygga mellan de svenska och utländska högre utbildnings- och forskningssystemen, bland annat genom kontaktskapande som tar sin utgångspunkt i lärosätenas behov. Av särskild vikt bör vara att stärka samarbetet mellan sammanhållna och nyskapande forsknings- och högre utbildningsmiljöer i Sverige och utlandet.

Pilotkontorens roll blir således att hjälpa svenska aktörer att navigera i det utländska systemet för högre utbildning och forskning och att stimulera till ökad forsknings- och utbildningssamverkan mellan Sverige och de länder där kontoren placerats. I denna roll ingår också att stödja plattformen för internationalisering och andra aktörer i Sverige i deras omvärldsbevakning och analys.

Syftet med pilotverksamheten bör vara att pröva en alternativ organisationsform som kan uppfylla de behov, i första hand för lärosätena, som utredningen har identifierat. Pilotkontoren bör sedan utvärderas efter fem år tillsammans med innovations- och forskningskontorens verksamhet. Utvärderingen bör ligga till grund för beslut om den vidare utvecklingen av utlandskontor för universitets

och högskolors och andra högre utbildnings-, forsknings- och innovationsaktörers behov. Först därefter bör en ytterligare utvidgning beslutas.

Oavsett om det genomförs ett pilotprojekt eller inte förordar utredningen att innovations- och forskningskontoren utvärderas för att utröna om deras organisation och verksamhet motsvarar universitetens och högskolornas behov.

Styrning av pilotkontoren

Huvudmannaskapet för pilotkontoren bör placeras vid en myndighet inom plattformen för internationalisering. Arbetet inom kontoren ska ske i nära samarbete med styrgruppen för plattformen för internationalisering som utredningen föreslår, och därmed i nära dialog med universitet och högskolor. Utredningen har övervägt om kontoren borde placeras vid STINT, då STINT:s position som icke-statlig aktör medför att STINT kan vara intermediär där universiteten som myndigheter har begränsningar. Utredningen anser att utlandskontoren bör ligga inom ramen för en statlig myndighet för att garantera regeringens inflytande över verksamheten. Däremot anser utredningen att det utlandskontor som nyligen har etablerats av STINT i Shanghai med en Sverigebaserad del förefaller ha stora likheter med den verksamhet som utredningen anser bör byggas upp.

Givet behovet av förankring bland framför allt lärosätena men också forskningsfinansiärerna, är det viktigt att de myndigheter som har mycket god kännedom om lärosätena deltar i den strategiska styrningen av utlandskontoren. Utredningen bedömer att styrgruppen för plattformen för internationalisering (där två representanter för lärosätena ingår) är bäst lämpad att svara för den övergripande strategiska styrningen. Vidare bör särskilda styrgrupper för respektive pilotkontor utses.

Skälen att koppla pilotkontoren till styrgruppen för plattformen för internationalisering är framför allt att hålla samman styrningen av pilotkontoren med uppgiften att främja internationalisering av universitet och högskolor i stort samt uppgiften att utföra omvärldsbevakning och omvärldsanalys. För att kunna sammanställa olika typer av rapporter med bidrag från kontoren är det viktigt att det finns en analyskapacitet i Sverige kopplad till pilotkontoren. Denna

analysfunktion föreslås byggas upp inom ramen för det uppdrag om omvärldsbevakning och omvärldsanalys som utredningen föreslår ska ges till den föreslagna styrgruppen för plattformen för internationalisering. Pilotkontoren bör också kunna utföra särskilda uppdrag åt lärosätena mot ersättning samt tillhandahålla en möjlighet för lärosätena att tillfälligt stationera personal vid pilotkontoret.

Alternativa lösningar för en utökad närvaro i utlandet

Utredningen har övervägt olika alternativa lösningar till organisation av utlandskontor. I frånvaron av en för dem relevant organisation för utlandskontor har som beskrivs ovan lärosäten, myndigheter och organisationer etablerat utlandskontor eller anställt utlandsbaserade personer, utspridda i världen med en tydlig tyngdpunkt i Asien. Dessa kontor och anställda utgör en heterogen samling resurser med sinsemellan olika huvudmän, syften och finansiering. Samtidigt är de relevanta inte bara för de organisationer som sänt ut dem utan även för Sverige som kunskapsnation som helhet.

Utredningen har övervägt om dessa olika resurser skulle kunna utnyttjas för mer koordinerade insatser för att främja Sverige som kunskapsnation. De sinsemellan olika förutsättningarna för dessa resurser gör dock att styrningen och finansieringen varierar. Utredningen menar att de skilda huvudmannaskapen gör att en genomgripande koordinering av dessa resurser inte är realistisk. Möjligheten att samutnyttja och samfinansiera dessa resurser tillsammans med andra organisationer och myndigheter bör dock utforskas av respektive huvudman. Kontoren och de utsända borde också kunna dra nytta av den gemensamma budskapsplattform om Sverige som kunskapsnation som utredningen föreslår att Svenska institutet ska utarbeta inom ramen för plattformen för internationalisering.

Generella frågor rörande utlandskontor

Utredningens förslag: Fullt utbyggd omfattar utlandsorganisationen minst tio kontor med en bemanning om minst två utsända och två lokalanställda per kontor samt adekvat Sverigebaserat stöd.

Det finns vissa frågor som behöver övervägas oavsett kontorens huvudmannaskap eller antal. Dessa beskrivs närmare nedan.

Antalet utlandskontor

Utredningen anser att ambitionen vad gäller antal länder med utlandskontor bör vara betydligt högre än de sex länder som täcks av innovations- och forskningsråd i dag. På tio års sikt bör kontoren kunna uppgå till minst ett tiotal med minst den bemanning som utredningen föreslår. Antalet länder som har stor potential att bli betydande samarbetsländer inom högre utbildning och forskning är stort och ökar, vilket bland annat STINT visat i rapporten Sveriges internationella forskningssamarbeten – hur bör de utvecklas? (STINT, 2017). Mot denna bakgrund är också antalet länder som skulle kunna komma ifråga för ett utlandskontor stort. Därför gör utredningen ingen ansats att ange ett exakt önskvärt framtida antal utlandskontor, annat än minst tio.

Utredningen har ovan föreslagit att de innovations- och forskningskontor som i dag organiseras inom Regeringskansliet bör stärkas personalmässigt för att tillgodose lärosätenas behov. Detta är i nuläget betydligt viktigare för att åstadkomma en stark förankring bland lärosätena än en utökning av antalet platser, vilket får ske på längre sikt. Som en fas i en vidare utbyggnad till fler platser har utredningen föreslagit att två nya pilotkontor etableras som organisatoriskt placeras vid en av de myndigheter som ingår i plattformen för internationalisering.

Kontorens geografiska placering

Det är viktigt att det utvecklas en tydlig metod för identifiering av länder där kontor bör placeras. En sådan metod bör bygga på en dialog mellan universitet och högskolor, plattformen för internationalisering och regeringen. En geografisk spridning, liksom för många att bevaka regioner snarare än enskilda länder, bör eftersträvas. Det kan i vissa länder vara motiverat att placera mer än ett utlandskontor.

När det gäller prioritering av länder måste en bedömning göras av ländernas och regionens framtida potential för långsiktigt samarbete för svenska aktörer inom forskning, högre utbildning och innovation. Här bör den plattform för internationalisering som utredningen föreslår kunna lämna underlag. Även regeringens prioriteringar inom högre utbildning och forskning samt andra politikområden kan vägas in. Det är rimligt att Sverige har en utlandsrepresentation för högre utbildning och forskning i de länder som Sverige har ambitionen att driva ett långsiktigt och strategiskt samarbete med inom dessa områden och där det manifesteras i bilaterala samarbetsavtal.

Utredningen vill också understryka att det kan skilja sig betydligt mellan områdena högre utbildning, forskning och innovation när det gäller var kontor behöver placeras. Länder med en stor mängd potentiella studenter är inte alltid de intressantaste i fråga om forskningssamarbete, länder som visar störst potential i fråga om forskningssamarbete är inte nödvändigtvis de mest relevanta när det gäller innovationssamarbete och så vidare.

Behovet av ett lokalkontor kan vara extra stort i länder och regioner där de lokala svårigheterna för att skapa samarbeten är betydande. Utredningen anser bland annat att en placering av kontor med regionalt ansvar i en eller flera delar av Afrika och i Mellanöstern skulle vara av väsentlig vikt. Detta är regioner där svenska lärosäten i dag har relativt få samarbeten, men som har potential att utvecklas kraftigt i fråga om forsknings- och högre utbildningskapacitet. Enligt STINT sker det en betydelsefull utveckling inom forskningen i flera länder i de här regionerna (STINT, 2017). Men länderna präglas också i flera fall av höga trösklar för att skapa samarbete. Därför finns särskilda skäl att stödja lärosätenas relationer i dessa världsdelar.

De miljöer som är betydelsefulla för lärosäten, liksom andra myndigheter och organisationer inom högre utbildning, forskning och innovation är inte alltid lokaliserade i andra länders huvudstäder, varför en samlokalisering med ambassader inte självklart är en fördel. I stället kan det finnas fördelar med samlokalisering med generalkonsulat eller andra svenska aktörer i det aktuella landet, exempelvis Business Sweden.

Sverige kan bara ha utlandskontor på en mindre del av alla de platser som är relevanta för att utveckla djupa långsiktiga relationer inom högre utbildning och forskning. Det innebär att omvärldsanalys och främjandearbete måste bedrivas på annat sätt och av andra aktörer i den majoritet länder där Sverige inte har särskilda resurser i form av innovations- och forskningsråd eller andra former av utlandskontor. Ambassader och generalkonsulat får här en viktig roll men även exempelvis Business Swedens⁵ och Sidas⁶ utlandsnärvaro borde kunna utnyttjas i viss utsträckning för att främja Sverige som kunskapsnation och för att hämta in kunskap om lokala förhållanden i många relevanta länder.

En annan möjlighet är att svenska lärosäten i ännu högre grad än i dag kan söka samarbete med svenska företag och organisationer för att skapa kontakt och möjliggöra samarbete med lärosäten i andra länder. Oavsett organisation, kan det finnas möjlighet till närmare samarbete med deras internationella nätverk. Till exempel skulle lärosätena kunna undersöka möjligheterna att mot ersättning kunna ha personer tillfälligt knutna till något av organisationernas kontor.

Utlandskontorens bemanning

Det finns i dag sex innovations- och forskningskontor på lika många platser i världen. Innovations- och forskningsråden vid dessa kontor är utsända tjänstemän från Sverige och är placerade på svenska

⁵ Business Sweden har två huvudmän, svenska staten och det privata näringslivet i Sverige. Enligt avtalet mellan svenska staten och Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening (SAU) ska den svenska staten och näringslivet bidra till finansieringen av det statliga uppdraget. Det framgår också att Business Sweden i tillägg till detta kan bedriva kommersiell projekt- och uppdragsverksamhet finansierad av företag och andra organisationer. Antalet kontor och anställda varierar men 2017 hade Business Sweden 363 konsulter och rådgivare på 53 utlandskontor i 48 länder. Omkring 40 procent av omsättningen utgörs av externa intäkter genom mest externt finansierade tjänster. Rådets tjänster till företagen sträcker sig från förberedande exportinformation och rådgivning till strategiska analyser och handfast hjälp på plats.

⁶ Inom Sida finns särskilda forskningssekreterare utplacerade i Etiopien, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda samt en person som arbetar regionalt i Thailand.

ambassader. Till sin hjälp har råden lokalanställda tjänstemän som till exempel kan vara personer som har god kännedom om innovation, forskning och högre utbildning på den aktuella platsen. De lokalanställda kan också vara svenskar som anställs på lokala villkor.

Innovations- och forskningskontoren föreslås fortsatt bemannas av såväl utsänd personal som lokalanställda. Även pilotkontoren föreslås bemannas på detta sätt. Att ha utsänd personal innebär stora kostnader för arbetsgivaren. Det beror bland annat på att statliga utsända är anställda under så kallade URA-avtal. I villkoren för utsänd personal kan det exempelvis ingå ersättning för bostad och för skolgång för eventuella medföljande barn. (För en mer ingående diskussion om URA-avtal se s. 338 i utredningens delbetänkande.)

Ett mer omfattande fokus på universitet och högskolors verksamhet av stöd för relationsskapande på plats förutsätter också djup kunskap om universitets och högskolors verksamhet och organisering. Samtidigt kräver stöd för relationsskapande inom innovationsverksamhet till viss del en annan sorts bakgrund och kunskap. Det finns stora fördelar att ha dessa teman i samma organisation så att de täcker hela bredden i kunskapstriangeln, men utredningen menar att de kunskaper som krävs för att arbeta med områdena ofta kräver olika kompetenser. Det som utländska aktörer uppskattar är just de utsändas djupa kunskap inom sina specialområden (Tillväxtanalys, 2015b). Det finns därför skäl att utöka bemanningen av innovations- och forskningskontoren så att de kan omfatta minst två utsända med kompletterande profiler och uppgifter och som därmed kan garantera att kontoren har djup kunskap inom hela området.

Till följd av att de föreslagna pilotkontoren föreslås ha ett uppdrag som fokuserar främst på högre utbildning och forskning och på lärosätenas behov, föreslås deras bemanning vara något mindre och omfatta en utsänd och två lokalanställda per kontor.

Att lokalanställa personal på plats i andra länder innebär särskilda svårigheter för statliga myndigheter. Endast svenska utlandsmyndigheter får anställa personer i andra länder. Andra statliga myndigheter har inga sådana möjligheter. Denna fråga diskuterades också i utredningens delbetänkande. Detta är ett starkt skäl till att behålla en tydlig koppling mellan utlandskontoren och svenska beskickningar utomlands. Vissa statliga myndigheter har emellertid kunnat engagera personal på plats genom att utnyttja bemanningsföretag i värdlandet.

En möjlighet som har föreslagits till utredningen är att svenska universitet och högskolor erbjuds möjligheten att adjungera personer som kan verka vid utlandskontoren på deltid, samtidigt som de ges möjlighet att arbeta som forskare eller lärare på ett universitet i värdlandet. Detta skulle minska kostnaden för kontoren och samtidigt ge en breddad kompetens till organisationen. Ett sådant förfaringssätt kan inte ersätta en utlandsorganisation som den utredningen föreslår. Det kan dock bidra till kunskapsuppbyggnad i Sverige och i andra länder, skapa ökad mobilitet mellan länderna och bättre förutsättningar för svenska lärosäten och företag att konkurrera om investeringar och utvecklingsresurser i tillväxtländer.

Organisation på hemmaplan

Utredningens rekommendationer: Plattformen för internationalisering är på sikt det svenska navet för utlandskontoren.

Referensgrupper bildas för varje utlandskontor med representanter för de svenska aktörer som visat störst konkret engagemang för samarbete i det aktuella landet. Referensgrupperna utses av styrgruppen för plattformen för internationalisering för att säkra att perspektivet omfattar såväl högre utbildning som forskning och forskningsnära innovation.

Utlandskontorens erfarenheter är en del av den internationella omvärldsanalys som föreslås byggas upp i anslutning till plattformen för internationalisering.

För att skapa största möjliga nytta för svenska aktörer är det av stor vikt att kontakterna mellan organisationen för utlandskontoren och svenska aktörer är väl utbyggda och intensiva. Konsekvensen kan annars bli att utlandskontoren tappar sin relevans för svenska aktörer och att utlandskontorens potential inte utnyttjas fullt ut. Utredningen anser därför att plattformen för internationalisering bör ha en viktig roll när det gäller att arbeta fram den strategiska inriktningen för utlandskontoren, oavsett kontorens huvudmannaskap. Huvudmannen eller huvudmännen bör exempelvis delta i relevanta arbetsgrupper inom plattformen. Självklart måste reguljära beslutsprocesser inom respektive huvudman följas när formella beslut om kontoren fattas.

Det är därför viktigt att olika aktörers intressen kan uttryckas så att de kan ligga till grund för den strategiska och operativa inriktningen av kontoren. Ur utredningens perspektiv är det extra viktigt att lärosätenas intressen tas tillvara. En möjlighet kan vara att referensgrupper bildas för varje utlandskontor med representanter för de svenska aktörer som visat störst konkret engagemang för samarbete i det aktuella landet. Sådana referensgrupper bör utses av styrgruppen för plattformen för internationalisering för att säkra att uppdraget omfattar såväl högre utbildning som forskning och forskningsnära innovation.

Det är väsentligt att de olika kontoren kan samordnas. Det gäller såväl strategiskt och operativt som att deras administration och organisation kan hanteras i Sverige och inkluderar den Sverigebaseerade delen. Därför behövs en adekvat hemmaorganisation. Hemmaorganisationen ska ha kontinuerlig kontakt med lärosätenas engagemang i berörda länder för att på så sätt vara en mellanhand till de utsända och lokalanställda på utlandskontoren. Den ska vidare stå för administrativt stöd och bör ha en kapacitet att ta emot resultat av kontorens arbete. Utlandskontorens arbete bör dessutom länkas till den omvärldsbevakning som utredningen föreslår att svenska myndigheter ska utföra inom ramen för plattformen för internationalisering. Det är en viktig del i främjandet av Sverige som kunskapsnation och därmed kan de olika insatserna samlad bidra till att förstärka varandra.

Finansiering av utlandsorganisationen

Utlandsorganisationer är kostsamma och därför är det särskilt viktigt att väga den potentiella nyttan mot kostnaden för insatsen. Beräkningar av kostnaden för utlandskontor skiljer sig åt. Verksamheten som organiseras inom Regeringskansliet förefaller vara mer kostsam än den som andra myndigheter organiserar. Statskontoret har till exempel redovisat snittkostnader för migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna i Statskontorets rapport Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (Statskontoret, 2017). Andra myndigheter som också arbetar med utsända är Uppsala universitet och Vinnova. Alla dessa myndigheter redovisar kostnader som är klart lägre än de som verksamheten inom Regeringskansliet förbrukar. En

anledning till att verksamhet som organiseras inom Regeringskansliet är dyrare kan vara att utsända från Regeringskansliet är anställda inom det så kallade UVA-avtalet⁷ vilket kan vara mer kostsamt än om den anställda är utsänd från en annan statlig myndighet, i vilket fall det så kallade URA-avtalet⁸ gäller. Verksamheten har naturligtvis också en Sverigebaserad del som ingår i kostnaden.

Finansiering av innovations- och forskningskontoren

När den utlandsplacerade verksamheten för omvärldsbevakning, analys och främjande på utbildnings-, forsknings- och innovationsområdet fördes över från Tillväxtanalys till Regeringskansliet 2017 fördes sammanlagt 35 miljoner kronor till anslaget för Regeringskansliet⁹. Efter verksamhetsövergången från Tillväxtanalys till Regeringskansliet var budgeten för utlandsverksamheten oförändrad. I organisationen i Regeringskansliet ska varje utlandskontor ha minst en utsänd. Då verksamheten organiserades inom Tillväxtanalys hade varje utlandskontor upp till tre utsända.

Genomsnittskostnaden för ett kontor med en utsänd och en till tre lokalanställda i den nuvarande organisationen för innovations- och forskningsråden ligger således på fem till sex miljoner kronor per år. Kostnaden varierar mellan olika länder och beroende på om den utsände är ensamstående eller medför partner eller ett eller flera barn i skolåldern samt antalet utsända och lokalanställda.

Utredningen föreslår en ökning av de sex kontorens personal med ytterligare en utsänd och en lokalanställd vilket skulle innebära en kostnadsökning på cirka 30 miljoner kronor per år. Den kostnaden förefaller mot bakgrund av de lägre kostnader som andra myndigheter redovisar för sina utsända kunna vara lägre om huvudmannen är en annan än Regeringskansliet.

⁷ UVA – Avtal om utlandstjänstgöring – är ett kollektivavtal som träffats mellan de centrala parterna inom det statliga avtalsområdet. UVA tillämpas för anställda vid Regeringskansliet och Sida som är utlandsstationerade med placering vid en svensk utlandsmyndighet.

⁸ URA är ett centralt ramavtal med riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands. Avtalet är flexibelt och ger möjlighet till individuellt anpassade lösningar. Villkoren kan skilja sig åt mellan olika URA-kontrakt.

⁹ Finansieringen skedde genom att anslag inom utgiftsområde 24 Näringsliv minskades med 23 miljoner kronor, att anslaget 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning minskades med 8 000 000 kronor, att anslag inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård minskades med 2 000 000 kronor samt att anslag inom utgiftsområde 21 Energi minskades med 2 000 000 kronor (Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 1, s. 44).

Finansiering av pilotkontoren

Utredningen föreslår att två kontor skapas inom pilotverksamheten med en bemanning om en utsänd och två lokalanställda vardera. En preliminär beräkning ger vid handen att en årlig kostnad på två till tre miljoner kronor per år för ett utlandskontor inom pilotverksamheten kan vara realistisk. Beräkningen är baserad på Statskontorets uppskattning av kostnader för utsänd personal från Migrationsverket till utlandsmyndigheterna, de kostnader som Uppsala universitet har uppgivit för kontoret i Hanoi, Vinnovas kostnader för kontoren i Tel Aviv och Silicon Valley och STINT:s kostnader för verksamheten i Shanghai. Den sammanlagda kostnaden för kontoren beräknas kunna uppgå till 10 miljoner kronor då det också tillkommer kostnader för en Sverigebaserad organisation. Utredningen menar att det är viktigt att det finns kapacitet i Sverige att stötta kontoren och koordinera med de svenska lärosätena.

Kontoren bör i huvudsak vara finansierade med anslagsmedel. Verksamheten vid pilotkontoren bör vara inriktad mot att skapa långsiktiga relationer mellan svenska och utländska aktörer inom högre utbildning och forskning. Med denna huvudsakliga inriktning anser utredningen att det är rimligt att forskningsanslagen vid lärosätena samt de statliga forskningsfinansiärerna används för att finansiera pilotkontoren.

I de fall enskilda lärosäten eller andra myndigheter eller organisationer vill utnyttja kontoren för organisationens specifikt egna behov, bör sådan verksamhet kunna avgiftsfinansieras som uppdragsverksamhet.

3.6.3 Svenska institutet informerar om Sverige som kunskapsnation

Utredningens förslag: Förordningen med instruktion för Svenska institutet ändras så att det framgår att institutet ska informera om Sverige som kunskapsnation i utlandet. Uppdraget innebär att Svenska institutet i samverkan med universitet och högskolor, forskningsfinansiärer och andra statliga myndigheter ska informera om svensk högre utbildning, forskning och innovation samt marknadsföra svensk högre utbildning i andra länder. Uppdraget ska genomföras i dialog med den av utredningen föreslagna plattformen för internationalisering.

Vidare ges Svenska institutet i uppdrag att skapa ett program för svenska forsknings- och högre utbildningsambassadörer.

För uppdraget ökar Svenska institutets anslag med 10 miljoner kronor per år.

Svenska institutet bedriver ett omfattande samarbete med olika aktörer och fungerar i hög grad som en länk mellan aktörer i Sverige och de svenska utlandsmyndigheterna. Svenska institutet ska enligt instruktionen bedriva sin verksamhet i nära samarbete med relevanta myndigheter, företag och andra organisationer samt stödja de svenska utlandsmyndigheterna i deras arbete med att främja Sverige i utlandet. Svenska institutet ska också genomföra och finansiera utbildningsprogram och kompetenshöjande insatser för personal med Sverigefrämjande arbetsuppgifter vid utlandsmyndigheterna. Vidare har Svenska institutet till uppgift att samarbeta med utlandsmyndigheterna och andra aktörer med att följa upp och förvalta relationer och nätverk med studenter, forskare, beslutsfattare och opinionsbildare som vistas i Sverige. I dessa frågor bör synpunkter inhämtas från universitet och högskolor, när deras verksamheter berörs. Institutet har även i uppdrag att informera om och marknadsföra svensk högre utbildning i andra länder.

I utredningens delbetänkande föreslogs att Svenska institutet bör få ett vidgat uppdrag att även marknadsföra och sprida kännedomen om Sverige som kunskapsnation. Detta innebär en breddning av det befintliga uppdraget att även inkludera information om forskning och forskningsnära innovation samt information om svensk högre

utbildning riktad till andra än de som är potentiellt intresserade av att studera i Sverige.

I Svenska institutets kärnuppgift ligger att bidra till relationer mellan svenska och utländska aktörer inom många områden. Forskning, innovation och högre utbildning är centrala delar av bilden av Sverige utomlands, därför är det naturligt att Svenska institutet också har ett ansvar att arbeta med dessa frågor.

Att sprida kännedom om Sverige som kunskapsnation har vissa likheter med arbetet med att sprida kännedom om Sverige som studiedestination. Men både sakinnehållet och målgruppen är bredare. Arbetet kräver också ett större mått av djupa kontaktaktiviteter, vilket innebär att andra aktörer också är avgörande för att komplettera Svenska institutets basuppdrag. Utredningen vill understryka att ett vidgat uppdrag till Svenska institutet av det här slaget inte är ämnat att ändra ansvarsförhållanden mellan myndigheter. I stället är det av stor betydelse att alla myndigheter som arbetar med forsknings- och innovationsfrågor utvecklar sitt eget arbete för främjande av internationella relationer. Uppdraget till Svenska institutet kan skapa ökat mervärde för berörda aktörer genom effektivisering och koordinering av insatser, liksom en koppling till främjande av Sverige bilden totalt sett.

Svenska institutet bör ha uppgiften att i samarbete med lärosäten, andra forskningsutförare och forsknings- och innovationsaktörer utforma en budskapsplattform avseende bilden av svensk forskning och innovation att förmedla utomlands. Verksamheten måste vara förankrad i regeringens målsättningar för främjandet av Sverige som kunskapsnation. Ett samarbete av detta slag säkerställs inom den föreslagna plattformen för internationalisering, där Svenska institutet föreslås ingå. Det kan möjligtvis också stimulera en viss koordinering av de olika forskningsaktörernas utlandsorienterade verksamhet. Det är också av stor vikt att samarbete etableras med andra relevanta samordningsgrupper. Det gäller exempelvis det strategiska rådet som regeringen avser inrätta för ESS (Skr. 2017/18:262).

Utredningen vill understryka behovet av att arbetet med att främja kännedomen om Sverige som kunskapsnation blir mer centralt i utrikesförvaltningens verksamhet. Utbildning, forskning och innovation bidrar i hög grad till bilden av Sverige utomlands och till förtroendet för svenska lösningar inom olika samhällssektorer. Därför är det också rimligt att kostnaderna för främjandet av Sverige som

kunskapsnation delas av flera utgiftsområden. Inte minst kan det motiveras att frågorna får större vikt inom utgiftsområde 5 (Internationell samverkan). Utredningen menar att kommunikation av Sverige som kunskapsnation i första hand berör utgiftsområde 5, utgiftsområde 16 (Utbildning och universitetsforskning) och utgiftsområde 24 (Näringsliv).

Jämförelsevis vill utredningen peka på det faktum att en betydande del av Svenska institutets verksamhet avser kulturfrämjande, men Kulturdepartementet bidrar inte finansiellt till myndighetens verksamhet. Kulturfrämjande är också en viktig del i främjandearbetet vid många utlandsmyndigheter och denna verksamhet finansieras huvudsakligen inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

Svenska institutet förser utlandsmyndigheterna med grundläggande informationsmaterial om Sverige. Myndigheten fungerar också som en sammanhållande nod i frågor om generellt Sverigefrämjande arbete. Det gör att myndigheten är väl placerad att även arbeta med att informera om och stimulera relationer inom områdena forskning och innovation. Bemanningen på utlandsmyndigheterna är relativt liten, och den tid som de utsända diplomaterna i praktiken kan ägna åt främjande av Sverige som kunskapsnation är därmed begränsad. Med uppdraget till Svenska institutet om att främja Sverige som kunskapsnation bör förutsättningarna för ambassaderna förbättras.

Utredningen anser att den kompetens som krävs för att hantera forsknings- och innovationsfrågor vid myndigheten kan byggas upp genom rekryteringar och framför allt genom ett nära samarbete med olika forskningsaktörer.

En angränsande fråga som utredningen pekat på i delbetänkandet är att utbildnings-, forsknings- och innovationsverksamhet i allt högre grad är rörlig över gränserna. Det innebär att universitet och högskolor och andra organisationer etablerar verksamhet i andra länder. Utredningen pekade på att det kan vara attraktivt för utländska organisationer att etablera verksamhet i Sverige. Detta har emellertid inte skett i någon stor utsträckning hittills. Delvis beror det sannolikt på att de rättsliga och ekonomiska förutsättningarna är komplexa. Men informationen till utländska lärosäten och andra aktörer om möjligheten att samarbeta med svenska lärosäten på plats i Sverige har varit sparsam.

Utredningen menar därför att det inom plattformen för internationalisering bör övervägas om en särskild insats ska göras för att

öka förutsättningarna för utländsk etablering av högre utbildnings- och forskningsverksamhet i Sverige. En sådan insats behöver sannolikt bestå av såväl en översyn av de rättsliga förutsättningarna för sådan etablering och därefter tydligare informationsinsatser. Utredningens förslag avseende så kallad beställd utbildning i avsnitt 10.2 bör öka förutsättningarna för utländsk etablering av högre utbildning i Sverige i samarbete med svenska lärosäten.

Ett program för svenska forsknings- och högre utbildningsambassadörer skapas

Svenska forskare och lärare, liksom utländska forskare och lärare med lång erfarenhet av arbete i Sverige, är verksamma på lärosäten över hela världen. De utgör en tidigare relativt osynlig och outnyttjad resurs ifråga om att sprida kännedom om Sverige som kunskapsnation. För att i ökad grad kunna utnyttja denna resurs bedömer utredningen att ett nationellt stöd för dessa personer behöver utformas.

Utredningen menar att disputerade forskare och lärare som inom ramen för ett mer strukturerat arbete vill bidra till att sprida kännedomen om Sverige som kunskapsnation bör få möjlighet att ansöka och verka som svenska utbildnings- och forskningsambassadörer vid sina respektive lärosäten i utlandet. Ambassadörerna bör kunna presentera möjligheter till samarbete med svenska aktörer för det utländska lärosätet på olika nivåer. De bör också kunna ha en funktion när det gäller att upprätthålla kontakter med alumner från svenska lärosäten vid respektive utländskt lärosäte. Som stöd för sitt arbete bör dessa personer kunna få tillgång till material för information om Sverige, ersättning för vissa omkostnader för aktiviteter samt tillgång till nätverksträffar med andra utbildnings- och forskningsambassadörer. Ambassadörsprogrammet bör organiseras av Svenska institutet i samverkan med Sveriges universitets- och högskoleförbund och den föreslagna styrgruppen för plattformen för internationalisering. Ett uppdrag att skapa programmet bör därför ges Svenska institutet.

Utredningen bedömer att 1 miljon kronor per år kan täcka de kostnader som programmet medför. Utredningen föreslår att detta täcks inom den anslagsökning för Svenska institutet som föreslås i fråga om uppdraget att informera om Sverige som kunskapsnation i utlandet.

3.6.4 Svenska institutets uppdrag att öka kännedomen om Sverige som studiedestination utökas

Utredningens förslag: Svenska institutets uppdrag att främja och marknadsföra Sverige som studiedestination förstärks. Myndigheten bör tillföras 10 miljoner kronor för uppgiften.

Utredningens bedömning: Lärosätena bör överväga om en andel av studieavgifterna kan användas för lärosätessgemensam marknadsföring, exempelvis inom Svenska institutet.

Utökat uppdrag att främja och marknadsföra Sverige som studiedestination

Svenska institutet disponerar i dag 9 miljoner kronor per år från utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslaget 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor. Medlen under anslagsposten ska finansiera information om och presentation av svensk högre utbildning i utlandet, inklusive drift, underhåll och utveckling av den elektroniska informationsportalen Studyinsweden.se med information om svensk högre utbildning till utländska studenter.

Insatserna har framför allt riktats mot länder utanför EU och Norden, men en betydande del av materialet som produceras är internetbaserat och kommer därmed även andra utländska studenter till del. Informationen om Sverige som studiedestination bedrivs framför allt med digitala verktyg. Svenska institutet har en hemsida kallad Study Destination Sweden där information om en mängd aspekter av studier i Sverige samlas. Därutöver bedrivs uppdraget med hjälp av sociala medier, vilket enligt myndigheten är en allt mer effektiv kanal för att attrahera studenter. Produktionen av stödmaterial för svenska utlandsmyndigheters informationsinsatser är omfattande. Utredningen menar i likhet med Svenska institutet att utvecklingen av marknadsföringen med digitala verktyg är effektiv och på många sätt nydanande. Den ligger också i linje med svensk utveckling av digitala verktyg för myndighetsarbete i övrigt.

Utredningen noterar också att det uppdrag som Svenska institutet haft avseende talangattraktion inom ramen för exportstrategin löper ut 2019. Uppdraget har bland annat innefattat arbete med stöd

till information om Sverige som kunskapsnation och arbete med relationsskapande i förhållande till alumner. Arbetet har varit uppskattat vid lärosätena och lett till betydande mervärde.

Samtidigt som antalet mobila studenter i världen ökar gör allt fler länder betydande ansträngningar att locka till sig dessa studenter eller utveckla miljöer som bidrar till att studenterna väljer att studera i sitt hemland. Konkurrensen om kvalificerade studenter är hög och andelen av världens mobila studenter som kommer till Sverige minskar. Utredningen menar därför att ansträngningarna för att locka studenter till Sverige behöver öka, inte minst för att universitet och högskolor ska lyckas med bred rekrytering av studenter till sina utbildningsmiljöer.

Mot bakgrund av att de befintliga medel som avsatts för talangattraktion upphör och med tanke på många andra länders satsningar, anser utredningen att Svenska institutets uppdrag att informera om Sverige som studiedestination bör utökas med minst 10 miljoner kronor. Därigenom ges Svenska institutet en möjlighet att utöka sin befintliga verksamhet, både digitalt och genom närvaro i utlandet när så krävs, till stöd för samtliga lärosätens internationalisering.

Finansiering av lärosätessammansatt marknadsföring

Huvudprincipen för studieavgiftsfinansierad verksamhet är att den ska bära sina egna kostnader på lärosätena. Detta är en rimlig utgångspunkt. Däremot kan det diskuteras hur statens insatser för att göra Sverige mer välkänt som studiedestination ska finansieras. I dag finansieras dessa kostnader på nationell nivå nästan uteslutande ur utgiftsområde 16.

För att rekrytera studieavgiftsskyldiga studenter till Sverige görs ansträngningar på såväl lärosätessnivå som på nationell nivå. Kostnaderna för marknadsföringsinsatser på lärosätena täcks av inkomster från studieavgifter enligt principen om full kostnadstäckning. Utredningen menar att enligt samma princip borde det vara rimligt att en del av kostnaden för marknadsföring av Sverige som studiedestination riktad mot studieavgiftsskyldiga studenter också ska täckas av inkomster från studieavgifter. Därigenom skulle den generella utökning som utredningen föreslår ovan kunna förstärkas ytterligare i särskilda fall. Utredningen vill uppmana lärosätena att

överväga om en andel av intäkterna från studieavgifter skulle kunna användas för lärosätsgemensamma aktiviteter för att öka kännedomen om Sverige som studiedestination. Med tanke på att de flesta svenska universitet och högskolor är relativt okända samtidigt som Sverige är mer välkänt skulle lärosätena gynnas av samlade insatser.

Dessa lärosätsgemensamma marknadsföringsaktiviteter skulle exempelvis kunna utföras av Svenska institutet. För att kunna förmedla medel från lärosätena till Svenska institutet skulle denna del av myndighetens verksamhet kunna finansieras genom att lärosätena köper tjänster av Svenska institutet.

Det bör vara lärosätenas sak att gemensamt utforma principer för hur stor andel av inkomsterna från studieavgifterna som bör användas för rekryteringsinsatser på nationell nivå. Utredningen menar att de lärosäten som har nått en stor volym i studieavgiftsinkomster har ett nationellt ansvar att bidra även till marknadsföringen av Sverige som studiedestination och att effekterna av denna marknadsföring också bör komma sådana lärosäten som inte nått stora volymer av studieavgiftsskyldiga studenter till del. Utredningen menar att de resurser som Sverige har till förfogande för marknadsföring och relationsskapande är så små att lärosätena bör se bortom konkurrensen om resurser mellan lärosäten på nationell nivå och bidra gemensamt till den internationella marknadsföringen och relationsskapandet. Enligt utredningens mening och enligt principen om full kostnadstäckning vore det rimligt att gemensamma insatser på nationell nivå för studentrekrytering delvis finansieras av studieavgiftsmedel.

3.6.5 Kvalitetsförstärkning för svensklektorer i utlandet

Utredningens förslag: Vetenskapsrådet, i samråd med Svenska institutet ges i uppdrag att utforma ett pilotprojekt för postdok-anställningar inom humaniora, där personerna samtidigt tjänstgör som svensklektorer utomlands. Syftet är att öka de kvalitativa kraven för att arbeta som svensklektor i utlandet och förbättra villkoren för att arbeta som svensklektor i utlandet. Pilotprojektet avser en femårsperiod och bör finansieras med 10 miljoner kronor per år.

Svensklektorerna är en del av Sverigefrämjandet

Svenska institutet har som en av sina uppgifter att vara kontakt- och serviceorgan för den undervisning i svenska språket och litteraturen som bedrivs vid universitet och högskolor utomlands. De flesta som undervisar i svenska utomlands är inhemska lärare, men många är också fast bosatta svenskar. Svenska institutets verksamhet omfattar stöd till ett trettioital svensklärare, så kallade svensklektorer. Svensklektorer finns framför allt i Polen, Ryssland, Frankrike, Tyskland och i länder i Centraleuropa, men också i Japan och Kina. Sammanlagt är ett tusental svensklärare verksamma på hel- eller deltid vid de cirka 225 universitet i utlandet som har svenskundervisning. Det statliga stödet till svensklektoraten finansieras med olika anslag.

Lektorerna är anställda av ett utländskt universitet och Svenska institutets roll är att förmedla kontakten. Lektorer som förmedlas genom Svenska institutet anställs vanligtvis på ett år med möjlighet till förlängning ett år i taget. Många svensklektorer har sin bakgrund i svensk gymnasieskola. De flesta lektorer som förmedlats genom Svenska institutet får ett stipendium under högst sex år. Stipendiet är avsett för att täcka extra omkostnader, i första hand kostnader för resor.

Svensklektorerna utgör en viktig, om än begränsad, del av Sverigefrämjandet i utlandet och kan ses som ett betydelsefullt och långsiktigt instrument för att främja Sverige som kunskapsnation. Den svenska satsningen på stöd till det egna språket utomlands är emellertid blygsam jämfört med motsvarande insatser av de nordiska grannländerna, Nederländerna och Tyskland.

Utlandslektorns uppgift är, förutom ren språkundervisning, att tillföra aktuell information om Sverige och vara en "Sverigeambassadör". Med det avses att lektorn utöver språkundervisningen brukar ordna olika kulturella eller andra sverigerelaterade aktiviteter. För Sveriges förbindelser med andra länder är det viktigt att det finns personer som förstår eller behärskar svenska utomlands. Det finns också ett mera allmänkulturellt skäl för att stödja svenskundervisning: att synliggöra svenska språket och stärka dess ställning i andra länder bidrar till förståelse för de värden, traditioner och sociala mönster som kännetecknar det svenska samhället. Sverige har intresse inte bara av undervisning i själva språket utan även om det svenska samhället och kulturen. Med svenskundervisning avser utredningen undervisning både i svenska och om Sverige.

Ett pilotprojekt för förbättrade villkor och höjda krav

Svenska institutet har haft allt svårare att rekrytera lektorer med kompetens i svenska som andraspråk till sina samarbetsinstitutioner runt om i världen. Detta beror enligt myndigheten på att villkoren för svensklektorerna i många länder är relativt dåliga. Eftersom svensklektorerna anställs vid det utländska universitetet har de inte svenska lönevillkor och står även utanför det svenska socialförsäkrings-systemet. De extra medel som förmedlas av Svenska institutet till svensklektorerna är i sammanhanget så små att de inte på något sätt kompenserar för detta. Institutet har därför äskat ytterligare medel för detta i budgetunderlaget för 2019.

Utredningen anser att svensklektorerna utgör en så viktig resurs att det är viktigt att de blir kvar, och att verksamheten bör utvecklas i kvalitativt hänseende. För att öka attraktiviteten i uppdraget genom förbättrade villkor och bidra till en kvalitetsförstärkning föreslår utredningen att vissa svensklektorer kopplas till svenska universitet och högskolor. Utredningen menar att det är av stor vikt att det sker en koppling till svenska lärosäten, vilket oftast inte varit fallet hittills när flertalet rekryterats från gymnasieskolan.

Utredningen vill av dessa anledningar föreslå ett pilotprojekt i syfte att pröva nya metoder och former för arbetet med svensklektorerna som organiseras av Svenska institutet. Det väsentliga är att en anknytning till ett svenskt lärosäte finns för en person som talar

svenska på modersmålsnivå¹⁰ och som har disputerat inom humaniora, företrädesvis i något språkämne.

Utredningen bedömer att det inte är nödvändigt att den berörda personen har disputerat i svenska som andraspråk. Däremot är det viktigt att den berörda personen har forskarutbildning inom humaniora. Utredningen menar att svensklektorerna även fortsatt bör kunna sökas i en vidare krets än bara de personer som har pedagogisk erfarenhet av undervisning i språk. Det kan till exempel vara av stort värde för ett utländskt lärosäte att få tillgång till lärare med kompetens inom andra fält med svensk koppling. Det är också av väsentlig vikt att världlärosätet har möjlighet att uttrycka önskemål om vilken inriktning läraren bör ha.

För att öka kopplingen till svenska lärosäten menar utredningen att personer som har disputerat vid svenska lärosäten ska kunna söka en postdok-anställning utomlands inom det ämnesområde personen disputerat. Postdok-anställningarna skulle framför allt riktas till ny-disputerade lärare inom humaniora. Eftersom postdok-anställningar är förhållandevis få inom detta område kan detta också leda till en ökad internationalisering här. Dessa personer bör samtidigt ha skyldighet att undervisa i svenska språket motsvarande cirka 20 procent av sin tid vid det utländska lärosätet. Härigenom kan attraktiviteten och statusen i uppdraget som svensklektor öka. Intresserade ny-disputerade personer bör kunna söka medel för detta från Vetenskapsrådet eller andra finansiärer.

Eftersom svensklektorernas uppgift också är att undervisa är det av stor vikt att undervisningserfarenhet och undervisningsskicklighet bedöms vid sidan av den vetenskapliga bedömningen. Arbetet med svensklektorer bygger på att det finns ett åtagande och engagemang från världlärosätet. Ett sådant engagemang manifesteras genom att världlärosätet åtar sig att finansiera den del av anställningen som utgörs av undervisning. Härigenom garanteras långsiktighet och ömsesidighet i arbetet.

Ett pilotprojekt för en femårsperiod bör därför initieras med 10 miljoner kronor per år för stöd till postdok-tjänster i kombination med uppdrag som svensklektorer i utlandet. Beloppet, beräknat på en årlig kostnad om cirka 640 000 kronor per anställning, ger

¹⁰ Detta motsvarar de krav som Svenska institutet ställer på språkkunskaper i dag.
<https://svenskaspraket.si.se/for-larare/bli-utlandslektor-svenska>

möjlighet att finansiera omkring 15 postdoktorer. Medlen bör fördelas av Vetenskapsrådet i samråd med Svenska institutet. Utredningen föreslår att Vetenskapsrådet, i samråd med Svenska institutet, ges i uppdrag att utforma programmet. Pilotprojektet bör utvärderas.

Svenska institutets arbete med svensklektorer har vissa likheter med STINT:s stipendier för så kallade Teaching Sabbaticals som innebär att universitetslärare vid svenska lärosäten ges möjlighet att undervisa vid ett av STINT:s partnerlärosäten i USA och Asien under fem månader. I detta fall varar dock utlandsvistelsen betydligt kortare tid än för de svensklektorer som Svenska institutet skickar ut (2–5 år) och undervisning i svenska språket ingår inte. Det skulle kunna övervägas om samordningsvinster kan finnas mellan STINT:s program och Svenska institutets program.

3.6.6 Medel för koordinerad kraftsamling riktad till specifika länder

Utredningens förslag: Styrgruppen för plattformen för internationalisering ges i uppdrag att identifiera länder som anses vara särskilt viktiga för Sveriges högre utbildning och forskning och att identifiera de åtgärder som krävs för en framgångsrik kraftsamling i det utpekade landet. En resurs för en femårig satsning på kontakter skapas. Insatsen bör vara rörlig i meningen att resurserna bör kunna förläggas under en tidsbegränsad period i ett land för att sedan flyttas till ett annat land. Beloppet bör initialt uppgå till minst fem miljoner kronor per år, totalt 25 miljoner kronor.

Utredningen lyfte i delbetänkandet fram att det kan finnas behov av att kraftsamla nationellt för samarbete med ett specifikt land. Det behovet kan uppstå när utvecklingen i ett land är intensiv och viktig för svensk högre utbildning och forskning i kombination med att strukturer i det andra landet försvårar ett enskilt lärosätes insatser. I vissa länder krävs särskild beredskap kring politiska eller akademiska risker.

Utredningen anser att det finns flera länder där det kan finnas skäl att göra en kraftsamling, vilket ibland kan vara ett resultat av ett bilateralt avtal mellan Sverige och ett annat land. Behovet kan också

uppstå i ett land med vilket Sverige ännu inte har ett etablerat långsiktigt bilateralt samarbete men där intensivare kontakter är motiverade för att utforska samarbetsområden och för att utarbeta grund för ett framtida djupare strategiskt samarbete på nationell nivå.

Därutöver bör styrgruppen för plattformen för internationalisering som utredningen föreslår i kapitel 4 ges i uppdrag att initiera en bred omvärldsanalys och i dialog mellan berörda parter identifiera länder som anses vara särskilt viktiga för Sveriges högre utbildning och forskning. I delbetänkandet identifierades nedanstående åtgärder som skulle kunna aktualiseras vid en nationell kraftsamling.

- Intensifierad omvärldsanalys och stärkta former för stöd till kontaktskapande gällande högre utbildning, forskning och innovation genom särskilt utsända attachéer.
- Fysisk etablering av kontor, i anslutning till ambassad eller fristående, för personal från Svenska institutet, lärosäten och andra myndigheter som befinner sig i landet under längre eller kortare perioder.
- Specifikt uppdrag till Svenska institutet att marknadsföra Sverige som kunskapsnation i det aktuella landet.
- Riktad marknadsföring till presumtiva studenter i landet.
- Riktade stipendier till studenter, både in- och utresande.
- Riktade utlysningar av forskningsmedel för samarbeten med det berörda landet.
- Riktade informationsinsatser till berörd personal vid utlandsmyndigheterna samt ökade främjandesatsningar.
- Ökad beredskap vid Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova att hantera frågor om samarbete med det prioriterade landet.
- Samråd med myndigheter eller organisationer som påverkas av intensifierat samarbete såsom Migrationsverket och Business Sweden.

Styrgruppen för plattformen för internationalisering bör ges i uppdrag att identifiera de åtgärder som krävs för en framgångsrik kraftsamling i det utpekade landet. Utredningen bedömer att det krävs minst fem miljoner kronor årligen om satsningen ska innefatta fysisk

etablering av kontor, särskilda främjandeinsatser och ökad marknadsföring. Om utlysningar av forskningsmedel bedöms lämpliga bör särskilda medel avsättas för detta. Medel kan också riktas mot utpekade myndigheter såsom Migrationsverket eller Universitets- och högskolerådet för att förstärka deras arbete i form av exempelvis informationsinsatser gentemot aktuella länder.

Plattformen bör vidare bedöma hur länge satsningen ska fortgå i ett visst land. När insatsen i ett land har genomförts bör resursen kunna flyttas till ett annat land för en liknande tillfällig resursförstärkning.

3.6.7 Vidareutveckling av Team Sweden för behov inom utbildning och forskning

Utredningens förslag: Befintliga Team Sweden-grupperingar får i uppdrag att inkludera lärosätenas och forskningsfinansiärernas perspektiv i sitt arbete. Styrgruppen för plattformen för internationalisering får i uppdrag att verka för att Team Sweden-konceptet tillgodoser dessa perspektiv.

En Team Sweden Kunskap-gruppering skapas för att främja internationella relationer inom forskning och högre utbildning.

Bredda befintliga Team Sweden-koncept till att inkludera lärosätenas och forskningsfinansiärernas perspektiv

Arbetet inom de så kallade Team Sweden-grupperna initierades i regeringens exportstrategi. Syftet var att främja svensk export genom att samordna svenska aktörer i högre utsträckning. Inom Team Sweden arbetar departement, statliga myndigheter, organisationer och statligt ägda bolag för att skapa bättre förutsättningar för ökad svensk export. En löpande dialog hålls även med näringslivet.

På hemmaplan har Team Sweden letts av Utrikesdepartementet. Tematiska Team Sweden-grupperingar har skapats liksom lokala Team Sweden-kretsar under flera svenska ambassaders ledning i utlandet. I dessa lokala team deltar de svenska främjandeorganisationer som finns på plats i respektive land, exempelvis Business Sweden, Visit Sweden, lokala svenska företagsföreningar och handelskamrar.

Branschvisa och länderspecifika Team Sweden-grupper finns också, exempelvis för miljöteknik, life science, energi, Indien, Kina och Brasilien. Statsministern och andra statsråd har lett Team Sweden-delegationer till andra länder i samarbete med näringslivet.

I Team Sweden och i andra exportfrämjande insatser är den mest framträdande aspekten Sveriges innovationsförmåga och Sveriges tradition av att samarbeta mellan lärosäten, näringsliv och offentlig sektor i övrigt. Trots detta har lärosätena inte ingått i det exportfrämjande arbetet. Utredningen menar att genom att inkludera fler delar av det innovationssystem som Sverige vill framhäva i exportfrämjandet kan det budskap som förs fram i olika främjandesammanhang stärkas väsentligt.

För lärosätenas del kan det finnas fördelar i att delta i exportfrämjande aktiviteter. Härigenom kan lärosätenas synlighet stärkas och genom att ingå i den styrkesamling som Team Sweden-arbetet innebär kan möjligheter till strategiska samarbeten med utländska och svenska parter stärkas.

Det finns också ett upplevt behov från aktörer inom investeringsfrämjandet och handelsfrågor att länka samman universitet och högskolor och andra forsknings- och innovationsaktörer med aktörer inom handelsfrämjandet, såsom Visit Sweden, Business Sweden, Swedfund, Swecare och Kommerskollegium.

Befintliga Team Sweden-grupperingar bör således få i uppdrag att inkludera lärosätenas och forskningsfinansiärernas perspektiv i sitt arbete. Styrgruppen för plattformen för internationalisering bör ges i uppdrag att verka för att Team Sweden-konceptet tillgodoser dessa perspektiv.

Det behövs ett särskilt Team Sweden Kunskap

Utredningen föreslog i sitt förslag till internationaliseringsstrategi i delbetänkandet att ett Team Sweden Kunskap bildas för att knyta samman svenska aktörers insatser för att främja Sverige som kunskapsnation. Universitet och högskolor kan dels bidra till att stärka bilden av svensk export som grundad i forskning, dels stärka bilden av det samspel mellan svenska företag, lärosäten och offentlig sektor som utgör ett av Sveriges styrkeområden. För lärosätena själva innebär det ett stort mervärde för bilden av dem utomlands att de samspelar

med företag och offentlig sektor även i internationella sammanhang. Härigenom kan de ges möjligheter att skapa internationella nätverk och kontakter som de annars inte skulle ha tillgång till.

Några remissinstanser har i sina yttranden över delbetänkandet pekat på att andra Team Sweden-grupperingar i hög grad bygger på kunskapsintensiv verksamhet och att ett Team Sweden Kunskap skulle vara överflödigt i förhållande till dessa. Utredningen har emellertid erfarit att svenska kunskapsaktörer såsom forskningsråd och universitet och högskolor i mycket liten utsträckning fått möjlighet att bidra i den verksamhet som bedrivits inom Team Sweden-konceptet.

Samverkansgruppen Team Sweden Invest skapades i oktober 2016 i syfte att kraftsamla och öka samordningen mellan berörda myndigheter för att attrahera utländska investeringar. Gruppen har identifierat två konkreta arbetsområden: talangattraktion och energiintensiva investeringar. Gruppen leds och samordnas av Business Sweden och har 17 deltagande organisationer, dock inga lärosäten eller andra myndigheter eller organisationer inom Utbildningsdepartementets område (SOU 2018:56).

I gruppens förslag till strategisk inriktning för investeringsfrämjandet från mars 2018 föreslås ett antal åtgärder för säkrad kompetensförsörjning, däribland följande:

- matcha investeringsfrämjandets strategiska inriktning och kompetensrelaterade utbud/incitament kopplade till nationella och regionala aktörer inom det svenska utbildnings- och kompetenssystemet
- samordna erbjudanden till utländska talanger (studenter och arbetskraft),
- förenkla processer och öka transparensen hos Migrationsverket, för att eliminera osäkerhet för investeringsfrämjandets målgrupper, och
- kartlägg konkurrerande länders processer och digitala verktyg kopplat till talangattraktion.

Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar föreslog i sitt delbetänkande att Team Sweden Invest skulle ges i uppdrag att utarbeta ett förslag till en effektiv organisation för internationell kompetensattraktion (SOU 2018:56).

Arbets sättet inom Team Sweden har visat sig vara effektivt och ändamålsenligt. Utredningen anser att metoden för samordning av aktörer bör kunna användas även inom fält där målet inte primärt är ökad handel. Inom högre utbildning och forskning finns ett stort behov av att utveckla internationella långsiktiga och ömsesidiga relationer. Ett effektivt sådant arbete förutsätter dock ett betydande mått av samordning av svenska aktörer.

Utredningen menar därför att begreppet Team Sweden skulle kunna användas för att samla aktörer som verkar för utvecklingen av internationella relationer inom området. I kapitel 4 beskriver utredningen hur samordningen av de myndigheter som på olika sätt stöder internationaliseringen av högre utbildning och forskning ska kunna stärkas. Utredningen föreslår där att en plattform för internationalisering ska skapas. Denna samordningsfunktion har ett bredare uppdrag än Team Sweden Kunskap. Inom Team Sweden Kunskap bör aktörer samordnas för att särskilt samordna relationsbyggande och främjande i utlandet för Sverige som kunskapsnation.

I det här sammanhanget kan Sverige som kunskapsnation ses i sin bredaste bemärkelse, innefattande hela det "ekosystem" som utgörs av högre utbildning, forskning, innovation och anknytande aktörer inom offentlig och privat sektor och i civilsamhället. Inom Team Sweden Kunskap kan framför allt sådana aktiviteter som sker direkt i relation till utländska aktörer samlas och där Sverige har behov av att agera under ett gemensamt paraply. Utredningen menar att det kan vara fråga om aktiviteter i utlandet där ett samlat svenskt agerande stärker budskapet. Det kan också vara fråga om samordnade aktiviteter i Sverige i relation till inkommande besök och liknande. Här ingår således inte omvärldsanalys eller arbete med att identifiera hinder för internationalisering.

Även om de båda grupperingarna överlappar varandra i viss mån ser utredningen att båda grupperna har specifika målsättningar och syften. I Team Sweden Kunskap kan dessutom en bredare krets av aktörer ingå än i styrgruppen för Plattformen för internationalisering. I tabell 3.1 nedan framgår skillnaderna mellan de båda grupperingarna.

Utredningen föreslår således att regeringen bildar ett Team Sweden Kunskap. Universitet och högskolor, myndigheter inom den före-

slagna plattformen för internationalisering samt eventuellt ytterligare myndigheter liksom näringslivsorganisationer bör kunna bjudas in till samverkan i denna konstellation.

Tabell 3.1 Skillnader mellan ett Team Sweden Kunskap och plattformen för internationalisering

	Team Sweden Kunskap	Plattform för internationalisering
Syfte	Främja internationellt relationsbyggande inom högre utbildning, forskning, innovation i relation till utländska aktörer.	Stödja och underlätta internationalisering i bred bemärkelse av högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation.
Deltagare	Regeringskansliet, universitet och högskolor, myndigheter, bland annat från plattformen, utlandsmyndigheter, organisationer och näringsliv	Styrgrupp bestående av åtta ledamöter. Arbetsgrupper med specifika uppdrag med deltagare från universitet och högskolor, myndigheter och organisationer

3.6.8 Stärkt samordning inom Regeringskansliet

Utredningens rekommendation: Regeringskansliets styrgrupp för innovations- och forskningskontoren får i uppdrag att samordna Regeringskansliets övriga insatser för främjande av Sverige som kunskapsnation.

Utbildningsdepartementet, Vetenskapsrådet och representanter för universitet och högskolor ingår i Nämnden för Sverige-främjande i utlandet.

För att säkerställa att de resurser som avsätts för främjande av Sverige som kunskapsnation och studiedestination används så effektivt som möjligt krävs inom Regeringskansliet en överblick av satsningarna och en förmåga att göra strategiska val i fråga om relationsskapande insatser inom området.

Ett betydande mått av samordning är nödvändigt för att ge en sammanhållen och övergripande bild av svenska långsiktiga samsamarbetsambitioner som inkluderar högre utbildning, forskning och innovation. Det är också väsentligt att även de utlandsmyndigheter som inte har innovations- och forskningsråd involveras ytterligare i

arbetet samt att de fördjupar sin kunskap kring att främja Sverige som kunskapsnation.

Därför anser utredningen att det är viktigt att stärka samordningen inom Regeringskansliet när det gäller främjande av Sverige som kunskapsnation mellan olika politikområden. Förslagsvis skulle detta kunna ske inom den befintliga styrgruppen för innovations- och forskningskontoren, där huvudmännen från sju enheter vid Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Miljödepartementet och Utrikesdepartementet ingår, och där former för beredning redan finns på plats. Styrgruppen bör därför få i uppdrag att även samordna Regeringskansliets övriga insatser för främjande av Sverige som kunskapsnation.

Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet

Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU) är en nämndmyndighet under Utrikesdepartementet och fungerar som ett forum för informationsutbyte, samordning och gemensamt agerande vad gäller Sverigeprofilering. Nämnden inrättades av regeringen 1995 för att verka för ett effektivt, långsiktigt och samordnat främjande av Sverige utomlands. I dag ingår Utrikesdepartementet, Näringsdepartementet, Kulturdepartementet, Svenska institutet, Business Sweden och Visit Sweden i NSU-samarbetet. Nämnden utarbetade 2017 en strategi för Sverige bilden i utlandet (Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet, 2017). Strategin bygger på fyra profilområden; Innovation, Kreativitet, Samhälle och Hållbarhet.

Trots att högre utbildning och forskning är viktiga aspekter för nämndens verksamhet och nämndens verksamhet har hög relevans för universitet och högskolor deltar inte Utbildningsdepartementet eller några representanter för universitet och högskolor i Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet. Utredningen anser att detta snarast bör åtgärdas så att Utbildningsdepartementet och representanter för universitet och högskolor och Vetenskapsrådet ingår i nämnden.

4 Samordning mellan myndigheter

Det finns en generell lagstyrd plikt för förvaltningsmyndigheter (även statliga universitet och högskolor) att samarbeta och samverka. Enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. I detta avsnitt lämnas förslag på ett förstärkt myndighetssamarbete i syfte att stödja lärosätenas internationalisering. Berörda myndigheter är de som har roller av stor relevans för universitets och högskolors internationaliseringsarbete. Behovet av universitets och högskolors samverkan sinsemellan i internationaliseringsarbetet berörs också kortfattat.

4.1 Utredningens delbetänkande

4.1.1 Målsättning i strategin för universitetens och högskolornas internationalisering

Frågan om samverkan mellan myndigheter lyftes som en viktig del i utredningens direktiv och följdes sedan upp som en av de centrala delarna i den vision som inleder utredningens föreslagna strategi för universitetens och högskolornas internationalisering.

Lärosätenas internationaliseringsarbete förutsätter konstruktiv samverkan med det omgivande samhället och effektiv samordning mellan myndigheter i syfte att lösa nationella och globala utmaningar.

Samordning fördes också fram som en av utredningens två viktigaste slutsatser (s. 55–56):

Komplexiteten i lärosätenas internationella verksamhet leder till utredningens två viktigaste budskap: **integrering och samordning**. Internationalisering måste integreras i verksamheten på såväl nationell nivå som lärosätetsnivå. /.../ Nationellt är förbättrad samordning en nyckel för att lärosätenas insatser ska vara effektiva. Eftersom ansvaret för förutsättningarna för internationalisering är spritt på en mängd organisationer

inom olika sektorer och på olika nivåer behöver dessa myndigheters arbete gå i samma riktning och stödja varandra.

I mål 7 i internationaliseringsstrategin fastslogs att myndighetsstödet för internationalisering av universitet och högskolor ska vara anpassat efter lärosätenas behov. För att nå målet krävs enligt utredningen att:

- En struktur finns på plats för att regelbundet identifiera hinder och föreslå lösningar för internationalisering av universitet och högskolor. Deltagande myndigheter och organisationer har tydliga mandat att delta och agera.
- Samordningen stärks för att stötta det sektoröverskridande arbetet kring lärosätenas internationalisering, antingen inom Regeringskansliet eller som särskilt utpekad ansvar för flera myndigheter.
- Regeringen främjar strategiskt och operativt högre utbildning och forskning tillsammans med lärosätena i relation till de länder där det bedöms önskvärt.

I detta avsnitt behandlas strategins första punkt.

4.1.2 Utredningens förslag om samordning i delbetänkandet

Utredningen föreslog i delbetänkandet att regeringen skapar en myndighetsöverskridande struktur för att samordna berörda myndigheters arbete för att stödja internationalisering av universitet och högskolor, i fråga om såväl högre utbildning som forskning.

Utredningen föreslog att nuvarande Forum för internationalisering ersätts med en ny funktion som omfattar både högre utbildning och forskning. Som beskrivs i utredningens delbetänkande finns behov av att utveckla Forums struktur. Ett område som är centralt gäller förmågan att identifiera systematiska hinder som berör universitetens och högskolornas internationalisering; att kunna föreslå lösningar och att driva dessa gentemot berörd beslutsfattare på nationell nivå. För att nå framgång med ett sådant arbete krävs såväl goda sakkunskaper – som forumdeltagarna i dag besitter – men också exekutiv makt att driva frågan (s. 213). En ny struktur med tydligt mandat skulle även kunna stimulera arbetet med genomförandet av internationaliseringsstrategin och exempelvis kunna verka proaktivt

inför ingående av bilaterala forsknings- och utbildningssamarbetsavtal (s. 214).

4.2 Myndigheter med relevans för lärosätenas internationalisering

Utredningen redogjorde i delbetänkandet för en rad olika myndigheter som har betydelse för universitets och högskolors internationaliseringsverksamhet. Regeringskansliet med dess olika delar nämndes som en central sådan part. Därutöver finns bland andra:

- Myndigheter som finansierar forskning: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Verket för innovationssystem (Vinnova), Vetenskapsrådet, Sida, Energimyndigheten, Rymdstyrelsen, samt andra myndigheter och organisationer som finansierar forskning.
- Myndigheter som stöttar högre utbildning: Svenska institutet, Centrala studiestödsnämnden, Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet.
- Utlandsmyndigheter: ambassader och konsulat.
- Myndigheter som hanterar ekonomifrågor: Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet och Skatteverket.
- Myndigheter som hanterar personalfrågor: Arbetsgivarverket, Försäkringskassan, Migrationsverket och Statens servicecenter.

Därtill finns ett antal stiftelser med stor eller potentiellt stor betydelse för förutsättningarna för internationalisering. Det gäller exempelvis Riksbankens jubileumsfond, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT), Stiftelsen för strategisk forskning (SSF), Wallenbergstiftelserna, Östersjöstiftelsen och en lång rad andra privata stiftelser.

4.2.1 Existerande samordningsorgan

Det finns i dag en rad olika samordningsorgan, samordningsföretag och initiativ mellan myndigheter med relevans för internationaliseringen. Nedan beskrivs några av dessa.

Forum för internationalisering är en plattform för myndighets-samverkan om internationalisering. Forum för internationalisering skapades i slutet av 2008 på regeringens initiativ och styrs av ett uppdrag till Universitets- och högskolerådet. Myndigheten har i uppdrag att vara ordförande och har ett sekretariat för forumet. I Forum för internationalisering deltar representanter för följande myndigheter och organisationer regelbundet: Sveriges universitets- och högskoleförbund, Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Svenska institutet, Centrala studiestödsnämnden, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Sveriges förenade studentkårer, STINT, Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet.

Den internationella samordningsfunktionen (IntSam) initierades av regeringen i forskningspropositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50). IntSam samlar Vinnova, Energimyndigheten, Formas, Forte, Rymdstyrelsen och Vetenskapsrådet. STINT är adjungerad. Syftet med funktionen är att effektivisera, stärka och samla finansiärernas insatser och bidra till att stärka Sverige och svensk forskning och innovation i ett internationellt perspektiv. Regeringen fördelade 15 miljoner kronor 2018 och avsåg att därefter fördela 25 miljoner kronor per år för samordningsfunktionen.

EU-samordningsfunktionen (EU-Sam) samlar Energimyndigheten, Formas, Forte, Rymdstyrelsen, Vetenskapsrådet och Vinnova för samordning av svenskt deltagande i europeiska partnerskapsprogram och koordinering av myndigheternas arbete med policyfrågor rörande forskning och EU-samarbeten.

Därtill samlar såväl Universitets- och högskolerådet som Svenska institutet lärosäten kring *internationell marknadsföring av högre utbildning* och kring *webbplatsen University admissions*.

Lärosätena själva har ett eget expert- och samarbetsorgan inom *Sveriges universitets- och högskoleförbunds expertgrupp för internationaliseringsfrågor*. Expertgruppen har i uppdrag att behandla internationaliseringsaspekter avseende såväl utbildning som forskning och

samverkan. Gruppen arbetar med strategiska frågor rörande internationalisering med ett särskilt fokus på hur bättre förutsättningar för lärosätenas internationalisering kan skapas.

I sammanhanget bör också nämnas *Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU)*. Nämnden inrättades inom Utrikesdepartementet 1995 som ett rådgivande organ till regeringen för frågor om Sverigeinformation i utlandet och som ett forum för utbyte av synpunkter och information. I nämnden ingår Svenska institutet, Business Sweden, VisitSweden AB, Utrikesdepartementet, Kulturdepartementet och Näringsdepartementet. Utrikesdepartementets enhet för främjande och hållbart företagande är nämndens ordförande och svarar även för dess kanslifunktion. Nämnden tog 2013 fram en strategi för arbetet med Sverige bilden i utlandet. Strategin syftar till att attrahera investeringar, turister och talanger, främja handel samt stimulera kulturellt utbyte. Strategin anger bland annat hur olika aktörer inom Sverige främjandet kan samverka. Nämnden har i strategin tagit fram fyra gemensamma profilområden: samhälle, innovation, kreativitet och hållbarhet. Utbildningsdepartementet ingår inte i nämnden och inte heller några lärosätesrepresentanter eller myndigheter inom högre utbildnings- och forskningssfären.

4.3 Områden för samordning

Att internationalisering av universitet och högskolor integreras i all relevant politik på nationell nivå är något som utredningen pekar ut som ett övergripande mål i förslaget till nationell strategi för internationalisering. Det innebär att det finns ett stort behov av samverkan mellan politikområden. Genom en ökad samverkan mellan myndigheter kan sådan integrerad internationalisering på nationell nivå främjas. Det kan understödja internationaliseringen av högre utbildning och forskning samt bidra till att resten av samhället drar nytta av den. Utredningen har identifierat fyra huvudsakliga områden där det finns behov av samordning:

- samverkan för strategisk internationalisering,
- samverkan för att informera om Sverige som kunskapsnation och främja relationsbyggande,

- samverkan om internationell omvärldsbevakning och analys, och
- samverkan om att förbättra förutsättningarna för mobilitet.

Inom alla dessa områden har olika myndigheter och universitet och högskolor specifika roller. I det följande beskriver utredningen hur de olika rollerna och aktiviteter inom de dessa fyra områdena kan samordnas för en mer effektiv och koordinerad helhet.

4.3.1 Samverkan för strategisk internationalisering

I det förslag till strategi för internationalisering som utredningen presenterade i sitt delbetänkande lämnas förslag och rekommendationer på hur internationaliseringen av universitet och högskolor skulle kunna utvecklas. Utredningen har också föreslagit att en ny struktur med tydligt mandat skulle kunna stimulera arbetet med internationaliseringsstrategin. Ansvar för strategins förslag och rekommendationer vilar på olika myndigheter och genomförandet förutsätter ett betydande mått av koordinering. Det finns således ett behov av samordning när det gäller att framgångsrikt implementera de åtgärder som föreslagits i internationaliseringsstrategin.

Vidare har regeringen behov av att få förslag och rekommendationer avseende strategiska internationaliseringsfrågor grundade i en samlad analys. I detta behov ligger också att analysera och uppmärksamma regeringen och myndigheter på vilka konsekvenser nya regler och politik i Sverige och utomlands har för internationalisering av universitet och högskolor och för bilden av Sverige som kunskapsnation.

Det finns också behov av att myndigheter gemensamt analyserar och motarbetar hinder för internationalisering och vid behov informerar regeringen om sådana hinder samt föreslår lösningar av dessa.

4.3.2 Samverkan för att informera om Sverige som kunskapsnation och främja relationsbyggande

Att utveckla kännedom om Sverige som kunskapsnation och öka möjliga kontakter mellan svenska och utländska kunskapsorganisationer kan leda till många positiva effekter för kvaliteten och relevansen i svensk forskning och högre utbildning, för tillväxt och för samhället i stort.

Arbetet med att sprida bilden av Sverige som kunskapsnation och att främja kontakter och relationer mellan svenska och utländska aktörer är dock uppdelat på en rad olika myndigheter och organisationer. En gemensam budskapsplattform och gemensamma verktyg för detta saknas. Utredningen menar att det inte är lämpligt att ge en ensam organisation i uppdrag att ansvara för denna fråga. I stället bör var och en av organisationerna i systemet ha ansvar för internationella kontakter och att sprida kännedom om Sverige som kunskapsnation. Svenska institutet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och övriga forskningsråd och Vinnova är särskilt viktiga myndigheter för lärosätenas internationalisering.

En lång rad andra myndigheter och organisationer har också viktiga roller när det gäller att göra Sverige mer välkänt som kunskapsnation och att skapa internationella relationer, och det finns inte skäl att ändra i rollfördelningen. Utredningen föreslår i avsnitt 3.6.3 att Svenska institutet ges ett uppdrag att informera om Sverige som kunskapsnation i utlandet. För att det uppdraget ska gå att genomföra framgångsrikt krävs ett nära samarbete med övriga berörda myndigheter och universitet och högskolor. Även för att stärka övriga aktörers enskilda insatser finns det anledning att skapa ett större mått av koordinering av bland annat strategisk inriktning, budskap och aktiviteter.

Det finns också behov av rent praktisk koordinering kring olika typer av utgående och inkommande internationella besök. Det saknas i dag en funktion som kan bistå med att arrangera och koordinera lärosätenas och andra högre utbildnings- och forskningsaktörers besök utomlands. Det är också av stor vikt att inkommande besök på hög nivå tas väl om hand och att det finns en huvudansvarig funktion för praktikaliteter kring detta. Utbildningsdepartementet har begränsad kapacitet för att upprätthålla en sådan funktion, och i

takt med att antalet inkommande och utgående besök har ökat har kapaciteten ansträngts hårt.

Svenska institutet har på olika sätt gjort insatser för att koordinera svenska lärosätens studentrekryteringsinsatser utomlands, till exempel genom att anordna svenska montrar på studentrekryteringsmässor. Detta förefaller ha varit kostnadseffektivt och mycket uppskattat från lärosätena. Svenska institutet har emellertid minskat på dessa aktiviteter. Utan Svenska institutets insatser på det här området saknas en sammanhållande organisation för lärosätenas rekryteringsinsatser utomlands, vilket innebär betydande merkostnader för lärosätena. Utredningen anser att de lärosäten som vill delta i dessa aktiviteter bör kunna delfinansiera Svenska institutets verksamhet så att myndigheten kan öka gemensamma rekryteringsaktiviteter.

STINT har genom att lämna finansiellt stöd för strategisk internationalisering också bidragit till ökad koordinering av svenska lärosätens delegationsbesök utomlands. Som en oberoende aktör har stiftelsen också möjlighet att agera som intermediär mellan olika myndigheter. STINT är emellertid en privat aktör och det bör finnas initiativ och kapacitet inom den statliga sektorn att arrangera den sortens aktiviteter.

4.3.3 Samverkan om internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys

För att kunna göra välavvägda strategiska val avseende internationalisering krävs god kännedom om omvärlden. De flesta myndigheter arbetar på ett eller annat sätt med omvärldsbevakning och -analys inom sitt eget ansvarsområde. Så som beskrivs i avsnitt 3.6.1 föreslås den här beskrivna myndighetsplattformen få ett särskilt ansvar för internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Inom internationaliseringsområdet bedrivs relevant verksamhet dessutom exempelvis av Delegationen för migrationsforskning, Sida, STINT, och Tillväxtanalys samt till viss del även av de utlandsbaserade innovations- och forskningskontoren som organiseras inom Regeringskansliet. Vidare bedriver andra myndigheter och Utrikesdepartementet utrikespolitiska omvärldsanalyser som lärosätena skulle kunna vara betjänta av.

De olika sakkunskaper som finns vid myndigheter och organisationer kan komplettera varandra i omvärldsanalysen. Med en mer koordinerad verksamhet kan djupet i omvärldsanalysen bli större

och därmed också effektivare. I enskilda eller specifika fall kan det finnas behov av djupare analyser av ett särskilt land eller tema.

4.3.4 Samverkan om att förbättra förutsättningarna för mobilitet

Sveriges attraktivitet som kunskapsnation påverkas till stor del av möjligheten att komma hit för studier eller arbete. Att komma till Sverige som student eller som forskare eller lärare kan vara en komplicerad process som förutsätter kontakter med en rad olika myndigheter, organisationer och företag. Detta beskriver utredningen i kapitel 5. Var och en av dessa myndigheter och organisationer har separata system för hanteringen av ansökningar och liknande. Det finns därför anledning att samverka kring det föreslagna strategiska målet att skapa smidigare system för inresande studenter, forskare och lärare – det vill säga att fånga upp systemhinder som uppstår dels mellan olika myndigheters och organisationers verksamheter, dels inom enskilda myndigheter och organisationers verksamheter.

Här kan myndigheter tillsammans arbeta för att identifiera och analysera hinder av detta slag med målet att a) undanröja hinder, b) finna lösningar för att arbeta runt hindret och c) vid behov uppmärksamma regeringen på hindret. Analysen bör även omfatta en noggrann beskrivning av de juridiska eller administrativa orsakerna till problemet samt förslag till lösningar.

Även den utresande mobiliteten behöver utvecklas gemensamt, vilket utredningen pekar på i delbetänkandet. Det gäller bland annat förstärkningen av olika program och stöd gällande socialförsäkringsfrågor.

4.4 En struktur för samordning etableras

Utredningens förslag: Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova får i uppdrag att inrätta en plattform för internationalisering för samordning av frågor som påverkar internationalisering inom högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation.

Regeringen utser myndighetscheferna för Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet, Vinnova, en representant för övriga forskningsfinansiärer samt två representanter för lärosätena att utgöra en styrgrupp för plattformen. Uppdraget för styrgruppen är att gemensamt utforma och leda arbetet i plattformen för internationalisering

Arbetet i plattformen för internationalisering kan organiseras i flera olika grupperingar, där myndigheter, organisationer och representanter för studenter kan medverka. Universitets- och högskolerådet får i uppdrag att upprätta en sekretariatsfunktion för styrgruppen med bidrag från övriga myndigheter i styrgruppen. Myndigheterna tillförs 3 miljoner kronor för denna uppgift.

Plattformen för internationalisering ersätter verksamheten inom det nuvarande Forum för internationalisering. Det nuvarande IntSam föreslås ingå i strukturen. Frågor som gäller samarbete inom EU bör primärt inte ingå i arbetet, men synergier med EU:s program ska eftersträvas.

4.4.1 En plattform för internationalisering

Som utredningen givit exempel på ovan är de frågor som behöver samordnas både omfattande och ibland komplexa. Givet den ökande internationaliseringen är det också troligt att de frågor som behöver samordnas kommer att öka över tid. Därför krävs en stabil och långsiktig struktur som även leds av beslutskompetenta personer i respektive myndighet.

Utredningen har övervägt möjligheten att organisera samordningen inom en särskild myndighet men bedömer att tillskapandet av en ny myndighet skulle ge upphov till frågor om var ansvaret för sakfrågorna vilar. I stället bör det vara en grundläggande princip att

varje myndighet behåller ansvaret inom sitt verksamhetsområde. Utredningen anser inte att någon överflyttning av ansvarsförhållanden är motiverad på grund av skapandet av en samordningsfunktion.

Utredningen föreslår i stället att regeringen fattar beslut om att ge Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova i uppdrag att inrätta en plattform för samordning av frågor om internationalisering av både högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation. De huvudsakliga uppgifterna för plattformen bör vara de som utredningen beskrivit ovan:

- samverkan för strategisk internationalisering med fokus på internationellt samarbete utanför EU,
- samverkan för att informera om och verka relationsskapande för Sverige som kunskapsnation,
- samverkan om internationell omvärldsbevakning och -analys, och
- samverkan för att förbättra förutsättningarna för mobilitet.

I plattformen för internationalisering bör en rad olika myndigheter och organisationer kunna ingå. De myndigheter och organisationer som angavs ovan i avsnitt 4.2 är exempel på aktörer som kan ingå. Plattformen bör ledas av en styrgrupp vilken presenteras i avsnitt 4.4.2.

Utredningen anser att det är rimligt att skapa mer operativa undergrupperingar inom plattformen för internationalisering i form av arbetsgrupper av permanent eller ad hoc-karaktär för samordning av specifika områden. Exempel på sakfrågor som kan motivera specifika undergrupperingar kan vara migrationsfrågor, biståndsfrågor och kapacitetssuppleering, koordinerad marknadsföring av Sverige som kunskapsnation, identifikation av mobilitetshinder, samverkan med näringsliv samt internationell omvärldsbevakning och -analys.

Inom forskningsområdet finns sedan något år funktionen IntSam som beskrivits ovan. Utredningen anser att denna funktion med fördel skulle kunna ingå i plattformen för internationalisering som en arbetsgrupp.

Specifika EU-frågor inom forsknings- och innovationsområdet bör i normalfallet hanteras separat, bland annat genom EU-Sam. EU:s forskningsfinansiering är tätt sammankopplad med den natio-

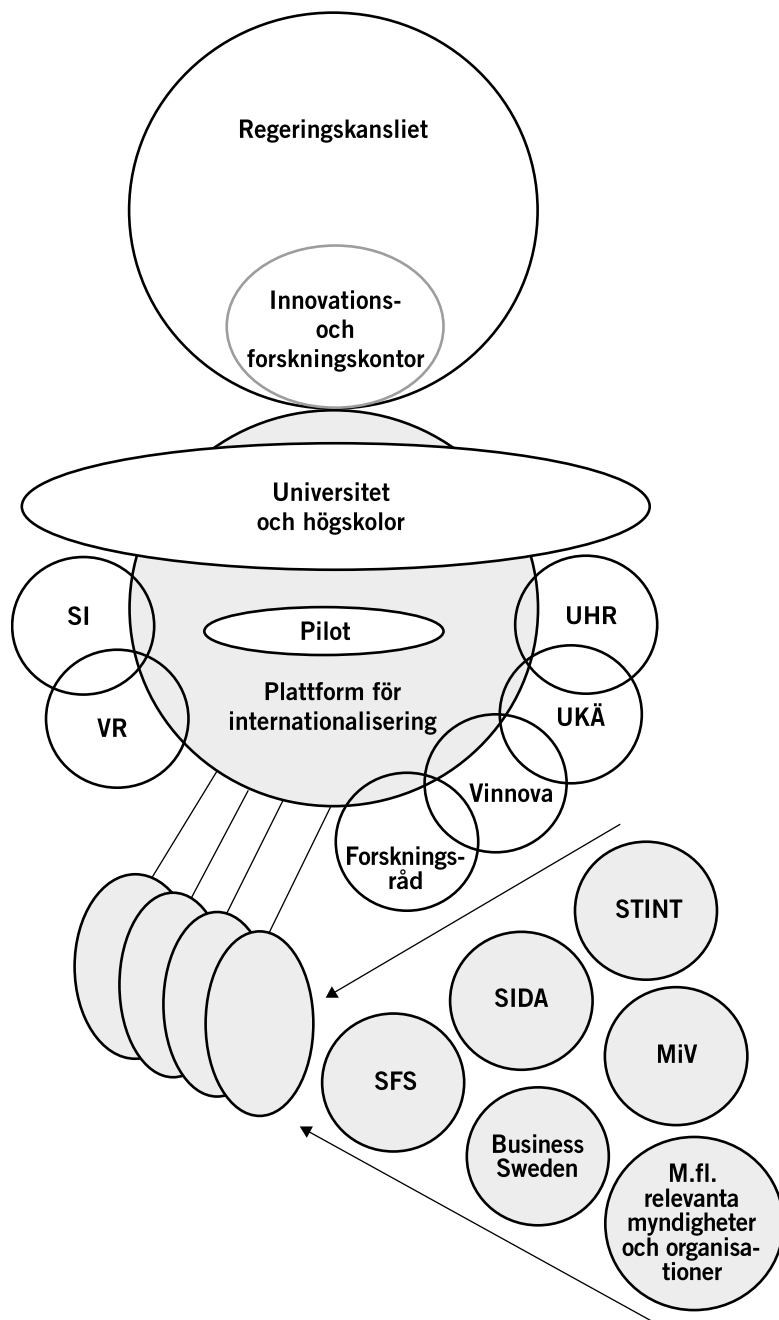
nella finansieringen. Dessa frågor berör flera andra forskningsfinansiärer och hanteras i tätt samarbete med Regeringskansliet enligt väl fungerande strukturer. I den mån det europeiska samarbetet riktas utåt mot tredjeland, och kräver svensk samordning i frågor som rör forskning, kan däremot den föreslagna samordningsstrukturen ha en betydelsefull roll. EU erbjuder goda finansiella villkor och möjligheter till forskningssamarbete med tredjeland. I nästa ramprogram för forskning, som nyss föreslagits, finns förslag om att väsentligt öka samverkan med tredjeland, bland annat för att lösa globala utmaningar. Fler länder förutses också bli associerade med EU på samma sätt som Norge och Schweiz. Det gör att sådana länder får ett större fokus på EU och kommer att avsätta väsentliga belopp för deltagande i det kommande ramprogrammet.

Däremot bör frågor som rör europeiskt samarbete inom högre utbildning kunna hanteras inom plattformen för internationalisering. Plattformen bör också arbeta för så mycket synergier som möjligt med den verksamhet som EU bedriver mot tredje land.

Utredningen föreslår i avsnitt 3.6.1 att ett flertal myndigheter ges i uppdrag att bedriva internationellt orienterad omvärldsbevakning och omvärldsanalys. En tydligare koordinering av myndigheternas olika insatser kan bidra till bättre beslutsunderlag. Uppgiften för plattformen bör primärt vara att koordinera de insatser som görs av de olika myndigheterna för att lärosäten och myndigheter ska få tillgång till relevanta underlag för strategiska beslut. En annan viktig uppgift är att kontinuerligt föra dialog med universitet och högskolor om strategiska internationaliseringsfrågor för att på det sättet bland annat skapa en bild över de behov och intressen lärosätena har och de hinder för internationalisering som de möter.

I figur 4.1 nedan beskrivs hur plattformen förhåller sig till myndigheter och andra aktörer.

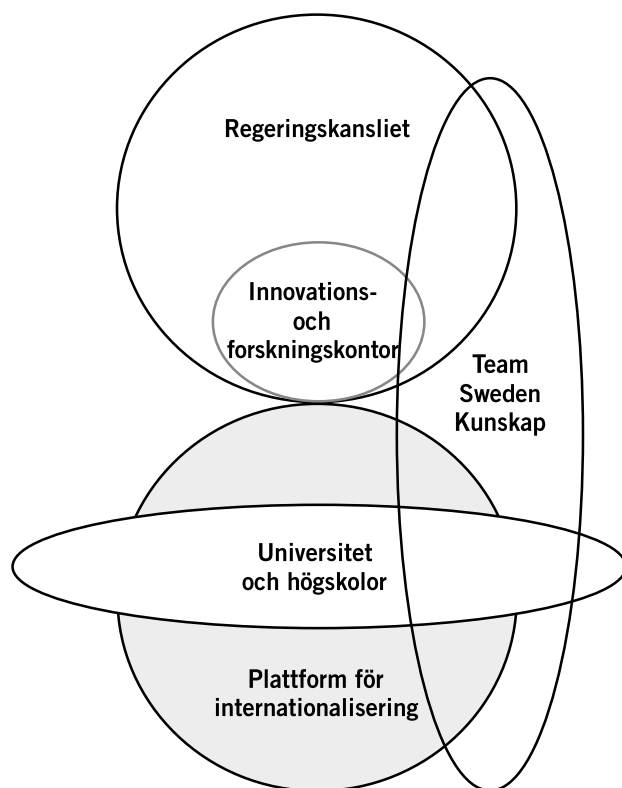
Figur 4.1 Plattformen för internationalisering i relation till myndigheter och andra aktörer



Ett Team Sweden Kunskap bildas för samordning av svenska aktörer i förhållande till utländska partners.

Utredningen föreslår i avsnitt 3.6.7 att ett Team Sweden Kunskap bildas för att samla svenska aktörer. Inom Team Sweden Kunskap kan framför allt sådana aktiviteter samlas som sker direkt i relation till utländska aktörer och där Sverige har behov av att agera under ett gemensamt paraply. Utredningen menar att det kan vara fråga om såväl aktiviteter i utlandet där ett samlat svenskt agerande stärker budskapet. Det kan också vara fråga om samordnade aktiviteter i Sverige i relation till inkommande besök och liknande. Gruppen bör kunna ledas av Regeringskansliet. I detta samarbete kan en lång rad aktörer ingå, men utredningen anser att åtminstone de myndigheter som ingår i styrgruppen för plattformen för internationalisering bör ingå. Figur 4.2 nedan illustrerar hur ett Team Sweden Kunskap förhåller sig till plattformen för internationalisering, Regeringskansliet, innovations- och forskningskontoren samt till universitet och högskolor.

Figur 4.2 Team Sweden Kunskap i relation till plattformen och berörda aktörer



4.4.2 En styrgrupp för plattformen för internationalisering

Ingående myndigheter och organisationer

Även om en lång rad myndigheter och organisationer är relevanta för universitets och högskolors internationalisering är det i en mindre samling myndigheter som dessa frågor utgör en proportionerligt större andel av verksamheten. Av den anledningen kan engagemanget och relevansen på ledningsnivå förväntas vara störst i dessa myndigheter. Utredningen bedömer att bland statliga myndigheter utgör Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet och Vinnova myndigheter som har störst relevans för internationaliseringsarbetet vid universitet och högskolor. Dessa myndigheter bör därför ges i särskilt uppdrag att inrätta

plattformen för internationalisering¹. Bedömningen är vidare att regeringen bör utse myndighetscheferna för dessa myndigheter att utgöra en styrgrupp för plattformen för internationalisering tillsammans med två representanter för universitet och högskolor och en representant för övriga statliga forskningsfinansiärer.²

Studenternas lagstadgade rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation vid statliga universitet och högskolor kan vara gällande även i detta nationella sammanhang (2 kap. 7 § högskolelagen [1992:1434]). Utredningen menar dock att styrgruppens ansvarsfält är bredare än bara utbildningsfrågor och studenternas situation. Studentinflytandet bör kunna tillgodoses inom relevanta arbetsgrupper.

Utredningen har övervägt möjligheten att en större krets myndigheter och organisationer skulle kunna ingå i styrgruppen. Detta skulle underlätta samordning över större områden. Utredningen anser emellertid att styrgruppen åtminstone initialt endast bör omfatta en mindre krets myndigheter. Risken med en större krets myndigheter är att samordningen blir för otymplig och frågorna alltför spretiga. Särskilt har utredningen övervägt om STINT borde ingå i styrgruppen eftersom organisationen har en central roll för universitets och högskolors strategiska internationalisering. Utredningen bedömer emellertid att eftersom STINT är en stiftelse finns inte samma möjligheter för regeringen att ge STINT uppdrag och i övrigt styra organisationen. Därför bör STINT inte ingå i styrgruppen i nuläget. Däremot bör STINT och andra myndigheter och organisationer vara representerade i samarbetet i plattformen och medverka i arbetsgrupper.

¹ Övriga statliga forskningsfinansiärer är Formas, Forte, Rymdstyrelsen och Energimyndigheten. För att inte styrgruppen ska bli alltför stor bör en representant för dessa forskningsfinansiärer ingå i styrgruppen.

² Jämför regeringens beslut om Inrättande av Miljömålsråd och förordnande av rådets ledamöter M2015/213/Mm.

Samordningen med Regeringskansliet

Utredningen har också övervägt hur samordningen mellan plattformen och Regeringskansliet bör organiseras. Målsättningen med utredningens förslag i detta kapitel är att aktörer som påverkar lärosätenas internationalisering ska samordna sig för en mer effektiv verksamhet. Regeringskansliet har såväl en strategisk styrande roll som en mer operativ roll i internationella frågor. Regeringskansliet bedriver verksamhet som också skulle kunna behöva samordnas med andra aktörers. Regeringens och Regeringskansliets roll är emellertid också att styra de statliga myndigheterna. Detta gör frågan om Regeringskansliets medverkan i samordningsorgan komplicerad. Utredningen anser inte att Regeringskansliet bör vara representerat i styrgruppen på permanent basis på grund av den otydlighet i styrningen från regeringen som därmed kan uppstå. Däremot bör representanter från Regeringskansliet kunna bjudas in till möten för ömsesidigt informationsutbyte. Att skapa strukturer för strukturerad och löpande dialog mellan företrädare för Regeringskansliet och plattformen för internationalisering är av stor vikt och behöver prioriteras.

Särskilt betydelsefullt är det att upprätthålla en löpande dialog mellan Regeringskansliet och plattformen för internationalisering angående innovations- och forskningskontorens verksamhet. Utredningen pekar i kapitel 3 på att behovet av dialog och samordning mellan innovations- och forskningskontoren, plattformen för internationalisering samt universitet och högskolor är stort. Innovations- och forskningskontorens placering i Regeringskansliet gör dock samordningen komplicerad och förutsättningarna för nära samarbete blir begränsade. Utredningen ser detta som ett starkt skäl till att efter en utvärdering överväga frågan om huvudmannaskapet för innovations- och forskningskontoren i förhållande till behovet av nära samarbete med organisationens avnämare. Utredningen redogör för detta i avsnitt 3.6.2.

Utlandsmyndigheterna är å ena sidan egna operativa enheter utomlands och har en mycket viktig roll i lärosätenas internationalisering. Å andra sidan är de en del av Utrikesdepartementet och Regeringskansliet vilket komplicerar frågan om deras medverkan i det här sammanhanget. Utredningen konstaterar att det är viktigt att det skapas tydliga former för dialog mellan utlandsmyndigheterna

och den struktur för samordning som föreslås här. Det bör kunna underlättas genom att Svenska institutet är en del av plattformen.

Styrgruppens uppdrag

Styrgruppens övergripande uppdrag bör vara att utforma och leda plattformen för internationalisering för att målen i internationaliseringsstrategin ska nås och att koordinera myndighetsstödet till universitets och högskolors internationalisering. Detta innefattar såväl strategisk långsiktig verksamhet som mer operativa aktiviteter inom de områden som beskrivs i avsnitt 4.3.

Styrgruppen bör besluta om en verksamhetsplan samt arbetsformer baserat på en aktuell omvärldsanalys. Styrgruppen bör också ges i uppdrag av regeringen att årligen rapportera vilket arbete som bedrivits i plattformen för internationalisering under året och hur detta arbete bidragit till att uppnå de strategiska målen i den nationella internationaliseringsstrategin. Denna rapport ska syfta till att visa vilka åtgärder som myndigheterna i plattformen avser att vidta enskilt och i samverkan för att nå målen i internationaliseringsstrategin. Styrgruppen bör löpande föra en dialog med lärosäten, övriga myndigheter och organisationer i plattformen samt andra berörda aktörer.

Åtgärder som berör myndigheter utanför styrgruppen ska förankras med dessa. Eventuella förslag som har statsfinansiella konsekvenser eller andra konsekvenser för myndigheternas resurser och verksamhet ska även lämnas av de deltagande myndigheterna i ordinarie budgetunderlag.

Styrgruppen bör kunna utforma samordningsverksamheten inom plattformen för internationalisering efter egen bedömning och i samråd med plattformens övriga aktörer. En viktig uppgift för styrgruppen är att kontinuerligt överväga hur lärosätenas samlade behov av information, analys och främjandeåtgärder ska fångas upp och kunna omsättas i verksamheten. Utredningen vill också särskilt nämna vikten av att Migrationsverket inbjuds att delta i relevanta arbetsgrupper.

Utredningen föreslår i kapitel 3 att två utlandskontor skapas inom ramen för ett pilotprojekt. En av myndigheterna inom plattformen för internationalisering utses till huvudman. Pilotkontoren föreslås

skapas vid sidan av de innovations- och forskningskontor som administreras av Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Utredningen anser att dessa pilotkontor, såväl som innovations- och forskningskontoren, kräver god förankring i form av styrning och administration från Sverige. Styrgruppen för plattformen för internationalisering bör bidra till utlandskontorens strategiska inriktning genom att ha en dialog med såväl utsända personer som med huvudmännen.

När plattformen för internationalisering etablerats och verkat under ett antal år bör funktionen utvärderas i samband med halvtidsuppföljningen av internationaliseringsstrategin. Därefter bör regeringen överväga att låta uppdraget att ingå i styrgruppen för plattformen för internationalisering framgå i varje deltagande myndighets instruktion eller i förekommande fall i regleringsbrev. Vidare bör regeringen överväga om antalet myndigheter och organisationer som ingår i styrgruppen bör förändras.

Plattformens/styrgruppens sekretariat och resurser

En rad frågor inom plattformens verksamhetsområde kräver mer dedikerade sekretariatsresurser. Utredningen anser att de myndigheter som ingår i styrgruppen bör kunna avsätta vissa resurser till ett sekretariat inom ramen för befintligt uppdrag, men att det samtidigt krävs ett visst tillskott av resurser för att ett sekretariat ska fungera optimalt. Rent administrativt bör sekretariatet inordnas inom Universitets- och högskolerådet, för exempelvis diariieföring och ekonomistyrning. Sekretariatet skulle dock kunna bedrivas virtuellt eftersom det är en fördel om de personer som arbetar med samordningen är väl förankrade i respektive myndighet. Eventuellt kan formella överenskommelser behövas mellan myndigheterna för att klargöra sakområdes- och finansieringsansvar, utöver vad regeringen föreskriver. Utredningen anser att myndigheterna bör tillföras 3 miljoner kronor för sekretariatsuppgiften. Universitets- och högskolerådet bör fördela medlen enligt överenskommelse inom styrgruppen.

4.5 Lärosätenas samordning och samverkan

Så som utredningen påpekade i delbetänkandet är Sverige som land relativt välkänt. Sverige rankades exempelvis högst på en lista över länder med gott renommé 2018 (Reputation Institute, 2018). Eftersom lärosätena dock i de flesta fall inte är lika välkända behöver de arbeta för att bli mer synliga. Utredningen menar att de svenska lärosätena skulle ha stor nytta av att i högre grad och i betydligt mer fasta former än i dag samarbeta för att bli mer välkända utomlands.

Sveriges universitets- och högskoleförbund arbetar delvis i denna riktning men betydligt mer kan göras i form av samordning och gemensamma aktiviteter i kontakter utomlands. Genom att kunna agera mer samlat kan lärosätena framstå som en tydligare part även på nationell nivå i förhållande till exempelvis Utrikesdepartementet och andra organisationer inom Sverigefrämjandet. För sådana organisationer kan det verka oklart vilka behov och intressen universitetet och högskolorna har, och kontaktytorna kan framstå som otydliga.

Även i förhållande till plattformen för internationalisering, där lärosätena föreslås ingå med två representanter, är det angeläget att det finns en samordnande funktion lärosätena emellan som stöd till dessa representanter. I takt med att lärosätenas verksamhet blir mer internationell kan det förväntas att samordningsbehoven blir allt tydligare. Utredningen anser att gemensamma projekt för strategisk internationalisering, till exempel MIRAI och SACF som har fått stöd av STINT, visar att det finns stor potential i ett närmare samarbete mellan svenska lärosäten. Därför bör lärosätena överväga att avsätta gemensamma resurser av mer permanent slag för strategisk och operativ samordning av internationaliseringsverksamhet. Goda exempel på sådan samordning för internationalisering finns i flera andra länder såsom Nederländerna, Storbritannien, Belgien med flera.

5 Att komma som avgiftsskyldig student till svenska universitet och högskolor

Enligt direktiven ska utredningen lämna ett sammanhängande förslag till ett välfungerande system för anmälnings- och studieavgifter, rekrytering, antagning samt prövning av uppehållstillstånd för och mottagande av avgiftsskyldiga studenter. I det följande behandlas processen att som student komma till Sverige, från anmälan som sökande till en studieplats fram till registrering på en utbildning. Andra myndighetskontakter som studenten kan behöva ta under tiden i Sverige såsom förlängning av uppehållstillstånd, återbetalning av studieavgift med mera hanteras separat i andra kapitel.

Att som anställd komma till Sverige liknar i vissa delar processen som gäller för studenter. Utredningen behandlade frågor om mobilitetshinder för inresande personal inklusive doktorander i delbetänkandet. Många av de utmaningar som finns för studenter kan också vara krävande för anställda. Därför berör vissa av de frågeställningar som behandlas i detta kapitel även anställda. Det gäller exempelvis personnummer och svårigheten att hitta en bostad. Även migrationsrelaterade frågor kan beröra såväl studenter som anställda.

5.1 Tredjelandsstudenter i Sverige

Det finns i dag omkring 5 miljoner studenter i världen som studerar utanför sitt land, det vill säga är mobila (OECD, 2018). År 2007 var motsvarande siffra 3,1 miljoner. Sedan studieavgifter för tredjelandsstudenter¹ infördes höstterminen 2011 har antalet studenter från tredjeland i Sverige först minskat kraftigt för att numera överstiga det antal som kom till Sverige före studieavgifternas införande.² Men även om det totala antalet utländska studenter som studerar i Sverige har ökat har samtidigt antalet mobila studenter i världen ökat mycket mer. År 2007 tog Sverige emot en procent av världens mobila studenter. Det har nu sjunkit till cirka 0,6 procent år 2017 (Unesco, 2018).

Konkurrensen om internationellt mobila studenter är hård. Så som utredningen beskrev i delbetänkandet gör många länder och lärosäten stora ansträngningar att attrahera dem. En viktig aspekt för studenten är hur hen uppfattar processen att ta sig genom de steg som ansökan och flytt till ett nytt land innebär. Många lärosäten i världen konkurrerar bland annat genom att knyta till sig studenter tidigt i deras utbildning till exempel genom att erbjuda utbildning på grundnivå (bachelor). Det blir också allt vanligare att ännu tidigare i studentens utveckling erbjuda olika former av förberedande utbildningar. Tanken är att ju tidigare ett lärosäte kan forma en relation med studenten desto större sannolikhet är det att studenten också fullföljer hela sin utbildning vid lärosätet. Att erbjuda tidiga besked om antagning och snabb handläggning av uppehållstillståndsansökningar är också konkurrensmedel.

Det finns många skäl till varför svenska lärosäten kan ha svårt att konkurrera med väletablerade studiedestinationer som har lärosäten med starka varumärken och många internationella studenter. Bland annat handlar det om bristande kännedom om Sverige, svenska lärosäten och om undervisningsspråket. Sveriges geografiska placering spelar också in. Dessutom erbjuder svenska lärosäten sällan utbildning på grundnivå på engelska och möjligheterna till förberedande utbildning är relativt små. Svenska lärosäten har alltså flera konkurrensnackdelar i kampen om att attrahera studenter. Det är därför av

¹ Studenter som inte är medborgare i Sverige eller i länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz.

² En översikt av utvecklingen i Sverige avseende antalet tredjelandsstudenter lämnas i kapitel 7 (avgifter för studier).

stor vikt att processen att ansöka till och påbörja utbildning i Sverige upplevs som enkel och lättöverskådlig.

5.1.1 Lärosätet avgör vilken nivå som är lämplig

Flera lärosäten har sedan 2011 utvecklat sina insatser gentemot avgiftsbetalande studenter. Studentmottagandet har börjat professionaliseras. När man tar emot dessa studenter ingår ofta flera andra åtaganden än bara själva undervisningen i studieavgiften. Marknadsföringen har förbättrats och i viss mån koordinerats. Trots det är det färre lärosäten än före avgiftsreformen som har tredjelandsstudenter i någon större mängd. Det är också en skillnad jämfört med före avgiftsreformen från vilka länder studenterna kommer. Läsåret 2016/2017 kom det omkring 3 400 nya betalande studenter. Majoriteten av studenterna läser på masterutbildningar.

Som antyds ovan finns en skillnad mellan lärosätena när det gäller rekrytering av tredjelandsstudenter. Detta beror delvis på vilket utbildningsutbud och vilken inriktning lärosätena har, men också vilka ställningstaganden lärosätena har gjort när det gäller att rekrytera studieavgiftsskyldiga studenter. Utredningen har inga synpunkter på att det skiljer sig mellan lärosätena, utan anser att det är upp till dessa att avgöra vilken typ av studenter man vill rekrytera. Utredningens uppdrag är att lämna förslag som kan underlätta för lärosätena. Oavsett hur många tredjelandsstudenter som rekryteras, anser emellertid utredningen att lärosätena måste fundera på sin student-sammansättning så att den verkligen befrämjar en internationalisering i ordets rätta bemärkelse så att inte vissa undervisningsgrupper enbart har *en* utländsk nationalitet.

Utredningen föreslår således inte några mål för antalet betalande tredjelandsstudenter i Sverige eftersom varje lärosäte själv bör bedöma vad som är en eftersträvänsvärd nivå på antalet tredjelandsstudenter utifrån vad som bäst främjar kvaliteten på verksamheten vid det lärosätet.

5.1.2 Processen att söka och komma till Sverige behöver vara smidig

Hur en sökande upplever processen att söka sig till Sverige för att studera är betydelsefull för studentens slutliga val av studiedestination. Det är därför viktigt att processen i Sverige fungerar väl och uppfattas som enkel, modern och tillmötesgående, och avspeglar den bild av Sverige som vi vill förmedla i övrigt med betoning på transparens, rättssäkerhet, jämställdhet, digitalisering och innovation. Det ger också ett viktigt intryck även till den majoritet av de sökande som i slutändan inte kommer till Sverige för att studera.

Att komma till Sverige för att studera som tredjelandsstudent förutsätter oftast en lång och relativt komplicerad process med kontakter med flera olika svenska myndigheter, företag och organisationer utöver kontakter med lärosätet. För studenter som ansöker om studier vid lärosäten i flera olika länder tillkommer motsvarande kontakter med lärosäten, myndigheter och organisationer i andra länder parallellt, vilket givetvis ytterligare komplicerar processen för dem. Den svenska processen kan i jämförelse vara både mer komplicerad och enklare. Mer komplicerad eftersom flera olika myndigheter måste kontaktas, enklare därför att ansökan kan gälla flera lärosäten. Till andra länder sker oftast ansökan direkt till lärosäte. I hemlandet behöver studenten också hantera praktiska arrangemang och administrativa processer som kan krävas vid flytt utomlands. Inte sällan ska dessutom studenten under denna tid avsluta pågående studier.

5.1.3 Många sökande – få börjar

Trots att svenska universitet och högskolor är relativt okända utomlands är det många potentiella studenter som på olika sätt har kontakt med dem. Dessa kontakter sker till exempel genom att studenter söker information på internet om olika utbildningsalternativ eller genom att lärosäten träffar studenterna på utbildningsmässor. Svenska institutets marknadsföring om Sverige som studiedestination nådde exempelvis 2 miljoner presumtiva studenter 2017 enligt årsredovisningen. Att konvertera dessa potentiella sökande till studenter som så småningom tar examen vid ett svenskt lärosäte eller till och med

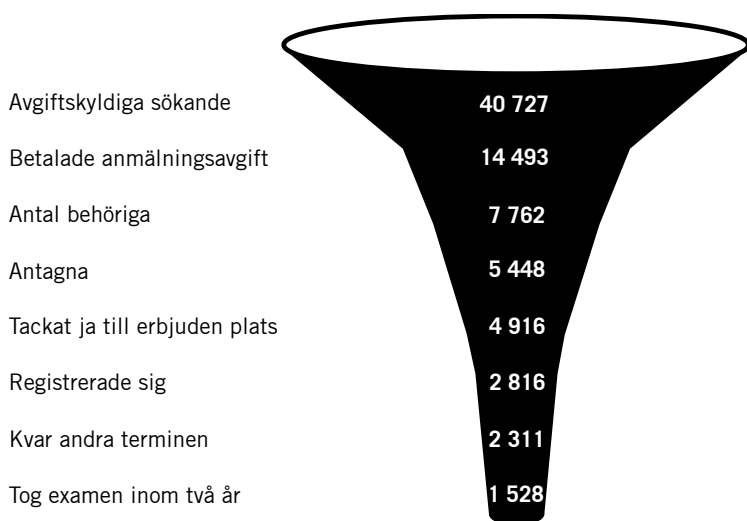
stannar i Sverige för att arbeta är en omfattande och komplicerad process med många inblandade parter.

När en student visat tydligt intresse för studier vid ett lärosäte är det viktigt för lärosätena att upprätthålla och öka den sökandes intresse för att studera vid lärosätet. Vid varje steg i ansökningsprocessen faller personer bort av olika skäl, bland annat för att de antas till andra lärosäten. Ett viktigt mål är att ”rätt”³ personer söker utbildningar i Sverige, att deras intresse för att studera upprätthålls och ökar genom hela processen och att de i slutändan påbörjar sina studier här.

Genom nedanstående figur görs det tydligt att ett stort antal studenter lämnar in en ansökan om att studera i Sverige, men det är bara är en mycket liten andel av dessa som faktiskt kommer till Sverige för att studera, och en något mindre andel som tar examen.

Figur 5.1 Antal personer i processen 2014/2015

Från antalet sökande till antalet examinerade



Källa: Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet.

³ Med ”rätt” personer avses personer som vill studera i Sverige och som klarar av studier här samtidigt som de kan betala för studierna eller har möjlighet att få stipendium som täcker kostnaderna.

Figuren visar översiktligt hur många studenter som ansökt till studier i Sverige och hur många av dessa som återstår i varje steg i processen. Tydligt är att antalet sökande som bedömts vara avgiftsskyldiga är stort, medan bara en mindre del av dessa fullföljer ansökan och betalar anmälningavgiften. Här uppstår det största frångåendet både i andel och i absoluta tal. Endast omkring hälften av de som betalt anmälningavgiften bedömdes vara behöriga. I stegen därefter är det färre sökande som faller bort. Däremot förefaller ett relativt stort antal studenter som är antagna och som tackat ja till en erbjuden plats inte påbörja eller fullfölja studierna, endast 2 816 studenter registrerade sig. En samlad uppgift om hur många av de sökande som betalade studieavgift saknas. Uppgifterna ovan visar också att antalet studenter som var kvar andra terminen var 2 311, vilket skulle kunna förklaras genom att alla studenter inte planerat att läsa ett helt läsår. Det kan också bero på att studenter väljer att avsluta studierna i förtid. 1 528 studenter tog examen inom två år.

Tillväxtanalys har nyligen studerat hur många utländska studenter som stannar i Sverige för att arbeta (Tillväxtanalys, 2018b). Studien visar att av de inresande studenter som avslutade sina studier vid ett svenskt lärosäte 2013, och som inte gick vidare till forskarutbildning i Sverige, var det 20 procent som hade sysselsättning i Sverige 2015.

Till dessa uppgifter skulle statistik rörande hur många studenter som ansökt om uppehållstillstånd för gäststudenter kunna läggas. Migrationsverket har emellertid inte uppgifter som endast avser studieavgiftsskyldiga studenter. Dessutom är Migrationsverkets uppgifter uppdelade på kalenderår.

För att ett ökat antal studenter ska upprätthålla sitt intresse för att studera i Sverige under ansökningsprocessens gång måste systemet vara välfungerande och handläggningstiderna så korta som möjligt. Det demonstreras bland annat av det remissvar som Sveriges ambassad i Islamabad lämnade på utredningens delbetänkande och som återges nedan. Det är också viktigt att studenterna har god information om villkoren för att studera i Sverige eftersom en stor andel av de sökande bedöms inte vara behöriga. Det ställs stora krav på lärosätena att upprätthålla en löpande och positiv kontakt med de sökande och antagna.

Ur Ambassadens i Islamabad remissvar på utredningens delbetänkande

Ambassaden frågade en alumnipanel om vad som bidragit till deras val av Sverige som studiedestination. Samtliga betonade att avgörande var ett snabbt förfarande vad gäller erbjudande av studieplats och hantering av uppehållstillstånd. Den typiske pakistanska studenten är luttrad, tar inga risker utan håller två eller fler alternativ öppna till dess att allt är klart. Det slutgiltiga valet blir det land som snabbast slutför hela processen. Sverige har en fördel, ansåg de, i att erbjuda studieplats tidigt. Däremot tar uppehållstillståndet ofta lång tid och blir ibland klart efter utbildningsstarten. Vid det laget är studenten redan på väg någon annanstans.

5.2 Antagningsprocessen i dag

I det följande beskrivs utifrån studentens perspektiv de moment som en studieavgiftsskyldig tredjelandsstudent behöver passera i processen för att komma till Sverige för att studera. Det finns vissa skillnader i ansökningsförfarandet beroende på om den sökande söker till grundnivå eller avancerad nivå. Vilken dokumentation som krävs beror både på tidigare studier och vilken utbildning de söker, vilket leder till att informationen blir relativt komplex och i många fall behöver individanpassas.

Följande steg behöver de flesta sökande gå igenom:

1. bli medveten om möjlighet, fördelar och utmaningar att studera i Sverige och vid lärosätet,
2. lära sig mer om möjligheterna att studera och vilka krav som ställs för att vara behörig,
3. förbereda ansökan (exempelvis översätta handlingar, genomföra språktest),
4. ansöka om att studera (skicka in eller ladda upp ansökningshandlingar),
5. betala anmälningsavgift,
6. ansöka om stipendier,

7. få antagningsbesked och i vissa antagningsomgångar tacka ja till platsen,
8. få besked om stipendier och eventuellt svara på erbjudandet,
9. betala studieavgift,
10. ansöka om bostad,
11. ansöka om och få uppehållstillstånd,
12. ordna med resa till Sverige, och
13. registrera sig vid lärosätet och ordna bankkonto, person- eller samordningsnummer och internetuppkoppling.

En sökande till utbildningar i Sverige börjar rimligtvis med att söka information om en viss utbildning i Sverige, om ett visst lärosäte, om utbildningsväsendet och om landet i stort. Informationen om Sverige som studiedestination och de utbildningar som erbjuds finns spridda på flera webbplatser: Svenska institutet har ett särskilt uppdrag att informera om Sverige som studiedestination och driver i det syftet webbplatsen Study in Sweden. Men även Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet har relevant och viktig information som vänder sig till personer som kan vara intresserade av att studera i Sverige.⁴ Naturligtvis har också lärosätena en avgörande roll när det gäller att ge information till potentiella sökande.

När personen väl bestämt sig för att söka till utbildning i Sverige görs detta vanligtvis på sidan www.universityadmissions.se oavsett vilken utbildning och vilket lärosäte personen söker. Detta är en sida som administreras av Universitets- och högskolerådet. I många fall är det möjligt att anmäla sig redan i oktober för utbildningar som startar hösten därpå.

Betalning av anmälningsavgift sker sedan till Universitets- och högskolerådet och därefter handläggs den sökandes ärende. Den sökande kan då ansöka om stipendium vid Svenska institutet och/eller vid det eller de lärosäten hen söker till. Dessutom finns stipendiemöjligheter utomlands. Handläggning av ansökan om studieplats och stipendier sker mestadels från december eller januari då de flesta

⁴ Se <https://si.se/en/> och <https://studyinsweden.se/> (Svenska institutet) www.uhr.se/en/start/ och <https://www.universityadmissions.se/intl/start> och www.studera.nu/startpage/ (Universitets- och högskolerådet) <http://english.uka.se/facts-about-higher-education.html> (Universitetskanslersämbetet).

anmäler sig. När ansökan är färdigbehandlad i april skickas antagningsbesked ut till samtliga sökande där det framgår vilka utbildningar de är antagna till och inte. Dessutom finns information om hur besluten överklagas. Besked om stipendier från lärosätena meddelas också de sökande i samband med antagningsbeskedet. Från Svenska institutet meddelas stipendiebeslut två veckor efter att antagningen är klar.

När det är klart vilka av de sökande som antagits skickar lärosätena ut fakturor på första terminens studieavgift som ska betalas för att de sökande ska bli antagna. När studenten har betalat fakturan är det dags att söka uppehållstillstånd hos Migrationsverket och ordna med bostad på egen hand eller med hjälp av lärosätet.

Parallellt med detta ordnar den blivande studenten själv med resa och andra förberedelser inför vistelsen i Sverige. Väl på plats i Sverige ska bankkonto, personnummer och andra praktiska delar ordnas.

Processen att komma till Sverige som internationell student sträcker sig vanligen som längst från mitten av oktober, då möjligheten att anmäla sig till masterutbildningarna öppnar, eller minst från 15 januari (sista dag för ansökan) fram till slutet av augusti då utbildningarna startar, det vill säga nästan ett helt år. Under denna tid har den student som ska studera i Sverige kontakt med:

- Universitets- och högskolerådet
- Lärosätet
- Migrationsverket
- Svensk utlandsmyndighet
- Bank
- Utländsk bank för underlag till Migrationsverket
- Försäkringsbolag
- Agent om studenten tar hjälp av en sådan
- Bostadsföretag om inte lärosätet ordnar bostad
- Svenska institutet (om studenten söker stipendium)
- Utländsk stipendieorganisation om studenten söker stipendium därifrån.

Under processens gång sker registreringar i eller kontroller mot ett flertal olika datasystem.⁵

Agenter som hjälp

Vissa lärosäten anlitar så kallade agenter som arbetar lokalt i länder varifrån man vill rekrytera studenter. Agenterna fungerar som en typ av lokala studievägledare som både känner till det svenska högskole-systemet i stort, de specifika utbildningarna vid det svenska lärosätet som agenten har till uppgift att rekrytera till och anmälnings- och antagningsprocessen. Agenterna är insatta i vilka förkunskaper och vilken dokumentation som krävs för att bli antagen om man kommer från det specifika land där agenten är verksam och hjälper de sökande genom antagningsförfarandet mot någon typ av arvode från det svenska lärosätet. Agenter har ofta ett nära samarbete med svenska lärosäten. Lärosätena har också en gemensam uppförandekod för student-rekryteringsagenter.

Det förekommer dock att agenter arbetar mer självständigt, utan uppdrag från svenska lärosäten och hjälper personer att ansöka till svenska lärosäten mot en avgift av den sökande. Dessa agenter står utanför svenska lärosätens kvalitetskontroll. Deras arbete med studenter kan ibland vara oetiskt och problematiskt. Detta kan ha negativa konsekvenser för studenter, lärosäten och ryktet om Sverige som studiedestination.

5.3 Processens svaga punkter

Under senare år har ett antal frågor relaterade till processen för studenter att komma till Sverige identifierats som problematiska. Problemen finns både på systemnivå och på individnivå. För de sökande individerna har utredningen bland annat identifierat nedanstående problem:

1. Den sökande måste orientera sig i ett delvis fragmentiserat system där information måste hämtas från och lämnas till flera olika myndigheter och organisationer.

⁵ Till exempel NyA (antagningssystemet vid Universitets- och högskolerådet), Migrationsverket, Skatteverket, databaser för behörigheter och meriter, Ladok, och Svenska institutets register för stipendieansökningar.

2. Informationen kan aldrig helt individanpassas, vilket gör att många sökande måste höra av sig med frågor framför allt till lärosätena om vad som gäller just dem.
3. Den sökande skickar in fel eller ofullständig information i sin anmälan och måste senare komplettera eller blir bedömd som obehörig. Det är exempelvis problematiskt att inte den sökande själv kan se vilka dokument som laddats upp, utan bara ser antalet dokument, vilket kan skapa oro och osäkerhet för den sökande.

På system- och lärosätessnivå finns till exempel följande problem:

1. En stor andel sökande faller bort under processen, speciellt mellan antagningsbesked och registrering.
2. Det saknas systematisk statistik för att följa var i processen de sökande faller ifrån för att därmed kunna identifiera problemområden.
3. Betalning av studieavgift uteblir vilket också är en förutsättning för att söka uppehållstillstånd.
4. Komplexiteten är hög för lärosätena då de behöver hantera avgiftsskyldiga och icke-avgiftsskyldiga studenter separat.
5. Processen involverar ett antal olika aktörer som inte bara behöver kunna sin egen del av processen, utan också får frågor från de sökande angående andra delar. Det är viktigt, men inte alltid lätt, att veta vad nästa steg för den sökande är för att kunna lotsa vidare.

I det följande ges en mer detaljerad beskrivning av de olika delarna av processen.

5.3.1 Anmälan och antagning

Beskrivning

Anmälan till studier i Sverige sker i de flesta fall via hemsidan universityadmissions.se.⁶ Den sökande skapar där ett konto, söker reda på utbildningarna hen vill ansöka till och rangordnar dessa. Det

⁶ Det gäller inte alla lärosäten och heller inte alla utbildningar. Vissa konstnärliga högskolor hanterar själva sin antagning och för dem skiljer sig processen från den som beskrivs här. Även andra lärosäten kan välja att ordna anmälningsprocessen lokalt, vilket i viss utsträckning görs.

är möjligt att söka högst fyra alternativ totalt på avancerad nivå eller åtta på grundnivå i de samordnade internationella antagningsomgångarna. Därefter ska anmälningavgiften betalas eller betalningsfriheten styrkas och de dokument som åberopas skickas in eller laddas upp. Anmälningavgiften betalas med kreditkort, banköverföring eller bankgiro i samband med anmälan. Uppgifter om hur den sökande ska gå tillväga finns på universityadmissions.se.

För att anmälan ska vara komplett måste den sökande som inte tidigare läst utbildningar i Sverige skicka in dokumentation som styrker personens meriter. I många fall kan dokumentationen laddas upp på samma webbsida där man söker, men i vissa fall måste den sökande skicka in en papperskopia separat. Orsaken till det kan antingen vara att landet som utfärdat dokumentationen av Universitets- och högskolerådet och lärosätena identifierats som ett land där oriktiga dokument är vanligt förekommande, eller så kan det bero på att landet i fråga självt kräver att dokumenten ska skickas i pappersform.

För att bli behörig till en utbildning på avancerad nivå krävs i de flesta fall dokumenterade kunskaper och färdigheter i engelska.⁷ I samband med att dokumentationen avseende tidigare studier skickas in ska också dokumentation som styrker nivån i engelska bifogas.

Den sökande får sin behörighet i engelska bedömd på olika sätt beroende på om ansökan avser grundnivå eller avancerad nivå och beroende på var (land eller lärosäte) de tidigare studierna genomförts. Ofta ska dessa kunskaper styrkas genom officiella internationella tester som genomförs till en relativt hög kostnad.⁸ I vissa fall erbjuds inga testtillfällen i hemlandet och den sökande kan då behöva resa utomlands för att genomföra testet. De test som godtas av svenska lärosäten finns listade på ansökningssidan.⁹ Efter att test genomförts kan den sökande få vänta ett par veckor på besked om nivå och om den räcker för behörighet.

⁷ Engelskkunskaperna ligger i den grundläggande behörigheten för grundnivå, men i den särskilda behörigheten för avancerad nivå. Det finns alltså inget generellt språkkrav i den grundläggande behörigheten på avancerad nivå. För majoriteten av utbildningarna på avancerad nivå är dock språkkravet tillagt som en särskild behörighet.

⁸ I Sverige kostar de två vanligast testerna ILTS 2 150 kronor och TOEFL omkring 2 200 kronor. Priserna varierar från land till land, prislista för TOEFL återfinns här www.ets.org/bin/getprogram.cgi?test=toefl

⁹ www.universityadmissions.se/en/All-you-need-to-know1/Applying-for-studies/English-requirements/Internationally-recognized-English-test

Nästa steg i processen är att den sökande betalar anmälningsavgiften om 900 kronor.¹⁰ Först därefter får handläggning av ansökan till högskolan ske.

Problem som uppstår

- Tiden mellan ansökan och antagningsbesked upplevs för lång – studenterna tappar intresset och hinner tacka ja till andra lärosäten som ger ett tidigare antagningsbesked.
- Möjligheten till separat antagning för att ge vissa studenter ett tidigt preliminärt besked om antagning utnyttjas i låg grad, eftersom det uppfattas av lärosätena som administrativt omständligt och resurskrävande. Dessutom saknas fullgott systemstöd för att genomföra den.¹¹
- Dokumenthanteringen är krävande och det finns en risk för förfalskningar.
- Det är i många fall både tidsödande och dyrt för en sökande att visa att man uppfyller kraven som ställs på kunskaper i engelska. Testen ges bara på vissa orter och vid vissa specifika tidpunkter och många sökande kan behöva resa långt för att kunna genomföra testet.

5.3.2 Handläggning av ansökan

Beskrivning

Handläggningen sker först i den så kallade virtuella organisationen och sedan på respektive lärosäte. Den virtuella organisationen (VO) är ett samarbete mellan lärosätena och Universitets- och högskolerådet och utgör en viktig del av arbetet med att bedöma ansökningar. Arbetet med att hantera ansökningar är säsongsbetonat och ofta krävs expertkompetens för att bedöma meriter från specifika länder.

¹⁰ Om den sökande inte styrkt avgiftsfrihet genom passkopia eller uppehållstillstånd anses personen vara avgiftsskyldig.

¹¹ Universitetskanslersämbetet har undersökt separat antagningen i sin rapport Kartläggning av studieavgifter – Redovisning av ett regeringsuppdrag (2017:2) där de konstaterar att: ”De erfarenheter som många lärosäten har beskrivit när det gäller separat antagning rör framför allt att systemet är administrativt omständligt, resurskrävande och/eller att det hittills har saknats funktionellt systemstöd i NyA, inte minst när det gäller sena anmälningar.”

För att utnyttja resurser effektivt samlas experter från lärosätena och Universitets- och högskolerådet i den virtuella organisationen där de gemensamt arbetar med att bedöma ansökningar till alla lärosäten. Härigenom behöver inte alla lärosäten ha kunskap om världens alla utbildningssystem. Universitets- och högskolerådet köper handläggaresurser av lärosätena för att bemanna organisationen och handläggarna har kvar sina vanliga tjänster och sitter fysiskt kvar på sina respektive lärosäten, men arbetar på hel- eller deltid åt rådet och den virtuella organisationen. År 2017 bidrog 22 lärosäten med handläggaresurser motsvarande cirka 40 heltidstjänster i den virtuella organisationen.

Den virtuella organisationen har som uppgift att kontrollera att

1. tidigare akademiska studier skett vid ett ackrediterat lärosäte,
2. att den inskickade dokumentationen är äkta, och
3. att nivån i engelska är på rätt nivå och styrkt på det sätt som krävs för antagning.

Dessutom kontrolleras att den grundläggande behörigheten för avancerad nivå (kandidatexamen eller motsvarande) uppfyllts eller kommer att vara uppfylld när den sökta utbildningen startar för personer som söker masterutbildningar. Bedömningarna registreras i antagningssystemet så att alla lärosäten kan ta del av dessa.

Vid lärosätet kontrolleras sedan den särskilda behörigheten och där görs också ett urval om antalet sökande överskrider antalet platser på utbildningen. Under den här perioden kommunicerar lärosätet med den sökande för att hålla intresset för Sverige, lärosätet och utbildningen uppe.

Arbetet i de virtuella organisationerna har lett till ett ökat samarbete mellan lärosätena på handläggarnivå och leder till att varje enskild sökande bedöms lika oavsett vilken utbildning hen söker till. Det förefaller finnas en utbredd uppfattning bland lärosätena att effektiviseringen som möjliggjorts genom den virtuella organisationen har lett till lägre kostnader för lärosätena.

På Universitets- och högskolerådet finns en avdelning för bedömning av utländsk utbildning. Eftersom denna avdelnings kompetenser överlappar och kompletterar den virtuella organisationen samverkar verksamheterna i olika utsträckning beroende på område.

Problem som uppstår

Den virtuella organisationen förefaller vara ett utmärkt exempel på lärosätes- och myndighetssamarbete som också bör kunna vara en förebild för annat samarbete mellan lärosätena. Det saknas dock inte problem i den virtuella organisationen. Ett sådant har varit lärosätenas möjlighet att avsätta resurser till VO när det behövts. VO är ett samarbete mellan lärosätena och Universitets- och högskolerådet, men samtidigt finns en tendens att uppfatta det som ”något extra” som man inte kan avsätta personalresurser till när det finns för mycket att göra på hemmalärosätet.

Det antal ansökningar som inkommer och som handläggs är en viktig indikation på kommande arbetsbelastning i senare skeden av studenternas väg till svenska lärosäten. Information om hur många personer som ansökt från respektive land skulle kunna ha stort värde för lärosätena, men också för svenska ambassader i olika länder. Om Universitets- och högskolerådet ger ambassader en sådan indikation kan utlandsmyndigheterna planera sin verksamhet bättre och risken för flaskhalsar på utlandsmyndigheterna minskar.

5.3.3 Stipendier

Beskrivning

Många sökande är i behov av stipendier för att kunna finansiera sina studier och levnadsomkostnader i Sverige. Följande typer av stipendier kan sökas:

- statliga stipendier till särskilt kvalificerade studenter oavsett ursprungsland, fördelas via Universitets- och högskolerådet av lärosätena,
- Svenska institutets stipendier till studenter från utvecklings- och medelinkomstländer,
- lokala lärosätesstipendier, och
- stipendier från andra länder eller privata finansiärer.

För att komma i fråga för stipendium måste de sökande ansöka direkt till berört lärosäte, Svenska institutet eller annan finansiär.

Stipendier behandlas vidare i kapitel 8.

5.3.4 Betalning av studieavgift

Beskrivning

Studieavgiften betalas efter att lärosätet har skickat en faktura till studenten som erbjudits en plats. Studieavgiften betalas med kreditkort, banköverföring eller bankgiro. Först efter att avgiften är betald kan Migrationsverket pröva ansökan om uppehållstillstånd.

Problem som uppstår

Det finns ett antal problem förknippade med betalning av anmälnings- och studieavgifterna. Ett stort problem är naturligtvis att sökande som skickat in all dokumentation, förklarats behöriga och konkurrerat sig till en plats i urvalet sedan väljer att inte betala avgiften. I en del fall beror det på att de redan tackat ja till erbjudande i ett annat land, men det kan också bero på att den sökande är helt beroende av stipendium och inte har råd med studieavgiften.

Flera problem förefaller grunda sig i att lärosätenas ekonomisystem inte är anpassade för att hantera studieavgiftsbetalande studenter behov. Ett exempel är att det innebär förhållandevis omfattande administration att skicka ut fakturor och, i de många fall då betalning inte inkommer, makulera fakturor. För att fakturor ska kunna ställas ut måste varje sökande läggas upp som "kund" i ett ekonomisystem och när betalningen inte inkommer krävs att fakturan makuleras. Ekonomisystemen i högskolan är alltså inte anpassade för att med enkelhet hantera en stor mängd "kunder".

Ett annat exempel handlar om tillfällen då någon annan än den sökande ska betala fakturan. Det kan vara en förälder eller annan släkting, men det kan också handla om en stipendieorganisation i hemlandet. Svenska lärosäten har svårt att ange annan mottagare för fakturan än den som är berörd (den sökande), vilket skapar problem i relationen till internationella organisationer (stipendiegivare) som kräver att fakturan ska vara utställd på dem för att kunna betala. Anledningen till att lärosätena har svårt att hantera andra mottagare för in- och utbetalningar än studenten själv är att bankerna kräver det med hänvisning till lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, men det kan också vara viktigt av

interna skäl för att försäkra sig om att gränserna gentemot beställd utbildning och uppdragsutbildning upprätthålls.

När det gäller betalning av studieavgiften och begäran om anstånd med studiestart finns en särskild problematik som grundar sig i att en person inte är antagen förrän studieavgiften är betald och utan antagning kan inte anstånd sökas. Om anståndsansökan beviljas uppkommer frågan om studieavgiften då ska betalas tillbaka eller om den ska sparas till det tillfälle då studenten ska påbörja utbildningen.

Många sökande och en del lärosäten uppger att de vill kunna utnyttja alternativa betalningslösningar för betalningar av studieavgift. I länder där tillgång till banker eller betalkort inte är lika vanlig som i Sverige är detta behov naturligtvis större. Riksgäldskontoret erbjuder statliga myndigheter, enligt betalningsförordningen, olika betalningsalternativ och kan i vissa fall efter prövning tillåta att lärosäten gör avsteg från upphandlade ramavtal. Enligt Riksgäldskontoret är det dock möjligt för studenten själv att utnyttja andra betalningslösningar så länge pengarna hamnar på lärosätets bankkonto inom en av de ramavtalade bankerna.

5.3.5 Uppehållstillstånd

För att studera längre än tre månader i Sverige krävs av tredjelandsstudenter uppehållstillstånd för studier som beviljas av Migrationsverket. Migrationsverkets del i processen inleds när studenten ansöker om uppehållstillstånd. Ansökan börjar behandlas först när studieavgiften är betald och tidigast tre månader före inresa i Sverige. De migrationsrättsliga aspekterna av processen behandlas separat i nästa kapitel.

5.3.6 Bostäder

Bostadsbristen på många orter försvårar rekrytering av såväl studenter som anställda. Statliga universitet och högskolor har medgivande att i andra hand upplåta bostadslägenhet till utländska studenter inom utbytesprogram med andra länder, eller gästforskare vid universitetet eller högskolan, under förutsättning att de inte är anställda där. Sedan 2010 har ett antal lärosäten givits undantag för att under en provotid fram till slutet av 2020 kunna upplåta lägenheter i andra

hand för bostadsändamål till studenter samt gästforskare på respektive lärosäte. Prövotiden har förlängts vid tre tillfällen. Av det senaste beslutet om förlängning (U2018/03635/UH) framgår att det för närvarande utreds om universitet och högskolor med staten som huvudman kan få hyra ut bostäder till studenter för vilka regeringen enligt högskolelagen får meddela föreskrifter om avgiftsskyldighet och till vissa anställda. Utredningen beskrev bostadsproblematiken även i delbetänkandet.

Sveriges förenade studentkårer presenterar årligen en bostadsrapport som beskriver studenternas möjlighet att få bostad i olika städer i Sverige. I samband med utarbetande av rapporten har organisationen uppmärksammat att det i flera städer krävs att studenter som saknar personnummer betalar deposition av hyran, något som i vanliga fall inte krävs för studentbostäder. I några fall kan depositionen vara upp till sex månaders hyra.

Utredningen ser bostadsbristen som ett stort mobilitetshinder och en faktor som kraftigt försämrar Sveriges möjligheter att attrahera både studenter och anställda. Åtgärder för att underlätta situationen bör därför vara ytterst prioriterade.

5.3.7 Personnummer

En utlänning som flyttar till Sverige och planerar att bo här i ett år eller mer ska normalt vara folkbokförd här. För att bli folkbokförd i Sverige ska man anmäla sig genom ett besök på Skatteverkets servicekontor. Att vara folkbokförd innebär bland annat att man får ett fullständigt personnummer och att man har rätt till sjukvård utan andra avgifter än de som svenska medborgare som bor i Sverige betalar.

En person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige, och därmed inte tilldelats ett personnummer, kan i stället få ett samordningsnummer. Samordningsnumret är i princip konstruerat som ett personnummer, men siffrorna för dag adderas med siffran 60 (18 a § folkbokföringslagen [1991:481]). Samordningsnummer tilldelas på begäran av en statlig myndighet eller enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som behöver ett sådant nummer för en person för att undvika personförväxling eller för att

utbyta information med andra myndigheter eller organisationer (5 § folkbokföringsförordningen [1991:749]). Syftet med samordningsnummer är alltså att myndigheter och organisationer ska ha en gemensam identitetsbeteckning även för personer som inte är eller har varit folkbokförda. Det kan till exempel bli aktuellt för utländska studenter som inte uppfyller villkoren för att bli folkbokförda här.

Eftersom samordningsnummer registreras i folkbokföringsdatabasen aviseras dessa ut till myndigheter. Andra samhällsaktörer än myndigheter kan få tillgång till uppgifterna via Statens person- och adressregister (SPAR). Samhällets kunskap om och tilltro till samordningsnumren som identifikationsbegrepp förefaller dock vara bristfällig. Därför är svårigheten att få personnummer ett strukturellt problem för många eftersom ett liv i Sverige utan personnummer blir mycket begränsat. Problemet berör såväl tredjelandsmedborgare och EU-medborgare.

Som unik identitetsbeteckning har personnumren funnits sedan 1940-talet, och med dess nuvarande utformning sedan 1960-talet. Samordningsnumren infördes först år 2000 och har endast funnits i SPAR sedan 2008. Det kan därför fortfarande finnas brister i kunskapen om samordningsnumrens funktion i samhället och skäl att söka efter vägar att förbättra denna kunskap hos olika aktörer. Regeringen beslutade den 6 juli 2017 om ett uppdrag till Skatteverket som bland annat omfattade att vidta åtgärder för att dels förbättra kunskapen hos olika aktörer och hos enskilda om samordningsnumren, dels förbättra numrens funktion i samhället. Vidare ska Skatteverket utreda om det är lämpligt att ge fler aktörer och såvitt gäller EU- och EES-medborgare också de enskilda själva, möjlighet att begära samordningsnummer. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018.

Utredningen ser mycket positivt på de steg som har tagits och vill betona vikten av att inresande studenter och anställda ges förbättrade möjligheter att använda fungerande identitetsbeteckningar.

5.3.8 Möjlighet att öppna bankkonto

Problemen för internationella studenter och andra som bosätter sig i Sverige att öppna bankkonto har uppmärksamrats länge och förefaller variera något över tid och beroende på ort. Att inte ha ett

svenskt bankkonto innebär svårigheter att såväl ta emot pengar såsom lön eller stipendiemedel som att betala hyra och andra räkningar. Trots att svenska banker har en långtgående skyldighet att erbjuda konton är det i praktiken svårt för många studenter. Nedan beskrivs det gällande regelverket.

Svenska banker har sedan länge en så kallad kontraheringsplikt som framgår av 11 d § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Kontraheringsplikten ger rätt till ett inlåningskonto, men inga andra tjänster. Kraven på kundkännedom i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL) gäller dock före kontraheringsplikten och om banken inte uppnår tillräcklig kundkännedom för att hantera den risk för penningtvätt och/eller terrorismfinansiering som kunden anses medföra, får banken inte ingå en affärsrelation med kunden och inte ens öppna ett inlåningskonto.

Liknande rättigheter till ett bankkonto saknades i många andra EU-länder, vilket innebar att vissa grupper hade svårt att få banktjänster. År 2017 trädde EU:s betalkontodirektiv¹² i kraft genom vilket alla konsumenter som är lagligen bosatta inom EES har rätt till betalkonto med grundläggande betaltjänster. Detta implementerades i svensk rätt genom ett nytt kapitel (kap. 4 a) i lagen (2010:751) om betaltjänster. Där framgår också vad som avses med ”grundläggande betaltjänster”:

- tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto,
- tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto,
- tjänster som gör det möjligt att inom EES ta ut kontanter från ett betalkonto över disk eller i uttagsautomater.
- tjänster som gör det möjligt att utföra följande betalningstransaktioner inom EES:
 1. autogirering
 2. betalningar genom ett debetkort, inbegripet betalningar online
 3. betalningar, inbegripet stående överföringar, vid terminaler, över disk och via kreditinstitutets onlinetjänster.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

En bank är inte skyldig att tillhandahålla alla grundläggande funktioner, men de funktioner som banken tillhandahåller är man också skyldig att erbjuda alla konsumenter.

De utländska studenterna uppehåller sig legalt i Sverige och har samma rätt till konto med grundläggande betaltjänster som alla andra. Det stora hindret för att få ett konto är att banken måste uppfylla PTL:s krav på kundkännedom. PTL har företräde framför kontraheringsplikten. Banken har därför en skyldighet att neka en person att ingå en affärsrelation som omfattar även betalkonto med grundläggande betaltjänster, om banken inte uppnår tillräcklig kundkännedom. Banken kan också vara tvungen att avsluta en redan etablerad affärsförbindelse om man inte kan upprätthålla kundkännedomen i tillräcklig omfattning för att kunna hantera risken (3 kap. 7–13 §§ PTL).

Kraven på kundkännedom är ganska omfattande och innebär att banken ska:

- identifiera kunden och den som eventuellt företräder kunden, samt kontrollera identiteten
- utreda om kunden har någon verklig huvudman (gäller främst juridiska personer)
- kontrollera om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning
- kontrollera om kunden eller kundens verkliga huvudman är etablerad i ett land utanför EES som av Europeiska kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland
- inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art.

Varje bank ska själv avgöra hur omfattande kontroller som man behöver göra, baserat på den risk för penningtvätt och terrorismfinansiering som kunden bedöms medföra. Av den anledningen kan olika banker göra olika bedömningar av likartade ärenden.

Banken har däremot inte något lagstöd för att neka konto på grund av att kunden endast behöver kontot en kortare tid eller att kunden inte har något svenskt personnummer.

När en konsument ansöker om ett betalkonto med grundläggande funktioner ska banken behandla ansökan skyndsamt och avgöra ärendet inom tio bankdagar efter det att de tagit emot en fullständig

ansökan. Om banken avslår en ansökan, ska konsumenten omedelbart underrättas om beslutet och samtidigt få information om vart hen kan vända sig för att framföra klagomål (bankens klagomålsansvarige) eller få beslutet rättsligt prövat (Allmänna reklamationsnämnden eller domstol). Underrättelsen ska vara skriftlig och utan kostnad. Om det är möjligt, ska skälen för beslutet framgå (4 a kap. 3 § lagen (2010:751) om betaltjänster).

5.4 Förändringar av processen

Utredningens förslag: Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att utreda hur gruppen studieavgiftsskyldiga kan följas från anmälan till examen via regelbunden statistik eller i särskilda uppföljningar. Myndigheterna får också i uppdrag att utreda förutsättningarna för att upprätta en ordning för regelbunden informationsöverföring angående ansökningar om uppehållstillstånd baserat på aktuella ansökningsvolymerna.

Utredningens rekommendationer:

- Lärosäten och Universitets- och högskolerådet analyserar orsaken till varför så stor andel av de sökande bedöms vara obehöriga samt vidta åtgärder för att minska denna andel.
- Den plattform för internationalisering som utredningen föreslår tillser att processen att komma till Sverige som avgiftsskyldig student effektiviseras.
- Lärosätena och Universitets- och högskolerådet ser över möjligheterna att förkorta såväl handläggningstider som ansökningstider.
- Lärosätena undersöker möjligheten att i större utsträckning än nu utnyttja separat antagning.

Processen att komma till Sverige som student är i många delar välfungerande och flera steg har tagits för att förbättra den. Samtidigt har utredningen i detta kapitel kunnat peka på svagheter som behöver adresseras. De flesta av dessa svagheter anser utredningen att universitet och högskolor tillsammans med berörda myndigheter

kan påverka genom förändrade arbetssätt. Utredningen lämnar därför förslag och rekommendationer som syftar till att vidareutveckla processen genom åtgärder på myndighets- och lärosätetsnivå.

5.4.1 Utvecklad statistik och uppföljning

För att effektivisera processen att komma till Sverige som avgiftsskyldig student krävs en ökad förståelse för vad som händer under processens olika delar. Forum för internationalisering har gjort ett omfattande kartläggningsarbete för att åskådliggöra de administrativa steg som ingår i studentens väg från ansökan till registrering. Detta är till stor hjälp för att kunna förstå processen och identifiera problem. Det saknas dock överskådlig statistik för att se var i processen det finns praktiska problem och var studenter faller ifrån. Bristen på uppföljning gör det också svårt att följa vilka effekter olika åtgärder har på studenternas väg genom processen.

För lärosätenas rekryteringsarbete kan statistiskt underlag ha mycket stor betydelse eftersom lärosätena genom ökad förståelse för mönster i studenternas val kan anpassa och effektivisera sitt arbete. Det förutsätter dock att data och statistik kan tillgängliggöras snabbare än i dag. Utredningen menar att detta sannolikt går att åstadkomma genom de möjligheter till uppföljning som finns i olika verksamhetssystem och genom ett närmare myndighetssamarbete. Vikten av en utvecklad uppföljning av de studieavgiftsskyldiga studenterna lyftes även fram 2015 av Arbetsgruppen för uppföljningsdata inom det dåvarande Study Destination Sweden, som också lämnade ett antal rekommendationer för hur uppföljningen borde utformas (Arbetsgruppen för uppföljningsdata, Study Destination Sweden och Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2015).

Även Sveriges utlandsmyndigheter skulle ha stor nytta av bättre prognoser när det gäller antalet ansökningar om uppehållstillstånd. För många utlandsmyndigheter är hanteringen av uppehållstillstånd för studenter en omfattande och återkommande uppgift. Omfattningen varierar dock kraftigt. Det förekommer också att ambassader som tidigare inte haft något stort antal ärenden av det här slaget plötsligt får ett kraftigt ökande antal ansökningar. För utlandsmyndigheternas resursplanering är därför tidig information om studenternas ansökningsmönster av väsentlig nytta. De prognoser som

i dag lämnas av Migrationsverket kommer enligt uppgift så sent att verksamheten med uppehållstillståndärenden då redan är i full gång på utlandsmyndigheterna. Utredningen menar att Universitets- och högskolerådet tidigare kan förmedla uppgifter om antalet ansökningar från sökande i olika länder till utlandsmyndigheterna. Detta skulle enligt utredningen ge utlandsmyndigheterna en något bättre möjlighet att planera verksamheten. Eftersom det är fråga om en indikation om kommande ansökningar om uppehållstillstånd bör det vara möjligt för Universitets- och högskolerådet att förmedla sådan information till utlandsmyndigheterna redan innan sista antagningsdatum har passerats.

Utredningen anser därför att Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet tillsammans bör ha i uppdrag att utreda hur gruppen studieavgiftsskyldiga kan följas från anmälan till examen via regelbunden statistik eller i särskilda uppföljningar. Myndigheterna bör också kunna upprätta en ordning för regelbunden informationsöverföring angående ansökningar om uppehållstillstånd baserat på aktuella ansökningsvolymen i dialog med utlandsmyndigheter och Migrationsverket.

Analys av obehöriga sökande

Endast drygt hälften av de som betalat anmälningsavgift, och alltså måste betraktas som seriösa sökande bedöms i ansökningsprocessen vara behöriga. Detta måste betraktas som en mycket låg siffra. Utredningen anser att universitet och högskolor tillsammans med Universitets- och högskolerådet bör analysera varför andelen obehöriga sökande är så stor. Ansträngningar måste göras för att minska denna andel. Detta kan framför allt göras genom bättre information till de sökande om vilka meriter och vilka dokument som krävs för att vara behörig.

5.4.2 Effektivare process

För att underlätta för sökande och blivande studenter anser utredningen att det vore intressant att utveckla ett webbaserat och myndighetsgemensamt gränssnitt för utländska studenter anmälan till

högskolan, hantering av deras ansökningar om högskolestudier, stipendier och uppehållstillstånd.¹³

Utgångspunkten skulle vara att en person i utlandet som ansöker till svensk högre utbildning kan hämta all relevant, icke lärosätes-specifik information från en webbplats. Vidare skulle all kommunikation med myndigheter rörande ansökan om tillträde till högskolan, ansökan om stipendier och ansökan om uppehållstillstånd med förknippade betalningar, bokning av intervjutider, intervjuer online, kompletteringar och annat kunna göras via denna webbplats. Utgångspunkten för systemets utformning borde vara studentens behov av tydlighet och transparens.

Ansvaret för utveckling och drift av webbplatsen skulle kunna ligga hos Universitets- och högskolerådet, tillsammans med Svenska institutet och Migrationsverket. Den samlade informationen skulle ge en helhetsbild av de förutsättningar som råder för de som funderar på att studera i Sverige, vill ansöka om stipendier och ansöka om uppehållstillstånd. Även om marknadsföring följer en separat logik och till viss del skiljer sig från myndighetsinformation genom att behöva vara snabbfotad, kreativ och innovativ överlappar verksamheterna varandra.

På sikt skulle en sökande endast behöva lämna samma uppgift till statliga myndigheter en gång och myndigheterna skulle i största möjliga mån hämta uppgifter från, och dela uppgifter med, varandra. Genomfört på rätt sätt skulle ett sådant system göra att Sverige uppfattas som ett enkelt, modernt och tillmötesgående land där det är "lätt att göra rätt". Processen för den sökande skulle bli mer transparent och rättssäker i och med att de olika stegen skulle följa på varandra och samma uppgifter användas som bas.

För att gå vidare med förslaget skulle en fördjupad analys behöva göras. Det har även lyfts farhågor om att en sådan lösning tvärtom skulle försvåra för den sökande när flera olika aktörer är inne på samma arena. Vidare väcker förslaget frågor om personuppgiftshandling mellan myndigheter som skulle behöva utredas. Utredningen ser det därför som en långsiktig idé som den föreslagna styrgruppen för plattformen för internationalisering skulle kunna ta vidare i den mån berörda parter är intresserade.

¹³ Olika exempel på den typen av samordningsprojekt inom andra områden är exempelvis Verksamt.se <https://esamverkan.nu/> och eSamverkansprogrammet www.esamverka.se

Oavsett om man går vidare med ett gemensamt gränssnitt anser utredningen att plattformen för internationalisering har en viktig uppgift att tillse att processen effektiviseras och att berörda myndigheter utvecklar arbetet samlat.

5.4.3 Översyn av handläggnings- och ansökningstider

Handläggningstiden för enskilda antagningsärenden varierar kraftigt bland annat beroende på vad den sökande kommer från för land, vilka dokument som skickas in, vilken behörighet som krävs och om urval ska göras bland behöriga sökande. Resurserna för handläggning, både i den virtuella organisationen och lokalt på lärosätet, är begränsade och det kan också vara svårt att vara flexibel i sitt resursanvändande eftersom handläggare och övriga anställda som bedömer de inskickade handlingarna också har andra arbetsuppgifter som ska utföras och därför inte alltid med kort varsel och utan föregående planering kan prioritera internationella ansökningar. Universitets- och högskolerådet ser regelbundet, tillsammans med universitet och högskolor, över upplägget för antagningen. Mycket tid och resurser på lärosätena går åt till att kommunicera med de sökande, både som grupp och mer individanpassat för att upprätthålla deras intresse för studier i Sverige och för att vägleda dem genom ansökningsprocessen. Studenterna behöver och förväntar sig individanpassad information vilket gör att informations- och vägledningsprocessen inte enkelt kan rationaliseras. Lärosätena arbetar aktivt tillsammans med Universitets- och högskolerådet, Svenska institutet och Migrationsverket både enskilt och genom bland annat Sveriges universitets- och högskoleförbund och Forum för internationalisering för att försöka undanröja de största hindren och försöka förstå varandras processer och regelverk.

Lärosätena bör dock, tillsammans med Universitets- och högskolerådet, se över om resurserna för närvarande används optimalt och om det går att korta tiderna från ansökan till beslut. Det gäller i särskilt hög grad de ansökningar som kommer in tidigt i processen där det råder platsgaranti på utbildningen, där den sökande skulle kunna få en tidig bedömning av behörigheten och därmed också ett antagningsbesked (se avsnittet nedan om separat antagning). Det finns också anledning att utreda möjligheterna att i högre utsträckning än

nu använda sig av digital ärendehantering mellan myndigheter och lärosäten.

Sökande som så önskar har möjlighet att skicka in sin ansökan till många av de internationella masterprogrammen redan i mitten av oktober och riskerar då att få vänta mycket länge på besked om inte möjligheten till separat antagning utnyttjas. Lärosätena bör undersöka hur en så lång ansökningsperiod påverkar den sökandes intresse för studier i Sverige och vidta åtgärder om det visar sig att många sökande hoppar av under väntetiden. En möjlig åtgärd är att senarelägga datum för öppnandet av ansökningsperioden för att på det sättet förkorta tiden mellan ansökan och antagningsbesked. Ett sådant beslut kan få andra konsekvenser och lärosätet bör därför göra en avvägning om en sådan åtgärd är lämplig ur exempelvis marknadsföringssynpunkt.

5.4.4 Användning av separat antagning

Universitetskanslersämbetet har i sin rapport *Kartläggning av studieavgifter – Redovisning av ett regeringsuppdrag* (2017:2) konstaterat att få lärosäten använder sig av möjligheten till separat antagning som ges i högskoleförordningen (1993:100). I 7 kap. 4 a § stadgas:

En högskola får besluta att sökande som omfattas av studieavgiftsskyldighet enligt förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor bara får antas till en utbildning vid separata antagningar. Högskolan bestämmer hur många separata antagningar som ska anordnas till en utbildning.

Regeringen har genom ovanstående skrivning i högskoleförordningen gett universitet och högskolor möjlighet att anta tredjelandsstudenter separat från studenter med medborgarskap i EU/EES-länder. Regleringen möjliggör att lärosätena dels kan anta tredjelandsstudenter löpande, dels att tredjelandsstudenternas meritvärden inte behöver jämföras med betalningsbefriade studenter, utan de kan få en egen väg in till utbildningen.

Det förstnämnda fallet, att tredjelandsstudenterna får antas löpande, innebär att ett lärosäte bestämmer hur många separata antagningar som ska göras till en utbildning. Därmed har de möjlighet att ge sökande besked om antagning innan den ordinarie antagningstiden har gått ut och innan urvalet genomförs för hela antagningsomgången.

I praktiken innebär det att högskolan kan bestämma hur många gånger separat antagning får ske och de sökande kan delas in i grupper där meritvärdena bara jämförs inom gruppen. Det betyder att studenter som söker tidigt kan jämföras bara med varandra och att en person som söker senare kan nekas tillträde trots att hen har bättre meriter än den eller dem som redan antagits till utbildningen eftersom de inte söker i samma omgång.

Det andra fallet av separat antagning innebär att betalande och betalningsbefriade studenter hanteras som två separata grupper i urvalet (två köer in) och att dessa grupper inte jämförs med varandra när det gäller meriter. Meritvärdet för den sist antagne studenten i varje grupp kan alltså variera mellan grupperna. Urvalskriterierna för tredjelandsstudenterna måste således inte vara lika som de som tillämpas för betalningsbefriade studenter trots att de antas till samma utbildning vid samma tillfälle. Lärosätet ska självt bestämma vilka urvalskriterier som ska gälla för sökande som betalar studieavgift oavsett om det gäller grundnivå eller avancerad nivå.

I båda fallen av separat antagning gäller att samma behörighet ska tillämpas för både betalande och betalningsbefriade sökande. Där emot bestämmer lärosätet själv över såväl platsfördelning som urvalskriterier och dessa behöver inte vara lika för de två olika grupperna av sökande.

Sammantaget ger reglerna mycket stor frihet till lärosäten som vill arbeta mer flexibelt med antagning av avgiftsskyldiga studenter. Reglerna öppnar för stora möjligheter att löpande anta studenter från tredjeland utan att kalkylera med risken för överintag om mer meriterade studenter behöver erbjudas plats i ett senare skede (då utbildningen kanske redan blivit full). Separat antagning innebär också att man kan säkerställa platser till svenska studenter.

För att den separata antagning som handlar om att löpande anta studenter ska fungera optimalt behöver dock det systemstöd som Universitets- och högskolerådet tillhandahåller utvecklas eftersom det i nuläget inte är anpassat till flera efterföljande antagningsomgångar till samma utbildning.

En nackdel med den separata antagningen är att utbildningen riskerar att vara fulltecknad redan på ett tidigt stadium och de mest meriterade studenterna kan då inte antas om de söker sent i processen. Det kan vara negativt för lärosätet, eftersom man riskerar att gå

miste om de bästa studenterna och det kan också uppfattas som orättvist av de sökande.

En annan möjlig nackdel vid separat antagning är att det kan vara svårt för lärosätena att planera för löpande kontroll av den särskilda behörigheten och rangordning av sökande, eftersom det i många fall är arbetsuppgifter som utförs av akademisk personal som också ska undervisa och forska. Arbetsbördan fördelas dock mer jämnt i tiden, vilket kan underlätta.

5.5 Ett närmare partnerskap mellan lärosäten och arbetslivsföreträdare

Utredningens rekommendationer:

- Lärosätena tar ett större ansvar för att öka utländska studenters kontakter med arbetslivet och det omgivande samhället.
- Lärosätena arrangerar sina engelskspråkiga utbildningsprogram så att de innehåller moment av praktik eller annan arbetslivsanknytning.
- Lärosäten och arbetslivsföreträdare samarbetar närmare i partnerskap om enskilda utbildningsprogram i syfte att skapa praktikmöjligheter eller mentorskap för utländska studenter.

För många studenter är högskoleutbildning först och främst ett steg i riktning mot försörjning. Det gäller även utländska studenter. Flera undersökningar bland internationella studenter visar att framtida karriär och möjligheten till arbete efter studierna tillsammans med utbildningens kvalitet är den allra viktigaste faktorn när studenterna väljer utbildningsprogram (se exempelvis Nilsson & Ripmeester, 2016).

En tysk studie bland svenska studenter (Migration Policy Group, 2012) visade att 76 procent av tredjelandsstudenterna på avancerad nivå trodde att det var sannolikt eller mycket sannolikt att de skulle stanna för att arbeta efter studierna.¹⁴ Relativt få studenter stannar

¹⁴ Urvalet bland svarande studenter i studien var litet. Därför bör inga långtgående slutsatser dras. Däremot visade enkätsvaren från utländska studenter i Tyskland, Nederländerna, Frankrike och Storbritannien att 50–80 procent av studenterna ansåg att det var sannolikt eller mycket sannolikt att de skulle stanna i respektive land efter studierna. Slutsatsen är att utländska studenter generellt sett har intresse och öppenhet för att stanna för att arbeta i det land där de studerar.

dock i Sverige. Tillväxtanalys har i en rapport undersökt i vilken grad utländska studenter stannar i Sverige efter studierna och vilka faktorer som påverkar detta (Tillväxtanalys, 2018b). Rapporten följer de studenter som har personnummer i Sverige, det vill säga som har avsett att stanna mer än ett år vid studiestarten. Av inresande studenter i denna kategori som avslutade sina studier 2013 var det 20 procent som hade sysselsättning i Sverige 2015. I denna summa ingår inte bara tredjelandsstudenter utan också studenter från EU/EES. Majoriteten av studenterna hade fått arbete i privat sektor. Bland doktoranderna var det 40 procent som hade sysselsättning i Sverige två år senare.

Regelverket har ändrats i Sverige, men också i många andra länder

År 2014 infördes i Sverige möjligheten för studenter att få ett uppehållstillstånd för att söka arbete i sex månader i Sverige. Liknande och mer långtgående ändringar har gjorts i flera andra länder med syftet att förmå utländska studenter att stanna i landet för att arbeta efter studierna. Enligt en jämförande tysk rapport har utländska studenter i Sverige både fördelar och nackdelar jämfört med Kanada, Tyskland och Nederländerna. Å ena sidan behöver utländska studenter i Sverige ha en avslutad utbildning innan de kan få ett uppehållstillstånd för att söka arbete. Tiden för uppehållstillståndet att söka arbete är kort, bara sex månader att jämföra med Kanada 36 månader, Finland 24 månader, Tyskland 18 månader, Frankrike 12 månader och Nederländerna 12 månader. Å andra sidan, när de väl har fått en anställning behöver inte de före detta studenterna i Sverige nå upp till vissa inkomstkrav eller arbetsmarknadsprövningar, vilket är vanligt i andra länder, för att kunna få arbetstillstånd. Till skillnad från Kanada, Tyskland och Nederländerna utfärdas dock arbetstillstånd bara för två år i taget och tidigare utländska studenter kan inte byta arbetsgivare utan tillstånd från Migrationsverket. Efter fyra års anställning kan de tidigare studenterna ansöka om permanent uppehållstillstånd. Tiden då de studerat i Sverige räknas inte in i denna fyraårsperiod, utom för studenter som har haft uppehållstillstånd för studier på forskarnivå. (Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, 2015; Europeiska kommissionen, 2017)

Regelverket för uppehållstillstånd för studenter ses för närvarande över med anledning av genomförandet av EU:s så kallad student- och forskardirektiv. Detta beskrivs i avsnitt 6.4.

Utländska studenter har behov av annat och mer stöd än svenska studenter

Många utländska studenter är alltså mobila inte bara när det gäller var de vill utbilda sig utan i fråga om var de vill starta sin karriär efter studierna. Arbetsmarknadskopplingen är därför mycket viktig för många studenter i den här gruppen.

De utländska studenterna skiljer sig från svenska studenter i att de oftast saknar de språkkunskaper i svenska som svenska studenter har, de har inte de kontakter i övriga samhället som svenska studenter har och de har heller inte alltid den svenska kulturella kompetens som ibland förväntas av svenska arbetsgivare. Utländska studenter har alltså generellt sett och av naturliga skäl mindre kontakter med samhället i stort än andra studenter. Det kan även göra att deras möjligheter att identifiera områden för entreprenörskap och innovation i samhället är mindre. Det gör att utländska studenter har behov av ett annat sorts och mer omfattande stöd när det gäller att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

Även för de utländska studenter som inte stannar i Sverige är samhällskontakter och nätverk i Sverige av stort värde både för studenten själv och för Sverige och svenskt näringsliv och samhälle i stort.

I många andra länder görs ansträngningar för att öka andelen studenter som stannar för att arbeta efter studierna. I Tyskland, där en betydligt högre andel av studenterna stannar för att arbeta efter studierna gjordes en enkätstudie bland studenter 2005–2017 (The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, 2017). Denna visade följande.

- Studenter som tidigt bestämmer sig för att stanna har en högre sannolikhet att göra det än de som bestämmer sig sent.
- Internationella studenter som inte hade för avsikt att stanna men som engagerade sig socialt i frivilligaktiviteter vid sidan om studierna hade större sannolikhet att ändra sig.

- Studenter som avbröt sina studier i förtid har lägre sannolikhet att stanna, liksom studenter med betyg över genomsnittet.
- Förutom den tyska examen var praktisk erfarenhet från Tyskland viktigt för att få ett utbildningsrelevant jobb i Tyskland.
- Utländska studenter som tidigt fick kunskap om hur man ansöker om arbeten i Tyskland hade högre sannolikhet att få arbete.
- Goda kunskaper i tyska var mindre relevanta för möjligheten att få ett arbete än förväntat. Arbetsgivare verkade vara villiga att kompromissa om språkkrav om den sökande har rätt kunskaper.

Svenska lärosäten erbjuder förhållandevis lite stöd

Flera undersökningar visar att även om utländska studenter i Sverige generellt sett är mycket nöjda med den svenska utbildningens innehåll ger de låga betyg på utbildningens samverkan med arbetslivet och övriga samhället. Få utländska studenter känner till alla detaljer om hur man söker arbete i de länder där de studerar, eller vilka möjligheter till anställning som finns vid mindre eller mindre kända arbetsgivare. Karriärvägledning, arbetslivserfarenhet och anställningsbarhet är områden som identifierats som särskilt svaga. Detta är också områden där Sverige står sig sämre än andra jämförda länder. Svenska lärosäten tar av tradition förhållandevis litet ansvar för studenternas arbetslivskontakter och karriärstart. Endast vartannat svenskt lärosäte erbjuder sådana möjligheter för studenterna tidigt under studierna. Utländska studenter förväntar sig ett betydligt större mått av karriärstöd än vad svenska lärosäten erbjuder i dag. (Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, 2015; Högskoleverket, 2012a).

Tillväxtanalys har i en rapport i september 2018 lyft fram lärosätenas roll när det gäller att bidra till att internationella studenter får lättare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Anknäring till arbetsmarknaden är enligt Tillväxtanalys en avgörande faktor för att internationella studenter ska stanna i värdlandet. Regeringen bör, enligt myndigheten, överväga att tydliggöra lärosätenas roll i detta avseende (Tillväxtanalys, 2018a).

Utredningen menar att det vilar ett stort ansvar på lärosätena att stödja de utländska studenternas kontakter med samhället utanför

lärosätet. Det kan också finnas skäl för lärosäten att göra större ansträngningar för att öka kunskapen bland nyanlända utländska studenter om hur man söker arbete och liknande genom att till exempel anordna workshops, karriärrådgivning, möten för nätverksbyggande och liknande under de första terminerna.

Arbetsgivare efterfrågar fler utbildade men utländska studenter har ändå svårt att finna anställningar

Om arbetsgivare inte visar något större intresse för att anställa utländska studenter trots goda studieresultat kan utländska studenter uppleva att de inte får en rättvis chans på arbetsmarknaden eller att de möts av diskriminering. I längden kan det gå ut över Sveriges attraktionskraft för nya studenter och över studenternas benägenhet att återkomma till Sverige i ett senare skede. Förbättringar inom detta område skulle enligt utredningen ha potential att göra studier i Sverige betydligt mer attraktiva för utländska studenter.

Svenska företag har under en längre tid pekat på bristande tillgång till rätt arbetskraft i Sverige. Detta utgör enligt dem ett betydande hinder för expansion. Sverige står enligt Statistiska centralbyrån inför ett betydande underskott av arbetskraft (Statistiska centralbyrån, 2017a). En möjlig dellösning på detta problem är att attrahera kvalificerad arbetskraft från andra länder till Sverige för arbete i svenska företag. För många studenter är möjligheten att få arbete efter studierna den främsta motivationen för att studera. Sverige har också ett stort antal företag och branscher som är attraktiva arbetsgivare internationellt. Högutbildade personer som lärt känna Sverige är viktiga för sådana företag.

Samarbetet mellan lärosäten och arbetsgivare bör öka

Utredningen anser att potentiellt sett skulle Sverige kunna marknadsföras som studie- och arbetsmarknadsdestination. Detta skulle sannolikt vara ett kraftfullt marknadsföringsgrepp. Men innan det görs måste det bli betydligt lättare för studenter att få arbete i Sverige efter studierna. Flera organisationer har pekat på faktorer som kan inverka på hur många utländska studenter som stannar i Sverige för att arbeta. Arbetsgivare pekar inte sällan på att även om

universitet och högskolor utbildar många studenter har dessa studenter inte alltid rätt yrkeserfarenhet. I en rapport från Almega pekar organisationen på flera problem som skapar svårigheter att attrahera utländsk arbetskraft till tjänsteföretag (Almega, 2016). Här har arbetsgivare, lärosäten och regeringen ett delat ansvar. Lärosäten behöver förbereda studenter för arbetsliv i Sverige genom arbetslivskontakter under utbildningen och utbildning i svenska. Arbetsgivare behöver i högre utsträckning realisera sitt erbjudande att anställa utländska studenter och i betydligt högre utsträckning erbjuda internationella studenter praktik. Regeringen behöver underlätta talangattraktionen till Sverige genom förbättrat migrationspolitiskt regelverk. En högre ambitionsnivå på det här området kan bidra till att fler använder den svenska utbildning de skaffat sig till att också arbeta inom Sverige, i stället för att som nu åka tillbaka till hemlandet – eller, vilket ofta är fallet, vidare till ett annat land.

Frågan om internationella studenter och inresande forskare och lärare bör således betraktas i ett bredare kompetensförsörjningsperspektiv. Även om internationella studenter inte utgör hela lösningen på arbetsmarknadens kompetensförsörjningsbehov utgör denna kategori en viktig del.

Det finns enligt utredningen en potential att öka samarbetet mellan lärosäten och arbetsgivare respektive arbetslivsorganisationer för ökad kvalitet och relevans i utbildningsprogram. På så vis kan programmen bli mer attraktiva för utländska och svenska studenter vilket i sin tur kan öka inflödet av utländska studenter till den svenska arbetsmarknaden. Om studenter inte får en ökad grad av introduktion till arbetsmarknaden kan de ha betydande svårigheter att finna anställningar trots möjligheten att stanna i Sverige för att söka arbete.

Högskoleverket gjorde 2012 en utredning om arbetsmarknadskopplingen av svensk högre utbildning (Högskoleverket, 2012a). I rapporten finns en lång rad exempel på hur arbetsmarknadskopplingen kan öka för olika kategorier av studenter. Internationaliseringsutredningen menar att denna rapport alltjämt är aktuell och att den bör kunna inspirera arbetet med att öka arbetsmarknadskopplingen för studenter. Dessutom finns även i det här fallet stort värde i att lära av lärosäten i andra länder och hur de organiserar arbetet kring att förbereda utländska studenter för att stanna i landet och arbeta.

Utredningen rekommenderar mot denna bakgrund:

- lärosätena att ta ett större ansvar för att öka utländska studenters kontakter med arbetslivet och det omgivande samhället,
- lärosätena att arrangera sina engelskspråkiga utbildningsprogram så att de innehåller moment av praktik eller annan arbetslivsanknytning, och
- lärosäten och arbetslivsföreträdare att samarbeta närmare i partnerskap om enskilda utbildningsprogram i syfte att skapa praktikmöjligheter eller mentorskap för utländska studenter.

6 Migrationsrättsliga aspekter

Utredningen har enligt kommittédirektivet i uppdrag att följa Migrationsverkets arbete med handlingsplanen för att förkorta handläggningstiderna, vilket utredningen redogör för i detta kapitel. Därutöver behandlar utredningen vissa av de utmaningar som såväl universitet och högskolor som Migrationsverket har i relation till det migrationsrättsliga regelverket rörande studenter och forskare och lämnar förslag och rekommendationer på hur dessa utmaningar kan hanteras.

6.1 Politiska utgångspunkter

Lagstiftningen kring uppehållstillstånd tar sin utgångspunkt i det migrationspolitiska målet att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik (utgiftsområde 8). Det innebär att inom ramen för den reglerade invandringen underlätta rörlighet över gränser, främja en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvarata och beakta migrationens utvecklingseffekter samt fördjupa det europeiska och internationella samarbetet. Inom utbildnings- och forskningspolitiken (utgiftsområde 16) gäller mål med bland annat internationellt fokus: högre utbildning ska hålla en internationellt sett hög kvalitet; Sverige ska vara ett internationellt attraktivt land för investeringar i forskning och utveckling (prop. 2017/18:1). Internationaliseringsutredningen betonar dessutom kopplingen mellan kvalitet och internationalisering i delbetänkandet. I visionen som inleder utredningens förslag till strategi sägs att Sverige ska vara en av de mest attraktiva, internationella kunskapsnationerna med världsledande kvalitet i utbildning och forskning (SOU 2018:3).

I viss mån ligger det en inbyggd konflikt mellan migrationspolitikens och utbildnings- och forskningspolitikens mål. Medan migrationspolitiken betonar den reglerade invandringen, tar utbildnings-

och forskningspolitiken fasta på kvaliteten i verksamheten oavsett ursprung på de personer som verkar däri. Därmed inte sagt att de olika politikområdena är helt motsatta. Det finns delar inom migrationspolitiken som syftar till att underlätta inresa, och det finns reglerande aspekter inom utbildnings- och forskningspolitiken. I detta kapitel försöker utredningen balansera dessa två mål och peka på en utveckling som ger de olika aspekterna plats att mötas. Det är av stor vikt att universitet och högskolor har förståelse för migrationspolitikens funktionssätt, på samma sätt som Migrationsverket och andra myndigheter behöver ha förståelse för lärosätenas målsättningar och verksamhet. Utredningen menar att det vilar ett ansvar på bägge parter att skapa ett konstruktivt samarbete kring gemensamma frågor. Detta arbete har i viss mån redan påbörjats mellan lärosätena och Migrationsverket.

6.2 Processen att ansöka om uppehållstillstånd och arbetstillstånd

6.2.1 Ansökan om uppehållstillstånd för studier

Personer som vill vistas i och studera längre än tre månader i Sverige, och som inte har rätt att uppehålla sig i Sverige av annan anledning (till exempel som EU-medborgare), får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716). Kraven för uppehållstillstånd preciseras i utlänningsförordningen (2006:97). Det krävs att personen har antagits till högskoleutbildning här, har studieavsikt och att hen:

1. har sin försörjning tryggad under studietiden och sin återresa tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt,
2. har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och
3. inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa (4 kap. 5 § första stycket utlänningsförordningen [2006:97]).

Allmänna krav som uppställs i utlänningsrätten om styrkt identitet och pass gäller även studenter och deras familjemedlemmar. Migrationsverket lämnar omfattande information på sin hemsida om hur

kraven ska uppfyllas och hur ansökan ska göras. Det är Migrationsverket och ytterst migrationsdomstolarna som tillämpar och tolkar utlänningslagens och utlänningsförordningens krav. Migrationsverket utfärdar föreskrifter med stöd av bemyndiganden och publicerar rättsliga ställningstaganden. Därutöver finns handböcker vid Migrationsverket som stöd i beredningsprocessen.

Doktorander

I migrationsrättsligt hänseende är doktorander studenter, även om de ofta har en anställning, och doktorander beviljas uppehållstillstånd för studier enligt 4 kap. 5 § utlänningsförordningen. En doktorand-tjänst baserad på en anställning med lön ses som en anställningsform tillkommen för att ge doktoranden möjlighet till egen försörjning under studietiden.

Undantag från arbetstillstånd och tillstånd för familjemedlem

Både studenter på grundnivå och avancerad nivå och doktorander är undantagna kravet på att ha ett arbetstillstånd för att arbeta i Sverige. Det innebär att ett uppehållstillstånd som student eller doktorand ger möjligheten att arbeta i Sverige under uppehållstillståndets giltighetstid, men även efter, om en ansökan om förlängning av uppehållstillståndet gjorts innan det tidigare tillståndet gick ut.

Familjemedlemmar till studenter och doktorander kan få uppehållstillstånd för samma tid som anknytningspersonen, förutsatt att man uppfyller villkoren för uppehållstillstånd som familjemedlem. Familjemedlemmar kan även beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen.

Processen

I det följande lämnas en översiktlig beskrivning av processen att ansöka om uppehållstillstånd för studier.

Ansökan om uppehållstillstånd för studier lämnas in av den sökande till Migrationsverket, ofta elektroniskt, och verket kontrollerar

om den sökande uppfyller kraven för uppehållstillstånd. En första-gångsansökan där den sökande har sin försörjning ordnad via egna banktillgångar bör inte lämnas in tidigare än cirka tre månader före tidpunkten för inresa till Sverige för att uppfylla försörjningskravet i 4 kap. 5 § utlänningsförordningen. Bakgrunden är en dom där Migrationsöverdomstolen uttalat att det krävs att utlänningen i nära anslutning till början av studietiden uppvisar tryggad försörjning samt medel för återresan för att uppehållstillstånd för studier ska medges (Migrationsöverdomstolen, 2007). Migrationsverkets tolkning av domen är att ett personligt banktillgodohavande inte bör ha ett saldodatum daterat längre tillbaka än tre månader före studiestart.

Enligt Migrationsverket gör myndigheten en genomgång av ansökningarna kort efter att dessa kommit in till Migrationsverket vilket medför att eventuella krav på komplettering kan skickas ut relativt omgående. Behov av komplettering är relativt vanligt. För de 13 700 ansökningar om uppehållstillstånd för studier (såväl första-gångs- som förlängningsansökningar) som handlades 2017 krävdes 5 500 kompletteringar av olika uppgifter (Migrationsverket, 2018b).

Den vanligaste anledningen till komplettering gäller bevis i fråga om försörjning. Bristen är ofta att den sökande ger in ett kontoutdrag över ett delat konto eller ett konto i till exempel föräldrarnas namn. Den komplettering som kräver mest arbetsinsatser per enskild komplettering är dock sådana som rör den sökandes studieavsikt i Sverige. När Migrationsverket bedömer att det finns ett behov av att vidare utreda den sökandes studieavsikt krävs att handläggaren förbereder en intervju som vanligtvis genomförs genom att den sökande kallas till en svensk utlandsmyndighet för att svara på frågor om till exempel den sökta utbildningen och sin plan för eventuella fortsatta studier. Utredningarna protokollförs och tillförs ärendet. Majoriteten av studieavsiktsutredningarna avser sökande från länder såsom Pakistan, Bangladesh, Indien samt Iran vars medborgare är viseringspliktiga (Migrationsverket, 2017a).

Även andra myndigheter, såsom Säkerhetspolisen, kan kopplas in under uppehållstillståndsprocessen om ytterligare utredning i ärendet krävs.

6.2.2 Ansökan om arbetstillstånd

Den som är medborgare i ett land utanför EU och EES och vill arbeta i Sverige behöver i de flesta fall ha ett arbetstillstånd. Det gäller, som tidigare nämnts, inte studenter med ett uppehållstillstånd för högskolestudier som kan arbeta under studietiden utan arbetstillstånd, och inte heller gästforskare som har beviljats särskilt uppehållstillstånd för forskning (5 kap. 2 § utlänningsförordningen). Arbetstillstånd får ges till den som har erbjudits en anställning, om:

1. anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig, och
2. lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § utlänningslagen [2005:716]).

Ett arbetstillstånd får inte ges för längre tid än två år och den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd får i normalfallet vara högst fyra år. Arbetstillståndet knyts även till att enbart gälla ett yrke och under de två första åren en arbetsgivare. Familjemedlemmar till en person med arbetstillstånd kan få uppehållstillstånd under samma period.

Processen

Möjligheten att få arbetstillstånd bygger till stor del på arbetsgivarens agerande. Arbetsgivaren ska utannonsera tjänsten och skapa ett anställningserbjudande innan en ansökan om arbetstillstånd lämnas in av individen själv. En arbetsgivare kan certifieras av verket, vilket bland annat innebär att arbetsgivaren åtar sig att lämna in kompletta elektroniska ansökningar. Migrationsverket åtar sig att gentemot en certifierad arbetsgivare lämna beslut på kompletta ansökningar inom tio arbetsdagar vid förstagångsansökan och 20 arbetsdagar vid en förlängningsansökan.

6.2.3 Gästforskare

En gästforskare är en person från tredjeland som har doktorerat eller är behörig att påbörja en forskarutbildning och är inbjuden av en svensk forskningshuvudman för att där under en längre tid än tre månader utföra forskning (2 § lagen [2008:290] om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare). Gästforskare beviljas uppehållstillstånd för forskning enligt 4 kap. 7 a § utlänningsförordningen (2006:97) baserat på ett mottagandeavtal mellan forskaren och huvudmannen. De är då undantagna kravet på arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § utlänningsförordningen. Familjemedlemmar till gästforskare får också beviljas uppehållstillstånd. Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för gästforskare bygger på att arbetsgivaren är godkänd som forskningshuvudman av Vetenskapsrådet.

Gästforskares rättigheter i Sverige grundas på EU-gemensamma bestämmelser.¹

6.2.4 Permanent uppehållstillstånd

För att få permanent uppehållstillstånd krävs att den sökande har haft arbetstillstånd som arbetstagare och arbetat i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren. Även doktorander kan få permanent uppehållstillstånd om de har haft uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren (5 kap. 5 § utlänningslagen).

¹ Rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte vilket har ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete. Det senare direktivet skulle ha varit införlivat i svensk rätt senast den 23 maj 2018. Direktivet beskrivs närmare i avsnitt 6.4.

6.2.5 Visering och uppehållstillståndskort

Visering

Visum ger en person tillstånd för att resa in och vara i ett land under en kortare tid.² En person som är från ett land vars medborgare är viseringsfria kan resa in i 90 dagar utan visering eller uppehållstillstånd. Ska denne vistas längre än 90 dagar krävs däremot ett uppehållstillstånd. För övriga länder gäller att personen måste ha ett visum för vistelser upp till 90 dagar eller uppehållstillstånd för vistelser längre än 90 dagar. Detsamma gäller personer som har uppehållstillstånd i en annan Schengen-stat/EES-stat.

Visering till Sverige söks vid en svensk ambassad eller konsulat i det land den sökande är bosatt. Där Sverige inte har någon ambassad eller konsulat kan ett annat Schengenland företräda Sverige och efter prövad ansökan utfärda viseringen för Sveriges räkning. På vissa orter företräds Sverige av ett annat Schengenland även om det finns en svensk ambassad på plats.

I vissa fall är det möjligt för utlandsmyndigheten att utfärda en nationell visering, en så kallad D-visering, för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Utlänningen kan då resa in i Sverige med hjälp av viseringen i avvaktan på att han eller hon får sitt uppehållstillståndskort. Av 3 kap. 4 § utlänningslagen följer emellertid att en D-visering endast får beviljas om det finns särskilda skäl.

Uppehållstillståndskort

En person som vill vistas i Sverige längre än 90 dagar och som är medborgare i ett land utanför EU eller EES och Schweiz och dennes familjemedlemmar måste ansöka om uppehållstillstånd. Alla som får uppehållstillstånd får ett uppehållstillståndskort som innehåller biometriska uppgifter och som visas upp i samband med inresa i Schengen, men även i samband med kontakter med till exempel myndigheter och sjukvården. Personer som inte behöver visum för att resa in i Sverige får efter beviljat uppehållstillstånd lämna sina biometriska uppgifter (bli fotograferade och lämna fingeravtryck) i Sverige. Det

² Visering regleras huvudsakligen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar.

sker genom ett besök vid Migrationsverket så snart som möjligt efter ankomst till Sverige.

Personer som behöver visum för att resa till Sverige ska besöka den svenska utlandsmyndigheten för att bli fotograferade och lämna fingeravtryck antingen före eller efter beslut om uppehållstillstånd. Det är dock inte alla utlandsmyndigheter som har möjlighet att ta emot uppgifterna. I sådana fall kan den sökande behöva besöka en svensk utlandsmyndighet i ett annat land för att lämna in sin ansökan. Att få sitt uppehållstillståndskort kan ta upp till 4–5 veckor (SOU 2016:36). I vissa fall kan kortet skickas hem till den sökande, i andra fall ska det hämtas vid ambassaden eller konsulatet.

6.2.6 Förlängningsansökan

Den student eller anställd som planerar att stanna i Sverige för att fortsätta studera eller arbeta ska, i enlighet med Migrationsverkets tillämpning av utlänningsförordningen, ansöka om förlängning av uppehållstillståndet. Ansökan kan lämnas till Migrationsverket tidigast sex månader innan det nuvarande tillståndet slutar gälla.

För att en student ska beviljas förlängt uppehållstillstånd krävs att samma villkor som gäller för en förstagångsansökan är uppfyllda samt att studenten har gjort godtagbara framsteg i sina studier enligt 4 kap. 5 § andra stycket utlänningsförordningen. Förlängningsansökningar krävs alltid för de studenter som läser längre utbildningar än ett år på grundnivå och avancerad nivå, eftersom Migrationsverket beviljar högst 13 månaders uppehållstillstånd för det första tillståndet och sedan högst 12 månader i taget för efterföljande tillstånd för studier på grundnivå och avancerad nivå. Doktorander kan beviljas två års uppehållstillstånd åt gången.

Arbetstagare beviljas arbetstillstånd som längst i två år vid första ansökan och en förlängning av arbetstillstånd förutsätter på motsvarande vis att samma villkor som gäller förstagångsansökan fortfarande är uppfyllda. Migrationsverket kontrollerar också att villkoren har varit uppfyllda under den föregående perioden. Arbetstillstånd får beviljas i högst fyra år men i undantagsfall, när det föreligger särskilda skäl, kan tillstånd beviljas i sex år.

Gästforskares uppehållstillstånd gäller för samma tid som mottagandeavtalet de har med forskningshuvudmannen. Gästforskare kan

ansöka om förlängning av sitt uppehållstillstånd baserat på mottagandeavtalet.

6.3 Migrationsverkets arbete för förkortade handläggningstider

Utredningen har i uppdrag att följa Migrationsverkets arbete med handlingsplanen för att förkorta handläggningstiderna. Migrationsverket mål enligt regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket är att handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd bland annat för arbete och studier ska vara så korta som möjligt med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Motsvarande mål gällde för 2017. Myndigheten ska enligt regleringsbrevet bland annat redovisa måluppfyllelse och effekterna av genomförda åtgärder för att korta handläggningstider för studier. Verket ska också redovisa hur uppföljningen har utvecklats när det gäller den sammantagna processen med utlandsmyndigheterna avseende ansökningar om arbetstillstånd och uppehållstillstånd för studier och anknytning.

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2017 framgår att Migrationsverket bedömer att målet är uppnått vad gäller att handläggningstiderna för ansökningar om bland annat arbete och studier ska vara så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet. Verket pekar på att trenden har vänt i dessa ärendeslag genom att antalet öppna ärenden minskat under 2017 vilket ses som ett steg i rätt riktning för att nå kortare handläggningstider framöver. Studerande har i de allra flesta fall fått beslut innan terminsstart och för första gångsansökningar om arbetstillstånd har tiderna inte ökat.

6.3.1 Effekter av Migrationsverkets handlingsplan

Enligt Migrationsverkets regleringsbrev för 2017 skulle verket ta fram en handlingsplan för hur handläggning av studerandeärenden och andra tillståndsärenden kan förkortas genom produktivitetsökningar och effektiviseringar. Planen skulle innehålla konkreta åtgärder, en tidplan för när dessa kommer att införas samt åtgärdernas förväntade effekter under innevarande och kommande år. Åtgärder skulle ge effekt under 2017.

Planen har redovisats till Regeringskansliet den 29 mars 2017 och en bedömning av effekterna av vidtagna åtgärder har redovisats den 4 oktober 2017.

Av Migrationsverkets återsrapportering (Migrationsverket, 2017c) framgår att ett antal åtgärder har genomförts under året. Verket har bland annat arbetat med att utveckla kommunikationen med lärosäten. Riktad information till lärosätena har tagits fram och checklistor för doktorander har publicerats. Detta har resulterat i fler kompletta ärenden som inte kräver komplettering. Migrationsverket skriver i årsredovisningen för 2017 att samarbetet med utlandsmyndigheterna har medfört att utlandsmyndigheterna genomfört utredningar med sökande i god tid innan terminsstart. Gemensamma prognoser har enligt Migrationsverket föranlett utlandsmyndigheterna att ta in förstärkningspersonal när behov av detta har funnits.

Studier på grundnivå och avancerad nivå

Antalet inkomna förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier på grundnivå och avancerad nivå var 9 740 år 2017, vilket var en ökning om cirka 1 000 ärenden jämfört med 2016. Under 2017 beviljades 8 953 ansökningar för studier. Under samma period inkom 4 003 ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd för studier, varav 77 procent beviljades.

Den genomsnittliga handläggningstiden 2017 i studerandeärenden för förstagångsansökningar var 30 dagar och för förlängningsansökningar 79 dagar. I båda fallen rör det sig om en minskning av antalet dagar jämfört med 2016.

Tabell 6.1 Studerandeärenden 2017

Inkomna och avgjorda ärenden

	Kvinnor	Män	Totalt
Inkomna förstagångsansökningar	4 691	5 049	9 740
Inkomna förlängningsansökningar	1 475	2 528	4 003
Totalt inkomna	6 166	7 577	13 743
Avgjorda förstagångsansökningar	4 780	5 241	10 021
Bifallsandel	91 %	87%	89 %
Genomsnitt handläggningstid, dagar	25	35	30
Avgjorda förlängningsansökningar	1 621	2 818	4 439
Bifallsandel	76 %	78%	77 %
Genomsnitt handläggningstid, dagar	83	77	79
Totalt avgjorda	6 401	8 059	14 460

Källa: Migrationsverket, 2018b.

Tabell 6.2 Utveckling studerandeärendenAntal ansökningar och handläggningstid (antal dagar)
för förstagångs- och förlängningsansökningar

	2014	2015	2016	2017
Antal inkomna förstagångsärenden	7 687	8 041	8 770	9 740
Förstagångsansökningar (dagar)	25	28	36	30
Förlängningsansökningar (dagar)	94	81	112	79

Källa: Migrationsverket, 2018b.

Under högsäsong (juli till augusti) har genomsnittlig handläggningstid för förstagångsärenden minskat till 48 dagar 2017 från 56 dagar 2016. Under 2017 har 21 procent fler ärenden avgjorts jämfört med 2016 (Migrationsverket, 2018c).

Av statistik från Migrationsverket framgår att den positiva utvecklingen har hållit i sig. Under sommarmånaderna (maj–juli) 2018 var den genomsnittliga handläggningstiden från ansökan till beslut 28, 27 och 35 dagar (Migrationsverket, 2018a).

Forskarutbildning

Antalet ansökningar om uppehållstillstånd för forskarutbildning har minskat de senaste åren till 831 år 2017. En ökning jämfört med 2016 märks dock, då antalet var 695. Antalet beviljade ansökningar följer

samma utveckling. Antalet ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd för forskarutbildning har gått ner från 3 758 år 2014 till 1 772 förra året. I januari 2017 infördes ny praxis på Migrationsverket att bevilja uppehållstillstånd för upp till två år åt gången för forskarutbildning i stället för ett år i taget som tidigare. Det har under 2018 ytterligare sänkt antalet ansökningar vilket ser ut att påverka handläggningstiderna i positiv riktning.

Handläggningstiderna för doktorander var 59 dagar (förstagångsansökan) respektive 44 dagar (förlängningsansökan) under 2017. Liksom för studerandeärendena är det en förbättring jämfört med 2016.

Tabell 6.3 Doktorandärenden 2017

Inkomna och avgjorda ärenden

	Kvinnor	Män	Totalt
Inkomna förstagångsansökningar	334	497	831
Inkomna förlängningsansökningar	609	1 163	1 772
Totalt inkomna	943	1 660	2 603
Avgjorda förstagångsansökningar	360	542	902
Bifallsandel	92%	91 %	91 %
Genomsnitt handläggningstid, dagar	65	56	59
Avgjorda förlängningsansökningar	655	1 239	1 894
Bifallsandel	97 %	97 %	97 %
Genomsnitt handläggningstid, dagar	44	44	44
Totalt avgjorda	1 015	1 781	2 796

Källa: Migrationsverket, 2018b.

Tabell 6.4 Utveckling doktorandärenden

Antal ansökningar och handläggningstid (antal dagar)
för förstagångs- och förlängningsansökningar

	2014	2015	2016	2017
Antal inkomna förstagångsärenden	1 116	913	695	831
Förstagångsansökningar (dagar)	32	49	67	59
Förlängningsansökningar (dagar)	33	47	51	44

Källa: Migrationsverket, 2018b.

Gästforskare och andra anställda

För personal vid universitet och högskolor kan det bli aktuellt att ansöka om antingen uppehållstillstånd för gästforskare eller vanliga arbetstillstånd. Det senare kan exempelvis bli aktuellt vid tillsvidareanställningar eller för andra kategorier av anställda än forskare.

Omkring 1 000 ansökningar om tillstånd för gästforskare inkommer varje år till Migrationsverket. År 2017 lämnades 1 132 ansökningar in, varav 429 från kvinnor och 703 från män. 97 procent av dessa beviljades. Handläggningstiden i snitt för gästforskare har sjunkit under 2017 till 52 dagar i förlängningsärenden efter en topp under 2016 då den genomsnittliga handläggningstiden var 77 dagar för en förlängningsansökan.

Tabell 6.5 Gästforskare 2017

Inkomna och avgjorda ärenden

	Kvinnor	Män	Totalt
Inkomna förstagångsansökningar			1 132
Inkomna förlängningsansökningar			973
Totalt inkomna			2 105
Avgjorda förstagångsansökningar			1 248
Bifallsandel			97 %
Genomsnitt handläggningstid, dagar			53
Avgjorda förlängningsansökningar			1 153
Bifallsandel			96 %
Genomsnitt handläggningstid, dagar			52
Totalt avgjorda			2 401

Källa: Migrationsverket, 2018b.

Tabell 6.6 Utveckling gästforskarärenden

Antal ansökningar och handläggningstid (antal dagar)
för förstagångs- och förlängningsansökningar

	2014	2015	2016	2017
Antal inkomna förstagångsärenden	1 176	1 096	1 102	1 132
Förstagångsansökningar (dagar)	29	32	71	53
Förlängningsansökningar (dagar)	34	38	77	52

Källa: Migrationsverket, 2018b.

Under 2017 ansökte totalt 59 000 personer om arbetstillstånd i Sverige. Handläggningstiden i genomsnitt var för samtliga yrken 141 dagar (Migrationsverket, 2018c). Enligt uppgifter gällande januari–juni 2018 var den genomsnittliga handläggningstiden 52 dagar för professorer men 217 dagar för universitets- och högskolelektorer. Uppgifterna i nedanstående tabell gäller dock en mindre grupp personer, sammanlagt cirka 250 individer, varför enskilda fall får stor påverkan på snitttiden.

Tabell 6.7 Utveckling ärenden avseende vissa anställda

Genomsnittlig handläggningstid (antal dagar) för anställda

	2014	2015	2016	2017	2018
Forskarassistenter m.fl.	17	43	163	107	67
Professorer	15	21	108	255	52
Universitets- och högskolelektorer	28	109	54	76	217
Universitets- och högskolelärare	57	84			
Övriga universitets- och högskolelärare	23	27	69	104	67

Källa: Migrationsverket, 2018b.

6.3.2 Utredningens slutsats

Migrationsverket har vidtagit flera åtgärder för att förkorta handläggningstiderna. För ärenden som rör studerande märks detta tydligt. För att Sverige ska lyckas vara en attraktiv studiedestination måste dock målet vara mer ambitiöst än att beslut ska vara fattade före terminsstart. Ett livsavgörande besked ska inte lämnas några dagar innan resan påbörjas utan i god tid i förväg så att studenten kan göra nödvändiga förberedelser. Ambitionen från alla myndigheter som är inblandade i processen bör vara att studenten får besked senast en månad före terminsstart, eller ännu hellre senast i början av juni, för studier som påbörjas vid höstterminens start, förutsatt att studenten själv agerat i god tid.

Samtidigt som utredningen konstaterar att Migrationsverket har gjort ett genomgripande arbete att förbättra processen för inkommande studenter behöver motsvarande insatser göras för att förbättra handläggningstiderna för framför allt anställda. Den långsiktiga trenden har varit att handläggningstiden för uppehållstillstånd för gästforskare och andra anställda ökat. Handläggningstiderna varierar också mellan åren vilket leder till dålig förutsägbarhet och svårigheter för

individen att planera en vistelse i Sverige som gästforskare eller en flytt hit för en anställning.

Utredningen lämnar i avsnitt 6.6 förslag på hur tillståndsprocessen fortsatt kan effektiviseras så att besked kan lämnas tidigare och snabbare.

6.4 EU:s student- och forskardirektiv

Europaparlamentet och Europeiska rådet beslutade under 2016 om ett direktiv om villkor för inresa och vistelse för forskning, studier och yrkesutbildning: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (student- och forskardirektivet) (Europaparlamentet och rådet, 2016). Direktivet ersätter de tidigare EU-direktiven³ om inresa och vistelse för studenter respektive gästforskare.

Bakgrunden till de EU-gemensamma reglerna är de stora demografiska och ekonomiska utmaningar som EU står inför. Behovet att kunna locka forskare och innovatörer är stort. Genom att låta tredjelandsmedborgare förvärva kunskaper och erfarenheter under en utbildningsperiod i Europa kan EU bidra till att bygga upp en pool av högkvalificerade potentiella arbetstagare, uppmuntra till kompetensrörlighet och stärka samarbetet med tredjeländer. Bestämmelser på detta område har funnits tidigare, men de ansågs inte vara tillräckligt tydliga och tog inte hänsyn till vissa av de praktiska svårigheter som de sökande ställs inför.

Student- och forskardirektivet innehåller förslag som syftar till att förenkla och underlätta tredjelandsmedborgares rörlighet mellan medlemsländerna. Bland annat fastställs att studenter och forskare ska kunna stanna minst nio månader efter att deras forskning eller studier är färdiga, för att söka arbete eller starta ett företag. Mobiliteten inom EU ska underlättas för studenter och forskare och i vissa fall ska man kunna bedriva sin forskning eller sina studier i en annan

³ Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (studentdirektivet) och rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (gästforskardirektivet).

medlemsstat genom en enkel anmälan. Rörlighetsperioden för forskare har också förlängts, upp till sex månader. Forskarnas familjemedlemmar ska få lov att följa med och kan dra nytta av de förbättrade rättigheterna när det gäller rörligheten inom EU.

Direktivet reglerar miniminivåer inom en rad områden. Det land som vill erbjuda generösare villkor och förstärka attraktiviteten gentemot utländska studenter och forskare kan göra det.

6.4.1 Förslag till genomförande i Sverige

Direktivet skulle ha varit genomfört i nationell rätt senast den 23 maj 2018. I Sverige har en departementsskrivelse med förslag på implementering remitterats under hösten 2018 (DS 2018:37). I skrivelsen föreslås att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2019. Internationaliseringsutredningen är utsedd som remissinstans och har lämnat ett svar till Justitiedepartementet. I detta betänkande lyfter utredningen fram några av de förändringar som föreslås i skrivelsen.

Försörjningskrav

I departementsskrivelsen föreslås att för att beviljas ett uppehållstillstånd för bland annat högskolestudier ska utlänningen visa att han eller hon kommer att ha *tillräckliga medel* för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa, vilket är i linje med vad som regleras i direktivet. Tidigare har det ställts upp krav på egna medel, stipendier eller motsvarande.

Tillståndstid

I enlighet med direktivet föreslås att ett uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning ska gälla i minst ett år eller den kortare tid som forskningen eller studierna ska pågå. Om utlänningen omfattas av ett unionsprogram eller ett multilateralt program som innefattar rörlighetsåtgärder eller av ett avtal mellan två eller flera läroanstalter, ska uppehållstillståndet gälla i minst två år eller den kortare tid som forskningen eller studierna ska pågå. Om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd för hela perioden inte

är uppfyllda ska tillstånd beviljas för minst ett år. Av skrivelsen framgår också att om den sökande vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd kan visa att han eller hon uppfyller de allmänna och särskilda förutsättningarna för hela studietiden kan ett uppehållstillstånd för hela studietiden meddelas om den är längre än ett år. Det bör till exempel vara utgångspunkten för studenter på utbildningar på forskarnivå och studenter som är antagna till en utbildning som leder till en masterexamen om 120 högskolepoäng.

Upphållstillstånd efter slutförd forskning eller efter slutförda studier på nio månader

I skrivelsen föreslås att en utlänning som har ett uppehållstillstånd för forskning, för forskning för rörlighet för längre vistelse eller för studier inom högre utbildning i Sverige får beviljas ett uppehållstillstånd för *nio månader* efter slutförd forskning eller efter en slutförd högskoleutbildning för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet här.

Upphållstillstånd efter slutförd forskning eller efter slutförda studier för den som har vistats i Sverige med ett tillstånd utfärdat av en annan EU-stat

Det föreslås att även den, som har haft uppehållstillstånd för forskning eller för högskolestudier utfärdat av en annan EU-stat och som under tiden har vistats i Sverige motsvarande två terminer för att bedriva en del av sin forskning eller sina studier här ska kunna få ett uppehållstillstånd för nio månader för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet här.

Mobilitet

Genom student- och forskardirektivet införs ett särskilt system för rörlighet mellan EU:s medlemsstater för forskare, forskares familjemedlemmar och studerande som underlättar mobilitet inom unionen. Av direktivet framgår att en utlänning, som har beviljats ett uppehållstillstånd för forskning i ett EU-land, under vissa förutsättningar får i *högst 180 dagar* under en 360-dagarsperiod resa in och

vistas i ett annat EU-land för att forska. Rätten gäller även forskares familjemedlemmar. I skrivelsen föreslås att det för forskare med uppehållstillstånd för forskning i andra EU-länder ska även vara möjligt att vistas i Sverige under längre perioder.

Längre mobilitet underlättas också genom direktivet. En utlänning, som har beviljats ett uppehållstillstånd för forskning av en annan EU-stat och som har för avsikt att vistas i Sverige *i mer än 180 dagar* för att utföra forskning här enligt ett gästforskaravtal, får enligt skrivelsen beviljas ett uppehållstillstånd för forskning för rörlighet för längre vistelse under samma förutsättningar som gäller för uppehållstillstånd för forskning.

För studenter ska det enligt direktivet vara möjligt att bedriva en del av sina studier vid ett lärosäte i en eller flera andra medlemsstater under en period om upp till 360 dagar per medlemsstat. I vissa fall kan det krävas underrättelse i förväg till det land som studenten vill resa till. Så föreslås till exempel bli fallet i Sverige, då den sökande ska underrätta Migrationsverket om sin avsikt att bedriva studier här.

6.4.2 Utredningens erfarenheter

Under arbetet med betänkandet har utredningen övervägt förändringar i det migrationsrättsliga regelverket som nu beaktas i regeringens skrivelse. Det gäller förslagen i fråga om försörjningskrav, längden på uppehållstillstånd för studier och möjligheten att få uppehållstillstånd efter studierna för att söka arbete. Utredningen menar att det är av mycket stor vikt att det genomförs förändringar inom dessa områden som underlättar för studenter och doktorander att komma till och stanna kvar i Sverige och välkomnar att dessa frågor nu uppmärksammas.

Vad avser försörjningskravet är det av stor vikt att den svenska regleringen på områden ändras så att det blir lättare för studenter att uppfylla de svenska villkoren. Den gällande regleringen har lett till ytterst negativa konsekvenser för enskilda studenter, som tvingats lämna Sverige under slutet av sin utbildning trots goda studieresultat, eftersom studenten inte visat att hen själv förfogat över medel. Sådana händelser får i sin tur mycket negativa konsekvenser för bilden av Sverige som attraktiv studiedestination och försvårar läro-

sätenas möjlighet att rekrytera internationella studenter. I andra europeiska länder är det möjligt att ha medel för sitt uppehålle på gemensamma konton. Utredningen anser att det saknas anledning att i Sverige ha en striktare reglering än nödvändigt inom detta område eftersom möjligheten att stävja missbruk påverkas i liten omfattning.

Vidare lyfts det i skrivelsen fram att ett uppehållstillstånd skulle kunna utfärdas för hela studietiden om vissa villkor är uppfyllda. Detta föreslås vara utgångspunkten för studenter på utbildningar på forskarnivå och studenter som är antagna till en utbildning som leder till en masterexamen om 120 högskolepoäng. Utredningen har noterat flera nackdelar med nuvarande i huvudsak ettåriga tillstånd och ser att fleråriga uppehållstillstånd i hög utsträckning skulle underlätta för såväl studenterna som för handläggningen av övriga ärenden. I avsnitt 6.6 lämnar utredningen förslag som syftar till att underlätta en sådan process.

Slutligen konstaterar utredningen att förslaget om uppehållstillstånd för att efter studier söka arbete här ligger i linje med den minimireglering som direktivet ställer upp. Utredningen betonar i detta betänkande inresande studenters möjlighet att bidra till kompetensförsörjningen i Sverige och menar att Sverige därför bör erbjuda längre uppehållstillstånd än vad som nu är fallet. Minst ett års uppehållstillstånd skulle vara mer i linje med relevanta konkurrentländer såsom Finland och Nederländerna. För inresande studenter och forskare kan det ta tid att komma in på den svenska arbetsmarknaden vilket skulle underlättas med längre tid för uppehållstillstånd för att söka arbete efter avslutade studier. Sverige skulle tjäna på den kvalificerade arbetskraft som kan tillföras arbetsmarknaden om rätt förutsättningar finns.

6.5 Internationella jämförelser

I många fall uppfattas processen att ansöka om visum eller uppehållstillstånd som komplicerad, oavsett vilket land en sökande avser att resa till. Agenter spelar ofta en stor roll med att stötta sökande studenter (Custer, 2018). I detta avsnitt beskrivs förhållandena i ett antal länder som antingen tar emot ett stort antal inresande studenter (Australien, Kanada, Storbritannien) eller som är förhållandevis likt Sverige (Danmark, Finland). Nederländerna beskrivs särskilt, som

ett land med liknande förutsättningar som Sverige och med ett reformat system där lärosäten och ansvarig myndighet arbetar tätt för betydligt effektivare uppehållstillståndprocess och som dessutom har en lagstiftning som omfattas av EU:s övergripande migrationsregelverk. Även Danmark och Finland omfattas av samma regelverk. Villkoren är generellt sett relativt lika och rör bevis på den sökandes identitet, antagning till en erkänd utbildningsanordnare, försörjningsförmåga och försäkring.

I nedanstående beskrivningar anges normal handläggningstid för en ansökan om uppehållstillstånd. Detta är den tid som ansvariga myndigheter uppger på sina hemsidor. I vilken mån tid för kompletteringar är inkluderad framgår inte alltid. Därutöver kan den sökande behöva tid för att till exempel hämta ut uppehållstillståndskort.

6.5.1 Nederländerna⁴

För omkring femton år sedan befann sig Nederländerna i en situation som liknade Sveriges nuvarande i fråga om processerna kring student- och forskarmobilitet. Migrationsprocessen utgjorde ett stort hinder för lärosätenas internationalisering och tiden att få uppehållstillstånd var lång. Ett arbete att komma tillrätta med utmaningarna påbörjades vilket resulterade i en reformerad uppehållstillståndprocess som trädde i kraft den 1 juni 2013.

Sedan dess beslutar den ansvariga myndigheten Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om så kallade erkända sponsorer, det vill säga juridiska personer som vill rekrytera från tredjeland. Det kan röra sig om rekrytering av studenter, forskare eller anställda. Den berörda organisationen får ansöka om status som erkänd sponsor och betala en avgift för ansökan. För att bli godkänd krävs att man uppfyller vissa juridiska kriterier och för ett lärosätes del att det erbjuder erkänd utbildning och har signerat en uppförandekod⁵ som lärosätena själva har kommit överens om. IND och den erkända sponsorn ingår ett avtal som tydliggör respektive parts rättigheter och skyldigheter.

⁴ Uppgifterna bygger huvudsakligen på ett studiebesök i Nederländerna 180704 med representanter för Wageningen University, University of Twente, Utrecht University, Nuffic och migrationsmyndigheten IND.

⁵ Mer information om uppförandekoden finns här: www.internationalstudy.nl/?lang=en

Det är endast erkända sponsorer som får rekrytera från tredjeland. IND gör kontroller för att säkerställa att sponsorn upprätthåller sin del av kontraktet i fråga om processer och dokumentation. En organisation kan förlora sin status som sponsor om den inte håller sig inom de riktlinjer som anges i uppförandekoden och får ansöka om ny status först fem år senare. Under denna period får inga avgiftsskyldiga studenter rekryteras.

Ett lärosäte är berättigat att ansöka om uppehållstillstånd å en sökandes vägnar och det är lärosätet som är i kontakt med IND. Processen att ansöka om uppehållstillstånd för studier ser ut som följer:

- Studenten söker till en utbildning och blir antagen. Om studenten blir antagen till flera lärosäten ska studenten välja ut ett vid vilket hen vill studera. Detta lärosäte blir då också ansvarigt för uppehållstillstandsprocessen.
- När studenten är antagen ansöker hen om uppehållstillstånd. Handlingarna, som i princip motsvarar de handlingar som behövs för uppehållstillstånd i Sverige, skickas till lärosätet. Lärosätena granskar dem, med fokus på försörjningsförmåga och försäkring. Studieavsikten anses ha behandlats redan under antagningsprocessen. Handläggningstid är cirka två veckor vid lärosätet och ligger i anslutning till antagningen. Tiden kan förlängas om komplettering av handlingarna krävs.
- Lärosätet kommer fram till att det kan stå för studentens uppehållstillstandsansökan och skickar in en förenklad ansökan till IND å studentens vägnar. Det enda som bifogas är en passkopia.
- IND undersöker om studenten är kriminellt belastad.
- IND beslutar om uppehållstillstånd inom maximalt två veckor. Uppehållstillståndet gäller för hela studieperioden.
- Lärosätena följer regelbundet upp studenterna för att försäkra sig om att de fullföljer studierna och uppfyller övriga villkor. Eventuella avhopp meddelas IND.

Erfarenheterna från Nederländerna visar att uppehållstillståndprocessen har blivit snabbare och framför allt enklare för studenterna, samtidigt som kvaliteten har bibehållits. IND är trygga med processen. Omkring 99 procent av alla studentansökningar beviljas på IND. Även lärosätena är nöjda. De har bättre kontroll över processen, det går snabbare än före reformen vilket är en rekryteringsfördel och bidrar till en positiv bild av Nederländerna. Andelen internationella studenter som väljer att studera i Nederländerna har ökat kraftigt de senaste åren. Mellan åren 2013 och 2017 ökade antalet inresande freemover-studenter från tredjeländ från 12 577 till 20 009 studenter (Nuffic, 2018b). Ökningen ligger i linje med den satsning som den nederländska staten gör för att locka högkvalificerad arbetskraft till Nederländerna (Nuffic, 2018a).

Reformen genomfördes utan att medel omfördelades. Ansvarsfördelningen har visserligen inneburit viss ökad arbetsbelastning vid lärosätena, men några omfattande nyrekryteringar har inte varit nödvändiga. Delvis beror det på att lärosätena tidigare fick lägga mycket tid till att stötta studenter och försöka reda ut problem med IND. Reformen har inte heller inneburit att man gjort neddragningar på IND utan i stället arbetar de anställda mer med kvalificerat stöd till lärosätena i olika bedömningsärenden och med uppföljning av systemet.

Motsvarande system gäller för doktorander och anställda. Handläggningstiderna för IND är normalt 2–3 veckor, men det finns en juridisk maxgräns om 90 dagar för beslut om uppehållstillstånd i dessa typer av ärenden (Immigratie- en Naturalisatiedienst, 2018).

6.5.2 Australien

Australien har ett stort antal inresande studenter och har utarbetat ett system för effektivare handläggning av ansökningar om visum för studier, Simplified Student Visa Framework (Australian Border Force, 2018b). Systemet, och det tidigare Streamlined Visa Processing, bygger på ansvarsfull rekrytering för utbildningsanordnarnas del och kategorisering av ursprungsland och utbildningsanordnare. De förenklade processerna har bidragit till kortare handläggningstider (Australian Government Department of Immigration and Border Protection, 2015).

Den genomsnittliga handläggningstiden i Australien är för de flesta studenter 15 dagar (50 procent av ansökningarna). Sett till gruppen som helhet är handläggningstiden något längre: 37 dagar (90 procent av ansökningarna). Visum för forskarutbildning tar längre tid att handlägga: 55 dagar (50 procent av ansökningarna) respektive 89 dagar (90 procent av ansökningarna). Inom kategorin ”visum för forskningsaktiviteter” är motsvarande handläggningstider 39 respektive 68 dagar (Australian Border Force, 2018a).

6.5.3 Danmark

Det danska systemet för uppehållstillstånd för studier eller arbete påminner om det svenska. Ansökan, som delvis fylls i av lärosätet, skickas till den ansvariga migrationsmyndigheten Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI).

Sökande till Danmark, precis som till Sverige, kan behöva lämna biometriska data för att få ett uppehållstillståndskort. Normalt görs detta vid en dansk ambassad eller liknande, men Danmark har också ett avtal med Norge som innebär att sökande kan vända sig till norska inrättningar i länder där det saknas danska.

Handläggningstiderna är två månader för uppehållstillstånd för studier och en månad för forskarutbildning eller arbete. Förlängningsansökningar tar tre månader.

6.5.4 Finland

Även det finska systemet för ansökan om uppehållstillstånd påminner om det svenska. I Finland är den förväntade behandlingstiden för en webbansökan om uppehållstillstånd för studier 1–2 månader. Samma tid beräknas för ansökningar om uppehållstillstånd för forskare (inklusive doktorander). Upphållstillstånd för specialister, bland annat lärare, förväntas behandlas inom en månad. Ansökningar om fortsatta tillstånd för studier eller arbete tar längre tid, upp till fem månader (Migrationsverket, Finland, 2018).

6.5.5 Kanada

Kanada har nyligen utvecklat ett system för snabbare uppehållstillstånd för studenter från vissa utvalda länder: Kina, Indien, Filippinerna och Vietnam (Government of Canada, 2018b). Hur länge sökande behöver vänta på beslut beror på vilket land studenten kommer ifrån. För kinesiska sökande tar processen enligt det reguljära systemet i genomsnitt fyra veckor och för vietnamesiska tar det 13 veckor (Government of Canada, 2018a) men kan numera med snabbspåret ta betydligt kortare tid.

Handläggningstiderna för anställda varierar på motsvarande sätt beroende på vilket land den sökande kommer ifrån. För en svensk sökande är den genomsnittliga tiden för arbetstillstånd sex veckor medan tiden för en vietnamesisk sökande är 21 veckor för en komplett ansökan. En webbaserad ansökan för arbetstillstånd för så kallat postgraduate-arbete tar i genomsnitt 51 dagar (Government of Canada, 2018a).

6.5.6 Storbritannien

På liknande sätt som i Australien och Nederländerna finns det i Storbritannien en koppling mellan visum (uppehållstillstånd) och en godkänd organisation, i det här fallet kallat sponsorskap. Sponsorskapet lyfts fram som ett privilegium, inte en rättighet, och kraven på organisationerna för att de ska få vara sponsorer är relativt omfattande. Det är den sökande själv som lämnar in ansökan för hantering vid ett landspecifikt så kallat visa application centre. (Home Office, 2017).

Majoriteten av ärenden om visum för studier och arbete beslutas inom tre veckor. Förlängningsärenden i studieärenden tar normalt 8 veckor, men det är möjligt att betala en högre avgift och få en snabbare handläggning (en dags handläggningstid i förlängningsärenden kostar 1 085 pund). Visum för studier ges för hela studieperioden (Home Office, 2018).

En översyn av det brittiska systemet pågår för närvarande (Migration Advisory Committee, 2018).

6.5.7 Utredningens slutsatser

Kartläggningen visar att migrationsfrågorna är högprioriterade på flera platser, särskilt i länder där intresset att rekrytera internationella studenter är högt. Australien, Kanada, Nederländerna och Storbritannien har alla gjort eller är på väg att göra reformer för att effektivisera sina system och göra det mer attraktivt att komma till landet. Det är också tydligt att ett system som bygger på att lärosätena har en gedigen rekryteringsprocess öppnar upp för snabbare och mer strömlinjeformade migrationsprocesser. Det bör i sammanhanget påpekas att den typ av särbehandling som tillåts i Kanada (utvalda länder) och Storbritannien (prioritet genom högre avgift) sannolikt skulle vara otillåtna i Sverige.

6.6 Utredningens bedömningar och förslag

Av de områden där det går att styra och påverka Sveriges attraktivitet som destination för studenter och forskare är migrationsprocessen en av de viktigaste. Förändringen bör göras i en riktning som stärker bilden av Sverige som en attraktiv kunskapsnation. Det innebär att villkoren för att komma hit ska vara tydliga och förutsägbara, att handläggningstiderna ska vara korta och att kommunikationen med de sökande ska vara tydlig. En motsatt situation riskerar att underminera det arbete som görs för att marknadsföra och främja Sverige. Samtliga parter tjänar på en effektivare process: den sökande – som kan få tidiga och tydliga besked; lärosätena – som kan arbeta långsiktigt och kvalitativt med rekrytering; och Migrationsverket – som kan rikta kraft mot frågor som kräver specifik migrationsrättslig expertis.

Utredningen lämnar därför förslag som syftar till att utveckla smidigare och effektivare migrationsrättsliga processer så att dessa processer också bidrar till en positiv Sverigebild.

6.6.1 Snabbare handläggning och tidigare besked

Utredningens förslag: Utlänningsförordningen ändras så att universitet och högskolor kan certifieras för bedömningar av utlänningars avsikt att studera i Sverige inför Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för studier. Migrationsverket bemyndigas att besluta om certifiering av universitet och högskolor för bedömning av studieavsikt. Ett system för certifiering av universitet och högskolor utvecklas vid Migrationsverket.

Efter utvärdering av de förslagna förordningsändringarna initierar regeringen en utredning om certifiering av universitet och högskolor för mer generell hantering av ansökningar om uppehållstillstånd för studier och forskning samt arbetsstillstånd.

Utredningens rekommendationer:

- Universitet och högskolor utvecklar riktlinjer för att säkerställa en antagningsverksamhet i samklang med migrationsprocessen.
- Migrationsverket förstärker och vidareutvecklar arbetet med att förkorta handläggningstiderna för såväl studenter och doktorander som anställda.
- Migrationsverket ser över och ändrar den nuvarande tremånadersgränsen för banktillgodohavanden vid förstagångsansökningar.

Svagheter med nuvarande system

Långa handläggningstider

En av de stora utmaningarna för en attraktiv process för att komma till Sverige är tidsaspekten. Om besked om antagning och uppehållstillstånd dröjer för länge, finns en stor risk att studenter söker sig till andra lärosäten och länder där besked lämnas mer skyndsamt eller tidigare. Frågor om tidsåtgången för antagning respektive anställning ägs huvudsakligen av universiteten och högskolorna. Migrationsfrågorna hanteras i sin tur huvudsakligen av Migrationsverket.

Kritik har tidigare riktats från universitet och högskolor mot längden på verkets handläggningstider när det gäller förstagångsansökningar och framför allt förlängningsärenden. Visserligen har tiderna förbättrats något de senaste åren och ligger för vissa grupper i nivå med andra jämförbara länder. Men med tanke på att Sverige konkurrerar med mycket framstående och väletablerade studiedestinationer och länder som gör stora ansträngningar för att locka till sig kvalificerad arbetskraft måste förutsättningarna vara ännu bättre än i jämförbara länder, vilket inte ännu är fallet.

Komplexa villkor för uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Komplexiteten i ansökningsprocessen är hög för sökande som vill komma till Sverige för studier eller arbete eftersom en sökande måste ha kontakter med flera olika myndigheter och sätta sig in i flera olika system (se till exempel kapitel 5 för en beskrivning av processen för avgiftsskyldiga studenter att komma till Sverige). Krångliga och tidskrävande processer riskerar att försämra Sveriges attraktivitet för studenter och forskare och bilden av Sverige utomlands.

Med tanke på det stora antalet kompletteringar⁶ som krävs i studerandeärenden är det uppenbart att många sökande har svårigheter att förstå villkoren för uppehållstillstånd. Även avslagsbeslut som har uppmärksammats i fråga om bland annat försörjningskrav pekar på att sökande inte alltid uppfattar villkoren för tillstånden korrekt. Oklarheterna leder till högre arbetsbelastning än nödvändigt vid Migrationsverket och till oro och osäkerhet för de sökande.

Brist på ömsesidig förståelse

Universitet och högskolor respektive Migrationsverket har traditionellt arbetat med var sin del av processen att å ena sidan rekrytera studenter och forskare till Sverige och å andra sidan granska deras skäl för uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Detta har inneburit att förståelsen för den andra sidans del av processen har varit begränsad. I studerandeprocessen har lärosätena och Migrationsverket börjat mötas och de har också upparbetat en större förståelse för varandras

⁶ 5 500 kompletteringar gjordes i de 13 700 ansökningar om uppehållstillstånd för studier som handlades 2017 (Migrationsverket, 2018b).

verksamhet. Utvecklingen behöver dock fortsätta. Utredningen har tagit del av dels kritik mot att vissa lärosäten rekryterar studenter utan att överhuvudtaget beakta de migrationsrättsliga aspekterna i processen, dels att beslut att inte bevilja uppehållstillstånd ibland ses som godtyckliga och svårförståeliga. Bristen på förståelse för de olika villkor som gäller migration respektive utbildning och forskning riskerar att hindra respektive verksamhet och lämna enskilda sökande i kläm.

Bristande effektivitet i handläggningssystemet

Nuvarande migrationsprocess för studenter tar vid där lärosätena avslutar sin antagningsprocess. Då initierar den sökande en ny process genom att ansöka om uppehållstillstånd hos Migrationsverket. De erfarenheter som lärosätena har gjort om personen under antagningsprocessen är ovidkommande när migrationsprocessen startar. Samtidigt är en av de vanligaste anledningarna till att sökande behöver komplettera sin ansökan om uppehållstillstånd att avsikten att bedriva studier i Sverige inte är tydlig (Migrationsverket, 2017a). Migrationsverket kan till exempel notera udda kursval eller bristande motiv till studierna och efter en samlad bedömning initiera en studieavsiktsutredning. Den görs vanligtvis genom att den sökande finner sig på en utlandsmyndighet för en intervju. En sådan utredning förlänger handläggningstiden med flera veckor, kan kräva långa resor av den sökande till utlandsmyndigheten och belastar utlandsmyndighetens resurser.

Samtidigt som Migrationsverket är ansvarigt för studieavsiktsbedömningen gör universiteten och högskolorna redan i dag en till viss del liknande bedömning av de sökande. Lärosätena är ansvariga för att bedöma om den sökande uppfyller grundläggande och särskild behörighet för utbildningen, där språkkunskaper ofta ingår. Lärosätena genomför också ett urval bland de sökande om antalet sökande överstiger antalet studieplatser. Slutligen bedömer lärosätena de sökande som kan komma ifråga för ett lärosätesstipendium.

Att till viss del överlappande bedömningar görs vid lärosätena respektive Migrationsverket är inte effektivt. Det tar tid och det minskar lärosätenas incitament att utveckla ansvarsfulla rekryteringsprocesser. Det blir också kostsamt för alla aktörer när det brister i slutet av processen. Negativa besked i slutet av en lång process leder

till merarbete i förfrågningar, möjlig mediauppmärksamhet och på sikt även en negativ Sverigebild. För den sökande krävs kontakt med flera myndigheter som delvis efterfrågar samma uppgifter.

Åtgärder för att hantera svagheter

Utredningen anser att det finns starka skäl att göra omfattande förändringar i den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket respektive universiteten och högskolorna i syfte att snabba upp processen och underlätta för de sökande. Det borde vara möjligt att bättre utnyttja resurserna och påskynda processen. Utredningen har övervägt olika sätt för att bättre utnyttja resurserna och samtidigt korta handläggningstiderna och tidigarelägga tidpunkten för beslut. Två modeller, med olika grader av ansvar för lärosätena, har identifierats och beskrivs närmare nedan:

1. att universitet och högskolor ges rätt att bedöma studieavsikt inför Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för studier. Utredningen bedömer att åtgärder bör vidtas för att genomföra detta snarast möjligt.
2. att regeringen initierar en utredning om certifiering av universitet och högskolor för hantering av ansökningar om uppehållstillstånd för studier och forskning samt arbetstillstånd. Utredningen bedömer att detta är en utveckling som bör ske efter utvärdering av de förslag som presenteras i modell 1.

Oavsett vilken väg framåt som prioriteras vill utredningen betona vikten av ett konstruktivt samarbete mellan lärosätena och Migrationsverket.

Utredningens modell 1: universitet och högskolor ges rätt att bedöma studieavsikt inför Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för studier

En modell för att effektivisera uppehållstillståndsprocessen är att universitet och högskolor får möjligheten att bedöma studieavsikten. Det bör i så fall göras i anslutning till antagningen, så att uppehållstillståndsprocessen som helhet går fortare. Migrationsverket skulle fortsatt granska övriga villkor för uppehållstillstånd.

Med denna modell skulle lärosätenas bedömning av studieavsikten, precis som antagningsbeskedet i dag, ligga till grund för Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för studier. En gedigen process i samband med antagningen bör kunna fånga upp oseriösa ansökningar. Det kan dock förekomma att personer som uppfyller utbildningens behörighetskrav och därmed blir antagna ändå inte har som avsikt att studera i Sverige eller har blivit antagna på oriktiga grunder. Av den anledningen kan det i vissa fall finnas anledning att göra mer ingående bedömningar där indikationer om bristande studieavsikt finns.

Kriterierna för att avgöra om studieavsikt föreligger eller inte måste vara desamma oavsett om bedömningen sker vid ett lärosäte eller vid Migrationsverket. Hur kriterierna ska se ut bör utarbetas av Migrationsverket i samråd med universitet och högskolor med utgångspunkt i gällande lagstiftning och praxis. De skulle behöva enas om en transparent process kring vilka frågor som ytterligare behöver ställas till studenten utöver den granskning som görs av lärosätena i dag. Slutsatserna av en bedömning om studieavsikten bör förmedlas såväl den sökande som Migrationsverket oavsett om resultatet är positivt eller negativt. Utredningen menar att en ansvarsfull rekrytering och antagning bör motverka att sökande utan studieavsikt antas.

Utredningen har övervägt om bedömningen om studieavsikt bör kunna överklagas men har bedömt att så inte bör vara fallet. Rätten att överklaga bör även fortsättningsvis vara kopplat till det slutgiltiga beslutet om uppehållstillstånd med stöd av 14 kap. 3 § utlänningsförordningen. Studieavsiktsbedömningen utgör en del av handlägningsprocessen, på samma sätt som intervjuer om studieavsikt vid utlandsmyndigheterna i dag gör det.

Modellen förutsätter författningsförändringar. Frågor om lärosätenas opartiskhet i hanteringen liksom likabehandlingen av sökande kräver noggranna överväganden och förberedelser. Systemet bör bygga på en certifiering av lärosätena som utförs av Migrationsverket och inkluderar en kontroll av lärosätenas processer i fråga om studieavsikten. Modellen bygger på att Migrationsverket kvalitets-säkrar processen och därför behöver beslutanderätten om certifiering och delegation ligga hos verket. Ett lärosäte skulle kunna förlora sin rätt om processen inte hanteras korrekt. Certifieringen bör vara frivillig, så att endast de universitet och högskolor som önskar ta över studieavsiktsbedömningen behöver göra det. Migrationsverket föreslås därför i en ny bestämmelse i utlänningsförordningen bemyndigas att besluta om certifiering av universitet och högskolor för bedömning av studieavsikt. Som en följd av detta behöver ett system för certifiering av universitet och högskolor utvecklas vid Migrationsverket.

Universitet och högskolor föreslås certifieras av Migrationsverket för bedömning av utlänningsars avsikt att studera i Sverige inför Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för studier genom en ny paragraf i 4 kap. 29 § utlänningsförordningen. Rätten bör gälla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, och som har certifierats av Migrationsverket för uppgiften. Bedömningen av studieavsikt är i dag en uppgift som åligger Migrationsverket och lärosätena har inte författningsstöd för en sådan uppgift. Eftersom uppgiften föreslås vara frivillig för lärosätena kan det inte regleras generellt för alla universitet och högskolor. Det krävs att Migrationsverket kan delegera bedömning om studieavsikt till de universitet och högskolor som vill ha den uppgiften, vilket föreslås regleras i en ny paragraf: 4 kap. 28 §.

Liknande överväganden diskuteras i nästa avsnitt då utredningen beskriver förutsättningarna för modell två.

Ett alternativt sätt att reglera frågan skulle vara att lägga till studieavsikt som ett villkor för antagning i 7 kap. högskoleförordningen, men detta skulle i så fall endast komma att omfatta universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap samtidigt som det potentiellt skulle komma att omfatta samtliga studenter. Utredningen anser därför att en sådan lösning inte kommer tillrätta med problemet.

Fördelarna med modellen är framför allt en förenklad och effektiviserad process för de sökande och större förutsägbarhet för lärosätena om vilka studenter som uppfyller studieavsiktskravet. Det leder också till effektivare processer vid Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.

Studieavsiktsbedömningen innebär en ny typ av arbetsuppgift för lärosätena vilket skulle kräva kompetensutveckling för berörd personal. Om lärosätena inkluderar studieavsiktsbedömningen i antagningsverksamheten innebär det att fler personer bedöms jämfört med om Migrationsverket gör en fördjupad granskning av misstänkta fall i slutet av processen. Antalet individer som söker till utbildning är högre än antalet som söker uppehållstillstånd. Utredningen bedömer dock att universitet och högskolor skulle kunna kombinera bedömningarna på ett sådant sätt att kostnaderna begränsas. Eventuella ökade handläggningskostnader bör även kompenseras av en välfungerande, och därmed attraktiv, studieavgiftsverksamhet.

I avvaktan på en mer genomgripande och långsiktig förändring av migrationsprocessen anser utredningen att regeringen bör gå vidare med denna modell. Utredningen bedömer att utvecklingen av ett certifieringssystem och gemensamma kriterier för bedömning av studieavsikt behöver få ta tid och föreslår därför att förordningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2021 och tillämpas första gången på ansökningar om uppehållstillstånd för studier som inkommer efter den 31 december 2020.

Utredningens modell 2: regeringen initierar en utredning om certifiering av universitet och högskolor för hantering av ansökningar om uppehållstillstånd för studier och forskning samt arbetstillstånd

Den mest långtgående modellen som utredningen lyfter fram innebär att universiteten och högskolorna om de så önskar tar över en stor del av handläggningen i uppehållstillstånds- och arbetstillståndsärenden, på motsvarande sätt som i dag sker i Nederländerna. Det innebär att sökande enbart kommunicerar med lärosätena och att lärosätena i anslutning till antagningsprocessen granskar merparten av de kriterier som ligger till grund för uppehållstillstånd för studier eller att lärosätena granskar det som fordras för arbetstillstånd vid anställning. Utredningen bedömer att modellen bör leda till ökad effektivitet då kunskap om de sökande hämtas in samlat.

Modellen innebär att universiteten och högskolorna tar över en stor del av beredningskravet i 23 § förvaltningslagen (2017:900). Därför måste kvaliteten på arbetet med ärendena kunna säkerställas. I Nederländerna görs detta genom särskilda överenskommelser där villkor för hanteringen av ärenden ställs upp genom certifieringen. Arbetet följs sedan upp genom revisioner genomförda av migrationsmyndigheten IND. Den organisation som inte lever upp till kraven mister rätten att rekrytera internationellt under fem år. Det skulle kunna innebära att ett lärosäte som inte hanterar hanteringen korrekt, genom att till exempel inte vara objektiv i sin bedömning, riskerar att förlora möjligheten att ha internationella studenter överhuvudtaget under en längre period.

Resultatet av lärosätenas handläggning av ett studerandeärende skulle med denna modell skickas av lärosätet till Migrationsverket som tar det formella beslutet. Precis som när Migrationsverket handlägger ärenden finns det för den sökande en risk för avslag och därmed utvisning om personen befinner sig i Sverige.

Med modellen bedömer flera olika lärosäten liknande ärenden, i stället för att det sker hos Migrationsverket. Det ger upphov till frågan om likvärdighet och objektivitet kan säkerställas i hanteringen när ett mindre antal ärenden hanteras vid respektive enhet. Detta är emellertid en fråga som universitet och högskolor sedan länge hanterar vid antagning till studier, och som lärosätena lägger stor vikt vid. Även Migrationsverket handlägger ärenden vid flera olika kontor. Utredningen bedömer att god kvalitet i arbetet kan säkerställas även vid universitet och högskolor genom kompetensutveckling för personalen och stöd från Migrationsverket i svåra frågor. Därutöver kan sanktioner, i form av indragen rätt att hantera ärendena, läggas till för att hindra att lärosäten gör alltför gynnsamma bedömningar i syfte att öka antalet studieavgiftsbetande studenter.

Utredningen anser att detta system bör bygga på frivillig certifiering av lärosätena men det skulle också, som i Nederländerna, kunna vara obligatoriskt för de lärosäten som vill rekrytera internationellt. Mindre lärosäten kan där ta hjälp i arbetet av lärosäten med större kapacitet.

Modellen kräver omfattande förändringar i det migrationsrättsliga regelverket, genom att uppgiften att hantera delar av uppehållstillståndsärenden delegeras från Migrationsverket till lärosätena. Migrationsverkets möjlighet att certifiera lärosäten behöver också regleras.

Utredningen ser en mängd fördelar för lärosätena om de kan ta ett större ansvar för uppehållstillstandsprocessen:

- Processen att ansöka om uppehållstillstånd förenklas för studenterna och om studieavsikten bedömts föreligga ökar sannolikheten att de får uppehållstillstånd i god tid.
- Studenterna behöver inte vända sig till ytterligare en instans och sätta sig in i en annan typ av uppgiftslämnande utan kan genom kontakter på lärosätet lämna den ytterligare information som krävs för uppehållstillstånd.
- Lärosätena kan vara säkrare på att deras blivande studenter får uppehållstillstånd, eftersom ett stort osäkerhetsmoment i form av bedömningen av uppehållstillstånd är avklarat tidigt i processen.
- Studieavsikten bedöms i relation till det som är relevant för studierna genom universitetens och högskolornas expertis på områdena.
- Lärosäten tar i högre grad än i dag ansvar för hela processen och utformar sin rekrytering av internationella studenter för att möta såväl akademiska krav som krav för uppehållstillstånd.
- För Migrationsverket underlättas verkets möjlighet att arbeta kvalificerat med migrationsfrågorna.
- Utlandsmyndigheterna får minskad arbetsbörda.
- Det totala antalet förfrågningar om ärendehantering minskar till alla inblandade aktörer.

Detta leder sammantaget till att studentens upplevelse av migrationsprocessen blir mer positiv och detta bidrar i sin tur till lärosätets och Sveriges attraktivitet som studiedestination.

Nackdelen för lärosätena med den nya uppgiften är en ökad arbetsbelastning. Handläggare vid lärosätena behöver ny kompetens för att kunna hantera de granskningar som i dag görs av Migrationsverket. Nederländska lärosäten bedömer dock att arbetsbelastningen inte ökat nämnvärt eftersom handläggare även tidigare har fått ägna arbete åt att stötta studenter genom migrationsprocessen och hantera fall då det inte fungerat bra. Sammantaget bör förslaget vara

kostnadsneutralt och det skulle leda till en effektivisering för Migrationsverket. Ett frigit utrymme vid Migrationsverket kan, utöver att hantera certifiering och kontroll, riktas mot att ge mer kvalificerat stöd till lärosätena.

Utredningen finner den nederländska modellen mycket intressant och ser gärna att det svenska systemet utvecklas i den riktningen eftersom det i Nederländerna har lett till en effektiv migrationsprocess som alla parter är nöjda med. Modellen innebär för svensk del ett systemskifte på så sätt att en annan aktör än Migrationsverket handlägger ärenden om uppehållstillstånd. Med hänsyn till det stora antal inresande studenter och anställda till universitet och högskolor anser utredningen att det är befogat att involvera lärosätena mer i uppehållstillståndsprocessen. Det är rimligt att den som rekryterar internationellt också bidrar till att migrationen sker ansvarsfullt och att processen är så smidig som möjligt för den sökande.

För Internationaliseringsutredningen är det i nuläget inte möjligt att lämna ett färdigutvecklat förslag för att genomföra en sådan förändring. Det kräver såväl djupare analyser som mer förankring. I stället föreslår utredningen att regeringen på sikt initierar en utredning om certifiering av universitet och högskolor för hantering av ansökningar om uppehållstillstånd för studier och forskning samt arbetstillstånd. Med hänsyn till den stora betydelse som ett välfungerande och effektivt system för uppehållstillstånd har för rekryteringen av studenter och för Sverige bilden i stort föreslår utredningen att regeringen tillsätter en utredning efter en utvärdering av de förslag som presenteras i modell 1.

Försöksverksamhet med studieavsiktsbedömning

Att studieavsiktsbedömningar behöver göras i dag beror till viss del på att lärosätenas antagningsbesked inte ger information om hur processen att anta studenten ser ut. Migrationsverket får av antagningsbeskeden ingen information om vilken kontakt lärosätet har haft med den sökande eller vilka övriga bedömningar som har gjorts.

Till vissa utbildningar sker regelmässigt personliga intervjuer av de sökande; vid andra görs ingående granskningar av nomineringar till stipendier. En sådan rigorös nomineringsprocess skulle kunna ligga till grund för en bedömning av studieavsikten för berörda

studenter. Det skulle kunna innebära att en sökande som bifogar ett intyg om genomgången nomineringsprocess inte utreds gällande studieavsikt vid Migrationsverket.

För närvarande pågår ett pilotprojekt mellan Migrationsverket och Lunds universitet och Kungl. Tekniska högskolan.⁷ På lärosätena mäter man under projektet antalet avhopp och på Migrationsverket utreder man inte studieavsikten på de sökande vid lärosätena om inte behovet är uppenbart. Studenterna får ett intyg om genomgången nomineringsprocess som de uppmanas bifoga sin ansökan om uppehållstillstånd. I de fall där Migrationsverket har mer ingående kännedom om lärosätets process och kan förlita sig på att processen har inneburit en bedömning av studieavsikten, kan verket avstå från ytterligare utredningar.

Utredningen ser mycket positivt på de steg som har tagits och ser gärna att Migrationsverket tillsammans med lärosätena vidareutvecklar metoder för att verket ska kunna ta fasta på det arbete lärosätena redan gör. Detta kan göras utan särskilda författningsändringar. Lärosätena bör å sin sida utveckla sina antagningsprocesser så att de aspekter som behövs för att studieavsikten ska kunna klargöras på ett tidigt stadium finns med i antagningsprocessen. Intervjuer med de sökande leder till gedigen förståelse av studentens förkunskaper och avsikter och bör kunna användas i ökad utsträckning.

Utredningen har övervägt om detta sätt att hantera studieavsiktsbedömningen skulle vara att föredra som generell modell. Det skulle kunna bygga på att Migrationsverket i ärenden om uppehållstillstånd för studier ska inhämta ett yttrande om den sökandes studieavsikt från det lärosäte som antagit sökanden. Yttrandet skulle då ligga till grund för verkets beslut i ärendet. Visserligen kan de erfarenheter som görs i det nämnda samarbetet mellan KTH, Lunds universitet och Migrationsverket vara ett viktigt underlag för att vidareutveckla närmare samarbetsformer inom området. Utredningen bedömer dock att det krävs tydligare förändringar i processen och i ansvarsfördelningen för att åstadkomma en långsiktig förbättring och har därför valt att inte gå vidare med det alternativet.

Oavsett vilka övriga åtgärder som vidtas rekommenderar utredningen att lärosätena utvecklar riktlinjer för att säkerställa en ansvarsfull rekrytering i samklang med migrationsprocessen. I så stor utsträckning som möjligt bör antagningsprocessen inkludera en bedömning

⁷ Projektet pågår mellan 2018-04-23 och 2019-02-28.

av de sökandes studieavsikt. Det är viktigt att komma ihåg att den inresande personens upplevelse av processen att komma till Sverige är betydelsefull inte bara för den enskilda individen utan för bilden av Sverige i stort. Intryck från en negativ process vid ett lärosäte riskerar att spilla över på alla lärosäten i Sverige och det är därför av stor betydelse att utveckla ett system som bygger på aktörernas gemensamma ansvar och förtroende för varandra.

Vidareutveckling av Migrationsverkets arbete med förkortade handläggningstider

Som nämnts ovan var den genomsnittliga handläggningstiden för förstagångsansökningar gällande uppehållstillstånd för studier på grundnivå och avancerad nivå 35 dagar under juli 2018. Tiderna har förbättrats de senaste åren men fortfarande får många blivande studenter sena besked, nära in på terminsstart. När handläggningstiderna i förlängningsärenden är långa kan det dessutom innebära problem för de berörda personerna att resa ut tillfälligt från Sverige.

Handläggningstiderna för uppehållstillstånd för studier är relativt lika förhållandena i andra länder, men när det gäller anställda är handläggningstiderna många gånger betydligt längre i Sverige. Särskilt tydligt blir detta i förhållande till Nederländerna och Storbritannien där migrationsmyndigheterna har handläggningstider om 2–3 veckor för såväl studenter som anställda.

Internationaliseringsutredningen betonade i delbetänkandet att Migrationsverket och lärosätena systematiskt bör undersöka problemområden och gemensamt överväga lösningar för att förkorta Migrationsverkets handläggningstider. För att säkerställa detta arbete föreslog utredningen att regeringen skulle ge Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med universitet och högskolor se över hur processer kan förbättras i syfte att förenkla handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd för studenter, gästforskare och andra anställda. Utredningen vill även i detta sammanhang lyfta fram de positiva insatser som Migrationsverket redan i dag gör tillsammans med lärosätena, Sveriges universitets- och högskoleförbund och andra myndigheter och uppmuntra till fortsatt utveckling av det arbetet. Insatserna från Migrationsverket har koncentrerats på studenter och doktorander, vilket också fått positiva effekter. Det är angeläget att

insatserna också intensifieras för gästforskare och andra anställda. För dem har arbetet ännu inte kommit lika långt som för studenter.

Ett sätt att förkorta handläggningstiderna är att göra insatser för att antalet kompletteringar ska vara så lågt som möjligt. Detta sker bland annat genom tydlig information till sökande i samarbete med universiteten och högskolorna. Detta är inte minst viktigt i relation till doktorander som riskerar att komma i kläm mellan synen på dem som studenter respektive som arbetstagare. En stor del av doktoranderna är både studenter och anställda och förutsättningarna för deras verksamhet varierar. De läser vissa poänggivande kurser och arbetar samtidigt med forskningsprojekt, de kan ha flera bihandledare och exempelvis behöva besöka konferenser, göra fältarbete, arbeta på laboratorier utomlands. Det blir inte alltid som planerat med resor och experiment. Detsamma gäller gästforskare, stipendiater och andra gäster. Projekt förändras och finansiering tillkommer vilket ställer stora krav på flexibilitet. För att det ska fungera är det viktigt med ömsesidig förståelse och tydlig information mellan lärosätena och Migrationsverket.

Utredningen rekommenderar Migrationsverket att, med inspiration från Nederländerna och Storbritannien, förstärka och vidareutveckla arbetet med att förkorta handläggningstiderna för såväl studenter och doktorander som anställda. För att underlätta den utvecklingen är det också viktigt att det finns tydliga kommunikationskanaler mellan Migrationsverket och lärosätena. Dessa komplexa organisationer kräver särskilda strukturer för att information smidigt ska kunna föras i båda riktningarna. Utredningen ser därför positivt på de första steg som tagits för att etablera kontaktvägar mellan organisationerna.

Översyn av bestämmelserna kring tremånadersgränsen för banktillgodohavanden

Som nämnts ovan har Migrationsöverdomstolen fastställt att det för uppehållstillstånd krävs att utlänningen i nära anslutning till starten av studietiden uppvisar tryggad försörjning (Migrationsöverdomstolen, 2009). Migrationsverkets tolkning, att beslut om uppehållstillstånd bör fattas tidigast tre månader innan inresa i Sverige, innebär att alla initiativ tidigare i antagningsprocessen för att påskynda tidpunkten för besked till studenten förlorar i betydelse. Det innebär

också att Migrationsverket liksom utlandsmyndigheterna får mycket hög arbetsbelastning under några sommarmånader, eftersom de flesta ansöker om uppehållstillstånd för studier tidigast i slutet av maj.

Migrationsverkets ställningstagande bygger på vilket bevisvärde som verket kan lägga på ett underlag om banktillgodohavande. Sannolikheten att pengarna finns kvar på kontot när studenten väl anländer till Sverige kan vara större när det är fråga om ett relativt nytt bevis på banktillgodohavande. Risken med ett äldre underlag är att pengarna har hunnit användas eller föras över till andra konton. Utredningen bedömer dock att den risken inte ökar i någon större omfattning om beslut baseras på underlag som är exempelvis sex månader gamla i stället för tre när det gäller studieavgiftsskyldiga studenter. Sex månader måste i detta sammanhang fortfarande anses ligga i anslutning till studiestarten. En sökande som uppfyller kraven på studieavsikt och som i god tid betalat sin studieavgift, bör vara mån om att ha kvar medlen till sitt uppehälle.

Om lärosätena, så som utredningen föreslår, använder separat antagning och lämnar tidiga antagningsbesked oftare i kombination med tidig fakturering av studieavgiften, eller om hela processen snabbas upp så att antagningsbesked normalt kan lämnas betydligt tidigare än i dag, bör Migrationsverkets handläggning ligga i linje med detta. Tidpunkten som avgör när Migrationsverket börjar handlägga ärenden borde baseras på när studieavgiften är betald, snarare än på ett förutbestämt antal månader före studiestart. Utredningen rekommenderar därför att Migrationsverket ser över möjligheterna till en annan tolkning av begreppet ”nära anslutning” så som det beskrivits i Migrationsöverdomstolens dom.

6.6.2 Underlättad informationsöverföring

Utredningens förslag: Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ändras så att uppgifter från ett lärosätes studieregister ska få lämnas ut till Migrationsverket på medium för automatiserad behandling om uppgifterna behövs för hantering av uppehållstillstånd för studier.

Utredningens rekommendation: Lärosätena säkerställer rutiner som innebär att Migrationsverket informeras omgående om en student har avbrutit sina studier.

Längden på tillstånd för studieuppehåll

Upphållstillstånd för studier ska beviljas för *minst* ett år eller den kortare tid studierna avser. Pågår studierna längre tid än ett år ska tillståndet förlängas med *minst* ett år i taget eller den kortare tid studierna avser, under förutsättning att uppställda villkor är uppfyllda. Villkoren i en förlängningsansökan är desamma som vid förstagångsansökningar med tillägget att den studerande ska göra godtagbara framsteg i sina studier (4 kap. 5 § andra stycket utlänningsförordningen (2006:97). Migrationsverkets krav på studieresultat bygger på beslut av Migrationsöverdomstolen (Migrationsöverdomstolen, 2009) och innebär studieresultat om:

- 15 högskolepoäng för första läsåret,
- 22,5 högskolepoäng för andra läsåret, och
- 30 högskolepoäng för tredje och följande läsår.

För studier som pågår längre än ett år beviljar Migrationsverket normalt uppehållstillstånd för 13 månader vid en förstagångsansökan. Därefter får studenten ansöka om förlängning med en tillståndslängd på högst 12 månader åt gången. Doktorander beviljas uppehållstillstånd för den tid doktorandstudierna är avsedda att pågå, dock längst två år i taget.

Förlängningsansökan ger Migrationsverket en möjlighet att granska att studierna fortfarande pågår framgångsrikt, att försörjningskravet är uppfyllt och att den sökande i övrigt uppfyller villkoren för

uppehållstillstånd för studier. Det innebär dock en administrativ belastning för såväl studenten som för Migrationsverket. Vid hög arbetsbelastning vid Migrationsverket kan också beslut om förlängning ta lång tid och i värsta fall innebära att studenten inte hinner få sitt nya tillstånd innan det gamla löper ut. Det får till följd att personen inte bör lämna Sverige under tiden handläggningen pågår eftersom avsaknaden av giltigt uppehållstillstånd innebär att studenten kan hindras från att komma tillbaka in i Sverige.

Längre tillstånd föreslås i skrivelse

I departementsskrivelsen Genomförande av student- och forskardirektivet (Ds 2018:37) lyfts det fram att om sökanden vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd kan visa att hen uppfyller de allmänna och särskilda förutsättningarna för hela studietiden kan ett uppehållstillstånd för hela studietiden meddelas om den är längre än ett år. Det bör till exempel vara utgångspunkten för studenter på utbildningar på forskarnivå och studenter som är antagna till en utbildning som leder till en masterexamen om 120 högskolepoäng.

Utredningen ser positivt på förslaget i skrivelsen. Inom ramen för utredningens arbete med migrationsfrågorna har detta område diskuterats och olika möjligheter att underlätta för Migrationsverket att bevilja längre uppehållstillstånd har tagits upp. En väsentlig fråga har gällt Migrationsverkets möjligheter att få information om studenterna. I det följande lämnas förslag som syftar till att underlätta processen.

Information till Migrationsverket är avgörande

Om Migrationsverket ska lämna fleråriga uppehållstillstånd för studier underlättar det om verket får kännedom om fall där villkoren för tillståndet inte längre är uppfyllda för att i så fall kunna återkalla uppehållstillståndet. Det grundläggande kravet för uppehållstillstånd för studier är att personen i fråga genomgår en utbildning. Universitet och högskolor ska i dag utan dröjsmål till Migrationsverket lämna ut uppgift om att en studieavgiftsskyldig student inte har registrerat sig på utbildningen. Likaså ska ett lärosäte, om det finns anledning

att anta att studenten har avbrutit sina studier, meddela Migrationsverket detta (2 kap. 6 a § förordningen [1993:1153] om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor). Bestämmelsen bygger på ett aktivt handlande från lärosätenas sida. I praktiken hanteras majoriteten av dessa fall genom att uppgifter om förstagångsregistrering av studieavgiftsskyldiga studenter regelbundet förs över till Migrationsverket från det studieadministrativa systemet Ladok. Metoden fångar främst upp fall då studenter överhuvudtaget inte finner sig på lärosätet.

Även om lärosätena är skyldiga att informera Migrationsverket när studenter avbryter studierna har verket indikationer på att så inte alltid sker. Dessutom är möjligheterna att rapportera avbrott och riktlinjerna kring hur man ska anmäla detta otydliga. Utredningen vill därför uppmana universitet och högskolor att utveckla system som säkerställer att Migrationsverket informeras omgående när de får kännedom om att en student avbryter sina studier. Det måste dock påpekas att det inte är troligt att lärosätet får den kännedom under en pågående kurs eftersom högskolestudier är frivilliga och studenter som avbryter eller är inaktiva under sina studier inte behöver anmäla detta till lärosätet.⁸ Det är först i samband med registreringen till nästa kurs eller termin som lärosätet kan bedöma om en student avbrutit sina studier.

När det gäller doktorander är situationen något annorlunda, eftersom större delen av doktorandutbildningen består av en avhandling som tar större delen av doktorandtiden. Doktorander har individuella studieplaner som bland annat ska innehålla en tidsplan för doktorandens utbildning (6 kap. 29 § högskoleförordningen) och det är därigenom möjligt att följa att doktoranden fortsätter att bedriva studier. Det är då oftast handledaren som kan intyga att doktorandstudierna fortsätter så som planerat.

Ändring i förordning

För att minska de manuella handläggningsmomenten och bidra till ökad säkerhet i ärenden då Migrationsverket behöver få kännedom om att en student inte studerar föreslår utredningen en förändring i

⁸ En inaktiv student med studieuppehåll behöver dock vända sig till Migrationsverket för ett uppehållstillstånd på annan grund än studier för att kunna vistas i Sverige.

förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Uppgifter om registrering och studieresultat går att utläsa ur det studieadministrativa systemet Ladok. Genom en kontroll av uppgifter från Ladok går det alltså att fastställa om en student bedriver studier.

Migrationsverket har i dag inte möjlighet att löpande följa upp studenter. Gällande regelverk tillåter att Migrationsverket får information om att en student inte har registrerat sig på utbildningen första gången, enligt 2 kap. 6 a § första stycket förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Vidare ska Migrationsverket informeras om en student har avbrutit studierna, enligt andra stycket samma paragraf. Däremot saknar Migrationsverket möjlighet att i Ladok följa upp studenter längre fram under studietiden. I dag får Migrationsverket information om att en student fortsätter studera genom att studenten lämnar in registerutdrag i samband med förlängningsansökan.

För att Migrationsverket ska kunna följa upp studenter utan en ny förlängningsansökan bör verket ha möjlighet att läsa av detta i Ladok. Det kräver en ändring i förordningen så att lärosätena har rätt att lämna ut den typen av uppgifter på medium för automatiserad behandling. Motsvarande överföring sker i dag till Centrala studiestödsnämnden om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av studiestöd.

Utredningen föreslår därför att 2 kap. 6 a § första stycket upphävs och ersätts av en generell bestämmelse i 2 kap. 6 § som innebär att uppgifter på medium för automatiserad behandling får lämnas ut från en högskolas studieregister till Migrationsverket, om uppgifterna behövs för att handlägga uppehållstillstånd för studier.

Vidare föreslår utredningen att 2 kap. 6 a § tredje stycket upphävs eftersom möjligheten att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling föreslås gälla generellt.

Nu gällande bestämmelse i 2 kap. 6 a § andra stycket, att ett lärosäte ska meddela Migrationsverket om det finns anledning att anta att studenten har avbrutit sina studier, kan kvarstå som ytterligare en möjlighet för lärosätena att bistå Migrationsverket. Flertalet fall bör dock kunna fångas upp direkt av Migrationsverket genom automatiserad överföring som inkluderar uppgifter om studieresultat och registrering för fortsatta studier.

Utredningens förslag måste vägas mot skyddet för studentens integritet och behov av sekretesskydd. I det här fallet aktualiseras dock inte frågor om sekretess eftersom uppgifter som studier och studieresultat inte omfattas av sekretess i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). När det gäller rätten till uppehållstillstånd för studier är det grundläggande att individen bedriver studier. Utredningens bedömning är därför att Migrationsverkets behov av att på ett effektivt sätt ta del av allmänna handlingar överväger den enskildes integritetsskydd. Migrationsverket kommer att ta del av betydligt fler personuppgifter än tidigare genom att verket får del av studieavgiftsskyldiga studenters studieresultat under studietiden. Utredningen bedömer att det föreligger en rättslig förpliktelse bakom den personuppgiftsbehandlingen, då Migrationsverket behöver säkerställa att förutsättningarna för uppehållstillstånd för studier föreligger.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förändringen i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor träder i kraft den 1 januari 2020. Det ger Migrationsverket och universitet och högskolor tillräckligt med tid att göra nödvändiga systemadministrativa förändringar.

6.6.3 Förbättrade villkor för doktorander

Utredningens förslag: Regeringen ser över möjligheten att förbättra villkoren för utländska doktorander som genomför en del av sin forskarutbildning i Sverige (gästdoktorander) att få uppehållstillstånd.

Utredningens rekommendationer: Migrationsverket och lärosätena fördjupar sin dialog beträffande doktorander från tredjeländ för att åstadkomma smidigare processer för uppehållstillstånd.

Migrationsverket tydliggör sin praxis kring kraven för statusbyte för personer som befinner sig i Sverige med annan grund för uppehållstillstånd och som söker uppehållstillstånd för studier på forskarnivå.

Som utredningen har konstaterat har Migrationsverket tillsammans med lärosätena gjort ett omfattande arbete för att förbättra hanteringen av uppehållstillståndsansökningar för studier. Även om handläggningstiderna har förbättrats när det gäller studier på forskarnivå behöver fortsatta insatser göras för att underlätta för doktorander att påbörja och genomföra sina studier i Sverige.

En viktig utgångspunkt är att öka möjligheterna för inresande doktorander att bedriva forskarstudier på likvärdiga villkor till exempel i fråga om hur doktorandstudierna kan läggas upp vad gäller mobilitet. Många doktorander tillbringar tid i andra länder, i synnerhet om deras forskningsprojekt är ett samarbetsprojekt med ett eller flera utländska lärosäten. Då krävs ofta mer tid utomlands än fallet är för enbart deltagande i konferenser och workshops. I vissa fall överskrider den sammanlagda utlandsförlagda tiden den tid som tillåts. Det är i dag möjligt att ha en sammanlagd utlandsvistelse på upp till 50 procent av tillståndstiden men inte en enskild utlandsvistelse på mer än 25 procent av den totala tillståndstiden. Det innebär att om en person ska studera i två år, så kan hen maximalt vara utomlands totalt ett år och ha maximalt en sammanhållen utlandsvistelse på ett halvår i taget.

Överskridande kan i sin tur leda till att en ansökan om permanent uppehållstillstånd inte kan beviljas eftersom det förutsätter längre vistelse i Sverige. Om doktoranden därmed inte kan stanna i Sverige innebär det en stor nackdel för doktoranden, övriga inom forskningsprojektet, lärosätet och Sverige som land.

Det är viktigt att lärosätena förstår det migrationsrättsliga regelverket för att kunna ge rätt råd till de sökande. Skillnaden mellan status som gästforskare och doktorand med uppehållstillstånd för studier är till exempel stor den dag doktoranden vill ansöka om permanent uppehållstillstånd, eftersom det endast är det sistnämnda tillståndet som berättigar till permanent uppehållstillstånd.

Hur villkoren för forskarutbildningens beskrivs i exempelvis Migrationsverkets handböcker är något som bör utvecklas tillsammans med universitet och högskolor. Utredningen rekommenderar därför Migrationsverket och lärosätena att fördjupa sin dialog beträffande doktorander från tredjeländ för att åstadkomma smidigare processer för uppehållstillstånd.

Tydlig information om krav vid statusbyte

En generell regel är att uppehållstillstånd ska vara utfärdat innan man reser in i Sverige. Det innebär att en sökande som befinner sig i Sverige på en grund för uppehållstillstånd ibland måste lämna landet om hen vill byta status och vistas i Sverige med en annan grund för uppehållstillstånd. I vissa fall gäller dock inte detta, till exempel då en student som avslutat sina studier vill stanna kvar för att söka arbete här.

Det är inte ovanligt att utländska personer som blir antagna till forskarutbildning redan befinner sig i Sverige, exempelvis som gästforskare eller medföljande. Enligt vad utredningen har erfarit varierar det om personen behöver lämna Sverige eller inte, beroende på om Migrationsverket kan pröva ansökan i sak medan den sökande befinner sig i Sverige eller om hen måste resa hem för att det ska kunna göras en materiell prövning av ärendet. Denna variation försvårar för lärosätena att ge råd till berörda personer. Om den sökande redan samarbetar med universitetet eller högskolan kan hen tvingas göra ett långt uppehåll i sitt forskningsprojekt om handläggningen av nytt uppehållstillstånd drar ut på tiden.

Det inledande skedet i en forskarutbildning är av stor betydelse både för individen och för lärosätet. För lärosäten kan förseningar som beror på otydliga villkor få ekonomiska konsekvenser då anställningsdatumet kan behöva flyttas eller hela projekt styras om. För doktoranden kan en försenad start innebära ett ekonomiskt bortfall, men även personliga konsekvenser i de fall hen har familj i Sverige som antingen behöver flytta med ut ur landet, eller som doktoranden behöver lämna på en oklar tid.

Utredningen rekommenderar därför Migrationsverket att tydliggöra kraven för statusbyte för personer som befinner sig i Sverige och som söker uppehållstillstånd för studier på forskarnivå så att det blir lättare för universitet och högskolor att planera processen och ge råd till doktoranderna. Långsiktigt vore ett undantag från huvudregeln att tillstånd ska sökas från utlandet att föredra.

Gästdoktorander

Utländska doktorander som genomför en del av sin forskarutbildning i Sverige (gästdoktorander) kan inte få uppehållstillstånd för studier enligt 4 kap. 5 § utlänningsförordningen eftersom de inte antas till utbildning här. De har inte heller möjlighet att ansöka om tillstånd som gästforskare, eftersom de inte omfattas av lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän. Enligt 3 § ska lagen inte tillämpas på tredjelandsmedborgare som utför forskning uteslutande inom ramen för högskoleutbildning för att därigenom få en doktors-examen.

Gästdoktorander uppmanas i stället av Migrationsverket att söka uppehållstillstånd för besök i Sverige vilket endast gäller för ett år. Ett sådant tillstånd går inte att förlänga. I många fall behöver dock gästdoktorander stanna längre än ett år. Om personen tvingas åka hem kan konsekvenserna bli negativa såväl för forskningsprojektet som för doktoranden som inte kan fullfölja sina studier i planerad riktning. Utredningen anser att det är olyckligt att gästdoktorander inte har möjlighet att ansöka om sådant uppehållstillstånd som är anpassat för studenter eller forskare.

För närvarande pågår arbetet med att genomföra student- och forskardirektivet⁹ i svensk rätt. Direktivet fastställer villkor för studenter och forskares rörlighet, vilket också beskrivs i avsnitt 6.4. Utredningen anser att regeringen bör se över möjligheten förbättra villkoren för gästdoktorander att få uppehållstillstånd och att detta förslagsvis kan ske i samband med genomförandet av student- och forskardirektivet.

⁹ Europaparlamentet och Europeiska rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för forskning, studier och yrkesutbildning: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete.

7 Avgifter för studier

I detta kapitel lämnar utredningen sin bedömning i fråga om anmälningssavgifter och studieavgifter.

7.1 Bakgrund till avgifterna och den fortsatta utvecklingen

Efter att antalet ansökningar från utomeuropeiska sökande till svensk högre utbildning hade ökat dramatiskt under ett antal år beslöt regeringen år 2009 att införa anmälningssavgifter för sökande från tredjeland. Med tredjeland avsågs stater utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES, som innefattar medlemsländerna i Europeiska unionen samt Island, Norge och Liechtenstein) och Schweiz. Då hade antalet sökande från tredjeland utan svenskt personnummer ökat dramatiskt, från 78 000 till 114 000 bara mellan höstterminerna 2008 och 2009 (Universitets- och högskolerådet, 2018a). De ansökningar som kom från tredjelandsstudenter hade genom sitt stora antal och det förhållandevis omfattande granskningsarbete som deras handläggning krävde, kommit att bli allt mer resurskrävande vid antagningsenheter vid universitet och högskolor liksom vid dåvarande Verket för högskoleservice. Samtidigt resulterade få av ansökningarna i antagning och registrering.

Regeringen gav därför statliga universitet och högskolor samt Verket för högskoleservice i uppdrag (U2009/7345/UH) att vidta förberedelser inför införandet av anmälningssavgifter för sökande från tredjeland så att en avgift skulle kunna tas ut vid ansökan till utbildning på grundnivå och avancerad nivå som påbörjades höstterminen 2011.

Höstterminen 2011 infördes också studieavgifter för tredjelandsstudenter. Studieavgifterna motiverades med att regeringen inte ansåg

att det fanns tillräckliga skäl för att fortsatt låta skattefinansierad avgiftsfrihet omfatta samtliga utländska studenter, även om regeringen insåg att tredjelandsstudenter bidrar på en rad olika sätt till svensk högre utbildning och forskning och till det svenska samhället i stort. Svenska lärosäten borde enligt regeringen framför allt konkurrera genom att erbjuda utbildning av högsta kvalitet. (prop. 2009/10:65)

7.1.1 Antalet studenter från tredjeland minskade kraftigt inledningsvis

När avgifterna infördes hade antalet fritt inresande studenter utanför utbytesprogram, så kallade freemover-studenter, nästan fyrfaldigats sedan 1999. Omkring 9 700 av totalt 19 300 freemover-studenter under läsåret 2007/2008 kom från länder utanför EES och Schweiz (prop. 2009/10:65). Från läsåret 2007/2008 och fram till läsåret 2010/2011, alltså innan studieavgifterna infördes, ökade antalet freemover-studenter med 64 procent (Statistiska centralbyrån, 2017b).

Avgifternas införande innebar att både antalet sökande och antalet antagna tredjelandsstudenter minskade mycket kraftigt. Första läsåret med avgifter (2011/2012) var antalet sökande cirka 6 600 (jämfört med 114 000 sökande 2009), se även tabell 7.3. Antalet nya inresande studenter från tredjeland sjönk från 8 080 till 1 650 mellan 2010/2011 och 2011/2012 (Universitetskanslersämbetet, 2017a).

De senaste åren har antalet ökat igen. Under 2017 var antalet sökande nästan 23 500 och läsåret 2016/2017 var antalet nya betalande studenter 3 428. Det totala antalet betalande studenter vid svenska lärosäten höstterminen 2017 var 6 810, varav 42 procent var kvinnor och 58 procent var män (Universitetskanslersämbetet, 2018b). Genomgående har antalet avgiftsbetalande kvinnor varit lägre än antalet män.

Sett till totalen av inresande freemover-studenter från hela världen kom 30 procent av de 9 800 nybörjarna läsåret 2016/2017 från Europa. Därefter följde Asien med 25 procent. De enskilt största länderna var Indien, Finland och Kina. Bland betalande studenter kommer den absoluta majoriteten från Asien, främst Indien, Kina och Pakistan.¹

¹ En mer ingående beskrivning av förändringar i studentmobiliteten återfinns i Universitetskanslersämbetets rapport Kartläggning av studieavgifter. Redovisning av ett regeringsuppdrag (2017:2) liksom i Statistiska centralbyråns statistiska meddelande Internationell mobilitet (UF 20 SM 1703).

Tabell 7.1 Utvecklingen 2011–2017 av antalet nya avgiftsbetalande studenter

Inresande betalande freemover-studenter för första gången i svensk högskoleutbildning läsåren 2011/2012–2016/2017

	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17
Antal studenter	1 188	1 485	1 862	2 816	2 936	3 428
Varav kvinnor	554	1 149	628	1 078	1 186	1 381
Varav män	634	857	1 061	1 738	1 750	2 047

Källa: Statistiska centralbyrån, 2014 och 2017b.

7.1.2 Den ekonomiska utvecklingen

Ekonomiskt innebar införandet av studieavgifter att anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå drogs ned med sammanlagt 534,5 miljoner kronor i två steg (2011 och 2013). Av medlen omfördelades 200 miljoner kronor till högre ersättning för humaniora och samhällsvetenskap, 295 miljoner kronor till kvalitetsbaserad resurstilldelning och 40 miljoner kronor för stipendier till avgiftsskyldiga internationella studenter. Medel användes även till att finansiera utbyggnaden av läkar-, tandläkar- och civilingenjörsutbildningarna (prop. 2012/13:1).

Inledningsvis anvisades 60 miljoner kronor för stipendier till studieavgiftsskyldiga studenter inom utgiftsområde 7 (internationellt bistånd) respektive 16 (utbildning och universitetsforskning). Nivån på stipendieanvisningen har justerats flera gånger och uppgår 2018 till 210 miljoner kronor (se även avsnitt 8.2, stipendier).

Universitetens och högskolornas intäkter av studieavgifter har successivt ökat. De första åren innebar den studieavgiftsfinansierade verksamheten en förlust för många lärosäten eftersom investeringarna översteg intäkterna från avgifterna. I takt med att antalet studenter har ökat har också intäkterna det.

Tabell 7.2 Intäktsutvecklingen 2011–2017

Universitetens och högskolornas intäkter (mnkr) av anmälnings- och studieavgifter 2011–2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mnkr	90,2	233,5	323,6	398,6	528,9	604	686,7

Källa: Universitetskanslersämbetet, 2018e.

De tre lärosäten som hade högst intäkter från betalande studenter år 2017 var Kungl. Tekniska högskolan (121 miljoner kronor), Lunds universitet (92 miljoner kronor) och Chalmers tekniska högskola (83 miljoner kronor). Vid sjutton lärosäten med betalande studenter understeg intäkterna sju miljoner kronor och tre lärosäten hade inga intäkter av studieavgifter under 2017. Som framgår av bilaga 3 är det nio lärosäten som har en omfattning på den avgiftsfinansierade verksamheten om 2 procent eller mer av takbeloppet (anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå). Tre av dessa lärosäten har en omfattning på mer än 9 procent av takbeloppet. Övriga 24 lärosäten som redovisar någon intäkt från avgiftsfinansierad verksamhet har mer marginell intäkt – mellan 0,1 procent och 1,7 procent av takbeloppet.

7.2 Gällande regelverk

Bestämmelser om anmälningsavgifter och studieavgifter finns i högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) och förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen). Av studieavgiftsförordningen framgår bland annat vilka studenter som ska betala avgift och hur högskolan ska beräkna studieavgifterna.

Enligt studieavgiftsförordningen ska den som inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz (tredjelandsmedborgare) från höstterminen 2011 betala anmälningsavgift och studieavgift, om hen inte omfattas av något av de undantag som ställs upp i förordningen. I förordningen finns också bestämmelser om bland annat hur studieavgifterna ska beräknas och vad som ska hända om en student inte betalar avgiften. Enligt förordningen är anmälningsavgiften 900 kronor. Om anmälningsavgiften inte betalas senast vid den tidpunkt som lärosätet bestämmer, ska anmälan inte prövas. Lärosätet har också

möjlighet att betala tillbaka anmälningsavgiften om det finns särskilda skäl. Regleringen berör de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

För att komplettera förordningen har Sveriges universitets- och högskoleförbund utfärdat rekommendationer om hantering av vissa avgiftsskyldiga studenter och av viss avgiftsskyldig utbildning (Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2012). En översyn av dessa rekommendationer pågår. Därtill har universitet och högskolor rätt att meddela föreskrifter om studieavgiftens storlek och fastställa riktlinjer om hur studieavgifterna ska hanteras.

7.3 Anmälningsavgift

7.3.1 Hanteringen av anmälningsavgifter

Anmälningsavgiften som den sökande betalar samlas på uppdrag av flertalet universitet och högskolor in av Universitets- och högskolerådet.² Efter att rådet har dragit av kostnader för att hantera ansökningarna överförs eventuellt överskott till de universitet och högskolor som har haft sökande. Kostnaderna går till styrkande av avgiftsfrihet för sökande utan svenskt personnummer, hantering av sökande med avgiftsskyldighet och avskrivningar för systemutveckling av antagningssystemet. Myndigheten hade mellan 2011 och 2016 en viss modell för beräkning av anmälningsavgifterna. Modellen utvärderades och korrigerades 2016 och ska sedan på ett bättre sätt återspegla de faktiska kostnaderna.

Universitets- och högskolerådets kostnader under perioden september 2016 till augusti 2017 var 20 miljoner kronor och myndigheten tog emot 21 miljoner kronor i avgifter. En återbetalning till lärosätena gjordes under december 2017.

Antalet avgiftsskyldiga sökande som betalat anmälningsavgift 2017 uppgick till 23 486 att jämföra med 19 792 sökande 2016. Kostnaden uppgick till 855 kronor per sökande jämfört med 922 kronor 2016. Kostnadsminskningen per sökande beror på ökad effektivitet i handläggningen.

² Samtliga statliga universitet och högskolor ingår förutom Kungl. Konsthögskolan och Stockholms konstnärliga högskola. Även flertalet enskilda utbildningsanordnare ingår.

Tabell 7.3 Utvecklingen av antal sökande och kostnad per sökande³

År	Antal betalande sökande	Kostnad/sökande
2011	6 641	793
2012	8 807	697
2013	8 386	679
2014	9 826	696
2015	10 607	644
2016	19 792	922
2017	23 486	855

Källa: Universitets- och högskolerådet, 2018a.

7.3.2 Det ursprungliga syftet med anmälningsavgiften är fortfarande relevant

Utredningens uppdrag är att se över anmälningsavgiftens storlek i syfte att uppnå ett ökat inflöde av utländska studenter. Ett ökat inflöde av studenter är eftersträvarvärt om det är motiverade personer med tillräckliga förkunskaper som söker. Att öka antalet sökande i sig är inte ett självändamål. Om det leder till fler okvalificerade sökande att hantera belastar det enbart antagningsverksamheten utan att ge resultat i fler antagna studenter.

Anmälningsavgiftens ursprungliga syfte var att begränsa antalet sökande, vid en tidpunkt då ansökningarna växte kraftigt i antal. Kanske har införandet av studieavgifter inneburit att anmälningsavgiften inte längre behövs. I och med att anmälningsavgifterna infördes samtidigt som studieavgifterna är det inte möjligt att isolera effekten av anmälningsavgifterna på antalet sökande. Det går dock att konstatera att anmälningsavgiften har betydelse för hur många anmälningar som universitet och högskolor behöver behandla. Inför höstterminen 2018 anmälde sig enligt uppgift från Universitets- och högskolerådet 67 000 sökande i systemet varav 24 000 personer fullföljde processen och betalade anmälningsavgift. Utan en anmälningsavgift skulle sannolikt ett betydligt större antal ansökningar behöva behandlas. Ofullständiga ansökningar innebär även att studenten ska ges tillfälle att komplettera ansökan.

³ Baserat på utsökning i Universitetskanslersämbetet databas: 1 september till 31 augusti 2011–2017. Ingående antagningsomgångar för 2017 är: VT17, ST17, HT17, MastersVT17, MastersHT17, IKVT17 och IKHT17, samma mönster är genomgående för samtliga år.

Utredningens konstaterar därför att anmälningsavgiftens ursprungliga syfte, att begränsa antalet oseriösa ansökningar, fortfarande är relevant, om än i mindre omfattning än tidigare.

Ett annat syfte med anmälningsavgiften är att finansiera antagningsverksamheten. Avgifterna genererar intäkter på omkring 20 miljoner kronor och täcker kostnader på ungefär motsvarande summa. Utan anmälningsavgiften skulle antingen lärosätena behöva ersätta Universitets- och högskolerådet genom studieavgiftsintäkter eller så skulle staten behöva utöka myndighetens anslag. Eftersom antalet sökande är betydligt högre (cirka 23 000) än antalet nya studieavgiftsskyldiga studenter (cirka 3 400) skulle prislappen för varje studieavgiftsskyldig student behöva höjas med omkring 6 000 kronor för att kompensera för intäkten av anmälningsavgiften (cirka 20 miljoner kronor).

7.3.3 Internationell jämförelse av anmälningsavgifter

Anmälningsavgifter finns i många länder med studieavgifter; ett undantag är Finland där lärosätena hittills inte har tagit ut anmälningsavgifter. I andra undersökta länder är ansökningsprocessen ofta decentraliserad till respektive lärosäte och det varierar huruvida en avgift tas ut och i så fall på vilken nivå. Storbritannien erbjuder en gemensam ansökningsmöjlighet främst för utbildning på grundnivå, där en ansökan till en utbildning kostar 13 pund och till flera olika utbildningar 24 pund. Även i Kanada finns det möjlighet att söka samlat till vissa så kallade colleges. I jämförelse med andra europeiska lärosäten ligger den svenska anmälningsavgiften om 900 kronor relativt lågt och omfattar upp till åtta utbildningar som den sökande anger via Universitets- och högskolerådet. I såväl Danmark som Nederländerna ligger avgifterna generellt sett på minst 100 euro. Lärosäten i anglosaxiska länder tar ut en något lägre avgift.

I de fall skälen för anmälningsavgifterna lyfts fram nämns huvudsakligen finansieringen av ansökningar men även behovet av att avhålla oseriösa sökanden från att söka tas upp.

Det finns olika former av undantag för vilka sökande som inte behöver betala anmälningsavgift. Danska lärosäten undantar bland annat på liknande sätt som i Sverige sökande som har vissa typer av uppehållstillstånd (för annat än studier) eller som kommer från

EU/EES. Även sökande som har en dansk grundexamen kan undantas. Några av de danska lärosätena betalar tillbaka avgiften om den sökande antas. Vid kanadensiska lärosäten finns exempel på undantag av sökande från de 50 fattigaste länderna, och såväl i Kanada som i USA kan en sökande ha möjlighet att slippa avgiften om man saknar resurser. I Nederländerna varierar möjligheterna till undantag beroende på universitet, men det kan exempelvis gälla utbytesstudenter, flyktingar, sökande med examen från European Baccalaureate samt sökande till vissa program eller från vissa utpekade länder (EU-länder m.fl.). I Storbritannien undantas exempelvis studenter från biståndsländer enligt OECD:s DAC-lista.

I tabell 7.4 redogörs för anmälningsavgiftens storlek vid några lärosäten i sju olika länder.

Tabell 7.4 AnmälningavgifterExempel på avgifter i andra länder⁴

Land	Avgift	Motsvarar SEK (cirka)
Australien		
Monash university	100 AUS	650
University of South Australia	0	
University of Sydney	125 AUS	820
Finland	0	
Danmark		
Danmarks tekniske universitet	100 euro	1 000
Köpenhamns universitet	750 DKR	1 000
Roskilde universitet	165 euro	1700
Kanada		
Ontario colleges ⁵	95 CAD	650
University of British Columbia	165 CAD	1 100
Université Laval	82 CAD	560
Storbritannien		
UCAS ⁶ (undergraduate)	24 £	280
University of Nottingham	40 £	460
University of Oxford	75 £	870
Nederländerna		
Delft university of technology	120 euro	1 200
Leiden university	100 euro	1 000
Utrecht university	100 euro	1 000
USA		
Stanford university	90 USD	800
Texas State University	75 USD	670
Vanligaste avgiften ⁷	50 USD	440

⁴ Enligt uppgift på respektive lärosätes hemsida 2018.⁵ Samlad ansökan till upp till fem colleges.⁶ Universities and Colleges Admissions Service, gemensam ansökan.⁷ Kowarski (2017).

7.3.4 Anmälningssavgiften bör ligga kvar på 900 kronor

Utredningens bedömning: Anmälningssavgiften ligger kvar på nuvarande nivå och fortsatt fastställas av regeringen. Eventuellt under- eller överskott av anmälningssavgifterna förfogas av Universitets- och högskolerådet. Överskott bör främst användas för systemförbättringar riktade till studieavgiftsverksamheten.

Anmälningssavgiftens nivå

Utredningens bedömning är att det mest ändamålsenliga är att anmälningssavgiften kvarstår, dels för att täcka kostnader, dels för att sälla fram seriösa sökande. Möjligheten att söka samlat till flera lärosäten och utbildningar i Sverige är en stor fördel för svenska universitet och högskolor och den gemensamma anmälningssavgiften bör ses i det sammanhanget. Med utgångspunkt i att anmälningssavgiften både ska finansiera hanteringen av ansökningarna och sälla fram seriösa sökande har utredningen övervägt vilken nivå på avgiften som är lämplig: högre, lägre eller samma nivå som i dag (900 kronor).

En högre avgift?

Eftersom kostnaderna för Universitets- och högskolerådets antagningsverksamhet redan i dag täcks av avgifterna finns det inte behov av att höja avgiften av ekonomiska skäl. Ett skäl att höja avgiften skulle i stället kunna vara att man genom en avskräckande avgift vill minska antalet sökande. Utredningen anser emellertid inte att det finns något sådant behov. Antalet sökande är hanterbart som det är i dag. Om lärosätena vill påverka sammansättningen av de sökande finns det andra tillvägagångssätt som inte bygger på den sökandes ekonomiska förutsättningar.

En lägre avgift?

Utredningen ser flera fördelar med en sänkt avgift, till exempelvis 500 kronor. En sänkt avgift skulle möjliggöra för fler personer, särskilt från låginkomstländer, att söka och det skulle generellt sett vara mer attraktivt att söka utbildning i Sverige. Utredningen bedömer dock att nackdelarna med att sänka avgiften överväger. Dels skulle kostnaderna för staten eller antagna studieavgiftsskyldiga studenter behöva öka för att kompensera för den minskade intäkten. En sänkning till 500 kronor per sökande innebär en intäktsminskning med cirka 9,4 miljoner kronor, beräknat på antalet sökande 2017. Därtill skulle sannolikt fler personer söka, eventuellt med otillräckliga meriter, vilket skulle öka kostnaderna för antagningsverksamheten.

Fortsatt 900 kronor?

Dagens nivå på 900 kronor är förvisso en hög summa för personer med begränsade resurser och det finns säkerligen kvalificerade personer som avstår att söka till utbildning i Sverige på grund av den nuvarande nivån. Samtidigt kan utredningen konstatera att trots nivån ökar antalet sökande varje år, från 6 600 första året 2011 till 23 500 år 2017. Den nuvarande nivån kan med andra ord inte anses vara alltför avskräckande.

Att intäkterna ligger ungefär i nivå med Universitets- och högskolerådets kostnader talar också för att dagens avgiftsnivå är rimlig. Slutligen noterar utredningen att storleken på anmälningssavgiften i Sverige ligger på ungefär samma nivå som i andra länder.

Utredningen bedömer därför att anmälningssavgiftens storlek även tills vidare ska vara 900 kronor.

Ingen differentiering av anmälningssavgiften

Även om avgiften behålls på nuvarande nivå skulle det kunna finnas skäl att sänka eller helt stryka anmälningssavgiften för vissa studenter eller typer av utbildningar. Det skulle exempelvis kunna gälla:

1. Sökande från Sveriges långsiktiga samarbetsländer eller med mycket begränsade resurser
2. Sökande till utbildningar med lågt söktryck och hög efterfrågan på den svenska arbetsmarknaden
3. Sökande som ansöker extra tidigt.

En nedsatt eller borttagen avgift för vissa kategorier studenter skulle kunna ge universiteten och högskolorna nya rekryteringsmöjligheter. Bland annat har Svenska institutet, som hanterar ansökningar om stipendier till sökande i biståndsländer, lyft fram att anmälningsavgiftens storlek är ett avsevärt hinder för många av de studenter som är målgrupp för de stipendier som myndigheten administrerar.

Utredningen kan konstatera att en borttagen anmälningsavgift eller kraftigt sänkt avgift för studenter från vissa länder trots allt bara gör marginell skillnad i relation till andra kostnader som internationella studier för med sig, även om studenten beviljas ett stipendium. Det är inte heller alla sökande från biståndsländer som har svårt att betala anmälningsavgiften och det skulle krävas omfattande resurser att behövspröva betalningen.

Att rikta sänkta anmälningsavgifter mot vissa utbildningar kräver mycket god prognosförmåga. Det behövs också en ständig uppdatering av situationen eftersom arbetsmarknadsläget förändras. Samtidigt finns flera av de yrken där det i dag råder kompetensbrist inom offentlig sektor och lockar inte primärt internationella studenter.

Utredningen anser att fördelarna med differentierad anmälningsavgift inte överväger de framför allt administrativa nackdelar som ett sådant system skulle medföra. Sammantaget kräver en differentierad avgift ett mer utvecklat system och ökad administration för att kunna särskilja olika grupper, liksom utvecklade insatser för att kommunicera skillnaderna. Kostnaderna för dessa insatser måste fördelas på inkomster från anmälningsavgifter vilket innebär att anmälningsavgiften skulle behöva höjas. Utredningen anser därför inte att det är motiverat att införa olika nivåer på anmälningsavgiften.

Avgiften bör fortsatt fastställas av regeringen

I dag fastställs anmälningsavgiften av regeringen, genom en bestämmelse i 2 § 1 stycket studieavgiftsförordningen. Beloppet har varit oförändrat sedan 2011, vilket inneburit att avgiften i praktiken har sjunkit för internationella studenter framför allt eftersom den svenska kronan har försvagats i relation till andra valutor, men även inflationen har haft en inverkan.

Utredningen har övervägt om avgiften borde justeras oftare och då av Universitets- och högskolerådet, i relation till verksamhetens kostnadsutveckling och nivån i jämförbara länder. Bedömningen är dock att den stabilitet och tydlighet som en förordningsstyrd avgift innebär överväger fördelarna med en något mer flexibel lösning. Om kostnaderna för verksamheten på sikt överstiger intäkterna kan det vara lämpligt att höja avgiften. Utredningen menar dock att detta bör i så fall göras med beaktande av anmälningsavgifternas storlek i andra länder.

Utredningen har också övervägt möjligheten att anmälningsavgiften skulle anges i en annan valuta såsom US-dollar eller euro. Härigenom skulle en större förutsägbarhet och tydlighet kunna uppnås för de studenter som inte är bekanta med den svenska kronan och dess värde. Genom ett sådant förfarande skulle dock inkomsterna genom anmälningsavgifterna fluktuera med valutakursen, vilket skulle kunna leda till svårigheter att finansiera anmälningsverksamheten i Sverige. Det skulle också behöva övervägas om det är möjligt för regeringen att slå fast en avgift i utländsk valuta. Utredningen går därför inte vidare med förslaget.

Hantering av under- och överskott

Anmälningsavgiften utgör en del av avgiftsområdet för tredjelandsstudenter som universitet och högskolor ansvarar för. I dag överför Universitets- och högskolerådet eventuellt överskott av anmälningsavgifterna till berörda universitet och högskolor som också får stå för eventuellt underskott. År 2017 uppstod ett överskott från anmälningsavgifterna om cirka 1 miljon kronor. Fördelat på respektive lärosäte är beloppen relativt begränsade och kan enbart marginellt bidra till att stärka den studieavgiftsfinansierade verksamheten.

Utredningen rekommenderar därför att universiteten och högskolorna kommer överens med Universitets- och högskolerådet om att eventuellt överskott i första hand används för att balansera eventuella underskott vid Universitets- och högskolerådet i fråga om anmälningssavgifterna och i andra hand för utvecklingsinsatser inom myndigheten. Om dessa förhållandevis små medel används samlat för gemensam verksamhet kan de sannolikt ha större betydelse än om medlen fördelas på alla lärosäten. Utredningen menar att det kan finnas möjligheter att effektivisera hanteringen av ansökningar från internationella studenter med hjälp av exempelvis utnyttjande av digitalisering och automatiserad handläggning. Vilka utvecklingsinsatser som ska prioriteras föreslås fastställas i dialog med lärosätena. Ändamålet med medlen bör vara att utveckla verksamheten inom Universitets- och högskolerådets ansvarsområden i fråga om internationell rekrytering och antagning.

Om underskott uppkommer under flera år och det inte kan täckas av ett tidigare överskott bör anmälningssavgiftens storlek ses över.

7.4 Studieavgiftens beräkning och möjlighet till flexibilitet

I detta avsnitt redogör utredningen för sin bedömning i fråga om beräkning av studieavgifter och hur tydligheten gentemot studenter kan förstärkas.

7.4.1 Nuvarande regelverk och tillämpning

Enligt 6 § förordningen (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen) ska lärosätena beräkna studieavgifterna så att full kostnadstäckning uppnås för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i sin helhet. I förordningen bemyndigas också universiteten och högskolorna att meddela föreskrifter om studieavgiftens storlek.

Avgiftsförordningen

Den grundläggande rätten för myndigheter att ta ut avgifter utgår från avgiftsförordningen (1992:191). I 5 § första och andra styckena sägs följande vad gäller beslut om storleken på avgifter:

En myndighet får bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.

Om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

Till 5 § andra stycket har Ekonomistyrningsverket (ESV) utfärdat en föreskrift:

För att uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.

ESV har också i en promemoria ”Studieavgifter för utländska studenter” (Ekonomistyrningsverket, 2011) konstaterat följande vad gäller begreppet full kostnadstäckning:

Universiteten och högskolorna får själva bestämma studieavgifternas storlek, utifrån principen om full kostnadstäckning. Reglerna för full kostnadstäckning tillämpas i enlighet med traditionell avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.

Beskrivning av full kostnadstäckning i förarbetena

När studieavgifterna infördes skrev regeringen (prop. 2009/10:65, s. 20):

Studieavgifternas storlek bör bestämmas av varje universitet och högskola enligt principen om full kostnadstäckning för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i dess helhet. För att uppnå full kostnadstäckning bör studieavgifterna beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna bör sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker de kostnader som är direkt eller indirekt förenade med verksamheten. Detta möjliggör en större långsiktighet i planeringen. Lärosätena bör själva disponera avgiftsintäkterna.

Frågan hade också behandlats i betänkandet Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7, s. 9) som föregick propositionen:

Det syfte vi läser ut ur direktiven är att högskoleanslagen skall avlastas kostnaderna för utbildning av studenter från länder utanför EES. Vår slutsats är att avgifterna skall täcka alla sådana kostnader, men inte mera.

Vi föreslår att utbildningen på grundnivå och avancerad nivå för studenter från länder utanför EES skall finansieras genom avgifter som fastställs av varje högskola. Avgifterna skall beräknas så att de – utöver själva utbildningskostnaderna – täcker kostnaderna för stöd och service till utbildningen, för avgiftssystemet och för de insatser som detta föranleder. Krav på full kostnadstäckning skall gälla en högskolas samlade utbud av avgiftsfinansierad utbildning, inte den enskilda utbildningen. Detta ger högskolor med bredare utbud möjlighet att arbeta med ett begränsat antal avgiftsnivåer.

Studieavgifternas storlek

På uppdrag av regeringen har Universitetskanslersämbetet kartlagt bland annat hur regleringen om studieavgiftens storlek tillämpas av lärosätena och vilka kostnader som inkluderas i avgiften (Universitetskanslersämbetet, 2017a). I sin kartläggning beskriver Universitetskanslersämbetet att storleken på studieavgifterna skiljer sig åt mellan lärosätena och är beroende på utbildningens innehåll. Utbildningsprogram inom samhällsvetenskap och humaniora har lägst studieavgifter, vanligen mellan omkring 80 000 och 110 000 kronor per läsår medan studieavgifterna för tekniska och naturvetenskapliga utbildningsprogram är högre och ligger vid de flesta större lärosäten i spannet mellan omkring 130 000 och 145 000 kronor. Högst är studieavgifterna inom de utbildningsområden som också har de högsta statliga ersättningsbeloppen. Den genomsnittliga studieavgiften höstterminen 2016 beräknade Universitetskanslersämbetet till 129 000 kronor för ett läsårs studier inom ett masterprogram.

De skillnader som finns mellan olika lärosäten beror till stor del på deras olika utbildningsutbud och huvudsakliga utbildningsområden. Avgiftens storlek har inte förändrats mycket sedan studieavgifterna infördes 2011. Den genomsnittliga studieavgiften steg mellan höstterminerna 2011 och 2016 från omkring 125 000 kronor till 129 000 kronor, motsvarande tre procent. Det kan jämföras med pris- och löneuppräkningsindex (PLO) av de statliga anslagen som under samma period varit knappt sex procent. För många studenter har

emellertid studieavgifterna sjunkit väsentligt eftersom den svenska kronan tappat i värde i förhållande till många andra valutor. Mellan 1 januari 2011 och första januari 2018 sjönk värdet på den svenska kronan jämfört med US-dollar med 18 procent. Den övergripande trenden är att den svenska kronan har tappat i värde även mot andra valutor sedan 2013.

Prissättning

Universitetskanslersämbetet lyfter i sin rapport fram att studieavgifterna i stor utsträckning sätts i relation till de ersättningsbelopp som universiteten och högskolorna får från staten och med ett påslag för de extra kostnader som lärosätet bedömer att de internationella studenterna genererar vid sidan av själva utbildningen. De lärosäten som utgår från ersättningsbeloppen har tämligen likartade prissättningsmodeller. Det vanliga är att lärosätena inkluderar hela ersättningen för helårsprestationer i beräkningen. Undantaget är två lärosäten som uppskattat genomströmningen till 80 procent och endast har räknat med denna andel av helårsprestationen i sin prissättning. Påslagens storlek varierar något mellan lärosätena.

De flesta lärosäten har ett fast tillägg som vanligen uppges ligga mellan 20 000 och 40 000 kronor för ett läsårs heltidsstudier. Det finns också lärosäten som har ett procentuellt påslag. Det betyder att påslagens storlek varierar med storleken på den statliga ersättningen för motsvarande utbildning. De flesta lärosäten har fastställt föreskrifter om studieavgifternas storlek.

Utöver beräkningar av verksamhetens kostnader sker dessutom avstämningar mot hur jämförbara utbildningar är prissatta. Flera lärosäten anger att det internationella prisläget har viss betydelse. De har angett att man strävar efter att hitta internationellt konkurrenskraftiga avgiftsnivåer eller att det kan vara viktigt att inte ligga under konkurrerande lärosäten internationellt i pris, eftersom det signalerar lägre kvalitet till presumtiva studenter.

De flesta lärosäten har endast ett begränsat antal avgiftsnivåer till vilka de olika utbildningsprogrammen hänförs utifrån de beräknade kostnaderna. Det förekommer även att lärosäten har en enda enhetlig avgiftsnivå som gäller för alla utbildningsprogram.

Kostnader som täcks av studieavgifterna

Av Universitetskanslersämbetets kartläggning framgår att det påslag lärosäten lägger till på ersättningsbeloppen vid de flesta universitet och högskolor avser att täcka kostnader för:

- studieadministration och -vägledning
- ekonomisk administration
- marknadsföring och rekrytering
- mottagande och service.

Hur stor del av påslaget som avser de olika kostnaderna skiljer sig dock mellan lärosätena. Flera lärosäten har dessutom uppgivit till Universitetskanslersämbetet att kostnader för bostadsservice och bostadsgaranti inkluderas i studieavgifterna. Språkkurser är något som många lärosäten uppger att de erbjuder och som täcks av studieavgifterna. I kostnaderna för marknadsföring och rekrytering uppger flera lärosäten att ersättning till agenter ingår som en del. För själva undervisningen är det vanligt att den del av studieavgiften som motsvarar ersättningsbeloppen (nationella eller interna) för helårsstudenter och helårsprestationer tilldelas berörda institutioner. Därutöver förekommer att lärosäten tilldelar institutionerna extra resurser för stöd och till kvalitetshöjande insatser i undervisningen.

Det kan noteras att studieavgiften vid den danska stiftelsen DIS som, huvudsakligen oberoende av svenska lärosäten, arrangerar högskolestudier för nordamerikanska studenter i Stockholm och Köpenhamn ligger på 35 000 US-dollar för ett läsår (motsvarande omkring 320 000 kronor) oavsett vilken inriktning studierna har. Därutöver tillkommer en avgift för bland annat boende, mat, försäkring, så kallade predeparture-möten, stöd för visumansökningar och olika typer av sociala och kulturella kringarrangemang. Totalt sett kostar det 47 500 US-dollar att studera i Stockholm under ett läsår (DIS, 2018).

Två lärosäten uppger att de ur intäkterna av studieavgifter avsätter medel för uppbyggnad av egna stipendieprogram. Utredningen väljer att inte ta ställning till om detta är förenligt med regelverket, men konstaterar att det förekommer i andra länder att medel från studieavgifter används för att finansiera olika typer av stipendier.

7.4.2 Internationell jämförelse av studieavgiftsnivån

Finland

När studieavgifter för tredjelandsstudenter infördes i Finland 2016 anförde den finska regeringen att studieavgiften ska vara minst 1 500 euro per läsår. Lärosätena får bestämma att storleken på studieavgifterna är sådan att avgifterna stöder deras strategier vad beträffar internationaliseringen. Studieavgiften behöver inte motsvara de faktiska kostnaderna för utbildningen. Regeringen menade att eftersom det inte fastställs någon övre gräns för studieavgifterna, kan lärosätena snabbt och smidigt reagera på förändringar på den internationella utbildningsmarknaden, beakta olika kostnader och olika särdrag inom olika områden och utnyttja efterfrågan inom vissa områden och på vissa program. Intäkterna från avgifterna disponeras av lärosätena och tilläggsinkomsten av studieavgifterna minskar inte det totala beloppet av den statliga basfinansieringen (Finlands regering, 2015).

Avgifterna i Finland varierar mellan 4 000 och 18 000 euro (Utbildningsstyrelsen, 2018).

Danmark

I Danmark infördes studieavgifter för tredjelandsstudenter från och med 2006. De danska lärosätena ska kräva full betalning för utbildningen och kan också ta ut högre avgifter än de genomsnittliga kostnaderna av vissa studenter. Det innebär, enligt förslaget till Folketinget, att universitet kan agera kommersiellt och därmed delta på den globala utbildningsmarknaden (Danska ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2005). Överskott från studieavgifterna kan bland annat användas för att finansiera stipendier. Danska lärosäten har valt olika strategier för att hantera studieavgifterna. Bland annat varierar priset per program, på vilken nivå priset sätts och om en ansökningsavgift tas ut (Oxford Research, 2013).

Studieavgifterna i Danmark varierar mellan 6 000–16 000 euro (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018).

Nederländerna

Studieavgifter finns i Nederländerna för alla studenter, men medan studenter från Nederländerna och EU/EES-länder betalar en relativt låg avgift har lärosätena rätt att ta ut en högre avgift för tredjelandsstudenter. Precis som i Sverige ersätts inte tredjelandsstudenterna utbildningskostnader av staten utan avgiften ska täcka samtliga kostnader. Nationella riktlinjer för hur avgifterna ska sättas finns inte; en anledning till detta är att lärosätena är konkurrerande organisationer som inte ska göra prisöverenskommelser. Av politiska skäl granskar dock den nederländska regeringen att avgifterna inte blir alltför höga (Nuffic, 2018c).

I sin senaste skrivelse om internationalisering lyfter utbildningsministern vikten av att inom studieavgifterna inkludera finansiering för forskningsanknytning så att lärare även har tillräckligt med tid för forskning (van Engelshoven, 2018).

Den genomsnittliga studieavgiften för tredjelandsstudenter i Nederländerna varierar mellan 6 000 och 15 000 euro för utbildning på grundläggande nivå och mellan 8 000 och 20 000 euro för utbildning på avancerad nivå (Nuffic, 2017).

Storbritannien

Differentierade studieavgifter har funnits länge i Storbritannien. År 1967 betalade inhemska studenter 70 pund och utländska studenter 250 pund för ett års studier (Perraton, 2014, s. 111). I dag finns det omfattande reglering vad gäller nivån och innehållet avseende studieavgifterna för studenter från Storbritannien och EU/EES-länder, men när det gäller studieavgifter för tredjelandsstudenter är det upp till respektive lärosäte att avgöra nivån.

Nivåerna för tredjelandsstudenter varierar mellan 10 000 och 35 000 pund, och i vissa fall (medicinska utbildningar) upp till 38 000 pund⁸ (Times Higher Education, 2017).

⁸ Motsvarande mellan cirka 116 000 kronor och 406 000 kronor (440 000 kronor).

7.4.3 Full kostnadstäckning bör fortsätta att gälla som princip för prissättningen

Utredningens rekommendationer: Universitet och högskolor fastställer principer för full kostnadstäckning av studieavgifter.

Universitet och högskolor redovisar tydligt för sökande och studenter vad som ingår i studieavgiften.

Full kostnadstäckning är ett begrepp som används inom flera andra områden inom högskolan och myndighetsvärlden i övrigt. Under flera år har det diskuterats hur det ska hanteras vid lärosätena. Främst har det gällt de indirekta kostnaderna förknippade med forskningsverksamhet och uppdragsutbildning. För att skapa tydlighet kring hur begreppet full kostnadstäckning kan tillämpas initierade Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) ett arbete som skulle utmynna i riktlinjer för lärosätena och i november 2007 presenterades den så kallade SUHF-modellen. Modellen bygger på principen att ett lärosätes samtliga kostnader ska fördelas på och finansieras av kostnadsbärarna, det vill säga avgränsade verksamheter inom lärosätet. (Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2018). Modellen tillämpas generellt av universitet och högskolor.

De övergripande riktlinjerna från Sveriges universitets- och högskoleförbund kompletteras vid flertalet lärosäten av lokala föreskrifter som ska underlätta för medarbetarna att göra riktiga kalkyler för verksamhetens kostnader. Exempel på kostnader som tas upp i dessa riktlinjer, utöver de direkta kostnaderna, är kostnader för ledning, administration, bibliotek, lokaler och IT, men här finns också råd om hur riskbedömningar om bland annat uteblivna betalningar och förändringar i försäljningsvolym över tid kan göras. En annan kostnad som enligt riktlinjerna ska tas med är utvecklingskostnaderna för den aktuella verksamheten.

Utredningen konstaterar att full kostnadstäckning är en väl-etablerad modell för högskolan som används frekvent i relation till externa forskningsfinansierare och uppdragsutbildning. Att frånga modellen att beräkna studieavgifterna så att full kostnadstäckning uppnås, skulle å ena sidan kunna innebära att lärosätet genom sin prissättning inte täcker alla kostnader som man har för de studieavgiftsskyldiga studenterna – och alltså gör en förlust som belastar anslaget. Om lärosätet å andra sidan tar ut högre avgifter än vad det

har kostnader för och som kan förknippas med den studieavgiftsfinansierade verksamheten – går verksamheten med vinst som i så fall ska återgå till statskassan.

Lärosätenas behov av flexibilitet kan tillgodoses

Studieavgiftsförordningen tillåter viss flexibilitet i prissättningen genom att full kostnadstäckning ska uppnås för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i sin helhet. Flera lärosäten har också bekräftat till Universitetskanslersämbetet att de tolkar kravet på full kostnadstäckning som att det gäller verksamheten som helhet och långsiktigt. En sådan tolkning skapar utrymme för lärosätena att gå med underskott enskilda år och ger också möjlighet till omfördelning av resurser mellan utbildningsprogram. Ju större och bredare verksamhet ett lärosäte har desto större möjligheter till flexibilitet finns det. Det kan exemplifieras av att breda universitet som erbjuder konstnärliga utbildningar för studieavgiftsskyldiga studenter har helt andra möjligheter att genom omfördelningar hålla nere studieavgifterna för sådana utbildningar än vad specialiserade konstnärliga högskolor har. Utredningen anser att det långsiktiga och helhetliga synsättet är en nödvändighet för att den studieavgiftsfinansierade verksamheten ska kunna utvecklas.

Det finns också lärosäten som till Universitetskanslersämbetet har redogjort för att det internationella prisläget har viss betydelse vid prissättningen. Lärosätena konkurrerar på en internationell marknad och vill inte sätta avgifterna för lågt eller för högt i förhållande till andra lärosäten. (Universitetskanslersämbetet, 2017a). Utredningen menar att en sådan internationell jämförelse kan vara kvalitetsstärkande om det innebär att en studieavgift byggs upp av reella kostnader som förbättrar verksamheten.

Utredningen vill också peka på att även om prissättningen på svensk högskoleutbildning utgår från de kostnader som lärosätet har för verksamheten har priset ett tydligt signalvärde för de grupper som överväger att söka till svenska utbildningar. Lärosäten bör också vara medvetna om att prissättningen har betydelse för vilka studentgrupper som attraheras av utbildningen.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.4.4 att universitet och högskolor i särskilda fall ska kunna använda upp till 0,3 procent av takbeloppet

för tredjelandsstudenters utbildning. Det föreslaget innebär att lärosäten kan sätta ned studieavgifter i vissa fall utan att modellen för full kostnadstäckning för verksamheten i stort behöver påverkas.

Fastställda principer på lärosätetsnivå

Utredningen har övervägt om det finns behov att föreslå en förtydligad reglering av hur full kostnadstäckning ska tolkas när det gäller hur studieavgiftens storlek ska bestämmas och vad som får ingå i avgiften. Slutsatsen är att det inte bör införas nationella föreskrifter inom detta område. En sådan reglering skulle innebära att staten dels fastställer hur stor kostnaden för respektive utbildning ska vara, dels vilka och hur stora pålägg lärosätena får göra för tillkommande kostnader. Universitetskanslersämbetet konstaterade i sin rapport att det är svårt att objektivt avgöra vilka kostnader som ska täckas av studieavgifterna (Universitetskanslersämbetet, 2017a). Utredningen instämmer i bedömningen och anser också att det skulle vara mycket begränsande för lärosätena och hämma utveckling.

Avsaknaden av föreskrifter på nationell nivå om hur full kostnadstäckning ska tolkas hindrar dock inte att universiteten och högskolorna har tydliga principer för vad som ska gälla för full kostnadstäckning vid respektive lärosäte. Det är rimligt att klargöra var gränserna ska gå så att inte all verksamhet som har med internationalisering att göra täcks av studieavgifter eller att det saknas finansiering för verksamhet som gynnar och vidareutvecklar utbildningen för studieavgiftsskyldiga studenter. Utredningen anser att det bör vara vägledande att det finns en tydlig koppling till studieavgiftsskyldiga studenters studier. Det bör inte hindra att lärosätena inkluderar kostnader som inte alltid utnyttjas av alla studenter eller att studieavgiftssystemet täcker kostnader för verksamhet som på sikt även kan komma att gynna svenska eller europeiska studenter.

Utredningen anser därför att gränsdragningarna måste göras vid respektive universitet och högskola utifrån lärosätets verksamhet och dess önskade profilering. Grundläggande är ett etiskt förhållningssätt till verksamheten och de principer som lyftes fram i propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter*: att avgifterna sätts så att intäkterna på ett eller några års

sikt täcker de kostnader som är direkt eller indirekt förenade med verksamheten som helhet (prop. 2009/10:65).

Tydlighet gentemot studenterna måste utvecklas

Tredjelandsstudenter betalar höga studieavgifter för sina studier. De val de gör och det lärosäte de blir antagna till spelar livsavgörande roll för dem och de har fullt legitima krav på att få veta vad som ingår i studieavgiften. När de statliga ersättningsbeloppen för utbildning som ges till svenska och europeiska studenter är lägre än studieavgiften blir det nödvändigt att kunna tydliggöra grunden för skillnaden, gentemot både betalande och icke-betalande studenter. Därför behövs tydlig information såväl utbildningens upplägg och innehåll som det stöd eller den service som erbjuds (exempelvis bostadsgaranti, språkundervisning och studenthälsa).

För att åstadkomma ökad klarhet för studenterna krävs dock inte statlig styrning. I stället bör studenternas behov mötas av målgruppsanpassad information från lärosätena. Utredningen rekommenderar därför lärosätena att på ett enkelt och begripligt sätt redovisa för sökande och studenter vad studieavgiften täcker.

Detta är inte samma sak som att ha fastlagda interna principer för hur studieavgiften ska beräknas. Informationen till studenterna behöver i stället ta fasta på vad de kan förvänta sig av lärosätet. Genom att undersöka vilka förväntningar studenterna har kan lärosätet anpassa informationen och även vid behov utveckla utbildningarna och stödet. Exempelvis är arbetsmarknadsanknytning genom praktik eller karriärrådgivning ett område där många studenter efterfrågar mer insatser från lärosätena. Svenska lärosäten har hittills inte i allmänhet varit särskilt tydliga i sin skriftliga information om vad som ingår. Den danska utbildningsanordnaren DIS som ger utbildningar i Stockholm och Köpenhamn för främst amerikanska studenter som vill studera utomlands anger exempelvis på sin hemsida vad studenten får för sin studieavgift samt också vad som kostar extra.

En allmän reflektion är att studentens frågor om vad som ingår i studieavgiften kan vara motiverade av en upplevelse av att utbildningen känns dyr i förhållande till den kvalitet som utbildningen håller. Detta sätter frågan om skillnaden mellan offentligfinansierad och privatfinansierad utbildning på sin spets. Studenter som betalar

ur egen ficka kan vara känsligare för upplevda kvalitetsbrister. Det är av den anledningen viktigt att utbildning och kringarrangemang som finansieras av studieavgifter håller så hög kvalitet att studenten inte finner anledning att ifrågasätta om utbildningen är prisvärd.

Vad som är prisvärt är dock ingen lätt fråga att definiera, vilket också diskuteras i en artikel i University World News som pekar på att många internationella studenter inte anser att utbildningarna är värda investeringen (Choudaha, 2018). Att utbildningen upplevs som prisvärd är avgörande för ett lärosätes rykte och anseende bland studenter och möjliga studenter. Vad som upplevs som prisvärt varierar dock mellan olika studenter. Att kritiskt granska sin egen verksamhet utifrån det här perspektivet kan innebära en särskild utmaning för svenska lärosäten, dels eftersom de inte är vana vid den sortens logik kring kvalitetsfrågan, men också för att det svenska pris- och löneläget är högt och gör att avgifterna ur ett internationellt perspektiv blir höga oavsett kvalitet på utbildningen.

Oavsett olika överväganden om prinsnivån är det utredningens uppfattning att lärosätena måste ge de avgiftsbetalande studenterna information om vad som ingår i avgiften. Sådan information kan också innefatta mer detaljerad information om undervisningen och de lärare som ska undervisa.

7.5 Studieavgiftsförordningen bör revideras

Sedan förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen) trädde i kraft 2010 har den förändrats vid några tillfällen. Någon generell översyn av bestämmelserna har dock inte gjorts. Universitet och högskolor har vid olika tillfällen pekat på behov av förändringar. Internationaliseringsutredningen har därför sett över förordningen och lämnar efter kontakter med universitet och högskolor förslag på revidering.

7.5.1 Tidpunkten för avgiftsskyldighet bör förtydligas

Utredningens förslag: Förordningen om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor ändras så att det framgår att den avgörande tidpunkten för om en person är studieavgiftsskyldig är vid utbildningens start.

Tydlighet i fråga om tidpunkt är viktigt för sökande

Av studieavgiftsförordningen framgår att den som *vid tidpunkten för anmälan* inte är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz (tredjelandsmedborgare) ska betala anmälningavgift. Vidare framgår att en högskola ska ta ut en studieavgift för utbildning på grundnivå och avancerad nivå av en tredjelandsmedborgare, om personen inte omfattas av något av undantagen i förordningen. Det framgår dock inte vilken tidpunkt bedömningen om studieavgiftsskyldighet ska avse. Bedömningen skulle kunna avse tidpunkten för anmälan, tidpunkten för antagningen eller tidpunkten för studiestart. Valet av tidpunkt kan ha stor betydelse för individen eftersom individuella förhållanden kan ändras mellan tidpunkten för anmälan och tidpunkten för studiestart.

Sveriges universitets- och högskoleförbund har tagit fram rekommendationer om hantering av vissa avgiftsskyldiga studenter och av viss avgiftsskyldig utbildning enligt vilka frågan om huruvida en student är studieavgiftsskyldig eller ej beslutas då vederbörande *antas* till utbildningen (Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2012). För närvarande diskuteras inom förbundet en revidering av rekommendationerna där förslaget är att det är tidpunkten för utbildningens start som ska vara avgörande. Förbundets riktlinjer är dock inte bindande för universitet och högskolor utan de är fria att göra andra tolkningar.

Mot bakgrund av den stora betydelse som beslutet om studieavgiftsskyldighet har för individen anser utredningen att detta bör regleras nationellt. Därmed säkerställs likvärdighet i bedömningen av studieavgiftsskyldighet. En reglering i förordningen innebär i och för sig att ett lärosäte inte kan göra avsteg från bestämmelsen, på ett sätt som är möjligt om utgångspunkten är Sveriges universitets- och

högskoleförbunds rekommendationer, och det innebär en inskränkning av lärosätenas autonomi. Skulle det visa sig finnas en tidpunkt som är bättre lämpad förutsätter en ändring i förordningen dessutom en annan typ av beslutsprocess genom regeringsbeslut. Utredningen anser dock att likabehandling av sökande överväger lärosätenas behov av flexibilitet.

Beslutet bör avse förhållanden som råder vid utbildningens start

Utredningen anser att bedömningen i fråga om avgiftsskyldighet bör avse förhållanden som kommer att råda vid utbildningens start. Det grundas på att beslutet då kan vila på förhållanden som gäller den tidpunkt då utbildning startar och inte eventuella tidigare omständigheter. Det handlar i normalfallet om att undersöka om den sökande har ett giltigt uppehållstillstånd eller en uppehållsrätt som sträcker sig fram till utbildningens start. Kommande statusförändringar tas inte i beaktande. Om förutsättningarna för personen ändras efter att studieavgiften har betalats finns möjligheten att i efterhand ändra status. Detta regleras i 12 § studieavgiftsförordningen. Där framgår det att om en student har betalat studieavgiften men inte längre är avgiftsskyldig enligt 5 §, får högskolan betala tillbaka den del av avgiften som avser den del av utbildningen som studenten inte är avgiftsskyldig för. Detta innebär att den student som senare av någon anledning inte längre är avgiftsskyldig har rätt att få avgiften återbetald för utbildning som ges efter statusbytet.

Förslaget att utgå från utbildningens start är i linje med vad Sveriges universitets- och högskoleförbund föreslår i utkast till reviderade rekommendationer. Anledningen till att förbundet ser över rekommendationerna är enligt uppgift att antagningsdatum (den nu gällande utgångspunkten) kan variera till samma utbildning. Vissa söker och blir antagna sent, medan vid separat antagning kan man bli antagen betydligt tidigare än flertalet övriga sökande. Utbildningens start är däremot konstant.

Eftersom ett beslut som innebär att studenten inte är studieavgiftsskyldig för den utbildning hen är antagen till är gynnande, bör det positiva beslutet gälla under hela den utbildning som beslutet omfattar, även om studenten senare byter status till en kategori som är studieavgiftsskyldig. Detta tydliggörs i den nya förvaltningslagen

(2017:900) enligt vilken det framgår att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part endast får ändras till den enskildes nackdel om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § andra stycket förvaltningslagen).

Möjligheten för studenter att byta status innebär förvisso en viss ekonomisk risk för lärosätet, genom att fler studenter än beräknat kan komma att belasta anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Det kan innebära att ett lärosäte överskrider sitt takbelopp om det maximala antalet studenter som kan finansieras inom anslaget redan är antagna. Utredningen anser dock att de ekonomiska konsekvenserna för lärosätet är begränsade och får stå tillbaka för den stora betydelsen statusbytet har för studenten.

7.5.2 Kravet om samma avgift inom samma utbildning bör utgå

Utredningens förslag: Bestämmelsen i förordningen om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor om att studieavgiften ska vara densamma för alla studieavgiftsskyldiga studenter som går samma utbildning vid samma tillfälle upphävs. Till följd av detta upphävs även möjligheten till undantag från denna bestämmelse. Motsvarande förändringar bör göras i ramavtal mellan staten och enskilda utbildningsanordnare.

Gällande bestämmelse är svår att tillämpa i praktiken

Enligt gällande reglering ska studieavgiften vara densamma för alla studieavgiftsskyldiga studenter som går samma utbildning vid samma tillfälle (6 § andra stycket studieavgiftsförordningen). I betänkandet Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7) anges rättssäkerhet som

anledning till den föreslagna bestämmelsen: avgifterna får inte blandas samman med tillträdet till utbildningen. Studieavgiftsutredningen menade att ekonomiskt stöd till avgiftsskyldiga studenter borde ges genom de stipendiesystem som Svenska institutet svarar för. Kravet på samma avgift för samma utbildning bygger på en viktig princip; att rättssäkerhet och likabehandling bör gälla studieavgiftsskyldiga studenter likväl som andra. En sökande ska inte kunna köpa sig förtur eller en välvilligare behandling.

I praktiken är dock den gällande bestämmelsen svår att tillämpa, enligt uppgifter från universitet och högskolor till Internationaliseringsutredningen. Inom samarbeten med utländska stipendieorganisationer skulle lärosätet exempelvis kunna komma överens om en lägre studieavgift för studenter som beviljats stipendium om överenskommelsen med finansären inneburit lägre kostnader för lärosätet. Detta hindras av den gällande bestämmelsen. Vidare borde studenter som antagits, men som beviljats anstånd med studiestarten eller studieuppehåll, rimligtvis få betala den ursprungliga avgiften som gällde då de antogs i stället för samma avgift som övriga studenter som läser utbildningen vid det senare tillfället. Olika inriktningar på ett utbildningsprogram borde också kunna ha olika studieavgift även om programmet administrativt sett betraktas som tillhörande ett och samma utbildningsprogram.

Regeringen har dessutom enligt 6 § andra stycket studieavgiftsförordningen möjlighet att besluta om undantag från huvudregeln, vilket innebär att den grundläggande principen kan frångås redan i dag, men bara av regeringen.

Slutligen föreslår Internationaliseringsutredningen att lärosätet ska kunna få använda 0,3 procent av anslaget för att sätta ned studieavgiften (så kallad tuition waiver) för vissa kategorier av studenter, se avsnitt 8.4.4. Det skulle också i praktiken innebära att studieavgiften inte är densamma för alla studenter.

Bestämmelsen bör upphävas

Den grundläggande principen bör liksom i dag vara att studieavgifterna sätts genom sakliga beslut för respektive utbildning och gäller initialt för samtliga antagna. Det bör sedan vara möjligt att på objektiva och transparenta grunder sätta ned studieavgiften eller bevilja

stipendium genom att lärosätena utnyttjar bemyndigandet i 6 a § om att högskolan får meddela föreskrifter om studieavgiftens storlek för att föreskriva om i vilka fall studieavgiften kan sättas ned. Det är viktigt att högskolans föreskrifter är tydliga och inte lämnar utrymme för godtycke i avgiftssättningen.

Som en följd av att huvudbestämmelsen i 6 § andra stycket föreslås upphävas bör även undantagsmöjligheten i samma stycke strykas, det vill säga att kravet på samma avgift inte gäller om något annat följer av ett beslut av regeringen i fråga om studieavgift för den som studerar inom ramen för ett utbytesprogram eller samarbetsprogram.

7.5.3 Villkor för återbetalning av studieavgifter bör förtydligas

Utredningens förslag: Bestämmelsen om återbetalning av studieavgift i förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor ändras så att det ska vara tvingande för en högskola att betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om studenten är förhindrad att delta i utbildningen på grund av

1. att uppehållstillstånd inte beviljats eller förlängts, eller
2. personliga skäl såsom egen sjukdom eller sjukdom i familjen.

Högskolan får i andra fall betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om det finns särskilda skäl.

Skillnader i lärosätenas tillämpning

Ett lärosäte får betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften på två olika grunder: dels om en student har betalat studieavgiften men inte längre är avgiftsskyldig, dels om studenten av särskilda skäl är förhindrad att delta i utbildningen (12 § studieavgiftsförordningen). Det är dock inte reglerat vad särskilda skäl är. Universitetskanslersämbetet konstaterar i sin kartläggning av studieavgifterna att lärosätena tillämpar reglerna om återbetalning av studieavgifter olika; en del är mer generösa än andra med att bevilja återbetalning av studieavgiften (Universitetskanslersämbetet, 2017a). Enligt myndigheten

förekommer det också att lärosäten kräver att ansökan om återbetalning ska ha inkommit inom en viss tid för att beviljas, trots att de inte har bemyndigande att sätta någon tidsgräns. En annan skillnad i hur lärosätena tillämpar bestämmelserna om återbetalning är att vissa lärosäten tar ut en administrativ avgift vid återbetalning av studieavgiften, medan andra inte gör det. Storleken på den administrativa avgiften varierar också kraftigt.

De vanligast förekommande anledningarna till att bevilja återbetalning är enligt Universitetskanslersämbetet:

1. inte beviljat uppehållstillstånd,
2. för sent beviljat uppehållstillstånd,
3. personliga skäl som egen sjukdom eller sjukdom i familjen, och
4. ändrad migrationsstatus.

Skäl att avslå en ansökan kan enligt Universitetskanslersämbetets kartläggning vara att ansökan kommer in för sent eller att den är baserad på icke relevanta omständigheter eller bristande underlag.

Av kartläggningen framgår inte om missnöje med utbildningen (exempelvis felval eller kvalitetsbrister) har legat bakom ansökningar om återbetalning. Enligt vad utredningen erfar förekommer det att lärosäten återbetalar studieavgiften även i sådana fall.

Förtydligt rättsläge efter Högsta domstolens dom

Högsta domstolen har meddelat dom i målet mellan en internationell student och Mälardalens högskola gällande återbetalning av studieavgifter (Högsta domstolen, T 2196-17, 2018). Genom domen har det tydliggjorts att ett statligt lärosäte under vissa omständigheter kan förpliktas att återbetala studieavgift till en student vid bristande kvalitet i utbildningen. Domstolen drar slutsatsen att allmänna kontraktsrättsliga principer bör tillämpas när det gäller att bedöma vilka rättigheter en avgiftsbetalande student har beträffande utbildningens kvalitet och att prisavdrag kan göras gällande vid bristande kvalitet.

Högsta domstolens domslut bygger till stor del på att delar av den aktuella utbildningen hade fått omdömet bristande kvalitet i Universitetskanslersämbetets utvärdering. Mot bakgrund av att systemet för

kvalitetsutvärdering av högskolan sedan har förändrats så att betydligt färre utbildningar granskas av Universitetskanslersämbetet, är det svårt att dra generella slutsatser om när återbetalning av studieavgifter ska aktualiseras vid påstådda kvalitetsbrister. En viktig slutsats för lärosätena bör dock vara att lägga stor vikt vid vilka uppgifter som studenten får i förväg från lärosätet om utbildningens upplägg och innehåll samt vilka mål som utbildningen är avsedd att uppnå. Det bidrar till korrekta förväntningar på erbjudandet från lärosätet och studenten förstår bättre vad hen betalar för.

Domen bör dock inte innebära att studenter vid alla påstådda kvalitetsbrister har rätt till prisavdrag. En oberoende bedömning av kvaliteten bör vara av stor vikt för utfallet om lärosätet självt mot-sätter sig återbetalning.

Förslag om nya bestämmelser om återbetalning

Utredningen har övervägt om studieavgiftsförordningen borde kompletteras med ytterligare bestämmelser om återbetalning av studieavgift med tanke på att universiteten och högskolorna tillämpar bestämmelsen olika. Utredningens bedömning är att en revidering av bestämmelserna är nödvändig. Det är viktigt att säkerställa en gemensam lägsta nivå av fall när alla studenter ska behandlas lika.

Gällande rätt innebär att en student har rätt att begära återbetalning oavsett tidpunkt. Däremot är rätten inte ovillkorlig, det vill säga att det krävs ändrad status eller särskilda skäl som hindrar studenten från att delta i utbildning för att återbetalning ska ske. Utredningen anser att det är rimligt att det finns sådana begränsningar, men det finns anledning att förtydliga gränsdragningarna. För att nå ökad likabehandling skulle kriterierna för särskilda skäl till återbetalning kunna definieras i förordningen. Utredningen anser dock att det är både svårt och onödigt begränsande att detaljreglera det. Däremot skulle likabehandling kunna underlättas genom en minimireglering så att en student under vissa förutsättningar alltid är berättigad till återbetalning. De vanligaste skälen för bifall på begäran om återbetalning som Universitetskanslersämbetet har redovisat i sin kartläggning är enligt utredningens uppfattning i högsta grad rimliga. Utredningen föreslår därför att 12 § andra stycket studieavgiftsförordningen ändras så att högskolan ska betala tillbaka hela eller en del

av studieavgiften om studenten är förhindrad att delta i utbildningen på grund av

- att uppehållstillstånd inte har beviljats eller förlängts, eller
- personliga skäl såsom egen sjukdom eller sjukdom i familjen.

Förslaget innebär att när det föreligger utpekade skäl som är bortom studentens egen kontroll och som hindrar studenten från att delta i utbildningen är lärosätet alltid skyldigt att återbetala hela eller en del av studieavgiften. Beslut om uppehållstillstånd utgör ett grundläggande kriterium för tredjelandsstudenters möjlighet att studera i Sverige. När det gäller statliga universitet och högskolor skulle det vara stötande om en del av staten tog betalt för studierna samtidigt som en annan del av staten förhindrade studenten från att påbörja eller fortsätta utbildningen.

Bedömningen av vilka personliga skäl som ska ligga till grund för återbetalning bör göras av respektive lärosäte. Exempel på sådana personliga skäl skulle kunna vara att studenten själv blir så allvarligt sjuk att hen inte kan fortsätta sina studier eller att studenten behöver avbryta studierna för att resa hem på grund av en familjemedlems allvarliga sjukdom eller dödsfall. För att avgöra vilka som bör omfattas av begreppet familj kan regelverk inom andra områden vara riktningsgivande. Ofta inkluderas make/maka samt släktingar i rätt upp- eller nedstigande led.

Bedömningen av om lärosätet ska betala tillbaka hela eller en del av beloppet bör grundas på hur stor del av utbildningen som studenten har tagit del av. När en del av avgiften ska betalas tillbaka, anser utredningen att återbetalningen bör avse den del av utbildningen som studenten inte har genomgått. Det bör vara upp till lärosätet att besluta om hur återbetalning med denna utgångspunkt närmare ska beräknas.

För att tydliggöra att lärosätena har en skyldighet att betala tillbaka studieavgiften om studentens status ändras till icke studieavgiftsskyldig, föreslås att verbet 'får' ändras till 'ska' i paragrafens första stycke.

Möjligheten till återbetalning vid andra särskilda skäl

Möjligheten att genomföra en återbetalning av andra särskilda skäl bör behållas så att det är möjligt att återbetala i fler än de två fall som utredningen föreslår. Den nuvarande bestämmelsen bör vidgas så att begränsningen "är förhindrad att delta i utbildningen" stryks. Möjligheten bör formuleras i ett nytt tredje stycke i 12 § där det anges att högskolan i andra fall får betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om det finns särskilda skäl. Sådana skäl skulle enligt utredningen exempelvis kunna vara att utbildningen inte håller utlovad kvalitet. Det skulle också kunna vara att uppehållstillstånd har beviljats för sent eller att studenten har blivit antagen till ett annat lärosäte. Det bör vara upp till respektive lärosäte att avgöra vilka särskilda skäl som ska ligga till grund för återbetalning vid lärosätet. Om vissa lärosäten vill anta ett generösare förhållningssätt och kan täcka återbetalningar inom ramen för studieavgiftssystemet som helhet anser utredningen att nationella bestämmelser inte bör hindra återbetalningar i exempelvis sådana fall.

Eftersom lärosätena bör kunna ha olika förhållningssätt i frågan anser utredningen att regleringen bör bygga på begreppet "särskilda skäl" i stället för "synnerliga skäl" eftersom det senare begreppet skulle minska lärosätenas handlingsutrymme väsentligt.

Rekvisitet "är förhindrad att delta i utbildningen" bör utgå av två skäl. Dels kräver det en subjektiv bedömning av hur förhindrad studenten är. Dels kan det finnas tillfällen, exempelvis vid kvalitetsbrister, när studenten inte är förhindrad att delta men där det ändå kan finnas skäl till återbetalning.

Inte ovillkorlig rätt till återbetalning vid sent uppehållstillstånd

Utredningen har övervägt att införa en rätt till återbetalning även i fall då uppehållstillstånd beviljas för sent för att studenten ska kunna påbörja sina studier. I de fall den sökande har lämnat in ansökan om uppehållstillstånd i god tid och förseningen beror på långsam handläggning vid svenska myndigheter är det högst rimligt att få studieavgiften återbetald. Om förseningen i stället beror på att den sökande har lämnat in ansökan i sista minuten och att den därför inte hinner handläggas i tid är det inte lika tydligt. Utredningen anser

därför att sent tillstånd inte ska vara ett tvingande skäl för återbetalning, utan att universiteten och högskolorna själva får avgöra detta inom ramen för möjligheten att bevilja återbetalning av särskilda skäl.

Universitetens och högskolornas bedömningar måste vägas mot behovet av att stävja missbruk av uppehållstillstånd för studier som en alternativ väg in i Schengen. Dessvärre är en betald studieavgift ett möjligt och relativt billigt sätt att få ett uppehållstillstånd för personer som saknar studieavsikt. Om rätten att få avgiften återbetald är absolut ökar incitamentet att utnyttja de svenska lärosätena. Universitet och högskolor har ett stort ansvar att tillse att systemet inte missbrukas av personer utan studieavsikt både vid antagningen och i de efterföljande processer som lärosätena kontrollerar. Utredningen vill därför påminna om bestämmelsen i 6 a § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, att högskolan ska utan dröjsmål till Migrationsverket lämna ut uppgift om att

1. en studieavgiftsskyldig student har antagits till en utbildning, och
2. en student som avses i 1 inte har registrerat sig på utbildningen.

Lärosätena ska utan dröjsmål meddela Migrationsverket om återbetalning av studieavgift har skett på grund av att studierna inte påbörjats. Det följer av 2 kap. 6 a § andra stycket förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. I kapitel 6 om migrationsrättsliga aspekter föreslår utredningen en förändring i denna förordning som innebär att uppgifter från det studieadministrativa systemet Ladok får lämnas ut från en högskolas studieregister till Migrationsverket för att Migrationsverket lättare ska kunna följa upp om studenter fullföljer sina studier och alltså har rätt till uppehållstillstånd. Vid beslut om återbetalning av studieavgiften kan sådant beslut fattas redan innan studenten har registrerat sig och uppföljning genom Ladok kan därför dröja. Ett beslut om återbetalning bör därför regelmässigt skickas direkt till Migrationsverket för kännedom.

Rättsligt stöd för administrativ avgift saknas

Flera lärosäten har angett att de tar ut en administrativ avgift för att hantera en ansökan om återbetalning. Beloppet varierar enligt Universitetskanslersämbetet mellan 1 000 och 17 500 kronor. Myndigheten

noterar också att lärosätena uppger olika rättsliga grunder i studieavgiftsförordningen för rätten att ta ut en administrativ avgift (Universitetskanslersämbetet, 2017).

Internationaliseringsutredningen kan konstatera att studieavgiftsförordningen ger lärosätena rätten att ta ut en studieavgift för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och att lärosätena ska beräkna studieavgifterna så att full kostnadstäckning uppnås för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i sin helhet. Någon grund som bemyndar lärosätena att ta ut administrativa avgifter vid återbetalning återfinns däremot inte i förordningen eller i den bilaga till regleringsbrevet för universitet och högskolor, som behandlar avgiftsfinansierad verksamhet. Lärosätena bör i stället inkludera kostnader för återbetalning i studieavgiftsverksamheten som helhet.

7.5.4 Bestämmelser om avstängning bör upphävas

Utredningens förslag: Bestämmelserna om avstängning på grund av utebliven betalning i förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor upphävs. I stället anges i förordningen att en student som inte betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på den kursen förrän avgiften är betald.

Avstängning alltför hård konsekvens

Enligt studieavgiftsförordningen får en högskola besluta att, om utbildningen omfattar mer än 30 högskolepoäng, studieavgiften får betalas genom delbetalningar. En student som påbörjat studier men som sedan inte betalar återstående delar av avgiften ska efter påminnelse stängas av från utbildningen till dess att avgiften har betalats. Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslut om avstängning av en student som inte har betalat studieavgiften gäller omedelbart (10–11 §§ studieavgiftsförordningen).

Regelverket bygger på bestämmelsen i 4 kap. 4 b § högskolelagen om att regeringen meddelar föreskrifter om avstängning av studieavgiftsskyldiga studenter som har påbörjat utbildningen men inte betalar avgiften. En liknande reglering gällde tidigare studenter som inte betalade avgift till studentkår eller studentnation, när sådant medlemskap var obligatoriskt.

Reglerna för avstängningar i övrigt regleras i 10 kap. högskoleförordningen (1993:100) om disciplinära åtgärder och gäller studenter som exempelvis använt otillåtna hjälpmedel, stör eller hindrar undervisning eller utsätter andra studenter eller anställda vid högskolan för trakasserier. Ärenden som rör disciplinära åtgärder ska handläggas av en disciplinnämnd och beslutet ska avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader.

Bestämmelsen om att en student som inte betalat studieavgift ska stängas av skiljer sig på flera sätt från regleringen avseende disciplinåtgärder, såväl vad gäller orsaker för avstängning som praktisk hantering.

Anledningen till att en student inte betalar för studierna efter första terminen, då ju betalning krävs för antagning, kan vara flera. Det kan röra sig om studenter som inte vill fortsätta studera på högskolan, men det kan också röra sig om studenter som har ekonomiska svårigheter eller som har hamnat efter i studierna och behöver tid för att komma ikapp innan de kan registreras på nästa kurs eller nästa termin. Det förekommer att studenter inte får fortsätta på nästa kurs eller nästa termin på grund av att de inte uppfyller behörighetskraven inom programmet. Det vanliga är då att studenterna gör ett uppehåll i sina fortsatta studier och använder tiden för att läsa ikapp. För tredjelandsstudenterna är den möjligheten i och med regleringen om avstängning i praktiken stängd om de inte samtidigt betalar för fortsatta studier (nästkommande kurs).

Att tredjelandsstudenter som av olika anledningar inte betalat studieavgiften för nästkommande studieperiod ska stängas av i likhet med studenter som gjort sig skyldiga till beteenden som föranleder disciplinära åtgärder är både omotiverat och överflödigt. Dessutom hindrar det studenter som vill eller måste avsluta pågående studier innan de går vidare i utbildningen från att delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid lärosätet.

Betalning krävs för fortsatt deltagande i nya moment inom utbildningen

Det är rimligt att studieavgiftsskyldiga studenter som inte betalar för sina studier inte får fortsätta studera vid lärosätet. Detta kan dock hanteras genom att en student som inte betalar inte heller får påbörja de kurser som inte är betalda. I praktiken kan det hanteras genom att studenten inte får registrera sig på den aktuella kursen. Det innebär att studenten får möjlighet att avsluta de kurser han eller hon redan tidigare har betalat för och får tillgång till lärosätets resurser under tiden, samtidigt som studenten förhindras att påbörja kurser som hen inte har betalat för. Att koppla betalningen till registrering på fortsatta kurser föreslogs också av Uppsala universitet och Malmö högskola i remitteringen av den promemoria om avstängning (U2008/6380/UH) som föregick propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65).

Begreppet registrering förekommer inte i högskoleförordningen eller studieavgiftsförordningen i dag. Det är dock en grundläggande handling för att en student i praktiken ska få påbörja studier vid universitet och högskolor. I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor återfinns krav på register över deltagande i utbildning och det är i förhållande till det registret som registreringen sker. Utredningen föreslår i avsnitt 9.5.2 att det införs en bestämmelse om registrering i högskoleförordningen. En sådan bestämmelse har också betydelse för den reglering av studentstatusen för utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning som utredningen föreslår. I samma avsnitt lämnas en mer ingående beskrivning av utredningens förslag kring registrering.

Normalt är registrering öppen för alla studenter som är antagna. Att neka en student registrering är en ny typ av handling som inskränker rätten till utbildning, som baseras på antagningsbeslutet. Därför bör handlingen – att hindra en student från fortsatt registrering – bygga på ett beslut fattat av lärosätet. Det kräver en aktiv åtgärd från lärosätet som behöver kommuniceras med studenten.

Utredningens förslag är att konsekvensen av utebliven betalning inte längre ska vara avstängning och att 10 § första stycket andra meningen studieavgiftsförordningen ska upphävas. Även 11 §, att beslut om avstängning ska gälla omedelbart, föreslås upphävas. I stället bör

det fastslås i 10 § att en student som inte betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på den kursen.

Utredningen föreslår också att bestämmelsen i 10 § andra stycket, att högskolan även i ett enskilt fall får besluta att examensbevis och kursbevis inte får lämnas ut förrän avgiften har betalats, upphävs. Om en student har betalat för en kurs och med godkänt resultat genomfört utbildningen är det rimligt att hen får ut bevis över detta, oavsett vad som händer med den fortsatta utbildningen. Om studenten däremot inte betalar, så kan hen inte fullfölja utbildningen och uppfyller därmed inte heller kraven för att få ut kurs- eller examensbeviset. Bestämmelsen blir därmed överflödig.

Överklaganderätt för beslut om att en student som inte betalat studieavgiften inte får registreras

Beslut om avstängning får enligt gällande regelverk överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (13 § studieavgiftsförordningen). Utredningen har övervägt om överklaganderätten bör utgå när bestämmelsen om avstängning upphävs.

Regeringen anförde i propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65) att beslut om att en studieavgiftsskyldig student tills vidare inte får fortsätta sina studier på grund av utebliven studieavgift är av stor betydelse för den enskilde studenten och innebär i praktiken att studenten fråntas den rätt till utbildning som han eller hon tidigare har tillerkänts. Ett sådant beslut innefattar en prövning av en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och ska därför enligt regeringen kunna domstolsprövas.

Överklagandenämnden har beslutat i ett fåtal antal ärenden som rör avstängning på grund av utebliven betalning. Frågorna har framför allt gällt om lärosätet har uppfyllt sin skyldighet att påminna studenten om studieavgiften och informera denne om vilka konsekvenserna kan bli om hen inte betalar avgiften. Överklagandenämnden har vidare konstaterat att ett lärosätes beslut att återkalla antagningsbeslutet för den som inte har betalat studieavgiften inte är ett sådant beslut som kan överklagas till Överklagandenämnden (Beslut 2011-08-19).

Utredningen bedömer att konsekvensen av utebliven betalning är lindrigare, när följderna blir att studenten inte får påbörja den kurs hen inte har betalat för, än avstängning. Genom att betala avgiften i

anslutning till att kursen börjar kan studenten registreras och fortsätta sina studier. Utredningen menar dock att ett beslut att neka registrering är en inskränkning av den civila rättighet till utbildning som bör kunna överklagas. Regeringen gjorde i propositionen *Konkurrera med kvalitet* bedömningen att det bör vara Överklagandenämnden för högskolan som beslutar i denna typ av ärenden bland annat eftersom nämnden är en sådan domstolsliknande nämnd som får anses vara en domstol i Europakonventionens mening (prop. 2009/10:65, 2010, s. 26). Utredningen bedömer därför att beslut om att en student inte får registrera sig bör få överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Eftersom det beslut som studenten eventuellt vänder sig mot gäller själva registreringen och det enligt utredningens förslag regleras i högskoleförordningen bör också överklaganderätten regleras där, i 12 kap. om överklagande. Utredningens överväganden beskrivs i kapitel 9 (studentinflytande). I studieavgiftsförordningen bör 13 § upphävas.

Upplysningsbestämmelse ändras

Utredningens förslag innebär att upplysningen i 4 kap. 4 b § högskolelagen (1992:1434), om att regeringen meddelar föreskrifter om avstängning av studieavgiftsskyldiga studenter som har påbörjat utbildningen men inte betalar avgiften, skulle kunna upphävas. Med utredningens förslag upphävs de bestämmelser som regeringen beslutat om. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen upphävs samtidigt som övriga bestämmelser träder i kraft, det vill säga den 1 januari 2020.

Samtidigt bör, vilket också beskrivs i avsnitt 9.5.2, en ny bestämmelse införas i 4 kap. 4 b § som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om registrering som förutsättning för att få bedriva studier.

Alternativ lösning

En annan möjlighet att mildra konsekvenserna av avstängning är att ändra bestämmelsen i 10 § andra stycket så att det framgår att avstängning gäller för framtida kurser som inte har betalats. Beslutet skulle exempelvis kunna innebära att studenten inte får delta i undervisning eller prov i kommande utbildning men få avsluta tidigare studier.

Nackdelen med en sådan lösning är dock att det fortfarande hanteras som ett disciplinärt ärende av disciplinnämnden och relateras till åtgärder som vidtas när en student gjort sig skyldig till en klander-värd förseelse. Utredningen anser att det är tydligare att förhindra registrering på följande kurs än att besluta om partiell avstängning.

7.5.5 Ikraftträdande

För att de föreslagna bestämmelserna ska kunna tillämpas krävs vissa administrativa anpassningar vid universitet och högskolor samt vid Migrationsverket. Lokala riktlinjer vid lärosätena behöver justeras och information till sökande och studenter kan behöva anpassas. Mot denna bakgrund föreslås att förordningen träder i kraft den 1 januari 2020 och föreslås omfatta all utbildning som ges därefter.

Vad gäller beslut om avstängning så bör äldre föreskrifter om överklagande gälla beslut som har meddelats före den 1 januari 2020.

7.5.6 Frågor som bör hanteras lokalt

Studieuppehåll och anstånd

I dag saknas reglering av vad som gäller när en studieavgiftsskyldig student söker studieuppehåll eller anstånd. Bör till exempel en studieavgift betalas tillbaka under anståndsperioden eller ligga kvar hos lärosätet och föras över till den termin då studenten påbörjar studierna? Utredningen har övervägt en förordningsreglering men anser att det främst är en administrativ fråga för universiteten och högskolorna att hantera lokalt. Utöver själva studieavgiftsfrågan uppstår frågor kring hanteringen av olika typer av stipendier som ändå inte kan regleras i förordning. Utredningens rekommendation till lärosätena är i stället att lokalt besluta om riktlinjer för hur avgiften bör hanteras vid studieuppehåll och anstånd.

Byte av kurs

Svenska studenter är vana vid att kunna byta ut icke-obligatoriska kurser mot andra relevanta kurser under sin studietid. Detta gäller såväl studenter som läser fristående kurser som program. Anledningen till att en kurs byts mot en annan kan variera, det kan exempelvis vara så att studenten inte anser att kursens innehåll motsvarar ens intressen eller så kan kursen helt enkelt uppfattas som alltför krävande. När det gäller avgiftsskyldiga studenter betalas studieavgiften i förskott och prissättningen utgår från den kurs studenten är antagen till. Studenterna betalar därmed inte för antal genomförda poäng, utan för att påbörja kursen. Om studenterna klarar av att ta poäng eller inte är irrelevant för betalningen. Det innebär att en student, som betalat för en kurs och därmed anses ha påbörjat den, inte kan byta ut kursen mot en annan utan att betala en ny avgift. Även om konsekvenserna kan vara svåra för berörda studenter anser utredningen inte att detta är en fråga som bör regleras på nationell nivå. I stället rekommenderas lärosätena att lokalt utarbeta former för att bäst kunna stötta studenterna i dessa situationer.

8 Stipendier och annan finansiering av tredjelandsstudenter

I detta kapitel lämnar utredningen förslag på hur det svenska systemet för stipendier bör utvecklas för att öka inflödet av tredjelandsstudenter till Sverige. Utredningen lämnar också förslag på hur lärosätenas anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå skulle kunna användas för att sätta ned studieavgiften för vissa tredjelandsstudenter. Avslutningsvis berörs frågan om privat finansiering av stipendier.

8.1 Stipendiars betydelse

Att rekrytera en större andel av världens mobila studenter skulle bidra positivt på flera sätt till det svenska samhället, dels genom att öka internationaliseringen och stärka kvaliteten i utbildningen vid svenska lärosäten, dels genom att stärka tillgången på kvalificerad arbetskraft i det svenska näringslivet. Talangmobilitet och så kallad kunskapsdiplomati är kraftfulla utrikespolitiska verktyg som stater världen över använder sig av för att främja kunskapsuppbyggnad och skapa relationer med framtida beslutsfattare. Internationella studenter och forskare som vistats i Sverige är även viktiga vidareförmedlare av svenska erfarenheter, värderingar och kompetenser. Också i regeringens exportstrategi betonas vikten av att kunna attrahera forskare, studenter och medarbetare från hela världen (Skr. 2015/16:48).

Alldeles oavsett utbildningarnas kvalitet har svenska lärosäten svårt att konkurrera om internationella betalande studenter på samma villkor som till exempel vissa engelskspråkiga länder, bland annat på grund av svårföränderliga faktorer som ett litet och relativt okänt

språk, otillräcklig kännedom om att utbildningar ges på engelska och en förhållandevis liten exponering av Sverige och svensk kultur utomlands. Studieavgifterna kan också uppfattas som höga. Ett uppenbart sätt för landets universitet och högskolor att under rådande förutsättningar förbättra sin konkurrenskraft är att kunna erbjuda förmanliga stipendier.

Nyligen kom en av de första mer omfattande översikterna över internationella stipendier. Där beskriver författarna följande syften med stipendieprogram (Dassin, Marsh, & Mawer, 2018).

- Stipendier kan ge individer möjlighet att förändra samhället positivt genom sin utbildning.
- Stipendieprogram kan bidra till att sociala nätverk skapas av stipendiemottagare och alumner.
- Stipendier bidrar vidare till breddad rekrytering och därmed till social mobilitet genom att ge studenter från marginaliserade grupper tillgång till högre utbildning av hög kvalitet.
- Genom att studenter från många olika bakgrunder ges tillgång till högre utbildning skapas också en akademisk mångfald vid lärosätena.
- Slutligen är stipendieprogram viktiga för internationell förståelse och tolerans.

En lång rad länder över hela världen gör stora investeringar i internationella stipendier för att lösa samhällsproblem och för att utveckla diplomatiska och mellanstatliga relationer. Men investeringar görs också av många privata stiftelser och företag som skapar stipendier för till exempel fattigdomsbekämpning och ledarskapsutveckling. Ford Foundation och Master Card Foundation är två exempel som tillsammans har givit mer än en miljard US-dollar de senaste 17 åren. Andra organisationer, som exempelvis Open Societies Foundations, driver stipendieprogram för att utveckla medborgardeltagande, demokratiska värderingar och kompetensförsörjning.

En omfattande enkät till blivande studenter visade att den viktigaste faktorn för studenter när de väljer mellan olika universitet är i vilken utsträckning lärosätet erbjuder stipendier. Det område som studenterna är mest oroliga för inför studierna är nämligen möjligheten att finansiera studierna (Enrolment solutions, 2018).

Stipendier för studieavgiftsbetalande studenter är ett viktigt instrument för rekrytering av studenter som lärosätet gärna vill dra till sig. Många lärosäten pekade i utredningens enkät på behovet av att skapa fler stipendiemöjligheter. Inte minst lyfte de fram behovet av ett stipendieprogram för högt kvalificerade studenter som kan hjälpa dem att attrahera även sådana studenter som erbjuds stipendier från lärosäten i andra länder. Sveriges universitets- och högskoleförbund har också beskrivit bristen på svenska stipendier som ett av de viktigaste hindren för rekrytering av utländska studenter (Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2016).

8.1.1 Att attrahera kvalificerade studenter gynnar kvaliteten

Internationalisering och mångfald i utbildningsmiljöer är en viktig kvalitetsaspekt för universitet och högskolor. Ökad kvalitet är det främsta motivet för internationalisering inom utbildningen bland annat genom den bredd i erfarenhetsbytet mellan studenterna som det medför. Kvaliteten ökar även genom kvalificerade studenter som har antagits i konkurrens med andra sökande. En stor efterfrågan på svensk högskoleutbildning från ett brett spektrum av länder är därför eftersträvänsvärt.

För Sverige och svenska lärosäten är det viktigt att Sverige framstår som en attraktiv studiedestination för högt kvalificerade studenter från hela världen. Universitet och högskolor konkurrerar om studenter med mycket goda studiemeriter och stor potential att bidra till forskning och annan utveckling, men denna grupp studenter har ofta att ta ställning till en rad erbjudanden om attraktiva stipendier från lärosäten i andra länder.

Ett sätt att särskilt upprätthålla attraktionen av mycket kvalificerade studenter är att knyta dem till sammanhållna kunskapsmiljöer¹ av hög kvalitet av den sort regeringen beskrev i propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50). Många svenska forskningsmiljöer har en hög kvalitet med sampublicering med utländska forskare. Betoningen av kvalitetsaspekten motiverar också en utbyggnad av stipendier för kvalificerade studenter, utan särskild bundenhet till specifika länder.

¹ I sammanhållna kunskapsmiljöer ingår utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället.

8.1.2 Att attrahera kvalificerade studenter bidrar till kompetensförsörjning och långsiktiga relationer

För samhället i stort är ett internationellt inflöde av studenter av stor betydelse för kompetensförsörjningen och tillflödet av nya perspektiv, vilket också lyfts fram i Tillväxtanalys rapport Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk högkvalificerad arbetskraft (Tillväxtanalys, 2018b).

Internationella studenter som studerat vid svenska lärosäten har goda kunskaper om Sverige och har särskilt goda förutsättningar att i sin fortsatta verksamhet bidra till att stärka handeln och annat utbyte mellan Sverige och hemlandet. Vidare kan stipendier ha stor betydelse för att öka samarbetet mellan Sverige och andra länder. Genom stipendieprogram kan mobiliteten bland unga människor mellan länder öka och det kan bidra till att det etableras starka och långsiktiga band av ömsesidig nytta för samarbetsparterna.

En students betalning av studieavgift för en utbildning kan betraktas som en investering i den egna kompetensen och en möjlighet att skapa en egen karriär eller livsutveckling. På samma sätt kan ett stipendium betraktas som en investering i studentens och ibland också studentens ursprungslands utveckling. Det i sig kan vara motiv för Sverige som land att stödja utländska studenters studier.

8.1.3 Att attrahera kvalificerade studenter gynnar även utvecklingen i låginkomstländer

Utbildning och forskning samt professionella institutioner och system för dessa verksamheter är avgörande för möjligheten att uppnå samtliga globala mål i Agenda 2030, och därigenom stärka varje lands ansvar för den egna utvecklingen. I policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd pekar regeringen på att utbildning är en mänsklig rättighet och en grundsten för demokrati, jämställdhet, jämlikhet och för möjligheten att uppnå en hållbar utveckling. Kunskap och utbildning av god kvalitet är en förutsättning för ett brett och inkluderande samhälleligt engagemang, kritiskt tänkande och politiskt deltagande.

Svenska universitet och högskolor kan spela en viktig roll för kunskaps- och institutionsuppbyggnad i utvecklingsländer. Men för att studenter från dessa länder ska kunna ta del av svensk högre

utbildning i Sverige krävs ofta ett finansiellt stöd i form av stipendier. När studenten väl är på plats kan det finnas intresse från individen men också från svenska aktörer att behålla studenten i Sverige. Här ligger emellertid en viktig målkonflikt när det gäller studenter och forskare från låginkomstländer. Många låginkomstländer har betydande svårigheter att bygga upp kompetens inom nyckelområden för att utveckla ekonomi och välfärd. För dessa länder utgör studenter och andra högutbildade viktiga resurser. När dessa i stället väljer att etablera sig i ett annat land innebär detta en avsevärd förlust för ursprungslandet.

Därför har försök att skapa möjligheter för utländska studenter att stanna i Sverige efter studier ibland setts som negativa utifrån ett biståndsperspektiv, där det snarare är viktigt att personer med hög utbildning så snart som möjligt återvänder till sina hemländer för att bidra till ekonomi och välfärdsuppbyggnad där.

Utredningen menar dock att det finns mycket som tyder på att studenter som stannar i Sverige bidrar till sina hemländer ändå. Utredningen om cirkulär migration (SOU 2011:28) beskrev internationella studenter som en mycket viktig grupp för många av utvecklingsländerna, eftersom de utgör en högt kvalificerad resurs som med internationell erfarenhet på olika sätt kan bidra till utvecklingen i ursprungsländerna. De studenter och tidigare studenter som stannar i Sverige efter studierna bidrar även till utveckling i sina hemländer genom de kopplingar och relationer till hemlandet som de har även medan de befinner sig i Sverige. Studenter är bärare av innovationer, idéer och kunskaper mellan länder och det gäller även om studenten väljer att etablera sig utanför sitt ursprungsland. Utredningen om cirkulär migration föreslog, mot bakgrund av det stora värde som utredningen ansåg att internationella studenter har för såväl sina hemländer som för Sverige och för global utveckling, att möjligheterna för studenter att stanna i Sverige efter studierna borde öka och att stipendieprogram för studenter från låginkomstländer borde expanderas.

8.1.4 Stipendier attraherar fler avgiftsbetalande studenter

Svenska lärosäten kan, rätt hanterat, vinna kvalitetsmässigt på att rekrytera fler avgiftsbetalande studenter och samhället i stort kan vinna ekonomiskt på ett ökat inflöde av dessa studenter. De stipendieprogram som utredningen föreslår bör innebära att det totala antalet betalande studenter ökar, vilket bör öka de totala intäkterna för lärosätena och till samhället i stort. I dag överskrider lärosätenas intäkter från studieavgifterna den omfördelning som gjordes 2011 när studieavgifterna infördes, med över 100 miljoner kronor. Utvecklingen mot ökade intäkter ser ut att fortsätta.

Almega har beräknat de samhällsekonomiska vinsterna av de drygt 19 000 utländska freemover-studenter som fanns vid svenska lärosäten läsåret 2012/2013 (Almega, 2016). Studien visar att det finns stora ekonomiska värden förknippat med att attrahera internationella studenter till Sverige och behålla dem på arbetsmarknaden. Totalt genererade de internationella studenterna enligt Almega 942 miljoner kronor i skatteintäkter till stat och kommuner. Därutöver betalade de det aktuella året 374 miljoner kronor i anmälnings- och studieavgifter. Studenternas konsumtion under och efter studietiden (för de som etablerade sig på arbetsmarknaden) genererade totalt 3 564 miljoner kronor i ökad produktion av varor och tjänster, samt 2 122 fler sysselsatta. Läsåret 2016/2017 hade antalet inresande freemover-studenter ökat till 22 000 och intäkterna från anmälnings- och studieavgifter hade ökat till 687 miljoner kronor 2017. De samhällsekonomiska vinsterna bör alltså kunna vara ännu större i dag än vad Almega beräknat i sin studie.

Ett flertal utländska studier av de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett ökat inflöde av internationella studenter visar även de att vinsterna för samhället i stort är betydande, särskilt om studenterna väljer att stanna och arbeta i landet. (Se även avsnitt 11.1.2 i konsekvensbeskrivningen.)

Utformningen av stipendieprogram har direkta effekter på vilka studenter som attraheras. Till exempel har det stor betydelse för vilka studenter som attraheras av stipendiet om levnadsomkostnader kan ingå i stipendiet. Det kan också påverka studenternas förmåga att klara utbildningens krav till exempel genom att behovet av att arbeta vid sidan om studierna minskar eller genom att den psykiska

press det innebär att familj och släkt hemma finansierar studierna minskar.

8.1.5 Många skäl för stipendier

Sammanfattningsvis ser utredningen en rad olika skäl för stipendier, som pekar på hur olika sektorer och samhället i stort drar nytta av att fler tredjelandsstudenter studerar i Sverige.

- Stipendier är ett viktigt instrument för att attrahera studenter som är högt kvalificerade oberoende av ursprungsland, och därmed bidra till mångfalden på lärosätena.
- Stipendier utgör ett marknadsföringsinstrument för att skapa ett starkare och mer attraktivt erbjudande riktat till studenter. Studenter tenderar att attraheras av stipendier även om de inte själva får tillgång till stipendiestöd.
- För näringslivet kan stipendier vara ett sätt att knyta till sig studenter som på sikt kan rekryteras som anställda.
- Stipendier kan vara ett sätt att skapa incitament för studier inom vissa områden där det exempelvis kan finnas brist på utbildade.
- Stipendier kan utgöra ett utrikespolitiskt instrument för att skapa närmare band mellan ett eller flera länder.
- Stipendier kan utgöra ett viktig biståndspolitiskt instrument för att understödja studenter från biståndsländer att studera och därigenom bidra till det egna landets utveckling.
- Stipendier kan bidra till att motivera högt kvalificerade studenter att studera i Sverige. Om dessa studenter förmås och ges möjlighet att stanna i Sverige för att arbeta kan det ha klart positiva ekonomiska konsekvenser för samhället i stort.

Samlat anser utredningen är det finns starka skäl till att inrätta betydligt fler stipendiemöjligheter vid svenska lärosäten riktade till utländska studenter än vad i dag är fallet.

8.2 Beskrivning av nuvarande system

Sverige har sedan införandet av studieavgifter skapat två huvudsakliga nationella stipendieprogram. Universitet och högskolor samt vissa enskilda utbildningsanordnare beviljar årligen totalt cirka 60 miljoner kronor i stipendier till särskilt kvalificerade studenter oavsett ursprungsland. Dessa medel fördelas till lärosätena av Universitets- och högskolerådet och medlen kan användas för att sätta ned studieavgiften. Förordningen (2010:718) om stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter reglerar lärosätenas användning av stipendiemedlen. Därutöver har vissa lärosäten skapat egna stipendiemedel genom samarbete med näringsliv, genom donationer eller genom att studieavgifterna också täcker kostnaden för vissa stipendier.

Svenska institutet fördelar för närvarande stipendier om cirka 150 miljoner kronor inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd till två stipendieprogram för studier på avancerad nivå kallade "Swedish Institute Study Scholarships" (SISS). Det ena SISS-programmet avser låg- och medelinkomstländer enligt OECD/DAC:s klassificering (70 miljoner kronor) medan det andra omfattar Sveriges långsiktiga samarbetsländer² (80 miljoner kronor). Dessa stipendier ska täcka såväl studieavgift som levnadsomkostnader.

SISS-stipendierna ska bidra till en kapacitetsökning i OECD/DAC-länder och därmed till en gynnsam och hållbar samhällsutveckling. År 2018 var antalet ansökningar till det här stipendieprogrammet det högsta någonsin: 19 588 ansökningar (6 170 sökande) från 101 länder, varav 3 721 män och 2 449 kvinnor. Totalt kunde 237 sökande beviljas stipendier. Av dessa har cirka 220 kommit till Sverige för studier.

Svenska institutets biståndsfinansierade verksamhet har från och med juni 2018 infogats i Strategin för kapacitetsutveckling, partnerskap och metoder som stödjer Agenda 2030 för hållbar utveckling. De två ovan nämnda stipendieprogrammen kommer i och med detta att sammanföras till ett enda program. Inom ramen för den nya strategin ska Svenska institutet främja kvalificerad och jämställd kompetensförsörjning för att öka kunskap hos förändringsaktörer att bidra till en hållbar utveckling i Sveriges partnerländer. Verksamheten ska

² Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Kambodja, Demokratiska republiken Kongo, Etiopien, Kenya, Liberia, Mali, Moçambique, Myanmar (Burma), Rwanda, Somalia, Sudan, Sydsudan, Tanzania, Uganda, Zambia och Zimbabwe.

främst avse tillhandahållande av stipendieprogram för högre utbildning men öppnar även för nya initiativ att möta särskilda behov av kompetensutveckling i partnerländer. En innovativ användning av digitalt överförd kunskap kan ingå. Strategin slår vidare fast att Svenska institutets insatser ska bidra till förutsättningar för bredare och mer självbärande relationer bortom biståndet.

Svenska institutet fördelar därutöver stipendier om sammanlagt cirka 45 miljoner kronor inom ramen för samarbete inom Östersjöregionen och reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet.

Flera andra länder har egna nationella stipendieprogram för utresande studenter som kan finansiera studier i exempelvis Sverige. Därutöver finns en mycket stor mängd små och stora utländska stipendiefonder (Svenska institutet, 2018).

I Universitetskanslersämbetets årsrapport 2018 redovisas en analys av finansieringen av studieavgifterna år 2017. Höttermen 2017 fanns det totalt 6 810 registrerade studenter (2 840 kvinnor och 3 970 män) som betalade studieavgift till ett svenskt lärosäte. Av de betalande studenterna hade 1 980, motsvarande 29 procent, ett svenskt stipendium som helt eller delvis täckte studieavgiften. Stipendierna ersatte hela studieavgiften för 1 250 av dessa studenter (18 procent) medan resterande 730 (11 procent) mottog stipendium för en del av studieavgiften. En högre andel av kvinnorna finansierade sina studieavgifter med stipendier, 33 procent, jämfört med 26 procent av männen.

Totalt sett finansierades 22 procent av lärosätenas intäkter av anmälnings- och studieavgifter med stipendier via Svenska institutet och Universitets- och högskolerådet (Universitetskanslersämbetet, 2018c). Resterande del av studieavgifterna finansierades med medel från de betalande studenterna själva. Detta bör ses i förhållande till att 40 procent av alla studieavgiftsskyldiga studenter hade någon form av svenskt stipendium 2011 och 2012 (Högskoleverket, 2012b).

Nuvarande fullfinansierade statliga stipendier är endast tillgängliga för studenter från biståndsländer. I Sverige saknas ett stipendieprogram som också täcker levnadsomkostnader och är tillgängligt för studieavgiftsskyldiga studenter från alla länder utanför EU/EES och Schweiz.

Tilldelningen av stipendier till tredjelandsstudenter har förändrats över tid vilket illustreras i nedanstående tabell. Jämfört med det

första året som stipendiemedel avsattes har beloppen ökat med 112 miljoner kronor till 248 miljoner kronor år 2017.

Tabell 8.1 Statliga stipendier till tredjelandsstudenter

Miljoner kronor

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning (endast studieavgifts- kostnader)	60	60	60	60	60	60
Utgiftsområde 7: Stipendieprogram långsiktiga samarbets- länder (studieavgifts- kostnader och levnads- omkostnader)	30	30	80	100	75	80
Utgiftsområde 7: Stipendieprogram OECD/DAC (studie- avgiftskostnader och levnadsomkostnader)	20	70	70	50	56	70
Övriga stipendie- program inom Utgiftsområde 7 och utgiftsområde 5	26	29	35	34	36	38
Totalt	136	189	245	244	227	248

Tidigare försök att skapa privat finansiering för stipendier

I en skrivelse till regeringen i maj 2016 från Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Svenska institutet och Uppsala universitet föreslås att en nationell stiftelse byggs upp med en statlig grundfinansiering och med kompletterande bidrag från näringsliv, privatpersoner, stiftelser och organisationer genom fundraisinginsatser vid lärosätena. Som grundfinansieringen från staten föreslås avsättningar från det statliga bolaget Akademiska hus AB. Regeringen har inte fattat några beslut i ärendet.

Svenska institutet hade 2017 inom ramen för regeringens exportstrategi i uppdrag att undersöka förutsättningarna för ett statligt

stipendieprogram med statlig och privat samfinansiering. Svenska institutet kontaktade svenska storföretag om samfinansiering av stipendier för masterprogram som företagen valde. Företagen kunde vara med i urvalsprocessen men Svenska Institutet skulle sköta all övrig hantering. En handfull stora svenska företag uttryckte till en början intresse men drog sig senare av olika skäl ur. Bland annat tyckte man att ett till två år var för lång tid att vänta på kompetens. Svenska institutet har för tillfället lagt initiativet om samarbete med företagen åt sidan.

Utredningen konstaterar att det är komplicerat att inrätta statliga stiftelser och att det skulle ta lång tid att bygga upp en kapitalbas som kan generera en tillräckligt stor avkastning.

8.3 Internationell utblick

Trots att stipendier är mycket vanliga för att understödja internationaliseringen av universitet och högskolor och för att höja attraktionskraften riktad till studenter är det svårt att finna sammanställningar av de sammanlagda satsningar som andra länder gör på stipendier för internationella studenter. En rapport från Unesco (UNESCO, 2016) konstaterar att detta är en betydande svårighet när det gäller att följa upp målet i Agenda 2030 om att stödet till stipendier som är tillgängliga för studenter från utvecklingsländer bör öka. En annan svårighet är att det saknas en enhetlig definition av vad ett stipendium är.

Den danska regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2018 att 48 miljoner kronor skulle avsättas för stipendier för utländska studenter. Dessutom har Danmark ett antal bilaterala avtal om utbyte av studenter med strategiskt utvalda länder utanför EU. Inom dessa avtal förekommer också särskilt riktade stipendier för studenter från det aktuella landet. Inom ramen för biståndet finansierar den danska regeringen genom Danida omkring 600 stipendier för kortare studier (två veckor till tre månader); för detta program är 45 miljoner kronor avsatta för 2018.

I Finland infördes studieavgifter för studerande från länder utanför EU/EES-området från och med augusti 2017. I samband med detta gavs lärosätena i uppdrag att skapa stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter. Eftersom de finska lärosätena har möjlighet att

själv bestämma studieavgiftens storlek ned till en miniminivå på 1 500 euro per läsår är också behoven av stipendier inte så stora som i de länder där studieavgiften ska motsvara full kostnadstäckning.

Nederländerna har en mängd olika stipendieprogram. Finansieringen kommer från staten, lärosäten, stiftelser eller företag och stipendierna har olika storlekar och varaktighet. Vissa stipendier, som exempelvis NN Future Matters Scholarships och DST Fellowships finansieras av företag. Dessa, och andra stipendier, är dock ofta riktade mot specifika studentgrupper, länder, lärosäten eller studieområden. I Nederländerna och många andra destinationsländer finns stipendieprogram och bilaterala stipendieöverenskommelser riktade mot studenter från specifika länder (Wikström & Eklund, 2018).

8.4 Det behövs ett mer heltäckande system för att stödja avgiftsskyldiga studenter

Som beskrivs i avsnitt 8.1 ovan är det av stor vikt att komplettera ett studieavgiftsfinansierat system med olika former för stipendier riktade till de studieavgiftsskyldiga studenterna. Det finns också starka skäl att skapa flexibilitet för lärosätena i hanteringen av studieavgifter när det gäller mer långsiktiga strategiska samarbeten.

Utredningen anser att dagens stipendiesystem är otillräckligt. Det innefattar dels stipendier riktade till studenter från utpekade låg- och medelinkomstländer, dels medel för att lärosätena ska kunna sätta ned avgiften till utvalda studenter som de vill rekrytera. Universitet och högskolor har lyft fram behov av heltäckande stipendier som kan fördelas bland alla tredjelandsstudenter, inte bara studieavgiftsskyldiga studenter från låg- och medelinkomstländer inom biståndsanslaget. De medel som i dag är tillgängliga för denna generella studentkategori är 60 miljoner kronor, vilket utredningen anser är förhållandevis lite pengar sett till hur många lärosäten som behöver dela på dem. Medlen kan dessutom inte användas för att täcka levnadsomkostnader.

Vidare uppstår i samarbeten mellan svenska universitet och högskolor och utländska lärosäten ibland behov av att kunna sätta ned avgiften för vissa studenter och kunna vara mer flexibel i avgiftsättningen.

Utredningen föreslår av dessa anledningar dels ett utbyggt stipendiesystem, dels en möjlighet för lärosäten att sätta ned studieavgiften till exempel i vissa utbildningssamarbeten inom ramen för takbeloppet. Utredningen har övervägt hur mycket medel som bör avsättas för tredjelandsstudenter. Utredningen anser att systemet bör vara balanserat i den meningen att det inte bör närma sig nivån på lärosätenas totala intäkter för studieavgifter. Samtidigt bör systemet vara tillräckligt omfattande för att såväl större som små och medelstora lärosäten ska kunna attrahera studieavgiftsskyldiga studenter i sådan omfattning att de bidrar till kvalitet och mervärde i stora delar av utbildningsmiljöerna. Utredningen anser också att givet de senaste årens snabba ökning av antalet studieavgiftsskyldiga studenter i Sverige och givet att denna trend förefaller bestå bör regeringen ta höjd för framtida ökningar av antalet studieavgiftsskyldiga studenter i utformningen av stipendiesystemet och i överväganden kring dess omfattning. En utgångspunkt i utformningen av systemet bör vara att det kan utökas efterhand med ytterligare medel.

De olika stödformer som utredningen föreslår i det följande har olika syften och målgrupper och bör ses tillsammans med redan existerande stipendieformer för avgiftsskyldiga studenter.

Utredningen har ovan lyft fram flera skäl till varför det är av stor vikt att Sverige har stipendiemöjligheter med olika syften och riktade till olika målgrupper.

Utredningen föreslår följande typer av stöd:

- stöd direkt till enskilda studenter,
- stöd för strategiska samarbeten mellan svenska universitets och högskolors och utländska lärosäten och organisationer, och
- stöd för svenska bilaterala samarbeten med andra länder.

Utredningen beskriver sina förslag i det följande.

8.4.1 Lärosätena ska förfoga över 120 miljoner kronor av stipendiemedlen och avgöra hur de ska användas

Utredningens förslag: Universitet och högskolor förfogar över 120 miljoner kronor efter fördelning av Universitets- och högskolerådet. Medlen bör kunna användas för nedsättning av studieavgift och för bidrag till levnadsomkostnader upp till nivån motsvarande studiemedel enligt studiestödslagen.

Stipendieprogrammet utvärderas i samband med utvärderingen av internationaliseringsstrategin.

Stipendieprogrammet bör löpande följas upp av Universitets- och högskolerådet.

Universitet och högskolor disponerar i dag 60 miljoner kronor för stipendier. Dessa fördelas till lärosätena av Universitets- och högskolerådet på basis av hur många tredjelandsstudenter ett lärosäte har haft och planerar att utbilda. Medlen kan i dag användas för avgiftsnedsättning riktade till enskilda studieavgiftsskyldiga studenter. Antalet avgiftsbetalande studenter vid universitet och högskolor har ökat väsentligt sedan införandet av studieavgifter. Andelen studenter som kan ta del av stipendier har därför minskat. Utredningen anser att de tillgängliga stipendiemedlen bör vara på en sådan nivå att potentiella studenter kan uppleva att det finns en rimlig möjlighet att erbjudas stipendium. I detta läge föreslås därför den tilldelade summan fördubblas. Fördelningen av stipendiemedel till respektive lärosäte bör utgå från den modell som Universitets- och högskolerådet tillämpar i dag, för att säkerställa att medlen utnyttjas effektivt. Medlen kan fördelas till statliga universitet och högskolor och vissa enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Efter fördelning till respektive lärosäte anser utredningen att varje universitet och högskola själv ska förfoga över stipendiemedlen. Dessa bör dock även kunna täcka levnadsomkostnader.

Härigenom kan universitet och högskolor agera snabbt och självständigt och säkerställa att mångfalden bland studenterna upprätthålls vilket i sig kan öka kvaliteten i utbildningen. Med utgångspunkt i exempelvis profilering, strategisk inriktning och utbildningsutbud

kan avvägningarna vid respektive lärosäte skilja sig åt. Särskilda satsningar på exempelvis utsatta studenter som inom programmet "Students at Risk" kan också tänkas.

Utredningen menar att de medel som avsätts för stipendier är så omfattande att det är av stor vikt att stipendieprogrammet utvärderas. Det bör ske samlat tillsammans med de övriga förslag till finansiering av tredjelandsstudenter som utredningen lämnar i detta kapitel. Utvärderingen bör göras i samband med utvärderingen av internationaliseringsstrategin (se utredningens delbetänkande SOU 2018:3, s. 223 ff.) Stipendieprogrammen bör också kontinuerligt följas upp av Universitets- och högskolerådet, så att lärosätena får en återkoppling av hur medlen används samlat.

Stipendierna bör kunna gå till levnadsomkostnader

De stipendiemedel som fördelas av Universitets- och högskolerådet regleras i förordningen (2010:718) om stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter (nedan stipendieförordningen). Av förordningen framgår bland annat att ett stipendium får avse hela eller en del av studieavgiften samt att högskolan beslutar om vilka som ska få stipendium och om beloppets storlek. Högskolan får också meddela ytterligare föreskrifter om förutsättningarna för beviljande av stipendium.

Liksom i dag bör varje universitet och högskola själv besluta om vilka skäl och principer som ska ligga till grund för stipendiering vid lärosätet. Dessutom bör lärosätet få avgöra om medlen ska användas enbart för att sätta ned studieavgiften eller om de även ska kunna användas för att bidra till levnadsomkostnader. Stipendieförordningen ger i dag inte utrymme för att lärosätena ska kunna dela ut stipendier för studenternas levnadsomkostnader. Utredningen anser att det är väsentligt att lärosätena har en möjlighet att dela ut ett stipendium som även avser levnadsomkostnader till särskilt kvalificerade studenter. Det bör dock finnas en övre gräns motsvarande de studiemedel som studenter som är studiemedelsberättigade kan få och låna från Centrala studiemedelsnämnden. Utredningen menar att det är rimligt att ett stipendium kan täcka levnadsomkostnader upp till den nivå som gäller för studiemedelsberättigade studenter.

Utredningen föreslår därför att förordningen ändras så att den anger att stipendierna även kan avse levnadsomkostnader upp till den

nivå som anges i 3 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395). Utredningen har övervägt möjligheten att stipendiets del avseende levnadsomkostnader begränsas till den nivå som motsvarar bidragsdelen i studiemedlet och som anges i studiestödslagen 3 kap. 12 §. Det är emellertid av stor vikt att lärosätena kan erbjuda attraktiva stipendier till vissa studenter. Varje lärosäte bör därför i största möjliga mån själv kunna bestämma omfattningen av de stipendier de vill fördela. Utredningen ser inte framför sig att antalet stipendier vid ett visst lärosäte som täcker såväl hela studieavgiften som det maximala beloppet för levnadsomkostnader kommer att vara omfattande. En stor användning av sådana stipendier skulle kraftigt minska antalet studenter som kan få ett stipendium. Utredningen anser dock att möjligheten att vid enstaka tillfällen fördela den sortens stipendier har stort värde.

Dagens stipendiemedel om 60 miljoner kronor finansieras genom anslaget 10.4.1 Internationella program inom utgiftsområdet 16 Utbildning och universitetsforskning. Anslaget får användas för bland annat utgifter för stipendier till tredjelandsstudenter. I propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65) anförde dock regeringen som sin mening att medel som avsätts för detta stipendieprogram inte bör användas för levnadsomkostnader. Utredningen bedömer därför att ändamålet för anslaget behöver förtydligas så att också levnadsomkostnader kan innefattas i stipendierna.

Bör stipendier kunna användas till levnadsomkostnader för utbytesstudenter?

Argument har rests för att lärosätena även bör kunna använda stipendierna till levnadsomkostnader för att stödja inresande utbytesstudenter. Det kan behövas särskilt stöd när utbytesstudenter kommer från länder där skillnaderna gentemot Sverige i levnadsomkostnader är stora och studenterna har svårt att finansiera uppehållet här. Som utredningen pekade på i delbetänkandet, är det svårt att upprätthålla balans i utbytesavtal med länder med låg medelinkomst. Eftersom utbytesavtal ska vara reciproka har av den anledningen heller inte svenska studenter möjligheter att studera i dessa länder inom utbytesavtalen. Genom att stödja studenter inom utbytesavtal med stipendier för levnadsomkostnader ökar internationaliseringen i den svenska utbildningen i Sverige samtidigt som svenska studenter får möjlighet

att studera utomlands i högre utsträckning. Utredningen anser emellertid att det inte vore bra att blanda samman finansiering av studieavgiftsskyldiga studenter med utbytesstudenter. Det vore därför lämpligare att finansiera inkommande utbytesstudenter inom ramen för exempelvis en utökning av de stipendier som bekostas genom biståndsmedel inom exempelvis utbytesprogrammet Linnaeus-Palme. (Se avsnitt 8.4.7 nedan för en diskussion om stipendier som bekostas med biståndsmedel.)

Bedömning avseende diskriminering

Det har ifrågasatts, bland annat av Sveriges universitets- och högskoleförbund, om det kan motiveras ur ett diskrimineringsperspektiv att lärosätena delar ut stipendier för levnadsomkostnader för en grupp studenter men inte en annan (Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2016). Utredningen har därför övervägt om universitet och högskolor är hindrade att dela ut stipendier för levnadsomkostnader med anledning av bestämmelserna i diskrimineringslagen (2008:567). Enligt 2 kap. 5 § diskrimineringslagen är det förbjudet för utbildningsanordnare att diskriminera studenter som deltar i eller söker till verksamheten bland annat på grund av etnisk tillhörighet, vilket innefattar nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Utredningens förslag riskerar att missgynna medborgare i Sverige och andra EU/EES-länder liksom tredjelandsmedborgare som är avgiftsbefriade enligt 5 § andra och tredje stycket studieavgiftsförordningen. Missgynnandet baseras alltså på medborgarskap och inte på etnisk tillhörighet. Det innebär att diskrimineringslagen inte bör vara direkt tillämplig.

Det går ändå att ifrågasätta om inte lagens bestämmelser om indirekt diskriminering borde tillämpas. Indirekt diskriminering förekommer när någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med bland annat viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet, 1 kap. 2 § 2.

Skulle det vara så att stipendietilldelning anses missgynna personer med viss etnisk tillhörighet måste det därför avgöras om förfaringssättet ändå är berättigat och om de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Utredningens bedömning är att syftet – att genom att möjliggöra för tredjelandsstudenter att studera i Sverige stärka Sveriges attraktionskraft som studiedestination – är ett berättigat syfte som gynnar en vidare krets. Vidare anser utredningen att det är lämpligt och nödvändigt att tilldela stipendier eftersom det innebär att dessa studenter kan studera i Sverige. Utredningen menar vidare att den kvalitetshöjning och bidrag till arbetslivet rekryteringen av vissa särskilt kvalificerade studenter skapar är så stor att det är motiverat att ge ett fåtal personer goda villkor för att studera i Sverige.

Ifråga om de stipendier som har ett biståndspolitiskt syfte bedömer utredningen att det är nödvändigt att stipendierna riktas till studenter som kommer från vissa länder och inte från andra eftersom det annars skulle strida mot biståndspolitikens syfte. Vidare bör noteras att Svenska institutet, som fördelar stipendier riktade till studenter från låg- och medelinkomstländer, inte är en utbildningsanordnare och därför inte omfattas av diskrimineringslagens bestämmelser i denna del.

Utredningen har även övervägt om EU-rätten skulle hindra stipendier riktade mot bara vissa nationaliteter. Bedömningen är att EU-rätten inte bör hindra sådan fördelning, eftersom alla unionsmedborgare hanteras lika.

En viktig utgångspunkt vid fördelning av stipendier är att fördelningen sker på objektiva grunder, vilket beskrivs närmare i nästa stycke.

Objektivitet som grund för fördelning

En grundläggande utgångspunkt för universitetens och högskolornas användande av stipendiemedel är att beslut om fördelning hanteras rättssäkert. Utredningen vill betona vikten av att lärosäten följer grundläggande rättssäkerhetsprinciper om legalitet och objektivitet när beslut gällande tillträde, studieavgifter och stipendier fattas. De riktlinjer som lärosätet sätter upp för fördelning av stipendier måste vila på objektiva grunder. Det är viktigt att lärosätenas föreskrifter om fördelningen är tydliga och inte lämnar utrymme för godtycke.

Liksom i dag bör beslut om stipendier enligt stipendieförordningen inte kunna överklagas.

Utgångspunkten bör alltid vara regeringsformens bestämmelse om att vid fullgörandet av offentliga förvaltningsuppgifter i verksamheten beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet, 1 kap. 9 §. Det återkommer i 5 § förvaltningslagen (2017:900) att myndigheterna ska i sin verksamhet vara sakliga och opartiska, vilket är styrande för de statliga universiteten och högskolorna.

Det är i det här sammanhanget även viktigt att understryka att beslut om tillträde måste vara oberoende av beslut om stipendier. De båda besluten kan dock delges samtidigt. I grund och botten handlar det om att ha ett etiskt förhållningssätt i verksamheten.

8.4.2 Ett nytt program för flaggskeppsstipendier till högt kvalificerade studenter

Utredningens förslag: Universitets- och högskolerådet fördelar inom ramen för ett nytt stipendieprogram 50 miljoner kronor i stipendier som kan täcka såväl studentens studieavgift som levnadsomkostnader. Stipendium kan ges till högt kvalificerade studenter från tredjeland och avse studier på masterutbildningar med anknytning till en framstående forskningsmiljö. Stipendiaterna ska nomineras av lärosätena och kunna komma från samtliga vetenskapliga områden. Stipendieprogrammet utvärderas i samband med utvärderingen av internationaliseringsstrategin.

För Sverige och svenska lärosäten är det viktigt att Sverige framstår som en attraktiv kunskapsnation för högt kvalificerade studenter från hela världen. Universitet och högskolor konkurrerar om studenter med mycket goda studiemeriter och stor potential att bidra till forskning och annan utveckling. Denna grupp studenter får ofta en rad erbjudanden om attraktiva stipendier från olika lärosäten och länder. Samtidigt saknar Sverige ett stipendieprogram som är särskilt inriktat på att attrahera dessa studenter, något som förutsätter finansiering av dels själva studieavgiften, dels levnadsomkostnader.

Av skäl som förts fram tidigare i betänkandet är det av stor vikt att Sverige kan attrahera högt kvalificerade studenter från hela världen. Ett stipendieprogram fungerar attraherande dels genom det konkreta

stöd som stipendiet innebär för studentens möjligheter att finansiera sina studier, dels genom det symboliska värde tilldelningen av ett stipendium kan ha. Ett stipendiums värde bestäms alltså både av hur stort stipendiet är och av den prestige som stipendiet för med sig. Detta värde beror till exempel på hur stor konkurrens som råder om stipendierna och på de symboler som förknippas med stipendiet. Om stipendieprogrammet får ett starkt symbolvärde kan även mindre stipendier ha stor effekt på högt kvalificerade studenters vilja att studera i Sverige.

Stipendieprogrammets effekter kan alltså öka om det ges ett stort symbolvärde. Exempel på symbolstärkande aspekter skulle kunna vara ett namn på stipendieprogrammet som för tanken till excellent forskning, det kungliga hovets engagemang, högtidliga stipendieutdelningssceremonier, alumnnätverk med särskild status med mera.

Utredningen menar att det finns stora möjligheter att skapa ett särskilt prestigefullt stipendieprogram, så kallade flaggskeppsstipendier, som kan användas vid marknadsföring av Sverige som studiedestination och kunskapsnation vid sidan om de stipendier som kan fördelas direkt av universitet och högskolor själva. Att stipendieprogrammet är nationellt bedöms förstärka symbolvärdet. Programmet bör utöver medel för studieavgiften också inkludera medel för levnadsomkostnader upp till den nivå som anges i 3 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395). Det är emellertid angeläget att precisera huruvida stipendiet främst ska syfta till att vara rekryterande eller om det främst ska syfta till att vara premierande för studenter som första terminen i Sverige har visat mycket goda prestationer. Utredningen återkommer senare i detta avsnitt till dessa frågor.

Liknande prestigefulla stipendieprogram finns i en rad andra länder. Exempel är Fulbright-stipendierna i USA, Chevening-stipendierna i Storbritannien och det franska programmet Eiffel. Utredningen bedömer att privata finansiärer eventuellt kan vara beredda att samfinansiera ett program av det här slaget eller att komplettera med stipendiemedel i anslutning till detta initiativ.

Utformning av flaggskeppsstipendierna

Det föreslagna stipendieprogrammet bör tilldelas särskilt kvalificerade studenter på masterprogram som ges i anslutning till framstående forskningsmiljöer. Stipendierna skulle exempelvis kunna knytas till internationellt kända kunskapsmiljöer i Sverige såsom forskningsinfrastruktur-anläggningar eller andra miljöer där Sverige har internationellt erkänt framstående utbildning och forskning. Antingen kan det vara miljöer som lärosätena själva väljer att prioritera, eller så skulle de kunna knyta an till de ämnesområden som lyfts fram i regeringens strategiska samverkansprogram.

Stipendierna bör nomineras av lärosätena och kunna komma från samtliga vetenskapliga områden. En särskild stipendiekommitté bör ansvara för urvalet, efter lärosätenas nomineringar. För en effektiv och objektiv fördelning av stipendierna är det avgörande att kriterierna för tilldelning är tydliga. Universitets- och högskolerådet bör administrera programmet. Rådet bör få i uppdrag att, i samarbete med Svenska institutet, Vetenskapsrådet och universitet och högskolor, utarbeta hur programmet kan utformas och vid behov regleras. Det bör inkludera att ta fram kriterier för urval av stipendiater.

Det finns också ett antal rent praktiska och framför allt tidsmässiga förutsättningar för en välgrundad nominerings- och beslutsprocess avseende stipendier som kräver särskilt övervägande. En sådan faktor är tidsramarna för ansökan, bedömning och beslut. Svenska institutet har exempelvis i dag omkring tio dagar på sig under vårterminen att bedöma och besluta om stipendier. En komplicerande faktor är också att olika svenska statliga stipendiekällor måste koordineras så att studenter inte får dubbla stipendier.

Ett rekryterande eller Sverigefrämjande stipendium?

Beroende på hur de föreslagna flaggskeppsstipendierna utformas, kan de verka huvudsakligen Sverigefrämjande eller framför allt rekryterande.

Stipendierna kan tilldelas när studenten har genomgått en del av sin utbildning och visat sig mycket framgångsrik i sina studier. På så vis är det lättare att utifrån studentens faktiska prestationer bedöma att det verkligen är de bästa studenterna som kommer i fråga för stipendiering. Ett sådant premierande stipendium bedöms framför allt

få effekt på längre sikt: genom att skapa en god relation till Sverige hos stipendiaterna kan det bidra till främjande av Sverige när de senare går ut i arbetslivet i sina egna eller andra länder. Även i detta fallet kan flaggskeppsstipendiet naturligtvis ha en viss positiv påverkan på rekryteringen. Utredningen bedömer dock att en möjlighet att eventuellt kunna komma i fråga för stipendiering senare torde ha en ett svagare attraherande effekt än om studenten direkt får besked om ett högstatusstipendium.

För att uppnå en så stark rekryterande effekt som möjligt är det således viktigt att studenten kan få besked om finansiering redan innan studierna inleds. Bedömningen av studentens kvalifikationer och urvalet får då baseras på andra faktorer än en bedömning av faktiska prestationer. Mot bakgrund av lärosätenas behov av att kunna attrahera de mycket kvalificerade studenter som programmet vänder sig till, bedömer utredningen att de nya flaggskeppsstipendierna bör utformas för att vara rekryterande. Därmed bör det tilldelas inför och inte under studierna i Sverige.

Utredningen har övervägt om Svenska institutet skulle ansvara för programmet, men mot bakgrund av ovanstående resonemang och de högskolenära bedömningar som programmet föreslås vila på, har utredningen dragit slutsatsen att det är Universitets- och högskolerådet som bör administrera programmet.

8.4.3 Ett nytt stipendieprogram för nationella bilaterala samarbeten

Utredningens förslag: 50 miljoner kronor fördelas av Universitets- och högskolerådet till ett stipendieprogram att användas vid bilaterala avtal mellan Sverige och annat land efter regeringens beslut. Medlen avsätts i samband med att avtal tecknas. Stipendieprogrammet utvärderas i samband med utvärderingen av internationaliseringsstrategin.

Sverige har intresse av att utveckla sina relationer till vissa länder. Detta manifesteras inte sällan i bilaterala samarbetsavtal på nationell nivå. Inom ramen för sådana avtal ingår ibland samarbete inom högre utbildning och forskning. Ur ett nationellt perspektiv är det viktigt

att knyta närmare band för ömsesidigt samarbete inom högre utbildning, forskning och innovation. Genom starka band i högre utbildning och forskning kan Sverige utveckla den bilaterala relationen till exempel inom handel, säkerhetspolitik och andra områden av gemensamt intresse. Ett stipendieprogram inom högre utbildning skulle dessutom kunna bidra till att stärka sambandet mellan utbildning och forskning inom internationella samarbeten. För att uppnå en högre grad av konkretion i samarbetet skulle Sverige kunna erbjuda studenter från sådana länder att studera på svenska lärosäten med stöd av ett stipendium som kan täcka både studieavgift och levnadsomkostnader. En möjlighet är att regeringen bjuder in det andra landet att gemensamt finansiera stipendier för gemensamt utbyte, så som har skett exempelvis inom Fulbright-programmet.

Vilka länder dessa stipendieprogram bör riktas mot bör beslutas av regeringen. Förslag bör även kunna lämnas av universitet och högskolor samt av den plattform för internationalisering som utredningen föreslår. Det kan finnas fördelar med att under en tidsbegränsad period rikta stipendier till sådana länder där Sverige väljer att göra en kraftsamling av en sort som beskrivs i avsnitt 3.6.6.

Utredningen vill peka på några väsentliga aspekter vid tecknandet av bilaterala samarbetsavtal med tillhörande stipendiefinansiering. Å ena sidan är det viktigt att de medel som ingår i ett visst bilateralt utbildningssamarbete är tidsbegränsade. Erfarenheten visar att det kan vara svårt att avsluta bilaterala samarbeten eftersom detta skulle kunna ses som en negativ diplomatisk markering. Å andra sidan bör ett strategiskt samarbete vara långsiktigt. Här måste alltså en avvägning göras mellan långsiktighet och flexibilitet. Utredningen vill också peka på behovet av ett nära samarbete med universitet och högskolor i Sverige under utformningen av samarbetet eftersom lärosätena är de viktigaste genomförarna av utbildningssamarbetet. Den allra viktigaste komponenten i bilaterala samarbetsavtal av det här slaget är samarbete mellan institutioner.

Utredningen vill slutligen peka på behovet av verkliga strategiska överväganden i användningen av medlen. Medlen får inte uppfattas som ett möjligt sätt att ge konkretion till bilaterala samarbeten i största allmänhet, särskilt med tanke på att hanteringen av den typen av program kan vara resurskrävande vilket också erfarenheter från Norge visar. I stället bör de bilaterala samarbeten där medlen kan

komma till användning väljas med stor omsorg och med en långsiktig plan för hur den bilaterala relationen kan utvecklas. Många gånger bör det vara möjligt att utveckla samarbete kring utbildning och forskning samlat. Det bör också vara möjligt att i vissa fall knyta samman bilaterala avtal om utbildning, forskning och innovation med samarbeten och främjandeinsatser inom andra politikområden.

Utredningen anser emellertid inte att medel till programmet ska avsättas omedelbart, utan först när det blir aktuellt att skapa ett bilateralt stipendiesystem inom ramen för ett avtal. Utredningen anser att det inte skulle vara resurseffektivt för staten att avsätta medel för ett framtida utnyttjande inom eventuella bilaterala avtal. Det behöver övervägas närmare hur avsättningen kan lösas budgettekniskt. Om det är fråga om nya medel som riksdagen inte tidigare beslutat om behövs riksdagsbeslut, vilket kräver lång framförhållning i avtalsförhandlingarna. Även den närmare regleringen av programmet behöver övervägas särskilt.

8.4.4 Lärosätena ska kunna använda högst 0,3 procent av takbeloppet för nedsättning av studieavgiften inom strategiska samarbeten

Utredningens förslag: Universitet och högskolor får använda upp till 0,3 procent av anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för att sätta ned studieavgiften för tredjelandsstudenter i särskilda fall.

Studieavgiftsförordningen ändras så att det framgår att universitet och högskolor får sätta ned studieavgiften för en student där högskolan särskilt beslutar om det. Studieavgiften får i sådana fall bekostas av anslagsmedel upp till den nivå som regeringen beslutar. Universitet och högskolor ges också rätt att meddela föreskrift om i vilka fall anslagsmedel får bekosta en nedsättning av studieavgiften.

Nuvarande system begränsar internationella samarbeten

Enligt gällande regelverk ska inte medel ur lärosätenas anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå användas för utbildning av studieavgiftsskyldiga studenter. För dessa studenter gäller i stället principen om full kostnadstäckning. Huvudsakligen fungerar denna uppdelning väl men under vissa omständigheter försvåras lärosätenas internationella samarbeten. Utredningen har i uppdrag att föreslå hur ett lärosäte kan få möjlighet att använda anslagsmedel för att täcka hela eller delar av kostnaden för en andel tredjelandsstudenter.

I en enkät som Universitetskanslersämbetet (Universitetskanslersämbetet, 2016) gjort bland lärosäten om olika utbildningssamarbeten pekar flera lärosäten på konsekvenserna av att länder som ingår i samarbeten om gemensamma utbildningsprogram ofta har olika nivå på studieavgifter. Till exempel kan studenter som startar sin utbildning på universitet med låga eller inga avgifter vara ovilliga att flytta till ett lärosäte med högre studieavgifter det andra året, medan de tvärtom gärna flyttar till den billigaste studieorten efter det första året. Detta skapar slagsida och universitet utan avgifter står med en större studentgrupp och mer arbete än de andra. Det finns alltså svårigheter när det gäller harmonisering av avgifterna i samarbeten där studenten rör sig mellan universitet som kan ha väldigt olika avgifter.

Vidare uppstår problem när svenska lärosäten ska ingå i samarbeten kring gemensamma europeiska masterprogram. Detta är program som svenska lärosäten kan erbjuda med stöd av Erasmus+ programmet. Inom programmet får vissa tredjelandsstudenter ett stipendium från EU för studieavgiften, men enligt regelverket får inte studenter som ges EU-stipendier avkrävas en högre avgift än 9 000 euro. Det leder antingen till att studenter betalar olika avgifter, eller (om avgiften sätts till 9 000 euro för alla studenter) till att lärosätet inte får full kostnadstäckning. Detta innebär därmed att lärosätet behöver göra interna omfördelningar inom programmet eller bryta mot reglerna om full kostnadstäckning. Enligt Universitetskanslersämbetets enkät anser flera lärosäten att de kan hamna i situationer där det svenska regelverket blir omöjligt att följa.

Mot bakgrund av ovan beskrivna svårigheter med nuvarande ordning, och med tanke på hur användningen av anslagsmedel skulle kunna stärka möjligheterna till strategisk internationalisering, ser

utredningen positivt på möjligheten att låta universitet och högskolor i särskilda fall använda anslaget till att sätta ned studieavgiften. En sådan möjlighet ger universitet och högskolor verktyg att öka internationaliseringen av den högre utbildningen och rekrytera fler studenter från utomeuropeiska länder. Även samarbetet mellan lärosäten inom EU kan underlättas i den mån tredjelandsstudenter är inblandade.

Skäl för anslagsanvändning

Utredningens direktiv anger att ett lärosäte bör få möjligheter att helt eller delvis sätta ned studieavgiften för en andel tredjelandsstudenter, särskilt inom fördjupade, strategiska samarbeten med lärosäten i andra länder, där en sådan nedsättning av studieavgiften krävs för att etablera och vidmakthålla ett samarbete. Utgångspunkten för en sådan avgiftsnedsättning ska vara att den kan genomföras inom befintliga anslag. Utredningen anser att det finns flera skäl till att sätta ned avgiften.

- Samarbete inom ett gemensamt utbildningsprogram där studieavgiften bör vara lika mellan de olika utbildningsanordnarna från olika länder. Utredningen har berört detta skäl ovan.
- Samarbete inom gemensamma europeiska masterprogram för tredjelandsstudenter. Utredningen har berört detta skäl ovan.
- Samarbete med andra länders stipendieorganisationer. Utredningen berör detta skäl i det följande.

Viss flexibilitet i avgiftsnivåerna kan vara nödvändigt inom samarbeten med andra länders stipendieorganisationer. Andra länder har inte sällan betydande resurser avsatta för studiefinansiering av sina egna studenter utlandsstudier. Detta kanaliseras ibland i form av stipendier för utlandsstudier. För att möta den utländska stipendiefinansiärens erbjudande kan det ibland vara nödvändigt att stå för mindre del av kostnaden på svensk sida. Utredningen anser att ett sådant åtagande från svensk sida är rimligt i förhållande till de vinster det innebär för Sverige och svenska lärosäten att kunna ta emot en större mängd studenter med stipendium från andra länder.

Det finns således en rad olika situationer och tillfällen då en viss flexibilitet i fråga om studieavgiftsnivån är befogad. Utredningen anser inte att dessa motiverar ett avsteg från principen om full kostnads-täckning generellt sett. Däremot finns det skäl att i vissa långsiktiga och strategiska fall subventionera studieavgiften. Utredningen anser att det bör vara upp till varje universitet och högskola att inom ramen för lärosätets strategiska inriktning besluta:

- om anslaget ska användas för att sätta ned studieavgiften för vissa studenter,
- i vilken utsträckning upp till en viss gräns det i så fall ska ske, och
- på vilka grunder det ska ske.

Övre gräns

Utredningen ska enligt direktiven föreslå en övre gräns för andelen av anslaget som kan användas för att sätta ned studieavgiften för tredjelandsstudenter. Utredningen har övervägt hur en sådan gräns skulle kunna fastställas. Utredningen har bland annat övervägt möjligheten att ange hur många eller hur stor andel av samtliga avgiftsbetalande studenter som bör kunna komma ifråga för en avgiftsnedsättning. Studieavgiftens storlek varierar dock så mycket mellan utbildningsprogram och mellan lärosäten att det skulle vara mycket svårt att på förhand förutsäga hur stor kostnaden skulle bli av denna avgiftsnedsättning. Utredningen har också övervägt om varje lärosäte bör förse med ett fast belopp inom anslaget som ska fördelas till avgiftsnedsättning. Detta skulle likna det stipendieprogram som nu administreras av Universitets- och högskolerådet. Denna lösning låser emellertid medelsanvändningen i större utsträckning.

Utredningen föreslår i stället att en andel av takbeloppet tillåts avräknas för studieavgiftsskyldiga studenter. Detta skapar en stor flexibilitet för lärosätena som själva kan avgöra i vilken utsträckning de ska utnyttja utrymmet. Det är därför bättre att det för varje lärosäte anges en andel som högst bör kunna avräknas. Utredningen föreslår att det är de faktiska studieavgifterna (det nedsatta beloppet) i kronor som tillåts belasta takbeloppet mot bakgrund av att skillnaden mellan de statliga ersättningsbeloppen och studieavgiftsintäkterna på motsvarande utbildningar är stora (se bilaga 3).

Utredningen har vidare övervägt hur stor andelen av takbeloppet bör vara. Enligt uppgifter till utredningen är behovet av den flexibilitet som skulle skapas genom denna åtgärd stort, men räknat i volym är behoven jämförelsevis små. Syftet med denna möjlighet till studieavgiftsnedsättning är huvudsakligen att kunna justera avgiftsnivåer nedåt i specifika strategiska samarbeten. Utredningen har övervägt flera olika nivåer på möjligheten att utnyttja takbeloppet. I tabellen nedan framgår hur stort belopp som en procent, 0,5 procent respektive 0,3 procent av takbeloppet 2017 utgör. Utredningen anser att 0,3 procent av takbeloppet i nuläget bör vara tillräckligt för att skapa den flexibilitet som krävs för att lärosätena ska kunna hantera strategiska samarbeten. År 2017 motsvarade 0,3 procent 67,3 miljoner kronor. Andelen bör dock kunna ökas på sikt om behov av detta uppstår på lärosätena.

Reglering och redovisning

Enligt 6 § förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen) ska lärosätena beräkna studieavgifterna så att full kostnadstäckning uppnås för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i sin helhet. Av den proposition som föregick införandet av studieavgifter (prop. 2009/10:65, s. 20) framgick bland annat att avgifterna bör sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker de kostnader som är direkt eller indirekt förenade med verksamheten.

Utredningen bedömer, så som framgår i avsnitt 7.4.3, att full kostnadstäckning fortsatt bör gälla som princip för prissättningen av studieavgifter. Det gäller även de studieavgifter som blir föremål för nedsättning genom förslaget att en andel av takbeloppet får avräknas. Avgiftsnivån ska även fortsättningsvis beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Det gäller även om intäkterna, upp till full kostnadstäckning, inte helt kommer från studentens avgifter utan även via anslaget. Lärosätena bör särskilt redovisa hur intäkterna fördelas mellan avgift och anslag.

I dag framgår av 6 § tredje stycket studieavgiftsförordningen att om högskolan har tilldelat en sökande eller en student ett stipendium som avser studieavgiften, får avgiften sättas ned med ett belopp som motsvarar stipendiet. Det bör av samma paragraf framgå att en

högskola även får sätta ned studieavgiften för en student där högskolan särskilt beslutat om det. Studieavgiften får i dessa fall bekostas av högskolans anslagsmedel upp till den nivå som regeringen beslutar. Högskolan föreslås därför också ges rätt att meddela föreskrifter om i vilka fall anslagsmedel får bekosta en nedsättning av studieavgiften för en student. Vidare bör det framgå av anslagsändamålet och regleringsbrevet för universitet och högskolor att anslagsmedel upp till 0,3 procent av takbeloppet får användas.

Tabell 8.2 Nivån på olika procentsatser av lärosätenas³ takbelopp

Miljoner kronor

	Takbelopp 2017, mnkr	1 %	0,5 %	0,3 %
Uppsala universitet	1 684,0	16,8	8,4	5,1
Lunds universitet	1 982,3	19,8	9,9	5,9
Göteborgs universitet	2 039,5	20,4	10,2	6,1
Stockholms universitet	1 669,9	16,7	8,3	5,0
Umeå universitet	1 336,8	13,4	6,7	4,0
Linköpings universitet	1 484,3	14,8	7,4	4,5
Karolinska institutet	696,2	7,0	3,5	2,1
Kungl. Tekniska högskolan	1 082,3	10,8	5,4	3,2
Chalmers tekniska högskola	860,3	8,6	4,3	2,6
Luleå tekniska universitet	643,5	6,4	3,2	1,9
Karlstads universitet	634,5	6,3	3,2	1,9
Linnéuniversitetet	1 029,3	10,3	5,1	3,1
Örebro universitet	766,8	7,7	3,8	2,3
Mittuniversitetet	525,7	5,3	2,6	1,6
Blekinge tekniska högskola	237,1	2,4	1,2	0,7
Gymnastik- och idrottshögskolan	97,6	1,0	0,5	0,3
Högskolan i Borås	476,8	4,8	2,4	1,4
Högskolan i Dalarna	408,5	4,1	2,0	1,2
Högskolan i Gävle	433,3	4,3	2,2	1,3
Högskolan i Halmstad	374,9	3,7	1,9	1,1
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	522,2	5,2	2,6	1,6
Högskolan i Kristianstad	373,4	3,7	1,9	1,1
Högskolan i Skövde	296,8	3,0	1,5	0,9
Högskolan Väst	343,8	3,4	1,7	1,0
Konstfack	158,3	1,6	0,8	0,5
Kungliga Konsthögskolan	62,6	0,6	0,3	0,2
Kungliga Musikhögskolan	127,8	1,3	0,6	0,4
Malmö högskola	894,0	8,9	4,5	2,7
Mälardalens högskola	583,1	5,8	2,9	1,7
Stockholms konstnärliga högskola	197,3	2,0	1,0	0,6
Södertörns högskola	395,6	4,0	2,0	1,2
Totalt	22 418,5	224,2	112,1	67,3

Medlen som maximalt kan utnyttjas räcker till avgiftsnedsättning för olika många studenter bland annat beroende på vilken andel av studieavgiften som lärosätet sätter ned och vilken utbildning studenterna läser. Om exempelvis Uppsala universitet sätter ned avgiften med 30 procent kan man göra detta för 133 studenter på en genomsnittlig studieavgift om 127 000 kronor. Hur möjligheten att utnyttja takbeloppet skulle kunna utnyttjas på varje lärosäte framgår i tabell 8.3 nedan.

I bilaga 3 lämnas mer ingående beskrivning av konsekvenserna för universitet och högskolor och hur en avräkning skulle kunna ske.

³ Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan ingår inte då de saknar takbelopp.

Tabell 8.3 **Möjlighet att utnyttja 0,3 % av takbeloppet 2017 beräknat i tusental kronor och antal betalande helårsstudenter**
Jämförelse av om avgiften sätts ned med 10, 30 eller 100 procent för respektive student beräknat på snittkostnad 2017

	0,3 % av tak- beloppet	Avgift/ helårs- student	Antal helårs- studenter 2017	Kostnad 10 %	Antal 10 %	Kostnad 30 %	Antal 30 %	Kostnad 100 %	Antal 100 %
Uppsala universitet	5 052	127	469	13	398	38	133	127	40
Lunds universitet	5 947	126	732	13	471	38	157	126	47
Göteborgs universitet	6 119	107	215	11	569	32	190	107	57
Stockholms universitet	5 010	128	207	13	391	38	130	128	39
Umeå universitet	4 010	156	149	16	256	47	85	156	26
Linköpings universitet	4 453	109	273	11	409	33	136	109	41
Karolinska institutet	2 089	166	111	17	126	50	42	166	13
Kungl. Tekniska högskolan	3 247	141	856	14	230	42	77	141	23
Chalmers tekniska högskola	2 581	147	565	15	175	44	58	147	18
Luleå tekniska universitet	1 931	48	25	5	402	14	134	48	40
Sveriges lantbruksuniversitet	0	114	56	11	0	34	0	114	0
Karlstads universitet	1 904	100	21	10	190	30	63	100	19
Linneuniversitetet	3 088	110	377	11	281	33	94	110	28
Örebro universitet	2 300	113	24	11	204	34	68	113	20
Mittuniversitetet	1 577	120	20	12	131	36	44	120	13
Blekinge tekniska högskola	711	79	281	8	90	24	30	79	9
Högskolan i Borås	1 430	111	38	11	129	33	43	111	13

	0,3 % av tak- beloppet	Avgift/ helårs- student	Antal helårs- studenter 2017	Kostnad 10 %	Antal 10 %	Kostnad 30 %	Antal 30 %	Kostnad 100 %	Antal 100 %
Högskolan i Dalarna	1 226	134	47	13	91	40	30	134	9
Högskolan i Gävle	1 300	108	40	11	121	32	40	108	12
Högskolan i Halmstad	1 125	136	184	14	83	41	28	136	8
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	1 567	112	456	11	140	34	47	112	14
Högskolan i Kristianstad	1 120	44	77	4	254	13	85	44	25
Högskolan i Skövde	890	100	47	10	89	30	30	100	9
Högskolan Väst	1 031	124	38	12	83	37	28	124	8
Konstfack	475	300	6	30	16	90	5	300	2
Malmö högskola	2 682	81	85	8	330	24	110	81	33
Mälardalens högskola	1 749	129	48	13	135	39	45	129	14
Stockholms konstnärliga högskola	592	400	2	40	15	120	5	400	1
Södertörns högskola	1 187	150	8	15	79	45	26	150	8
Totalt	66 392	0	5 457		5 892		1 964		589

I tabellen saknas Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Kungl. Musikhögskolan och Kungl. Konsthögskolan som inte redovisade intäkter av studieavgifter 2017. Sveriges lantbruksuniversitet saknar takbelopp.

Den möjlighet som utredningen föreslår när det gäller att utnyttja takbeloppet kan samtidigt ses som ett undanträngande av avgiftsberfriade svenska och europeiska studenter som finansieras inom anslaget. Antalet ”undanträngda” studenter varierar beroende på kostnaden för dem. Undanträngningseffekten i förhållande till antalet helårsstudenter inom humanistiskt samhällsvetenskapligt utbildningsområde skulle totalt vara 1 424 helårsstudenter om möjligheten ges att avräkna med 100 procents prestationsgrad vid 0,3 procent av takbeloppet. Motsvarande undanträngningseffekt om endast studenter inom naturvetenskapligt och tekniskt område avräknas är 746 helårsstudenter (beräknat på ersättningsbeloppen för 2017). Se även tabell 5 i bilaga 3.

Utredningen är medveten om att överproduktion kan hämma användningen av anslaget till tredjelandsstudenter. Samtliga universitet och högskolor utom Chalmers tekniska högskola och högskolorna i Skövde och Mälardalen samt Konstfack redovisade sparade prestationer 2017. Det innebär att det inte finns något fritt utrymme för berörda lärosäten att anta ytterligare tredjelandsstudenter inom anslaget. Utredningens bedömning med detta finansieringsalternativ är dock att det är upp till varje universitet och högskola att göra de prioriteringar som önskas och avgöra om en tredjedels procent, mindre eller inget alls av anslaget ska användas och i så fall inom vilka områden. Trots att takbeloppet överskrids kan det exempelvis vara önskvärt att sätta ned studieavgiften för en grupp studenter inom ramen för ett strategiskt samarbete, i synnerhet om man samtidigt gör bedömningen att lärosätets egna studenter kan vinna på ett sådant samarbete samt att det totala antalet avgiftsbetalande studenter därmed kan öka.

Berörda lärosäten

Förslaget är utformat för statliga universitet och högskolor med takbelopp för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Fördelningen till Försvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet skiljer sig från övriga lärosäten då de saknar takbelopp. För att kunna använda modellen för dessa lärosäten krävs ett till viss del annat tekniskt upplägg, men utredningen bedömer att det är möjligt att avgränsa motsvarande utrymme för såväl Försvarshögskolan som Sveriges lantbruksuniversitet.

Även fördelningen till enskilda utbildningsanordnare med statlig ersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå går att anpassa till utredningens förslag.

8.4.5 Översikt över finansiering riktad mot avgiftsskyldiga studenter

Utredningen föreslår en ökning av de tillgängliga medlen riktade till studieavgiftsskyldiga studenter med mellan 110 miljoner kronor och 227 miljoner kronor, beroende på i vilken omfattning två av instrumenten används, det vill säga 0,3 procent av takbeloppet respektive stöd till bilaterala samarbeten. Medlen har delvis olika syften och inriktningar. Nedan ges en översikt över dagens stipendiesystem och utredningens förslag.

Tabell 8.4 Finansiering riktad mot avgiftsskyldiga studenter

Miljoner kronor

	I dag, mnkr	Med utredningens förslag, mnkr
Svenska institutets biståndsfinansierade stipendier	150	150 (oförändrat)
Stipendier för universitets och högskolors fördelning	60	120
Flaggskeppsstipendier	–	50
Stöd för bilaterala samarbeten	–	(50) ¹
0,3 procent av takbeloppet maximalt	–	67
Svenska institutets stipendier inom Östersjösamarbete	45	45 (oförändrat)
Summa	255	432

8.4.6 Privat finansiering av stipendier

Utredningens förslag: Regeringen utreder hur en avdragsrätt för utgifter till utbildning som har koppling till ett företags kärnverksamhet kan utformas, i syfte att möjliggöra för donationer för stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter.

¹ Avsätts i samband med tecknande av bilaterala avtal och ingår inte i totalsumman.

Det har i flera år diskuterats om det kan skapas någon form av offentlig-privat nationell stipendiestiftelse där näringslivet skulle kunna vara medfinansier. Enligt en studie från Entreprenörsskapsforum (Wikström & Eklund, 2018) är emellertid intresset från näringslivets intresse att bidra till breda generellt riktade stipendier förhållandevis litet. Detta beror åtminstone delvis på att företagen får för lite inflytande, inte självklart kan vara med och utse stipendiater och inte lätt kan skapa en relation med de aktuella studenterna.

Enligt Entreprenörsskapsforums rapport är det inte ovanligt att företag bidrar till eller har egna stipendiestiftelser. Dessa stipendier är dock oftast inriktade mot någon eller några grupper och/eller mål – exempelvis studenter på specifika utbildningar, stärkandet av ett teknik- eller vetenskapsområde, ett specifikt lärosäte, underprivilegierade grupper eller personer från ett eller några utvalda länder. Ibland består inte stipendierna bara av nedsättning av terminsavgifter och/eller ersättning för levnadsomkostnader, utan även av mentorskap, studiebesök, möjligheter till examensarbeten eller till och med ett arbete efter examen. Genom sådana aktiviteter får företaget en tydlig relation till stipendiaten.

Utredningen har övervägt olika tillvägagångssätt att öka finansieringen till stipendier, exempelvis en samfinansiering av offentlig och privat finansiering. Baserat såväl på Svenska institutets avslutade arbete och Entreprenörsskapsforums rapport som på utredningens egna kontakter med olika potentiella finansiärer har utredningen valt att inte föreslå en nationell stipendiefond som emanerar från såväl offentliga som privata medel. Det är utredningens uppfattning att staten måste ta ett specifikt eget ansvar för stipendiefinansiering. Därmed ges en tydlig signal till olika möjliga privata finansiärer, som kan komplettera den statliga stipendiefinansieringen i det fall de önskar göra detta. Privata finansiärer är ofta intresserade av att stödja vissa specifika lärosäten och/eller vissa specifika utbildningar, medan den statliga finansieringen normalt är generell. I det läge där det finns ett kvalificerat statligt stipendieprogram har utredningen fått indikationer på att intresse finns hos privata finansiärer att bidra till riktade stipendieprogram.

Avdragsrätt för donationer för stipendier bör utredas

Entreprenörskapsforums rapport pekar på möjligheten att underlätta för företag att skapa eller bidra till lokala mer riktade stipendier av olika slag. Ett incitament skulle kunna utgöras av skattelättnader i förhållande till det ekonomiska engagemanget i sådana stipendiefonder. En avdragsrätt finns sedan länge för utgifter som företag har för forskning och utveckling. I 16 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) anges att utgifter för forskning och utveckling som har eller kan antas få betydelse för den huvudsakliga näringsverksamheten eller verksamheten i övrigt ska dras av. Detta gäller även utgifter för att få information om sådan forskning och utveckling.

Enligt Skatteverket avses med forskning och utveckling såväl målinriktad forskning som grundforskning och utvecklingsarbete. Avdrag förutsätter att givaren får en motprestation. Praxis beträffande avdragsrätten är dock generös, och det räcker att givaren har ett "rimligt intresse" av den bedrivna forskningen. Detta gäller till exempel för bidrag till grundforskning, där en direkt motprestation sällan kan erhållas. Motprestationen måste således inte nödvändigtvis riktas direkt mot bidragsgivaren. Avdragsrätt för bidrag till en institution som bedriver både forskning och utbildning förutsätter att bidragen villkoras att endast användas för forskning som har ett samband med bidragsgivarens verksamhet (Skatteverket, 2018).

Någon motsvarande avdragsrätt saknas när det gäller bidrag till utbildning. Utredningen menar därför att regeringen bör utreda hur en avdragsrätt för utgifter till utbildning som har koppling till ett företags kärnverksamhet kan utformas, i syfte att möjliggöra för donationer för stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter. På så vis kan också näringslivets möjligheter att bidra till att lösa kompetensförsörjningsbehov främjas.

En annan fråga som har bäring på företags möjligheter att betala stipendier till studenter är om stipendiet är att betrakta som en sorts lön och därmed skulle behöva beskattas som inkomst. Det har hänt att studenter blivit skattskyldiga då de mottagit stipendier från företag. Avgörande är den nytta som utbildningen kan ha för företaget och hur nära relation studenten och företaget har. Sveriges universitets- och högskoleförbund har i en promemoria (Sveriges universitets- och högskoleförbund, 2016) beskrivit problematiken och pekat

på att det inte behöver finnas ett anställningsförhållande mellan stipendiegivaren och studenten för att stipendiet ska betraktas som inkomst och därmed beskattas. För att stipendiet ska betraktas som skattefritt får det inte finnas någon koppling mellan studenten och det givande företaget.

Utredningen har inte haft möjlighet att utreda denna fråga men anser att detta utgör en försvårande omständighet när det gäller samspillet mellan företag och lärosäten i arbetet med att rekrytera studenter och kompetenta anställda.

Andra finansieringsformer

Utredningen vill också peka på den finansiering som alumner ibland kan bidra med. För vissa lärosäten med upparbetade alumntakter är detta en allt viktigare finansieringskälla för stipendier och annan verksamhet.

Utredningen har också erfarit att vissa lärosäten upparbetar stipendiemedel inom systemet för studieavgifter. En del av avgiftsintäkterna används då för att sätta ned avgiften genom lokala stipendier. Även om det kan vara en möjlig lösning för lärosäten med stora volymer studieavgiftsbetalande studenter ger det mycket små effekter för flertalet lärosäten. Lärosätena skulle behöva spara i flera år för att kunna fördela några stipendier alternativt öka studieavgiftens storlek avsevärt. Ett sådant tillvägagångssätt leder till relativt små belopp och tar mycket lång tid att bygga upp.

Utredningen har därför valt att inte föreslå en sådan väg som en generell lösning.

8.4.7 Stipendier för studenter från biståndsländer

Utredningens förslag: Stipendierna som riktas mot studenter från biståndsländer bör kunna vara föremål för utvidgning. Tillkommande medel bör främst avse utbytesprogram.

Genom införandet av studieavgifter skapades ytterligare en tröskel för studenter från biståndsländer att studera i Sverige. Dessa studenter hade redan innan införandet av studieavgifter svårigheter att

studera i Sverige eftersom det är relativt dyrt att leva här. Genom införandet av studieavgifter blev kostnaderna betydligt högre. Därför infördes, så som beskrivs i avsnitt 8.2 ovan, stipendieprogram finansierade av biståndsmedel för studenter från biståndsländer: dels mottagarländer enligt OECD/DAC:s klassificering och dels Sveriges långsiktiga samarbetsländer. Stipendierna, ”Swedish Institute Study Scholarships”, fördelas av Svenska institutet och omfattar totalt 150 miljoner kronor per år.

Stipendierna syftar till att ge stipendiaterna en ökad kapacitet och förmåga att minska fattigdom i låg- och medelinkomstländer. Genom den ökade kapaciteten antas stipendierna vidare bidra till att stipendiaterna aktivt arbetar för en hållbar utveckling i låg- och medelinkomstländer. Studenter kan genom dessa stipendier få bidrag till såväl studieavgift som levnadsomkostnader, motsvarande studiemedel. I och med att stipendierna även täcker levnadsomkostnader ökade faktiskt förutsättningarna för vissa studenter från biståndsländer att studera i Sverige trots att avgifter infördes.

Inom ramen för budgeten för internationellt utvecklingssamarbete görs insatser för högre utbildning även bland annat inom utbytesprogrammet Linnaeus-Palme. Programmet syftar till att stärka svenska lärosätens samarbete med universitet i utvecklingsländer, finansieras med biståndsmedel och administreras av Universitets- och högskolerådet. Programmet riktar sig till både lärare och studenter på grundnivå och avancerad nivå och infördes år 2000.

Antalet studenter från Sveriges samarbetsländer inom biståndet minskade betydligt efter införandet av studieavgifter, trots införandet av förhållandevis generösa stipendieprogram. För att bidra till utvecklingen i fattiga länder och det ömsesidiga samarbetet mellan Sverige och mottagarlandet finns det anledning att även fortsättningsvis och i större utsträckning än i dag särskilt stödja denna kategori av studenter.

Stipendierna till studenter från biståndsländer bör kunna utökas

Utredningen pekade redan i sitt delbetänkande på att Sverige genom sitt system för högre utbildning har förmåga att stödja social, ekonomisk och miljömässig hållbar utveckling i biståndsländer. Ett av delmålen inom Agenda 2030 är att till 2020 väsentligen öka antalet

stipendier i världen som kan sökas av personer från utvecklingsländer, i synnerhet de minst utvecklade länderna, små önationer under utveckling och afrikanska länder, för studier inom högre utbildning, inklusive yrkesutbildning samt informations- och kommunikationstekniska, tekniska, ingenjörsvetenskapliga och naturvetenskapliga program, i utvecklade länder och andra utvecklingsländer.

Svenska institutet har i sitt budgetunderlag för 2019–2021 lyft fram att höginkomstländer genom Agenda 2030 har åtagit sig att i ökad utsträckning bidra till mål 4 ”Säkerställa en inkluderande och jämlik utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla” genom att öka antalet stipendier som kan sökas av personer från utvecklingsländer. Med hänvisning till detta har myndigheten föreslagit att anslaget för stipendier vid Svenska institutet ökar med 50 miljoner kronor fram till 2021.

Fördelar med utbyten

Stipendieprogram inriktade mot låg- och medelinkomstländer är viktiga för såväl stipendiaterna och deras hemländer som för svenska lärosäten. Utredningen anser samtidigt att det finns flera anledningar att lyfta fram student- och lärarutbyten som värdefulla komplement till renodlade stipendier.

Ett ökat utbyte av studenter och lärare med biståndsländer har många fördelar. För studenter sker utbyte under kortare tid och utan studieavgifter. Kurser som genomgåts i destinationslandet kan ingå i utbildningen på hemmalärosätet. Risker för att studenter från biståndsländer stannar i höginkomstländer är relativt liten eftersom utbytet sker under en begränsad period och studenten måste återvända till sitt ursprungslärosäte för att slutföra sin utbildning. Utbytesprogram är också reciproka, det vill säga att svenska studenter också behöver gå utbildningar vid partnerlärosätet. Detta ökar svenska studenters mobilitet, som i dag är relativt låg. Dessutom bidrar svenska studenters studier i biståndsländer till att fler får erfarenhet av verksamhet i dessa länder. Sveriges förmåga att bedriva biståndsåtgärder ökar därmed genom att den svenska resursbasen för utvecklingssamarbete förbättras.

När utbytet avser lärare skapas stora fördelar för såväl de deltagande lärarna som för de studenter som får träffa läraren. Även

studenter som inte är mobila får genom ett sådant utbyte ta del av internationalisering och erfarenheter och kunskaper från ett annat land. Härigenom skapas mervärde för en lång rad studenter och lärare.

Utredningens förslag till ökning av stipendier utanför biståndsbudgeten, som beskrivs tidigare i detta kapitel, innebär en betydande ökning av de tillgängliga stipendierna för studieavgiftsskyldiga studenter. Utredningen anser mot den bakgrunden att en eventuell ökning av mobilitetsstöd för utländska studenter inom budgeten för internationellt utvecklingssamarbete bör vara av en annan karaktär. Exempelvis finns ett stort behov av att öka möjligheterna för studenter från biståndsländer att komma till Sverige inom ramen för utbytesprogram. Inom utbytesprogram utgår ingen studieavgift. Däremot har studenter som kommer till Sverige från biståndsländer ofta svårigheter att finansiera sina levnadsomkostnader här. Det innebär att utbyten mellan svenska lärosäten och lärosäten i biståndsländer är relativt få och omfattar ett litet antal personer från Sverige och från biståndlandet. Det bör dock noteras att även svårigheter att rekrytera utresande svenska studenter begränsar lärosätenas möjlighet att utnyttja programmet Linneaus-Palme (Universitets- och högskolerådet, 2018b).

Ökningar av stipendiemedel bör riktas mot utbytesprogram

Utredningen anser att det finns starka skäl att öka förutsättningarna för studenter från biståndsländer att komma till Sverige inom utbytesprogram. Därför bör eventuella ökningar av medel från budgeten för internationellt utvecklingssamarbete främst riktas mot sådana program och att dessa också kan täcka levnadsomkostnader.

Utredningen anser att Svenska institutets stipendier, genom de studenter som får möjlighet att komma till Sverige, utgör ett viktigt och betydande bidrag till mångfalden och kvaliteten vid svenska lärosäten. De bidrar också på så sätt påtagligt till att skapa långsiktiga band mellan Sverige och låginkomstländer. Utredningen menar därför att regeringen bör se positivt på förslaget om ökning av medlen för stipendier till studenter från biståndsländer. Mot bakgrund av ovan redovisade fördelar med utbyten bör denna medelsökning främst riktas mot utbytesprogram, exempelvis genom en förstärkning av Linneaus-Palme.

Uppföljning av stipendiater inom SI Study Scholarships

Svenska institutet gjorde 2017 en uppföljning av de första stipendiatkullarna inom SISS. Uppföljningen visade att programmet i sin nuvarande form inte självklart leder till den hållbara utveckling i låg- och medelinkomstländer som programmet syftar till. Ett skäl till detta är att de utbildningar som stipendiater går, inte alltid går att knyta till specifika utvecklingsmål för landet. Det ställs heller inga krav eller förväntningar på att stipendiaterna efter färdig utbildning ska återvända.

I samband med uppföljningen infördes ett krav på tvåårig arbetslivserfarenhet för att stärka återvändandegraden och för att knyta utbildningsinsatsen till ett sammanhang i hemlandet. Genom relevant utbildning i relation till arbetsposition kan sambandet till utveckling stärkas.

Utredningens syn på vidareutveckling av biståndsfinansierade stipendier

Utredningen vill peka på några aspekter som är relevanta i utformning eller förändring av ett stipendiesystem som ska uppfylla både syften inom biståndspolitik och inom högre utbildning.

Vilka utbildningsinriktningar som är relevanta för hållbar utveckling i biståndsländer kan vara mycket vanskligt att ange. Risken finns att ett försök att i förväg definiera vilka utbildningar som är relevanta för hållbar utveckling blir alltför snäv i förhållande till Agenda 2030. Det finns därför en risk att sådana utbildningar utesluts som inte uppenbart på förhand har relevans för hållbar utveckling men som på lång sikt eller i framtida, ännu okända applikationer, har stor vikt i ett sådant sammanhang. Olika utbildningsprogramms relevans för hållbar utveckling är beroende på hur situationen i hemlandet ser ut och hur utbildningens innehåll utnyttjas för att angripa olika behov. Det väsentliga är att utbildningarna motsvarar kvalificerade studenter intresse och val. Om efterfrågan från studenter gäller utbildningar som ännu inte ges på engelska, bör sådan information delges lärosätena.

Det är av principiellt mycket stor vikt att utbildningsprogrammets inriktning och innehåll bestäms av lärosätena och inte av stipendieprogrammets logik eller styrinstrument. Om det finns behov av särskilda utbildningsinsatser inriktade mot specifika områden som är särskilt relevanta inom bistandssektorn finns möjligheter att i stället utnyttja uppdragsutbildningsformen.

9 Internationella studenter rättsliga ställning och möjlighet till inflytande

Utredningen har i uppdrag att för lärosätenas egna överväganden analysera och vid behov föreslå åtgärder för att stärka studentinflytandet för inresande studenter. Utredningen har valt att fördjupa sig i kårernas erfarenheter av att inkludera inresande studenter i sin verksamhet och hur kårerna ser på möjligheter och utmaningar inom området. Som en följd av detta arbete lämnas rekommendationer. Utredningen har även sett över studentbegreppet och föreslår en utvidgning av vilka kategorier som omfattas av begreppet i högskoleförordningen (1993:100). Därigenom kan ställningen för studenter inom beställd utbildning och utbytesstudenter stärkas. För att åstadkomma detta, och för att kunna hindra att studenter som inte betalar studieavgiften inte registreras på kommande kurser, föreslår utredningen att registrering inför studiestart ska regleras i högskoleförordningen.

9.1 Betydelsen av studentinflytande för internationella studenter

9.1.1 Rätten att utöva inflytande

Rätten för studenter att utöva inflytande vid svenska universitet och högskolor tar sin utgångspunkt i 1 kap. 4 a § högskolelagen (1992:1434). Där anges att studenterna ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid högskolorna och att högskolorna ska verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.

Bestämmelsen har sitt ursprung i propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28). Regeringen betonade i propositionen att ”Studenterna bör ses som medaktörer i skapandet av kunskap. En ökad medverkan i arbetet både av enskilda studenter och studentorganisationer eftersträvas” (s. 5). Regeringen menade också att: ”... det är viktigt att universitet och högskolor uppmuntrar studenterna att engagera sig aktivt i undervisningen och i högskolans arbete i allmänhet. Det är högskolans ansvar att på ett tidigt stadium påtala för studenterna att högskoleutbildning kräver studenternas aktiva medverkan för att bli framgångsrik” (s. 23).

9.1.2 Starkt signum för svensk högskola

Studentinflytande och studentcentrerat lärande är ett starkt signum för svensk högskola och Sveriges förhållningssätt till dessa frågor har varit ett föredöme i många andra länder. I grund och botten handlar det om att stärka kvaliteten på utbildningen men det innebär också att de studenter som engagerar sig i studentkårerna utvecklar sin förståelse för demokratiska processer. För studenter från icke-demokratiska stater utgör studentkårernas arbete ett nära och konkret exempel på en demokratisk styrningsmodell och det tydliggör vilka värderingar som är vägledande i Sverige. Möjligheten att delta i studentkårers verksamhet ger studenter praktisk erfarenhet av demokratiskt arbetssätt som kan vara av stort värde för studentens vidare karriär och liv oavsett om det är i Sverige eller i ett annat land.

Möjligheten att påverka utbildningen och kunna föra en dialog med sina lärare kan bidra till att göra Sverige till en attraktiv studiedestination. Svenska institutets användarundersökning har visat att den icke-hierarkiska miljön i Sverige lockar till att välja Sverige som studiedestination (Svenska institutet, 2016).

9.2 Undersökning av förutsättningar att delta i studentinflytandet

I Universitetskanslersämbetets rapport Studentinflytandet Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande (Universitetskanslersämbetet, 2017c, s. 69) nämns

att studentkårerna har särskilda aktiviteter som är riktade till internationella studenter. För att få en fördjupad bild av kårernas verksamhet och samla in synpunkter på förutsättningarna för inresande studenter att delta i studentinflytandet skickade utredningen ut en enkät till samtliga studentkårer vid statliga universitet och högskolor samt till en majoritet av kårerna vid de enskilda utbildningsanordningarna. Av de 77 kårer som enkäten skickats till har 42 svar inkommit till utredningen, varav 38 från kårer, 3 från doktorandsammanslutningar samt ett svar från en samarbetsorganisation. I detta avsnitt redogörs för studentkårernas svar.

9.2.1 Lärosätenas och studentkårernas verksamhet

Kårernas inställning till ökat deltagande av inresande studenter

Studentkårerna ställer sig mycket positiva till att inkludera inresande studenter i sitt arbete. 30 kårer uppger att viljan att inkludera inresande studenter i arbetet är hög eller mycket hög och denna inställning präglar svaren. 20 kårer uppger att de i dag arbetar aktivt med att öka representationen av inresande studenter på studentrepresentantsuppdrag. Rättighetsperspektivet och att alla studenter ska ha lika möjligheter att kunna påverka sin utbildning förefaller vara den starkaste drivkraften att inkludera inresande studenter men även många andra anledningar lyfts fram.

En högre grad av inkludering av inresande studenter bedöms kunna ge många fördelar för kårens verksamhet, men ses framför allt som en viktig del i åtagandet att inkludera alla studenters behov och perspektiv i kårernas arbete. Inresande studenters potentiella bidrag med nya perspektiv och erfarenheter som kan komma studentkårerna till del i dess arbete lyfts fram som ett eftersträvan svårt mål. Även de möjligheter till lärande för inhemska studenter som mötet och samarbetet med inresande studenter ger lyfts fram. Flera kårer pekar också på att det finns en stor potentiell engagemangsbas bland de inresande studenterna som inte fullt ut omsätts i engagemang i dag. Som argument för det lyfts att inresande studenter ofta vill hitta ett sammanhang att vara aktiva i för att skapa sig en social plattform. Studentkårerna erbjuder i dag goda möjligheter att etablera ett socialt

nätverk genom sociala sammanslutningar och aktiviteter. Möjligheterna kan dock utvecklas och synliggöras ytterligare till allas fördel och göras mer tillgängliga för inresande studenter.

Studentkårernas inställning är alltså klart positiv till att öka inresande studenters möjligheter till inkludering och delaktighet, men några påpekanden görs från kårerna gällande proportionalitet och möjlighet. Flera studentkårer påtalar att det är svårt att ha ett fungerande och inkluderande studentinflytande överhuvudtaget med de knappa resurser som de har, vilket kan göra det svårare att göra stora satsningar på en specifik grupp studenter. Relaterat till det lyfter några kårer även att det inte är möjligt eller önskvärt att ställa om till att endast använda engelska i kårens arbete, även om det skulle vara möjligt i kontakten med lärosätet, då det skapar barriärer för deltagande bland grupper av de inhemska studenterna.

Det lyfts även farhågor gällande att kvaliteten i påverkansarbetet kan bli lidande om färre studenter har arbetsspråket som modersmål och djupet i diskussioner och texter kan påverkas negativt. Så länge svenska är det språk som krävs för påverkansarbete gentemot och i samarbete med aktörer utanför lärosätet såsom kommuner, myndigheter, regering och media, så behövs det även personer som kan göra det på svenska. Det finns alltså ett motstånd mot att övergå till att helt bedriva sin verksamhet på engelska bland flertalet kårer.

Kårernas upplevelse av lärosätenas inställning

På frågan om hur kårerna upplever lärosätets vilja att inkludera inresande studenter i studentinflytandet i dag, varierar svaren kraftigt. På en femgradig skala uppger 11 kårer att de upplever att lärosätenas vilja är låg eller mycket låg, 13 att viljan är hög eller mycket hög och resterande 13 placerar sig i mitten. Detta återspeglas i enkätens kommentarer. Där lyfts det fram att det finns dels en ovilja hos lärosätena att i olika sammanhang exempelvis hålla möten på engelska eller tillhandahålla dokument på engelska, dels en oförståelse för de kostnader som kårerna får när de ställer om till en mer inkluderande verksamhet. Samtidigt beskriver kårer exempel på god kontakt med lärosätena, och där finns det exempel på tydliga avtal och överenskommelser samt gemensamma forum och arbetsgrupper för att utveckla arbetet med de inresande studenterna.

9.2.2 Utmaningar och hinder för inkludering

Svenska som myndighetsspråk och arbetsspråk

Språklagen (2009:600) gör gällande att det svenska språket ska värnas och vara huvudspråk i Sverige. Språket i myndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet ska vara svenska (4 § och 10 § första stycket språklagen). Konsekvensen av detta är att studenter och anställda som inte kan svenska har svårt att medverka i berednings- och beslutsprocesser inom lärosätet.

Vid många utbildnings- och forskningsmiljöer vid svenska lärosäten är arbets- och umgängesspråket i praktiken engelska. Forskningsresultat publiceras på engelska, seminarieverksamhet och undervisning sker på engelska med mera. Användningen av svenska i sådana administrativa sammanhang där svenska krävs, blir i dessa miljöer något av ett undantag.

Språket det största hindret

Enligt enkäten till kårerna är kravet på svenska som myndighetsspråk det genomgående största upplevda hindret för att kunna inkludera inresande studenter i utbildningsbevakning och som studentrepresentanter, men ger även utslag i kårernas övriga verksamheter. Inresande studenter har sällan tiden och möjligheten att lära sig svenska på en nivå som räcker till. Denna språkliga barriär för inflytande ställer höga krav på både lärosäten och kårer för att möjliggöra delaktighet på engelska. Stiftelsen Högskolan i Jönköping tillsammans med Jönköpings studentkår utgör här undantag då de som enskild utbildningsanordnare haft möjlighet att välja engelska som arbetsspråk och således ställt om sin verksamhet till det. Vid statliga universitet och högskolor förekommer det att inresande studentrepresentanter som förstår svenska, kan delta genom att tala engelska vid sammanträdena. Detta innebär att alla handlingar, liksom föredragningar och diskussioner är på svenska, förutom studentrepresentantens inlägg.

Kårernas arbete för att övervinna språkbarriärerna

Utredningen har särskilt frågat kårerna om vilka eventuella förändringar de gjort i sina språkval under senare år för att öka inkluderingen av inresande studenter, och svaren visar på en stor utveckling. 30 av kårerna har tagit betydande steg mot att använda mer engelska i sin externa kommunikation och många av kårerna har också ökat användandet av engelska i sin interna kommunikation. Graden av förändringar varierar mycket mellan lärosätena men är samtidigt svår att härleda till specifika orsaker. Enkäten visar inte på några tydliga kopplingar till olika finansiella förutsättningar eller antalet inresande studenter. Möjligen kan den kopplas till den prioritet frågan getts av kåren och lärosätets egna ambitioner gällande internationalisering. De allra flesta av kårerna uttrycker dock frustration över att de av ekonomiska och personella begränsningar inte kan översätta så mycket som de vill.

Ett antal kårer har antagit språkpolicyer som i olika grad reglerar vilket språk som ska användas vid olika kommunikativa tillfällen och vilka plattformar som ska finnas tillgängliga på engelska. I en av dessa policyer anges också vikten av att kunna använda svenska. De flesta uppger dock att de för interna möten har svenska som utgångspunkt, men att de är flexibla och hittar lösningar för att engelskspråkiga närvarande ska kunna delta vid behov. Endast fem kårer uppger att de har alla sina möten på engelska, två av dessa är doktorandkårer. Några uppger att de har särskilda grupper som uttryckligen har engelska som arbetsspråk. Det kan röra sig om internationella utskott, arbetsmarknadsutskott, utbildningsbevakning av masterprogram eller gällande något speciellt verksamhetsområde. Många vittnar dock om att det inte alltid spelar någon roll om de översätter kårens egna dokument till engelska eller är beredda att hålla sina möten på engelska när lärosätets styrdokument och möteshandlingar ändå inte finns att tillgå på engelska.

Vad gäller de aktiviteter och verksamheter som kårerna har så uppges de flesta hållas på svenska, antingen för att de främst riktar sig till alla studenter och att majoriteten då är svensktalande eller för att de saknar resurser att anordna dem på engelska. Ett betydande antal av kårerna arrangerar dock riktade aktiviteter till inresande studenter på engelska och ett antal anordnar dubbelspråkiga aktiviteter eller tillfrågar deltagare om språk innan aktiviteten sker för att

kunna ställa om den till engelska. Ett fåtal anordnar nästan uteslutande aktiviteter på engelska.

20 kårer uppger att de har valt en eller flera inresande studenter till studentrepresentantsuppdrag; 17 kårer anger att de inte har valt någon inresande student. På frågan om hur de bedömer att möjligheterna för inresande studenter är att ta sig an ett studentrepresentantsuppdrag svarar 20 kårer att de bedömer möjligheten som låg eller mycket låg och 11 att de bedömer den som hög eller mycket hög.

Lärosätenas roll

Lärosätena är bundna till att använda svenska som myndighetsspråk och kårerna har förståelse för detta. Dock har engelska som arbetspråk fått en allt starkare ställning vid flera lärosäten och i vissa miljöer är engelska det dominerande språket. För att en studentkår ska kunna hitta möjligheter för engelskspråkiga studenter att delta i arbetet med lärosätet krävs att dessa miljöer synliggörs. I dag saknar många kårer kunskap om i vilka forum lärosätet har möjlighet och vilja att inkludera en engelskspråkig studentrepresentant i arbetet. Det framgår också av svaren på enkäten att de flesta kårer inte vet i vilken grad lärosätena kan tänka sig att underlätta deltagande på engelska genom exempelvis översättning av diskussioner eller dokument.

Ett grundläggande problem är att få av lärosätenas styrande dokument och beslut finns att tillgå på engelska. Det begränsar kraftigt de engelsktalande studenternas tillgång till information. Här önskar kårerna att lärosätena tar ett större ansvar för att översätta mer information till engelska.

Doktorandernas situation

Doktorandernas miljöer är i än högre grad engelsktalande och av de doktorandsammanslutningar som besvarat enkäten beskriver samtliga att de främst arbetar på engelska internt. Dock uppger de att det uppstår problem när de behöver välja svensktalande representanter och skriva underlag på svenska. En av de svarande doktorandsammanslutningarna uppger också att detta utgör ett reellt hinder för att överhuvudtaget kunna välja studentrepresentanter då de svensktalande doktoranderna är så få.

Kort tid i Sverige

Förutom de språkliga hindren att engagera sig i studentkårerna uppger de flesta kårer att den korta tid som många inresande studenter spenderar i Sverige utgör ett stort hinder för engagemang. Vanligen växer engagemang fram med tiden och de flesta studenter söker inte de formella uppdragen under sina första studieår. Ofta tar det tid att hitta fram till kårens centrala organ och det tar tid att förstå vad kåren gör och vilka uppdrag som går att söka. Dessutom tillsätts många uppdrag inom kårerna på årsmandat med fasta valperioder, oavsett om det rör sig om mottagningssamordnare, fullmäktigeledamot eller arbetsmarknadsansvarig.

Av enkätsvaren kan utredningen inte utläsa att det skulle ha arbetats fram speciella strukturer för att snabbt få in inresande studenter i de formella strukturerna. Dock svarar ungefär hälften av kårerna att de har speciella forum där inresande studenter kan delta eller där deras åsikter behandlas och i flera kommentarer lyfts kåröreningar som riktar sig till inresande studenter eller har en internationell prägel fram. En del kårer nämner att de studiesociala verksamheterna ofta fungerar som knutpunkter för att påbörja engagemang samtidigt som studentombud och liknande funktioner är de som bäst fångar upp de problemområden som de inresande studenterna stöter på. Andra kårer lyfter dock att de studiesociala verksamheterna snarare upplevs som ett hinder då många inresande studenter väljer att engagera sig i dessa snarare än i de utbildningsbevakande delarna av studentlivet.

Förståelse för vad studentinflytande är

Många studentkårer lyfter att det finns en utmaning i att nå ut till inresande studenter med information som riktar sig mer specifikt till just dem. Det kan röra sig om både information om rättigheter och inbjudningar till aktiviteter eller möjligheter till engagemang. En orsak kan vara att olika delar av ett lärosäte bjuder in sina studenter till olika typer av evenemang men också att få studentkårer i dag har möjlighet att i sina medlemsregister se vilka studenter som är inresande eller till vilka utbildningar de hör.

Det framgår av svaren att det är vanligt att lärosätena bjuder in kårerna att presentera sig och sin verksamhet under välkomstaktiviteter för inresande studenter men också att lärosätena själva informerar väldigt lite om studentinflytande som sådant och vad det innebär. Variationerna förefaller vara stora.

För många inresande studenter, och även inhemska, är det inte självklart vad studentinflytande är och vad studentkårerna gör. Flera svar i enkäten pekar på att det generellt är svårt att nå ut med information om kårens verksamhet till studenter men att det accentueras gällande inresande studenter. Kårerna önskar många gånger att lärosätena skulle informera mer aktivt om själva grundtanken med studentinflytande och de rättigheter och skyldigheter som studenter har. I dag upplever många att det i bästa fall finns en kort information på hemsidan och en länk till studentkåren.

9.3 En internationell utblick

Ökad internationalisering och globalisering förändrar villkoren för studentinflytande inte bara i Sverige utan även bland våra grannländer. Utredningen har varit i kontakt med nationella studentsammanslutningar i ett antal andra länder för perspektiv och lärdomar på studentinflytandet för inresande studenter. Utredningen hade hoppats finna studier kring frågan men det förefaller saknas. Flera av de nationella studentorganisationer som utredningen har haft kontakt med har påtalat det positiva i att Sverige tar frågan på allvar då de delar många av de svårigheter utredningen noterat och inte har hittat tillfredsställande lösningar för att stärka deltagandet av inresande studenter.

9.3.1 Danmark

Det är mycket varierande hur inresande studenter inkluderas vid danska lärosäten. Copenhagen Business School är exempelvis genomgående internationellt inriktat och det återspeglas i kåren. Andra kårer har haft en kraftig uppgång av kåraktiva inresande studenter men Danske studerandes fellelsråd (DSF), som utredningen har varit i kontakt med, kan inte ge en bakgrund till varför.

Mycket av problematiken som kårerna möter kretsar, precis som i Sverige, kring danska som myndighetsspråk. Resonemangen liknar

också de resonemang som förs här. DSF har fattat beslut om att översätta alla sina styrdokument till engelska och har prövat att tillhandahålla tolkning över videotelefoni för deltagare på årsmötet. De eftersträvar också att alla handlingar till årsmötet ska finnas på engelska, om än på en nivå som bygger på att aktiva studenter frivilligt översätter. De arrangerar introduktionsdagar till förtroendevalda på engelska och det går att ta del av deras utbildningar på engelska om det efterfrågas. Resurserna sätter stora begränsningar för möjligheterna och de har svårt att skapa lösningar som är hållbara över tid. I stället handlar det mycket om vilka personer som är aktiva respektive år. DSF uttrycker frustration över att lärosätena inte ser frågor som berör internationalisering som prioriterade, exempelvis hur internationaliseringen påverkar inhemska eller inresande studenter.

DSF pekar på vikten av att engagemanget måste komma från inresande studenter, men menar också att ansvaret ligger på de inhemska studenterna att driva frågorna och vara lyhörda.

9.3.2 Finland

Finlands två nationella organisationer (Finlands studerandekårens förbund, SAMOK och Finlands studentkårens förbund, SYL) ger delvis överensstämmande bilder över situationen i Finland. De finska lärosätena är bundna att arbeta på antingen svenska eller finska och har inte heller enligt studentorganisationerna gjort anpassningar för att inresande studenter ska kunna vara delaktiga. De båda nationella organisationerna lyfter att det omöjliggör representation av inresande studenter på nästan alla nivåer.

Dock går det att se att studentkårerna publicerar allt mer information på både sitt vanliga arbetsspråk och på engelska och några har fattat beslut om att alla ska ha rätt att prata ett språk som de är bekväma med på fullmäktigemöten och att få hjälp av någon med översättning. Organisationerna framhåller dock att skillnaderna mellan kårerna är mycket stora och att det är en prioriterad fråga för vissa men inte alla. Både SAMOK och SYL har finska som arbetsspråk och har fattat beslut om att alla styrdokument ska översättas till svenska och engelska. Men de skiljer sig åt i hur de hanterar engelskspråkighet i övrigt. SAMOK har haft engelsktalande förtroendevalda två år i rad och har valt att ha alla möten på engelska men alla

beslut fattas på finska. SYL har fattat beslut om att årsmöten ska tolkas och att handlingar ska översättas. Framför allt SYL lyfter upp att det tar tid att komma på tal som förtroendevald inom SYL och att det i praktiken gör att det blir oattraktivt för inresande studenter.

Båda organisationerna driver frågan om bättre undervisning i finska för inresande studenter. De ser att sådan undervisning brister samtidigt som finskan är mycket viktig för studenternas möjligheter att kunna stanna efter studierna likväl som att ha en bra studietid.

9.3.3 Nederländerna

Den nederländska studentorganisationen Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) lyfter i kontakten med utredningen fram övergripande svårigheter med stor uppdelning mellan inresande och inhemska studenter i studiemiljön. Internationaliseringen har gått fort och antalet utländska studenter har ökat kraftigt men studiemiljön har inte blandats.

Studentinflytandet i form av representation i programråd på masters-utbildningar fungerar bra då det är helt engelsktalande miljöer. Möjligheterna att engagera sig på lärosätesövergripande nivå är däremot små. Problemen upplevs bland annat bottna i att de inresande studenterna inte vill förlora tid i sina studier utan bli klara fort. För tredjelandsstudenter uppstår också ett extra problem då de måste betala avgifter även när de inte studerar, alltså även om de skulle få en av de heltidsarbetande positionerna.

Den nationella organisationen ISO arbetar helt på nederländska då alla deras medlemsorganisationer arbetar på nederländska. Vissa kurser hålls dock på engelska och viktiga dokument översätts. ISO:s viktigaste fråga är att driva på för en välfungerande internationaliserad utbildning där studenter blandas och där internationalisering ses som något mer än bara antal inresande studenter.

9.3.4 Norge

Norge har byggt upp ett system med en separat struktur för inresande studenters representation utöver de möjligheter som finns att engagera sig i studentkårerna. Organisationen International Students' Union (ISU) är en nationell organisation med medlemsavdelningar på nästan

alla lärosäten. De har egen statsfinansiering och egen verksamhet för att bedriva studentinflytande och social verksamhet för inresande studenter. De har dock inte kårstatus utan är föreningar vid lärosätena och organiserar sig för att kunna vara delaktiga i respektive studentkårs arbete men också för att föra dialog kring vissa frågor med lärosätena direkt. ISU arbetar främst med social verksamhet och att synliggöra de problem som inresande studenter möter.

Även Norsk studentorganisasjon (NSO) företräder internationella studenters intressen och det finns ett strukturerat samarbete mellan organisationerna. NSO och ISU samarbetar både formellt och informellt för att tillsammans lyfta inresande studenters problem och driva politiska frågor. De deltar alltid i varandras årsmöten och har drivit kampanjer ihop när viktiga frågor aktualiserats. NSO arbetar mycket med att synliggöra inresande studenters problem och förbättra deras situation men har inte haft ett aktivt arbete för att öka inkluderingen i studentkårerna.

NSO menar att de barriärer som språket sätter upp utgör det största hindret för en bättre inkludering av inresande studenter både i studentinflytandet och i studentlivet som helhet. Ett stort problem som inresande studenter upplever är svårigheterna att få kontakt med och bygga relationer med norrmän. NSO menar att det troligen också betyder att inflytandet i studentkårerna är lågt i dagsläget. NSO anser därför att ökade möjligheter att lära sig norska är väsentligt för att kunna ta en större del i studentlivet. NSO menar också att det primärt är lärosätenas ansvar att se till att inresande studenter inkluderas i studentlivet och i studentinflytandet och organisationen arbetar för att lärosätena ska ta ett större ansvar både själva och genom att finansiera kårers verksamhet för inresande studenter.

Hittills kan NSO se att det resulterat i mer riktade medel till studentkårerna för att arrangera mottagningsverksamhet. Generellt sett verkar endast få kårer ha mycket av sin information tillgänglig på engelska men även här pågår en viss utveckling åt mer information på engelska. En kår har en speciell internationell lista i sitt kårval. NSO arbetar dock inte med att specifikt stärka studentinflytandet för inresande studenter utan fokuserar på att förbättra deras villkor i övrigt, just nu med fokus dels på att motverka negativa beslut gällande viseringsmöjligheter och begränsningar i tillåten arbetstid, dels på bostadsbristen.

9.3.5 Storbritannien

Den brittiska studentorganisationen National Union of Students (NUS) arrangerar på nationell nivå ett separat årsmöte för internationella representanter och det är vanligt att kårerna har internationella utskott eller avdelningar som agerar mycket självständigt inom kårerna. Detta organisationssätt återfinns även inom andra områden när kårerna bedömer att det finns ett värde av separatistisk organisering, exempelvis för kvinnor eller hbtq-personer. Inom NUS finns även förtroendevalda personer som väljs vid ovan nämnda årsmöten och som har speciellt ansvar för att representera gruppens åsikter på nationell nivå. Strukturen med avskild organisering bidrar dock till spänningar mellan engagerade studentgrupper och en mer konfrontativ arbetskultur.

Eftersom engelska är arbets- och studiespråket finns inte samma språkproblematik att ta hänsyn till i Storbritannien. Det är enklare att engagera sig och ta sig an studentrepresentantsuppdrag och det är betydligt vanligare med inresande studenter på olika uppdrag. Däremot återfinns andra problem, som att studenter vill avsluta sina kostsamma utbildningar så snabbt som möjligt och därför inte vill engagera sig eller svårigheter att nå ut med information om vad studentkårerna gör och vad arbetet innebär. Det finns även utmaningar med att skapa en inkluderande kultur. NUS har därför tagit fram ett metodmaterial som medlemskårerna kan använda sig av för att göra sin egen kår mer inkluderande för inresande studenter.

9.4 Förutsättningarna för studentinflytande behöver stärkas

9.4.1 Studentinflytandets former

Rätten att kunna påverka sin utbildningssituation är mycket viktig för såväl inhemska som inresande studenter. Även för universitetens och högskolornas utveckling är det betydelsefullt att inresande studenters perspektiv tas tillvara, också i större frågor än enstaka kurser eller program. Integrerad internationalisering förutsätter att inresande studenters perspektiv tas tillvara generellt. Genom att underlätta för inresande studenter att delta i studentinflytandet bidrar universitet och högskolor dessutom till att sprida erfarenheter av demokratiskt

påverkansarbete. Lärosätenas möjlighet att stötta kårerna i att kanalisera studentinflytandet blir ett sätt att fördjupa förståelsen för demokrati och utgör ett viktigt skäl för lärosätena att arbeta proaktivt med studentinflytandets former.

Utredningen ser tydligt att studentkårerna har en stor vilja att arbeta för ett studentinflytande som i högre utsträckning inkluderar inresande studenter. De resursmässiga möjligheterna för detta är dock begränsade, och utredningen bedömer att den ökning av statlig finansiering till kårerna som föreslogs i Universitetskanslersämbetets rapport om studentinflytandet behövs för att det ska finnas förutsättningar för kårerna att arbeta mer aktivt med detta och andra utvecklingsområden (Universitetskanslersämbetet, 2017c, s. 91). I dag avsätts 33 miljoner kronor i statsbidrag till studentkårnas verksamhet, vilket kan jämföras med de 95 miljoner kronor som kårobligatorieutredningen föreslog (SOU 2008:11, s. 91).

Lärosätena har möjlighet att i viss utsträckning underlätta för kårerna och bör ta sitt ansvar i frågan. Det ligger i lärosätenas intresse att öka möjligheterna för inresande studenter att delta i förbättringsarbete både i formella och informella organ. Det är väsentligt att lärosätena tillhandahåller god information till sina studenter om studentinflytandets spelregler och möjligheter. Lärosätena kan även bidra till en aktiv och välfinansierad studiesocial verksamhet som skapar möjliga kontaktytor mellan inresande och inhemska studenter.

Erfarenheterna från Sveriges grannländer när det gäller studentinflytande för inresande studenter visar på likartade utmaningar. I länder där majoriteten av de inresande studenterna inte kan landets språk utgör språket en barriär för engagemang. Andra hinder kan vara att studenterna vill bli klara snabbt med sina studier och att studentkårnas verksamhet bygger på att studenterna befinner sig en längre tid vid lärosätet.

I såväl Norge som Storbritannien har studenterna valt att hantera frågor som rör inresande studenter separerat. Det finns fördelar med den typen av struktur då det innebär att de inresande studenternas frågor kommer i centrum för respektive organisations verksamhet. Internationaliseringsutredningen anser dock att en gemensam organisering återspeglar utredningens generella syn på integrerad internationalisering och internationella studenter som en del av den ordinarie verksamheten vid universitet och högskolor. Däremot förekommer

det att utländska studenter själva vill organisera sig, framför allt för sociala syften men också för att dela erfarenheter och stödja varandra på olika sätt. Även om dessa föreningar inte kan ersätta studentkårers funktion finns det skäl för lärosätena och studentkårerna att upprätta en löpande dialog med dessa kring studiesociala och andra frågor.

9.4.2 Språk

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att regeringen reglerar rätten att använda andra språk än svenska i de statliga universitetens och högskolornas verksamhet. Utredningen anser att det finns anledning att överväga ett vidare undantag för verksamheten vid lärosäten och forskningsfinansiärer som kan omfatta delar av det administrativa arbetet. Även om den offentliga verksamheten ska bedrivas på svenska hindrar inte det statliga universitet och högskolor från att översätta dokument till ett annat språk för att på så sätt inkludera personer som inte kan svenska.

Översättning är emellertid kostsamt och det innebär en ekonomisk prioritering för universiteten och högskolorna. Myndigheterna har dessutom sedan den 1 juli 2018 en skyldighet att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska enligt 13 § förvaltningslagen (2017:900). Översättningen av handlingar i det enskilda fallet påverkar dock inte internationella studenters möjligheter att generellt delta i beredande och beslutande processer vid lärosätet. Det återknyter i stället till utredningens rekommendation i delbetänkandet att universitet och högskolor bör utveckla riktlinjer för språkval som anger hur svenska respektive engelska ska användas inom lärosätet.

9.4.3 Goda exempel och inspiration till studentkårerna

Studentkårernas uppdrag att representera alla studenter är detsamma, trots att deras förutsättningar att utföra sitt uppdrag är mycket olika beroende på en rad olika faktorer. Det gäller även möjligheterna och utmaningarna i att organisera studentinflytandet för inresande studenter. Enkäten visar att det pågår mycket arbete för att stärka inresande studenters inflytande och utredningen vill därför, med respekt för kårernas skiftande förutsättningar, lyfta fram goda exempel som källa till inspiration och fördjupad diskussion på hemmaplan, både i kårerna och i samarbete med lärosätena.

- En språkpolicy vid studentkåren tydliggör var och när svenska eller andra språk förväntas användas och när dokument ska finnas på vilka språk.
- Genom att reservera och koppla ett antal opersonliga mandat i fullmäktige eller motsvarande till en internationell arbetsgrupp eller ett utskott kan inresande studenter lättare delta även där det vanligtvis krävs lång framförhållning.
- Med hjälp av riktade åtgärder kan inresande studenters åsikter fångas upp – fikotillfällen är ett exempel, särskilda enkäter ett annat och studentombud eller internationella medarbetare ett tredje.
- Kåren och lärosätet kan genom gemensamma arbetsgrupper hitta former för att fånga upp frågor som särskilt rör inresande studenters situation och öka deras inflytande.
- Utresande studenter kan, med stöd av lärosätet, knyta band med inresande studenter i olika mentorskap i kårens regi.
- Genom överenskommelser med lärosätet kan kåren få hjälp med översättning av viktiga dokument.
- Avtal med lärosätet tydliggör vilka tjänster som kåren kan utföra mot ersättning för att underlätta situationen för inresande studenter. Det kan exempelvis gälla mottagningsverksamhet eller finansieringen av en särskild person på kåren med ansvar för inresande studenter.
- Föreningar (både kårföreningar och andra föreningar) som redan organiserar inresande studenter kan bistå studentkårer med att

fånga studenternas intresse och underlätta rekrytering till uppdrag och insamlande av åsikter.

- Samarbeten mellan studiesociala verksamheter och utbildningsbevakande verksamheter kan underlätta för kåren att fånga upp problem och åsikter.
- Klagomålsfunktioner kan, även om de inte riktar sig bara till inresande studenter, fungera bra för att fånga in deras åsikter.

9.4.4 Utredningens rekommendationer till lärosätena

Utredningens rekommendationer: För att stärka studentinflytandet för inresande studenter kan universitet och högskolor:

- tillsammans med studentkårerna utveckla formerna för inresande studenter inflytande,
- aktivt informera inresande studenter om studentinflytandets möjligheter och studentkårernas verksamhet, både före studenternas ankomst till Sverige och vid introduktionen till studierna men även under studietiden,
- verka för ökade möjligheter för engelsktalande studenter att ta sig an uppdrag som studentrepresentant och förtydliga villkoren för deltagande i olika forum liksom möjligheterna till språkstöd,
- erbjuda studentkårerna stöd i översättningen av deras styrdokument såsom stadga, verksamhetsplan och policydokument, och
- tydliggöra förväntningar på och villkor för kårernas åtaganden om stöd till inresande studenter.

Universitet och högskolor spelar en viktig roll för att stärka studentinflytandet för inresande studenter. Tillsammans med studentkårerna kan lärosätena utveckla formerna för hur inresande studenter bättre kan vara involverade i utbildningarnas och lärosätets utveckling. En grundläggande förutsättning är att de inresande studenterna, som kan komma från länder där motsvarande strukturer helt saknas, är att de får kännedom om hur studentinflytandet fungerar och kårernas roll i detta. Studentkårernas funktion och möjligheterna med studentinflytande bör lyftas fram redan när en sökande börjar intressera sig för Sverige och lärosätet. Att studentkåren ingår i mottagningsverksamheten är närmast självklart men det är minst lika viktigt att studenterna förstår kårens roll längre fram under utbildningen när problem kan uppstå eller studenten behöver stöd på olika sätt.

Genom att i en språkpolicy tydliggöra när kunskaper i svenska krävs och när andra språk fungerar vid möten underlättar lärosätet för kåren att utse studentrepresentanter som kan fullgöra sitt uppdrag. En stor majoritet av svenska studentkårer använder svenska som arbetsspråk och ytterst få av dem har själva möjlighet att i någon större utsträckning översätta interna dokument. I den mån lärosätet har möjlighet att stötta kåren med översättning underlättas kårens inkludering av inresande studenter. På motsvarande sätt leder mer översättning av dokument inom lärosätet till att fler inresande studenter och personal kan delta i arbetet.

Många lärosäten samarbetar med studentkårerna för att säkerställa en bra mottagning av och stöd till inresande studenter, men i vissa fall är de ekonomiska villkoren och förväntningarna på kårernas medverkan oklara. Utredningen vill därför uppmuntra lärosätena att tydliggöra förväntningarna på kårernas insatser för att åstadkomma så goda förutsättningar som möjligt för inresande studenter att delta i studentinflytandet.

9.4.5 Utredningens rekommendationer till myndigheter

Utredningens rekommendationer:

- Svenska institutet och Universitets- och högskolerådet bör informera om studentinflytandets roll och möjligheter i de kanaler som riktar sig till blivande studenter.
- Universitets- och högskolerådet bör beakta behovet av att inkludera sådana termer som används av studentkårerna inom arbetet med studentinflytande i rådets svensk-engelska ordlista.

Både studentkårer och den nationella studentorganisationen Sveriges förenade studentkårer har mycket begränsade resurser att utveckla särskilda insatser för inresande studenter. Universitetskanslersämbetet har i rapporten Studentinflytandet lyft fram att många studentkårer har en svag ekonomisk situation och har föreslagit förstärkning. Den ekonomiska situationen beror delvis på ett minskat antal medlemmar. Det totala antalet medlemmar i kårerna har sedan kårobligatoriets avskaffande sjunkit från omkring 330 000 år 2006 till omkring 136 000 år 2016 (Universitetskanslersämbetet, 2017c). Även Sveriges förenade studentkårsers omsättning har minskat sedan kårobligatoriet avskaffades vilket försvårar erfarenhetsutbyte studentkårer emellan.

Som utredningen betonar inledningsvis är studentinflytande och studentkårens arbete ett handgripligt exempel på demokrati och medbestämmande. Det kan till och med vara en aspekt som lockar till studier i Sverige. Utredningen rekommenderar därför att såväl Svenska institutet som Universitets- och högskolerådet informerar om studentinflytandets roll och möjligheter i de kanaler som riktar sig till blivande studenter.

En utmaning för de studentkårer som vill använda sig av engelska i sin verksamhet är att översätta de begrepp som är typiska för studentinflytande från svenska till engelska. Universitets- och högskolerådet ansvarar i dag för en svensk-engelsk ordlista som riktar sig till högre utbildning. Genom att i samverkan med studentkårens se över behovet av att inkludera sådana termer som används av studentkårens inom arbetet med studentinflytande i ordlistan kan ett konkret verktyg till stöd för kårerna skapas.

9.5 Status som student

9.5.1 Studenters rättigheter och skyldigheter beror på legal status

De rättigheter och skyldigheter som studenter har enligt högskoleförordningen bygger på att studenten är antagen: ”Med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt” (1 kap.4 § högskoleförordningen).

Även studenter som studerar inom ramen för en gemensam examen anses vara studenter då det av högskoleförordningen framgår att en studerande som har antagits till en del av en utbildning av ett annat lärosäte, som anordnar den delen av utbildningen, ska anses vara student som är antagen av högskolan när han eller hon bedriver studier där (1 kap. 18 § andra stycket 1).

Rättigheter och skyldigheter som är kopplade till studentstatusen i högskoleförordningen gäller bland annat rätten till studentinflytande, hälsovård, kursvärdering och överklagande liksom möjligheten för lärosätet att vidta disciplinära åtgärder (se avsnitt 9.5.2 nedan).

Studentstatusen påverkar också rätten att vara medlem i kår/nation, liksom rätten till studentbostäder och studentrabatter. Regleringen innebär att personer som formellt inte har antagits till studierna inte heller formellt är att betrakta som studenter vid tillämpningen av högskoleförordningen. Det berör utbytesstudenter, som är studenter vid sitt hemmalärosäte, och studenter inom beställd utbildning, som antagits vid ett annat lärosäte. Det leder till att dessa personer inte har samma formella rättigheter eller skyldigheter som övriga studenter. Det kan också leda till att studentkårer inte accepterar dem som medlemmar.

I praktiken har detta inte varit ett stort problem. De flesta utbytesstudenter har hanterats som antagna studenter och på nationell nivå har det inte uppmärksamrats några fall där problem skulle ha uppstått. Av principiella skäl finns det dock anledning att tillerkänna utbytesstudenter motsvarande rättigheter och skyldigheter. Vidare har förväntningarna ökat på lärosätena att studenter inom beställd utbildning ska behandlas som övriga studenter. Ur individens per-

spektiv kan det vara en högst rimlig förväntan, särskilt om man kommer som internationell student eller studerar en längre tid vid det lärosäte som genomför utbildningen.

Utbytesstudenter

Begreppet utbytesstudent återfinns dels i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor som en kategori tredjelandsstudenter som inte ska betala anmälnings- och studieavgift, dels i bilaga 1 till regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende universitet och högskolor (Avräkning av helårsstudenter och helårsprestationer m.m.). Därutöver saknas reglering på nationell nivå. Utbytesstudenter är emellertid en vedertagen kategori studenter vid universitet och högskolor och det finns väletablerade processer för att hantera in- och utresande utbytesstudenter.

Högskoleverket uppmärksammade utbytesstudenternas situation i rapporten *Utbytesstudenter inom Erasmus och deras rättssäkerhet* (Högskoleverket, 2002). Högskoleverket beskrev i rapporten frågor av betydelse för utbytesstudenters rättsliga ställning och återgav hur lärosätena hanterar antagning av Erasmusstudenter. Nästan samtliga lärosäten uppgav att det sker en formell antagning av de inresande studenterna, men att antagningen skiljer sig från gängse antagningsprocess. Bland annat tillämpas inte urvalsreglerna eftersom utbytesstudenterna har givna platser.

För att komma tillrätta med problemet med utbytesstudenternas rättsliga ställning föreslog Högskoleverket följande skrivning i högskoleförordningen: ”Den som har accepterats för deltagande i grundläggande högskoleutbildning enligt ett avtal med en utländsk högskola om studentutbyte ska anses vara antagen till högskoleutbildning.”

Regeringen gjorde i propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) bedömningen att utbytesstudenters ställning i förhållande till högskolan och till övriga studenter bör ses över i syfte att stärka deras rättssäkerhet. Regeringen har dock inte lämnat några förslag i frågan.

En svårighet med Högskoleverkets förslag är att det bortser från att antagning förutsätter urval om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot. Eftersom utbytesstudenter inte antas genom att

ställas mot andra studenter inom den utbildning de ska gå, skulle antagandet av utbytesstudenter stå i strid med gällande urvalsbestämmelser.

Student inom beställd utbildning

Beställd utbildning regleras endast mycket kortfattat i regleringsbrev till universitet och högskolor (se avsnitt 10.1). Det har lett till skilda slutsatser vad gäller studenternas rättsliga status.

Einar Lauritzen har på uppdrag av Sveriges universitets- och högskoleförbund utrett frågor gällande beställd utbildning och redogör för detta i rapporten Beställd utbildning – för deltagare eller studenter? (Lauritzen, 2017). Lauritzen pekar på att det i dagsläget finns två olika inställningar till deltagarnas status – student eller inte student – vid det lärosäte som genomför utbildningen. Överklagandenämnden för högskolan har tagit fasta på var studenten är antagen (det vill säga vid det ursprungliga lärosätet) och har anförut att studentstatusen inte följer med till lärosätet där utbildningen bedrivs (beslut 2005-09-16, reg. nr 43-417-05 och beslut 2006-05-19, reg. nr 41-209-06). Detta synsätt bygger på att det är vid det beställande lärosätet som man är antagen och det är där poäng och prestationer registreras. Det avspeglas också i bestämmelsen i regleringsbrevet enligt vilken avräkningen av helårsstudenter och helårsprestationer ska ske vid det beställande lärosätet.

Bland lärosätena har Uppsala universitet tagit ställning för motsatt hållning och beslutat att antagna deltagare i beställd utbildning efter registrering ska ha status som student för att kunna omfattas av de rättigheter och skyldigheter som gäller för universitetets studenter. En student i beställd utbildning kan också vilja ha kursbevis/examensbevis från just det lärosäte som gett utbildningen.

Lauritzens egen inställning är att det är rimligt att utgå från att avsikten ursprungligen var att antagningen skulle följa studenten även om delar av utbildningen förlades till annat lärosäte, inte att markera att studenten då skulle förlora sin status som student. Hans slutsats är att studenter som antagits hos beställaren också borde anses vara antagna hos utföraren.

9.5.2 Studentbegreppet bör utvidgas

Utredningens förslag: Definitionen av student respektive doktorand flyttas från högskoleförordningen till högskolelagen, så att det i högskolelagen anges att med student avses den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå. Med student avses även den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för

1. ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte, eller
2. en överenskommelse om beställd utbildning med ett annat svenskt eller utländskt lärosäte.

I högskoleförordningen framgår det att med student avses det samma som i högskolelagen.

I högskolelagen införs en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om registrering som förutsättning för att få bedriva studier. Vidare anges det i högskoleförordningen att för att få bedriva studier ska den, som är antagen eller på annat sätt berättigad till studier vid en högskola, registreras. Det anges även att högskolan får meddela föreskrifter om registrering. Beslut om att en student inte får registreras kan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

För att tydliggöra att studenter inom beställd utbildning inte själva ska betala studieavgift framgår det i förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor att det genomförande lärosätet ska ta ut studieavgift för en avgiftsskyldig student inom beställd utbildning av det beställande lärosätet.

Status som student är viktigt både för individen och lärosätet

Utredningen anser att det är viktigt att statusen för utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning tydliggörs och föreslår därför ett klagorörelse. Det är rimligt att personer som befinner sig i samma miljö som övriga antagna studenter vid lärosätet har samma

rättigheter och skyldigheter som dessa. Bortsett från var antagningen har skett studerar dessa personer under samma premisser som övriga studenter – de läser samma kurser och examineras utifrån samma krav. I den mån de befinner sig på campus interagerar de med övriga studenter.

Särskilt för internationella studenter är det viktigt med en tydlig status som student. Vilka rättigheter och skyldigheter dessa studenter har vid sitt hemmalärosäte kan skilja sig mycket åt och att luta sig mot deras hemmaregelverk kan därför leda till mycket olika slutsatser. Svenska studenter har relativt lika rättigheter och skyldigheter oavsett om de studerar vid ett lärosäte med statlig eller enskild huvudman. Inte desto mindre är det viktigt även för svenska studenter inom beställd utbildning att ha tydliga rättigheter och skyldigheter vid det lärosäte där de bedriver studierna.

Statusen har betydelse för såväl individen som lärosätet. Individen behöver ha status som student för att ha tillgång till olika former av rättigheter. Lärosätet kan å sin sida inte vidta disciplinära åtgärder mot en utbytesstudent eller student i beställd utbildning som till exempel fuskar, utsätter andra studenter eller anställda för trakasserier eller missköter sig på andra sätt.

Nackdelen med att fastställa studentstatus för utbytesstudenter och studenter i beställd utbildning är att det kan uppstå gränsdragningsfrågor mellan två lärosäten då individerna har studentstatus vid två lärosäten samtidigt, det vill säga sitt hemmalärosäte och lärosätet där de för tillfället bedriver studier. Utredningen anser dock att det är frågor som är underordnade behovet av tydliga rättigheter och skyldigheter för studenterna och som går att reglera i överenskomelser mellan lärosätena.

Möjlig reglering

Med student i högskoleförordningens mening avses enligt 1 kap.4 § den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning. Högskoleverket föreslog i sin rapport Utbytesstudenter inom Erasmus och deras rättssäkerhet (Högskoleverket, 2002) att statusen som student skulle tillerkännas utbytesstudenter genom att de skulle *antas vara antagna*. Med det lösningsförslaget uppkommer dock komplicerade frågor om vad antagningen inkluderar och hur urval görs.

Utredningen föreslår i stället att det klargörs att utbytesstudenter och deltagare inom beställd utbildning också är studenter. Utredningen har övervägt om detta bör göras genom ett tillägg i högskoleförordningen i anslutning till 1 kap.4 §. Utredningen bedömer dock att en förändrad studentstatus bör förankras med riksdagen. Det blir också tydligare att redan i högskolelagen fastställa kopplingen till studentrelaterade rättigheter och skyldigheter eftersom flera av dessa regleras i lagen.

Utredningen föreslår därför att det i 4 kap. högskolelagen införs en paragraf, 3 a, där det framgår att med student avses den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå. Med student avses även den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för

1. ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte, eller
2. en överenskommelse om beställd utbildning med ett annat svenskt eller utländskt lärosäte.

Vad som definierar en student, liksom hur studenter antas till högre utbildning i andra länder, skiljer sig åt även om det råder stor överensstämmelse om att den som studerar inom högre utbildning kallas student. I samarbeten med utländska lärosäten får svenska universitet och högskolor förlita sig på de utländska partnerlärosätenas förhållningsätt. Svenska lärosäten prövar alltså inte de utländska studenternas status, utan ett samarbete tar i stället sin utgångspunkt i de behörighetsnivåer som lärosätena lägger fast.

Om beställd utbildning skulle kunna bedrivas utanför Sveriges gränser uppstår frågor som har att göra med såväl statssuveränitet som logistik. Skulle det exempelvis vara möjligt att vidta disciplinära åtgärder mot en student i utlandet, baserat på svensk diskrimineringslagstiftning, och skulle det vara möjligt för en student att överklaga ett sådant beslut? Skulle en student i utlandet ha rätt till studievägledning eller studiesocialt stöd? Mot bakgrund av svårigheterna att avgöra konsekvenserna av studentstatus för personer som befinner sig i utlandet anser utredningen att den författningsstyrda studentstatusen bör begränsas till utbildning som bedrivs i Sverige. Om

utbildning ges utanför Sveriges gränser är det väsentligt att studenternas rättigheter och skyldigheter har behandlats i ett avtal mellan lärosätena i enlighet med gällande svensk och utländsk rätt.

Vara registrerad och bedriva studier

En självklar förutsättning för att en person ska anses vara student är att denne bedriver studier. På grund av att högre utbildning kan läggas upp på många olika vis skiljer sig studieförhållandena åt: mängden lärarledd undervisning varierar liksom den fysiska placeringen på campus, inom verksamhetsförlagd utbildning eller på distans. När studenter arbetar med självständiga arbeten såsom uppsatser varierar också sättet som studenten bedriver utbildning på.

Därför krävs en formell, extern handling som ringar in aktiviteten att bedriva studier. Enligt gällande reglering i högskoleförordningen utgör antagningsbeslutet en formell handling som definierar studentstatusen. Eftersom utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning inte antas av den högskola där utbytet eller den beställda utbildningen äger rum, behöver deras studentstatus avgöras på något annat sätt. Utredningen föreslår därför att registrering ska utgöra en förutsättning för att utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning, liksom övriga studenter, ska få bedriva utbildning.

Begreppet registrering

Registrering är inte reglerat i högskoleförordningen i dag. Däremot nämns det i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor där det fastställs att varje högskola ska föra ett studieregister, 2 kap.1 §. Det framgår också i 2 kap. 6 a § att högskolan ska lämna ut uppgift till Migrationsverket om [...] en student inte har registrerat sig på utbildningen. Registrering är ett vedertaget begrepp inom högskolan och en förutsättning för att studier ska kunna följas upp i större skala. För närvarande samarbetar samtliga statliga universitet och högskolor om det studieadministrativa systemet Ladok där studenter registrerar sig och där studieresultat förs in. På grund av digitaliseringen är det numera ofta studenterna själva som loggar in i det studieadministrativa systemet och registrerar sig.

Samtliga studenter ska registreras

För att kunna knyta studentbegreppet för utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning till studier vid det berörda lärosätet genom registrering föreslår utredningen att registrering förs in som begrepp i 6 kap. högskoleförordningen. Utredningen föreslår att det tydliggörs i högskoleförordningen att för att få bedriva studier ska den, som är antagen eller på annat sätt berättigad till studier vid en högskola, registreras i den ordning som högskolan beslutar. Det innebär i juridisk mening ett nytt åtagande men utgör i praktiken ett fastställande av gällande praxis. Registrering ses redan i dag som en förutsättning för att få påbörja studier, även om det inte har kommit till uttryck i författning, vilket inte är en tillfredsställande ordning.

En upplysningsbestämmelse föreslås dessutom tas in i högskolelagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om registrering som förutsättning för att få bedriva studier.

Utredningen menar att registrering bör vara obligatoriskt, det vill säga att alla som avser bedriva studier ska registreras. Det innebär att det inte är möjligt att genomgå högskoleutbildning utan att vara registrerad. Det innebär också att lärosätet inte kan neka registrering om villkoren för studier i övrigt är uppfyllda. Grunderna att neka en student rätten till utbildning återfinns i andra bestämmelser.

För att ringa in vem som ska registreras föreslår utredning att det ska krävas att personen är berättigad att bedriva studier. Att en person är berättigad att bedriva studier baseras i normalfallet på att hen är antagen. Det kan också baseras på avtal om utbyte eller beställd utbildning. Det bör alltså vara den som är antagen eller annars är berättigad till studier som ska registreras. Utredningen föreslår att studieavgiftsskyldiga studenter som inte betalar avgiften inte ska få fortsätta studierna innan avgiften är betald, se avsnitt 7.5.4. Detta föreslås regleras genom att studenten inte får registreras på fortsatta kurser förrän avgiften betalats. De studenterna är inte berättigade att bedriva studier förrän de betalat studieavgiften.

Utredningen har övervägt om ordet registrera bör användas i reflexiv eller passiv form: registrera sig eller registreras. I praktiken är det oftast studenten som utför den aktiva handlingen, men det är

lärosätet som är ansvarigt för att studentens uppgifter faktiskt dokumenteras. Därför föreslår utredningen att det är ordet registreras som bör användas.

Hur och exakt när registreringen ska ske bör beslutas av lärosätet. Lärosätet har bland annat att ta hänsyn till anvisningarna för avräkning av helårsstudenter och helårsprestationer för att erhålla statlig ersättning.

Överklaganderätt

Konsekvensen av att en student ska registreras för att bedriva studier, är att den student som inte får registrera sig inte kan bedriva de studier som antagningen till utbildning möjliggjort. Utredningen föreslår i avsnitt 7.5.4 att ett lärosäte får besluta att en student som inte betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på den kursen förrän avgiften är betald. Det är en ingripande åtgärd gentemot studenten och det kan diskuteras om det innebär en inskränkning av en civil rättighet som åsyftas i artikel 6.1 i Europakonventionen. Därmed borde beslutet kunna domstolsprövas. Av den anledningen föreslår utredningen en ändring i 12 kap. 2 § högskoleförordningen som innebär att ett beslut att en student inte får registreras får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Avvägning i förhållande till den personliga integriteten

Att införa krav på registrering i högskoleförordningen innebär, precis som alla former av register, en potentiell risk för den personliga integriteten. Det ställer också upp ett nytt formellt villkor för att få börja studera. Redan i dag finns dock ett krav i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor på att registrera uppgifterna genom att varje högskola ska föra ett studieregister. Det blir därför egentligen inte fråga om behandling av nya personuppgifter.

Vidare anser utredningen att om en bestämmelse om registrering inte skulle införas, skulle det innebära att det blir svårt att ge utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning samma status som övriga studenter. Visserligen skulle det vara möjligt att precisera exakt vilka paragrafer med rättigheter och skyldigheter som ska gälla

utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning på det sätt som regeringen har gjort för studerande på basårsutbildningar. Basårsutbildning är dock en annan utbildningsform medan utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning läser samma kurser som övriga studenter. Även om en sådan preciserande bestämmelse infördes i högskoleförordningen skulle det utan registrering vara svårt att ringa in rätt kategori studenter.

Slutligen har registrering betydelse för utredningens förslag om möjligheten att hindra de studieavgiftsskyldiga studenter som inte betalar avgiften från att fortsätta studierna, se avsnitt 7.5.4. I sammanhanget måste också beaktas att universitet och högskolor redan hanterar registrering på det vis som utredningen föreslår.

Sammantaget anser utredningen att införandet av krav på registrering i högskoleförordningen har förhållandevis få negativa konsekvenser i relation till de svårigheter som riskerar att uppstå om man inte reglerar.

Utbytesstudenter

Begreppet utbytesstudent regleras i dag i 2 § 2 stycket 7 i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor. Där beskrivs det som någon som "är student vid en utländsk högskola men genomför en begränsad del av sin utbildning vid en svensk högskola inom ramen för ett utbytesavtal som innebär att studieavgift inte ska tas ut av den mottagande högskolan". Utredningen föreslår att en liknande formulering används i högskolelagen. Utredningen anser dock att det räcker med att ringa in utbytesstudierna genom hänvisningen till ett utbytesavtal. Att inkludera rekvisiten "vara student vid en annan högskola" och "begränsad del" är överflödigt då det är själva grunden för ett utbytesavtal.

Därför är det viktigt att studenten kopplas till universitetet eller högskolan genom en formell överenskommelse med ett annat lärosäte, för att säkerställa att det rör sig om samarbeten med partnerlärosäten och inte utgör initiativ för enskilda individer.

Utredningen föreslår därför att studentstatusen ska omfatta den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte.

Studenter inom beställd utbildning

Utredningen föreslår att motsvarande reglering som för utbytesstudenter ska gälla för studenter inom beställd utbildning, det vill säga att studentstatusen ska bygga på överenskommelse om beställd utbildning med ett svenskt eller utländskt lärosäte. Även i det här fallet är det viktigt att statusen kopplas till en formell överenskommelse mellan partnerlärosätena.

Studenters rättigheter och skyldigheter enligt högskolelagen och högskoleförordningen

Utredningens förslag innebär att samtliga regler i högskolelagen respektive högskoleförordningen som gäller studenter även omfattar utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning.

Det gäller följande delar i högskolelagen:

1. kvalitetsarbete, 1 kap. 4 § tredje stycket
2. studentinflytande, 1 kap. 4 a §
3. rätt att utse representanter, 2 kap. 4 §
4. avstängning, 4 kap. 4 b–5 §§
5. avskiljande, 4 kap. 6–7 §§
6. studentkårs bildande, 4 kap. 8.

Det gäller även följande gynnande bestämmelser i högskoleförordningen:

1. hälsovård, studiesocialt stöd och studiemiljö, 1 kap. 11 §
2. försäkring, 1 kap. 11 a §
3. rätten att få använda undervisningslokaler, 1 kap. 13 §
4. kursvärdering, 1 kap. 14 §
5. studentrepresentation, 2 kap. 14 § (m.fl.)
6. studievägledning och information, 6 kap. 3 §
7. tillgodoräknande, 6 kap. 6–8 §§ och i förekommande fall 6 kap. 11 d § (tillgodoräknande inom gemensamma examina)

8. examensbevis, 6 kap. 9 §
9. kursbevis, 6 kap. 20 §
10. omprov och byte av examinator, 6 kap. 21–22 §§.

Utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning omfattas följaktligen även av reglerna om disciplinära åtgärder i 10 kap. högskoleförordningen liksom av rätten att överklaga beslut enligt 12 kap. samma förordning. Däremot aktualiseras inte bestämmelser om anstånd och studieuppehåll enligt 7 kap. 33 § högskoleförordningen som riktar sig till den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan. Detta är rimligt då starten av utbytesstudier och studier inom beställd utbildning hanteras i överenskommelser med det sändande lärosätet. Studentstatus är inte heller aktuellt för den person som är beviljad studieuppehåll eller anstånd.

Avskiljande

Avskiljande av studenter regleras i 4 kap.6 § högskolelagen samt i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning. Avskiljande innebär att en student kan avskiljas från utbildningen i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarig brottslighet.

Det krävs också att det bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Utredningen har övervägt om utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning borde undantas från regelverket för avskiljande från högskolestudier. Å ena sidan kan det vara rimligt att en person som riskerar att skada andra faktiskt hindras från vidare studier. Å andra sidan befinner sig såväl utbytesstudenter som studenter inom beställd utbildning vid det berörda lärosätet under en relativt kort period och har sin grund som studenter vid ett annat lärosäte. Vidare är antalet avskiljanden mycket få varje år. De senaste tre åren har

Högskolans avskiljandenämnd avgjort mellan två och sex ärenden årligen (Universitetskanslersämbetet, 2018d).

I dag hanteras situationer där utbytesstudenter eller studenter inom beställd utbildning missköter sig vanligen genom att lärosätet kommer överens med partnerlärosätet om att avbryta samarbetet gällande den enskilda studenten som då får resa tillbaka. Att utgå från de svenska bestämmelserna om avskiljande blir en betydligt mer omfattande hantering för lärosätet, men också mer rättssäkert för studenten. Utredningen anser att det är tydligare och mer rättssäkert om studentstatusen gäller fullt ut för utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning och att regler om avskiljande därför även bör omfatta dem.

Ingen studieavgift av individen

I förordningen (2010:543) om anmälningsskyldighet och studieavgift vid universitet och högsolor (studieavgiftsförordningen) finns det bestämmelser om avgifter för studenter som omfattas av högskolelagen, 1 §. Med utredningens förslag blir utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning direkt berörda av förordningen. För utbytesstudenter finns det redan en bestämmelse som undantar dem från studieavgiftsskyldigheten: 5 § andra stycket och 2 § andra stycket 7. Studenter inom beställd utbildning nämns dock inte i förordningen. Det är korrekt på så sätt att studenter inom beställd utbildning är studieavgiftsskyldiga om de är tredjelandsstudenter och undantagen i förordningen inte är aktuella. Det är dock inte individen utan det beställande lärosätet som betalar avgiften inom ramen för överenskommelsen mellan lärosätena.

För att tydliggöra att studenter inom beställd utbildning inte själva ska betala studieavgiften föreslår utredningen att ett fjärde stycke läggs till i 5 § studieavgiftsförordningen. Där bör det framgå att det genomförande lärosätet ska ta ut studieavgift för en avgiftsskyldig student inom beställd utbildning av det beställande lärosätet.

Ansvarsfördelning när en person är student vid två svenska lärosäten samtidigt

När två svenska statliga lärosäten ingår en överenskommelse om beställd utbildning blir följderna att en student som läser en sådan utbildning har status som student vid två lärosäten samtidigt, i enlighet med förslaget till lydelse i 4 kap. 3 a § högskolelagen. Motsvarande problematik kan också uppstå i relation till enskilda utbildningsanordnare eller utländska lärosäten om det andra lärosätet följer ett liknande regelverk. Svårigheter kan främst uppstå om konsekvenserna av regleringen är betungande för endera parten. Det kan exempelvis gälla en students omfattande behov av stöd eller beslut om disciplinära åtgärder, då det inte är självklart vilket lärosäte som ska hantera frågan.

Utredningen utvecklar denna fråga i avsnitt 10.2.2 (beställd utbildning) och föreslår att huvudprincipen bör vara att det genomförande lärosätet ska bära ansvaret för de skyldigheter som kan ankomma på ett lärosäte under den tid som utbildningen bedrivs, om lärosätena inte har kommit överens om annat. Motsvarande förhållande bör gälla vid utbytesstudier.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2020. Förslagen till förordningsändring innebär att universitet och högskolor kan behöva justera interna riktlinjer, men de kräver inga större systemförändringar därutöver. Utredningen bedömer att det inte är nödvändigt med övergångsbestämmelser, utan att de utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning som är registrerade när bestämmelsen träder i kraft ska få studentstatus.

Deltagare inom uppdragsutbildning eller så kallade basårsutbildningar berörs inte av förslaget

Deltagare inom uppdragsutbildning utgör en annan typ av deltagare än studenter inom högre utbildning och berörs inte av utredningens förslag. Uppdragsutbildning regleras separat i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och innebär att

lärosätets verksamhet och formerna för utbildningen regleras avtalsmässigt med en uppdragsgivare (oftast arbetsgivaren). Individuella ställningstaganden i fråga om disciplinära åtgärder eller synpunkter på utbildningen sker i relationen mellan uppdragsgivaren och deltagaren (i normalfallet arbetsgivaren och arbetstagaren). Utredningen lämnar andra förslag om uppdragsutbildning i avsnitt 10.4.

Vidare har regeringen beslutat om förordningsbestämmelser baserade på promemorian Behörighetsgivande och högskoleintroducerande utbildningar (dnr U20185/02165/UH). Regelverket innebär att vissa gynnande bestämmelser i högskoleförordningen ska vara tillämpliga på studerande vid så kallade basårsutbildningar. Internationaliseringsutredningens förslag berör inte heller denna studerandekategori.

Med tanke på de olika kategorier studerande som finns både inom högskolan och i exempelvis yrkeshögskolan och de olika rättigheter och skyldigheter som de studerande har anser utredningen att det finns anledning att genomföra en generell översyn i frågan.

10 Beställd utbildning och uppdragsutbildning

I detta kapitel behandlas förslag som rör beställd utbildning och uppdragsutbildning, två begrepp som används när ett lärosäte arrangerar utbildning åt en annan aktör. Förslagen rör primärt statliga universitet och högskolor. Utredningen har av universitet och högskolor uppmärksammat på att regleringen av såväl beställd utbildning som uppdragsutbildning bör ses över för att universiteten och högskolor ska ha lättare att bedriva sådana utbildningar i internationella sammanhang.

10.1 Begreppet beställd utbildning

Med beställd utbildning menas utbildning som universitet och högskolor genomför åt eller beställer av andra universitet och högskolor.

Beställd utbildning regleras inte i lag eller förordning utan endast i regleringsbrevet för statliga universitet och högskolor. I regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende universitet och högskolor under rubriken Ekonomisk redovisning m.m., punkt 7 står det:

Universitet och högskolor får köpa kurser av svenska statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare som har relevant examenstillstånd (köpt beställd utbildning) eller av utländska lärosäten inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Sådana kurser får endast köpas för studenter som har antagits till utbildning hos det lärosäte som köper utbildningen. Avräkning av helårsstudenter och helårsprestationer får endast göras av det lärosäte som köper kurser. Sådana kurser ska av det säljande statliga universitetet eller högskolan inte klassificeras som uppdragsutbildning.

Vidare nämns beställd utbildning i regleringsbrevets bilaga 4 ”Avgiftsfinansierad verksamhet”, där det tydliggörs när statliga universitet och högskolor får bedriva verksamheter mot avgift och disponera avgiftsinkomsterna. Försäljning av beställd utbildning ingår bland de verksamheter där krav på full kostnadstäckning gäller. Beställd utbildning beskrivs i bilagan som ”utbildning som ett lärosäte genomför åt ett annat lärosäte enligt överenskommelse med det andra svenska lärosätet eller med ett utländskt lärosäte”.

10.1.1 Hur begreppet används

I rapporten Beställd utbildning – för deltagare eller studenter? (Lauritzen, 2017) som Einar Lauritzen har skrivit på uppdrag av Sveriges universitets- och högskoleförbund beskrivs utvecklingen och omfattningen av beställd utbildning. Beställd utbildning uppstod som begrepp i början av 1990-talet när en ekonomisk omläggning medförde att utbildningar som krävde flera lärosätens kompetens, och som dessförinnan finansierats direkt från regeringen till varje medverkande lärosäte, i stället skulle finansieras via huvudansvarigt lärosäte. Deltagarna hade före omläggningen antagits till huvudlärosätet men varit studenter vid vart och ett av de lärosäten där den ämnesmässiga kompetensen att ge respektive kurs fanns.

Beställd utbildning har utvecklats från att användas mellan svenska lärosäten som köper enstaka kurser av varandra när kompetens saknas till att i dag även omfatta hela program och vara en del av internationellt samarbete mellan svenska och utländska lärosäten då exempelvis grupper av studenter ges möjligheten att studera i ett annat land. Det kan också leda till att examen utfärdas.

Bestämmelserna i regleringsbrevet har inte ändrats mycket, men begränsningen att ett lärosäte endast får sälja beställd utbildning inom EU/EES togs bort från och med 2013 efter förfrågningar om samarbete från amerikanska universitet.

10.1.2 Försäljning till utländska lärosäten ökar

År 2017 uppgick intäkterna av beställd utbildning till 110,9 miljoner kronor, varav försäljning till utländska lärosäten (kategoriserade som organisationer utan vinstsyfte i utlandet) uppgick till 15,4 miljoner

kronor (Universitetskanslersämbetet, 2018b). Intäkterna för utländsk verksamhet har ökat från 340 000 kronor år 2007, vilket är första året de redovisats. Beställd utbildning för utländska lärosäten ges vid såväl stora universitet som mindre högskolor.

Tabell 10.1 Intäkter av beställd utbildning från organisationer utan vinstsyfte i utlandet

Miljoner kronor, 2017 års priser

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Blekinge tekniska högskola							226	267	227	2 916	3 201
Gymnastik- och idrottshögskolan	340										
Göteborgs universitet			195					220	224	221	217
Högskolan i Borås			1 160								
Högskolan i Gävle									458	3 095	4 625
Högskolan i Halmstad			97					1 183	1 499	3 122	2 984
Högskolan Väst									42	29	7
Karolinska institutet					3	-3					
Kungl. Tekniska högskolan		99		722	1 073	449	507				
Lunds universitet							282	669	3 539	3 843	2 942
Stiftelsen Högskolan i Jönköping			1 106					—			
Uppsala universitet			130	61	2 080	1 840	1 375	2 507	1 510	1 418	1 427
Totalsumma	340	99	2 688	782	3 156	2 286	2 389	4 846	7 499	14 645	15 403

Källa: Universitetskanslersämbetet, 2018f.

10.1.3 Otydliga villkor

Eftersom beställd utbildning styrs av regeringen i begränsad omfattning omgärdas verksamheten av otydligheter. Beställd utbildning får enligt regleringsbrevet endast köpas inom EU men får säljas globalt. Någon förklaring till denna skillnad finns inte beskriven.

Vidare är det skillnad på så sätt att det framgår att beställd utbildning endast får köpas åt studenter som har *antagits till utbildning hos det lärosäte som köper* utbildningen. Motsvarande reglering saknas när det är fråga om att sälja utbildning, det vill säga att då är det inte reglerat var studenten ska ha antagits. Inom Sverige är det självreglerande, men när det gäller utländska samarbeten är det oklart om deltagarna ska ha antagits vid det köpande lärosätet eller inte.

Många lärosäten uppger också att de vill använda sig mer av beställd utbildning inom internationella samarbeten, men det finns viss tvekan på grund av avsaknaden av regelverk.

10.1.4 Otydlig status för deltagare

Om deltagaren har status som student eller inte vid det lärosäte som ger den beställda utbildningen är en väsentlig fråga med konsekvenser gällande deltagarens rättigheter och skyldigheter. Det får anses relativt okontroversiellt att deltagaren är student vid det lärosäte där hen ursprungligen är antagen. Frågan som utredningen behandlar gäller om man enbart är student där eller kan vara det även vid lärosätet som genomför utbildningen. Den rättsliga statusen för studenter inom beställd utbildning behandlas i avsnitt 9.5.

10.1.5 Otydlig ekonomisk redovisning

Av rapporten Beställd utbildning – för deltagare eller studenter? framgår att det är svårt att kartlägga beställd utbildning (Lauritzen, 2017). Av den enkätundersökning som gjordes i samband med utarbetandet av rapporten framkom bristande överensstämmelse mellan beställande och utförande svenskt lärosäte, där relationen inte verifierades av bägge parter. Detta anser Lauritzen beror på att begreppet är otillräckligt definierat och att den interna hanteringen på lärosätena utvecklats olika. Flera lärosäten lämnade i enkäten kommentarer, till exempel: ”Köp av hela kurser kan blandas med köp av enskilda lärarinsatser i redovisningen, vilket gör ’beställd utbildning’ svår att urskilja.” ”Ibland sker sammanblandning av uppdragsutbildning och beställd utbildning.”

Det är också mycket sannolikt att lärosätena felbokför verksamhet som rimligen är uppdragsutbildning (eller något annat) som

beställd utbildning. Av Universitetskanslersämbetets sammanställning 2018 framkommer att intäkter för 39 miljoner kronor redovisades som beställd utbildning fast det kommer från andra svenska aktörer än universitet och högskolor (Universitetskanslersämbetet, 2018b).

Beställd utbildning kan också sammanblandas med möjligheten att utfärda gemensam examen med stöd av 1 kap. 17 § högskolelagen (1992:1434) eftersom studenter i båda fallen studerar vid mer än ett lärosäte.

10.1.6 Otydlig hantering av prestation

Utredningen har också fått uppgifter om att synen på vilket lärosäte som ska examinera kursen skiljer sig åt. I de flesta fall anses det lärosäte som genomför utbildning vara det som står för examinationen. Det förekommer emellertid fall där endast utbildningen tillhandahålls vid det genomförande lärosätet och det är det beställande lärosätet som examinerar och utfärdar kurs- eller utbildningsbevis.

Inom Sverige är det också otydligt vilket lärosäte som ska dokumentera prestationen: det lärosäte som har genomfört och examinerat utbildningen eller det lärosäte där prestationen ska belasta anslaget och där alltså helårsstudent och helårsprestation ska redovisas. Risken finns att studentens prestation dokumenteras två gånger och att studenten skulle kunna visa upp underlag för dubbelt så många poäng för samma kurs.

10.2 Utredningens förslag om beställd utbildning

Utredningens förslag: Regler för beställd utbildning fastställs i högskoleförordningen. Med beställd utbildning avses högskoleutbildning i form av kurser eller motsvarande utbildningsmoment på grundnivå eller avancerad nivå som en högskola genomför åt eller beställer av ett annat svenskt eller utländskt lärosäte enligt överenskommelse med lärosätet.

En högskola får tillhandahålla beställd utbildning endast åt personer som är antagna vid den beställande högskolan. Studentens prestation examineras vid den genomförande högskolan och

studenten har rätt att erhålla kurs- eller utbildningsbevis för genomgången utbildning vid den genomförande högskolan.

I förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor förtydligas att högskolan ska ta ut studieavgift för en avgiftsskyldig student inom beställd utbildning av det beställande lärosätet.

Villkor för ekonomisk redovisning regleras i universitetens och högskolornas regleringsbrev och bygger på att den svenska beställande högskolan får begära statlig ersättning för beställd utbildning.

Beställd utbildning är enligt utredningens uppfattning ett utmärkt instrument för effektivt resursutnyttjande och ökat samarbete mellan lärosäten. Det kan bidra till internationalisering på campus och ligga till grund för andra samarbeten mellan universitet och högskolor såväl nationellt som internationellt. Där studentutbyten inte kan användas som verktyg för internationalisering, på grund av bristande balans i utbytet, kan beställd utbildning ändå ge många studenter en möjlighet att ta del av utbildning utomlands. Det kan också ge studenter möjlighet att läsa kurser som inte erbjuds i Sverige. Svenska universitet och högskolor kan öka internationaliseringen på hemmaplan genom att skapa tillfällen för svenska och utländska studenter att mötas i gemensamma kurser. Beställd utbildning kan också vara ett verktyg för att utveckla strategiska utbildningssamarbeten med partnerlärosäten.

Det är därför mycket otillfredsställande att beställd utbildning endast styrs genom ettåriga regleringsbrev utan den långsiktiga stabilitet som författningsreglering medger. Utredningen har fått signaler från universitet och högskolor om att det finns anledning att se över villkoren kring beställd utbildning. Detta är också slutsatsen i den tidigare nämnda utredning som Einar Lauritzen genomfört åt Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Den rättsosäkra situation som gäller för studenter inom beställd utbildning drabbar främst internationella studenter, eftersom de helt saknar studentstatus i Sverige. Men även svenska studenter påverkas genom att de saknar studenträttigheter i den miljö där de för tillfället studerar. Det är den främsta anledningen till att utredningen föreslår reglering inom området. Den bristande regleringen riskerar dock att

ha en återhållande effekt på lärosätenas strävan att ingå samarbeten om beställd utbildning.

10.2.1 Reglering bör ske i högskoleförordningen

Utredningen väljer att lämna ett samlat författningsförslag på hur beställd utbildning skulle kunna regleras. Det kan övervägas om regleringen av nationell respektive internationell beställd utbildning borde skiljas åt, eftersom utmaningarna och förutsättningarna delvis är olika. Utredningen menar dock att systemet som helhet bör hålla ihop, i linje med den utveckling mot integrerad internationalisering som utredningen föreslår i delbetänkandet (SOU 2018:3, s. 140). Regelverket bör vara samlat och ge universiteten och högskolorna goda förutsättningar att agera strategiskt såväl nationellt som internationellt.

Utredningen har därför övervägt vilken form av reglering av beställd utbildning som är lämplig: inom högskoleförordningen (1993:100), inom förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor eller inom en egen ny förordning. Utredningens bedömning är att det är mest ändamålsenligt att reglera beställd utbildning i högskoleförordningen. Nedan beskrivs utredningens ställningstagande.

En stor del av lärosätenas verksamhet regleras i högskoleförordningen. För att hålla regelverket samlat är det mest ändamålsenligt att lägga till bestämmelser om beställd utbildning där även om det finns vissa aspekter som skiljer beställd utbildning från annan högskoleutbildning. I högskoleförordningen återfinns i dag bestämmelser om gemensamma examina och studieavgifter som exempel på verksamheter som i olika delar skiljer sig från reguljär utbildning men som ändå regleras i förordningen. Även beställd utbildning bör hanteras på motsvarande sätt, med förtydliganden av vilka utpekade regler som inte gäller för utbildningen. Ur ett studentperspektiv är detta logiskt: för studenterna skiljer sig inte studier inom beställd utbildning från annan utbildning. Beställd utbildning är enligt utredningens syn inte en särskild utbildningsform utan består av utbildning på grundnivå och avancerad nivå som kvalitetssäkras och examineras på samma sätt som övrig utbildning.

Det finns dock två viktiga skillnader mellan beställd utbildning och annan högskoleutbildning. En skillnad är att antagningen till

beställd utbildning inte sker vid det lärosäte som genomför utbildningen. Detta är även fallet för utbytesstudenter, som inte regleras alls i nuvarande högskoleförordning. Den andra skillnaden avser systemet för ekonomisk ersättning. Utredningen anser att skillnaderna till trots är en reglering inom högskoleförordningen den mest lämpliga lösningen.

Utredningen har övervägt att föreslå en särskild förordning för beställd utbildning. Det finns flera exempel på utbildningsformer inom högskolan som hanteras särskilt, såsom kompletterande utbildning och basårsutbildning. Framför allt är det behörighets- och urvalsreglerna som regleras särskilt i dessa förordningar, men även omfattningen på utbildningen. Att vissa sådana skillnader även gäller beställd utbildning talar för att reglera utbildningen separat. Utredningen anser dock att skillnaderna i förhållande till reguljär utbildning är så små att de går att hantera inom högskoleförordningen.

Formen för ekonomisk ersättning, som också skiljer sig från annan utbildning, kan enligt utredningens bedömning regleras i regleringsbrev precis som i dag.

Det finns även vissa likheter mellan beställd utbildning och uppdragsutbildning och därför har utredningen övervägt om beställd utbildning borde läggas till i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Relationen mellan beställande och genomförande lärosäte inom beställd utbildning samt mellan uppdragsgivare och lärosäte inom uppdragsutbildning grundas i båda fallen på avtal, som bland annat reglerar ersättningsbeloppet. Förutsättningarna för deltagaren skiljer sig dock åt markant då deltagaren inom beställd utbildning är en antagen student vid det beställande lärosätet medan deltagaren inom uppdragsutbildning i normalfallet är anställd eller på annat sett är utsedd av uppdragsgivaren och inte behöver uppfylla behörighetskrav för att genomgå utbildningen. Utredningen har därför valt att inte reglera beställd utbildning tillsammans med uppdragsutbildning.

Regleringen bör även gälla Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan som båda regleras särskilt. Genom ordalydelsen i 5 kap. 2 § behöver förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet inte revideras. Däremot behöver ett tillägg göras i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan för att de föreslagna bestämmelserna ska omfatta Försvarshögskolans verksamhet.

10.2.2 Förslag till reglering

Samtidigt som utredningen ser behovet av ett tydligare regelverk för beställd utbildning är utgångspunkten att utforma regelverket med så lite detaljstyrning som möjligt. Bestämmelserna ska tydliggöra ramarna för verksamheten utan att hindra lärosätena från att utveckla olika former av samarbeten – former som kanske inte används i dag. Utredningen har identifierat fyra områden som behöver regleras på övergripande nivå:

1. vad beställd utbildning är,
2. deltagarens status som student,
3. vem som får beställa respektive genomföra beställd utbildning, och
4. examination och dokumentation av prestation.

Grundläggande principer för prissättning och redovisning bör fastställas i lärosätenas regleringsbrev.

Vad beställd utbildning är

I regleringen bör beställd utbildning definieras. Utredningen utgår från gällande skrivning i regleringsbrevet: ”utbildning som ett lärosäte genomför åt ett annat lärosäte enligt överenskommelse med det andra svenska lärosätet eller med ett utländskt lärosäte”. Utredningen föreslår dock ett förtydligande med anledning av att vissa lärosäten framfört att beställd utbildning kan blandas samman med enskilda lärares undervisningsuppdrag. Därför bör det i förordningen framgå att det är fråga om högskoleutbildning i form av kurser eller motsvarande utbildningsmoment på grundnivå och avancerad nivå som ges åt andra lärosäten. Detta samspelar med regleringen i högskoleförordningen där det står att ”all utbildning på grundnivå och avancerad nivå skall bedrivas i form av kurser” (6 kap. 13 § högskoleförordningen). Tillägget ”motsvarande utbildningsmoment” syftar till att möjliggöra samarbeten om mer begränsade delar inom kurser såsom laborationer.

Utredningen föreslår inte någon geografisk begränsning. I dag får beställd utbildning endast köpas inom EU/EES. Utredningen ser

ingen anledning till en sådan begränsning. Ett svenskt lärosäte som har anledning att beställa utbildning för sina studenter bör fritt kunna bedöma vilket lärosäte som är lämpligast utifrån kvalitativa och ekonomiska aspekter.

Utredningen har övervägt om det borde regleras att en högskola som beställd utbildning endast får erbjuda utbildning som omfattas av högskolans examenstillstånd. Att den utbildning som svenska lärosäten erbjuder utländska universitet och högskolor håller hög kvalitet är en grundläggande kvalitetsfråga för deltagaren och för det köpande lärosätet, men det påverkar även anseendet för det säljande lärosätet liksom i förlängningen all svensk högre utbildning. Det säljande lärosätet har, i ett sammanhang där lärosätens varumärke och renommé har allt större betydelse och där lärosätet vill kunna upprätthålla djupa band till andra lärosäten, starka motiv att försäkra sig om att den utbildning man erbjuder samarbetspartners håller mycket hög kvalitet. Utredningen menar därför att detta är en fråga som lärosätena själva kan ansvara över. Att den utbildning som erbjuds ligger inom ramen för ett statligt lärosätes kompetens är enligt utredningen självklart.

Utredningen har valt att inte gå in på frågan om en eventuell utvidgning av beställd utbildning till andra nivåer än grundnivå och avancerad nivå. Konsekvenserna av beställd utbildning som förutbildning eller på forskarnivå skulle i stället behöva utredas särskilt.

Studentstatus

En student som läser kurser i form av beställd utbildning har inte antagits till utbildning i konkurrens med det genomförande lärosätets studenter, utan antagning och eventuellt urval har skett vid hemmalärosätet. För att reglera deltagarens status vid det genomförande lärosätet föreslår utredningen att med student avses även den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för en överenskommelse om beställd utbildning med ett annat svenskt eller utländskt lärosäte. Därmed tydliggörs deltagarens rättigheter och skyldigheter. Det är därför viktigt att det beställande lärosätet endast erbjuder beställd utbildning åt personer som de har antagit. Denna frågeställning behandlas i avsnitt 9.5.2.

Vem som får beställa respektive genomföra beställd utbildning

Beställd utbildning bör kunna beställas och genomföras av universitet och högskolor i Sverige och i utlandet. Utredningen har övervägt behovet av att fastställa att lärosätet behöver vara erkänt eller ackrediterat, men kommit till slutsatsen att det inte är nödvändigt. Olika länders metoder att kvalitetssäkra lärosäten respektive utbildningsprogram gör att en rigid bestämmelse kan hindra värdefulla samarbeten. Det svenska lärosätet bör själv vara angeläget om att de samarbeten det ingår inte hotar lärosätets eget renommé. Detta bör gälla samarbeten med såväl svenska som utländska lärosäten.

Däremot är det viktigt att fastställa att beställd utbildning sker i samarbete med andra universitet och högskolor. Är det fråga om andra beställare bör utbildningen ges inom ramen för uppdragsutbildning. Anledningen är att beställd utbildning föreslås förutsätta att deltagaren är antagen vid sitt hemmalärosäte.

Utredningen har beaktat risken att en utländsk organisation benämner sig universitet eller högskola och antar studenter men uteslutande bygger sin verksamhet på att beställa utbildning från lärosäten exempelvis i Sverige. Genom att ta en större studieavgift från studenterna än vad den beställda utbildningen kostar skulle den utländska organisationen i teorin kunna göra en vinst och ha som affärsidé att vidareförmäda svensk högre utbildning. Detta är inte syftet med beställd utbildning. Utredningen menar emellertid att risken för missbruk är liten om svenska lärosäten gör en grundlig bedömning av sina samarbetspartners.

I dag får svenska lärosäten endast beställa utbildning inom Sverige eller av utländska lärosäten inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Det saknas förklaring till varför lärosätena inte får vända sig utanför EU/EES för att köpa utbildning. Internationaliseringsutredningen ser inga hinder för en utvidgning utan anser att det är en fråga som lärosätena bör få avgöra själva.

Beställd utbildning skulle även kunna användas för att erbjuda svenska studenter internationell utbildning i Sverige, genom att ett utländskt lärosäte på beställning av ett svenskt lärosäte bedriver utbildning här. Utredningen ser framför sig att det skulle kunna ske om det svenska lärosätet har utrymme inom sitt takbelopp och kan avsätta resurser för att beställa spetsutbildning från utländska lärosäten till de studenter som studerar i Sverige.

Examination och dokumentation av prestation

Utredningen anser att huvudprincipen bör vara att beställd utbildning examineras vid det genomförande lärosätet och att studenten, i egenskap av student vid det lärosätet, har rätt till kurs- eller utbildningsbevis över prestationer utförda där. En utbildning som ges vid och examineras av en lärare (examinator) vid det utförande lärosätet bör anses ha examinationen vid detta lärosäte, särskilt om orsaken till att utbildningen köps är resurs-/kompetensbrist, vilket i och för sig inte alltid är fallet. Eventuella kurs- eller utbildningsbevis bör därmed utfärdas där. Efter tillgodoräknande bör studieresultaten också kunna dokumenteras vid den beställande högskolan. Det finns dock fall då det kan vara befogat att det beställande lärosätet sköter examinationen av sina studenter själv. Detta bör i så fall kunna regleras i överenskommelser mellan lärosätena. Även om en enskild kurs examineras vid det genomförande lärosätet ska det inte blandas samman med en gemensam examen. En gemensam examen är enligt 1 kap. 17 § andra stycket högskolelagen en examen som får utfärdas av lärosäten som tillsammans har anordnat en utbildning som kan leda till en sådan examen.

Vid vilket lärosäte examination sker och hur det dokumenteras är relativt oproblematiskt när det gäller internationell beställd utbildning som äger rum vid ett svenskt lärosäte, eftersom ansvarsfördelningen regleras avtalsmässigt. Eftersom statlig ersättning inte ska utgå för dessa studenter gäller det bara att dokumentera genomförd utbildning i relation till utfärdande av kurs- eller utbildningsbevis. Det är emellertid oklart om det är möjligt för ett svenskt lärosäte att examinera utomlands, bland annat eftersom examination utgör myndighetsutövning vilket ska ske inom landets gränser. Sådana begränsningar kan göra det svårt att bedriva beställd utbildning på plats vid ett utländskt lärosäte. Utredningen lyfte i delbetänkandet fram vikten av att svenska lärosäten har goda möjligheter att agera utomlands samt visade på olika hinder som finns för det i dag. Frågor om myndighetsutövning utomlands är ett område som skulle behöva klargöras.

När det gäller beställd utbildning mellan två statliga svenska lärosäten kompliceras processen av att själva prestationen (helårsstudent/helårsprestation) behöver registreras vid det beställande lärosätet för att ersättning inom takbeloppet ska utgå och lärosätet ska kunna få en intäkt att betala den beställda utbildningen med. Samtidigt bör

resultaten registreras i det studieadministrativa systemet Ladok vid det genomförande lärosätet om examinationen sker på det lärosätet så som utredningen föreslår. Samma resultat får inte registreras dubbelt. Utredningen inser att detta är en komplex fråga som kräver överenskommelser lärosätena emellan och systemadministrativa åtgärder för att kunna hålla isär de olika prestationerna. Steg för att implementera liknande åtgärder har redan tagits i liten skala, enligt uppgifter från Ladokkonsortiet, och ett generellt systemstöd för att hålla isär uppgifterna är genomförbart. Tillräckligt med tid bör lämnas åt lärosätena att göra nödvändiga systemförändringar innan föreslagna förordningsändringar träder i kraft.

Grundläggande principer för prissättning och redovisning

Utredningen föreslår att regleringen av den ekonomiska ersättningen hanteras i lärosätenas regleringsbrev precis som i dag, enligt nedanstående principer.

Beställd utbildning mellan svenska statliga universitet och högskolor bör redovisas så att det beställande lärosätet får statlig ersättning inom anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för helårsstudenter och helårsprestationer. Lärosätet som genomför utbildningen redovisar i stället en finansiell intäkt.

För internationella samarbeten kan det bli olika villkor, beroende på om det svenska statliga lärosätet är beställare eller utförare av utbildning. Precis som i dag bör ett svenskt lärosäte som beställer utbildning av ett utländskt lärosäte få statlig ersättning inom anslaget, medan om det svenska lärosätet genomför utbildning till ett utländskt lärosäte ska det utländska beställande lärosätet betala.

En student inom beställd utbildning som kommer från tredjeland är att betrakta som studieavgiftsskyldig om hen inte omfattas av undantagen i 2 § andra stycket 1–8 och 11 studieavgiftsförordningen. Däremot bör det inte vara studenten själv som ska betala avgiften, utan det lärosäte som beställer utbildningen. Avgiftsskyldiga studenter från tredjeland, som är antagna till utbildning vid det beställande lärosätet, betalar avgift till sitt hemmalärosäte. Utredningen föreslår i avsnitt 9.5.2 att detta förtydligas i 5 § förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

Beställd utbildning bör, precis som i dag, beräknas så att full kostnadstäckning uppnås vid det genomförande lärosätet. Det bör inte vara nödvändigt att samråda med Ekonomistyrningsverket om dessa avgifter och därför bör avgifter inom beställd utbildning undantas från 7 § avgiftsförordningen (1992:191) på samma sätt som gäller för anmälningsavgifter och studieavgifter.

Genomförande lärosäte ansvarar för studentens rättigheter och skyldigheter i relation till den beställda utbildningen

När beställd utbildning hanteras mellan två svenska statliga lärosäten kan det uppkomma tillfällen då båda lärosätena har samma skyldigheter gentemot studenten eftersom personen är student vid två lärosäten samtidigt. Det gäller ansvar för hälsovård, försäkring, studievägledning eller kursvärderingar och så vidare. Likaså uppkommer frågor om vilket lärosäte som är ansvarigt för disciplinära åtgärder. Utredningens bedömning är att huvudprincipen bör vara att det genomförande lärosätet ska bära ansvaret för de skyldigheter som kan ankomma på ett lärosäte under den tid som utbildningen bedrivs, om lärosätena inte har kommit överens om annat. Bedömningen baseras dels på att det är vid det genomförande lärosätet som studenten bedriver sina studier under aktuell period, dels att det är det genomförande lärosätet som får resurserna för att bedriva utbildningen.

Om förutsättningarna för utbildningen är sådana att det är orimligt att ansvaret ligger på det genomförande lärosätet, till exempel på grund av att den beställda utbildningen är av mycket liten omfattning, bör en annan ansvarsfördelning regleras särskilt i en överenskommelse. Det kan också gälla om en internationell beställd utbildning bedrivs på distans och studenten inte befinner sig fysiskt i Sverige. Det är endast ansvarsfördelningen mellan lärosätena som kan regleras. Studentens rättigheter och skyldigheter enligt högskolelagen och högskoleförordningen består och lärosätena behöver säkerställa att studenten kan utöva sina rättigheter.

När det gäller överenskommelser om beställd utbildning med lärosäten som inte omfattas av högskolelagen och högskoleförordningen hanteras ansvarsfördelningen i avtal.

Bestämmelser om tillträde undantas

Utredningen har utrett om det är nödvändigt att undanta några bestämmelser i högskoleförordningen om beställd utbildning regleras där. Utredningens bedömning är att det absoluta flertalet av bestämmelserna kan gälla utan svårigheter. Det är dock två områden som kräver en fördjupad bedömning: beslut om antagning och beslut om anstånd med studier och studieuppehåll.

Utredningen utgår från att antagningen vid beställd utbildning redan har skett vid det beställande lärosätet. Det genomförande lärosätet gör inte en ny individuell bedömning utan studenterna förutsätts uppfylla utbildningens behörighetskrav. Vilka behörighetskrav som studenterna ska uppfylla regleras i stället i överenskommelser mellan lärosätena. Det är därför nödvändigt att tydliggöra att bestämmelserna om tillträde i högskoleförordningens sjunde kapitel inte ska tillämpas direkt på beställd utbildning. I stället ska villkoren för tillträde specificeras i överenskommelser mellan beställande och genomförande lärosäte. Villkoren kan dock bygga på högskoleförordningens bestämmelser.

Behovet att undanta bestämmelserna i kapitel sju blir särskilt tydligt i förhållande till beslut om anstånd och studieuppehåll (7 kap. 33 § högskoleförordningen). Eftersom det är det beställande lärosätet som avgör när utbildningen ska beställas och alltså genomföras, kan inte en enskild student ha rätten att gå utbildningen vid ett senare tillfälle. Däremot kan en student ha möjlighet att väcka frågan om anstånd eller studieuppehåll vid det beställande lärosätet där hen är antagen i enlighet med de regler som gäller vid det lärosätet.

Kvalitetsansvar

Det grundläggande ansvaret för den beställda utbildningens kvalitet, precis som för alla annan högskoleutbildning, bör ligga på det lärosäte som genomför utbildningen eftersom utbildningen bygger på kursplaner som fastställts vid det lärosätet. När den beställda utbildningen är en avgränsad del av ett helt utbildningsprogram som det beställande lärosätet beslutar om, är det upp till detta lärosäte att säkerställa att utbildningen som helhet uppfyller uppställda kvalitetskrav. Detta ligger i linje med grundläggande förutsättningar för kvalitetssäkring och bör inte regleras särskilt.

Ikraftträdande

Förordningsändringarna om beställd utbildning bör träda i kraft den 1 januari 2020 och bestämmelserna föreslås tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 februari 2020. Regel- förändringarna som sådana kräver inte större förberedelser vid läro- sätena utöver eventuella justeringar av rutiner och avtalsmallar. Där- emot krävs sannolikt systemadministrativa förändringar och därför behöver ikraftträdandet beslutas så att det ges minst sex månader att genomföra förändringarna.

10.3 Utbildningsformen uppdragsutbildning

Uppdragsutbildning regleras i förordningen (2002:760) om uppdrags- utbildning vid universitet och högskolor (uppdragsutbildningsförord- ningen). Med uppdragsutbildning avses utbildning som anordnas mot avgift från annan än en fysisk person för den som uppdrags- givaren utser. En högskola får bedriva uppdragsutbildning bara om den knyter an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avan- cerad nivå som högskolan har examensrätt för. Uppdragsutbildning utgörs huvudsakligen av personalutbildning för anställda, men det kan i vissa fall även vara utbildning som behövs av arbetsmarknads- skäl eller av biståndspolitiska skäl.

Skillnaden i förhållande till utbildning som ges i enlighet med högskoleförordningen (1993:100) är framför allt att deltagare i upp- dragsutbildning inte antas av lärosätet enligt dess regelverk utan väljs ut av uppdragsgivaren. Detta utgör en väsentlig skillnad gentemot studieavgiftsskyldiga tredjelandsstudenter, trots att det i båda fallen handlar om avgiftsfinansierad utbildning.

Offentliga uppdragsgivare inom Europeiska ekonomiska sam- arbetsområdet (EES) får köpa:

1. personalutbildning, eller
2. utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av bistånds- politiska skäl.

Icke-offentliga uppdragsgivare får endast köpa

1. personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren, eller
2. utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl.

Dåvarande Högskoleverket har tydliggjort frågan om vad som avses med offentliga, icke-europeiska uppdragsgivare. Till dessa har universitet och högskolor möjlighet att erbjuda utbildning av vilka skäl som helst. Det behöver inte, som inom EES, avse personalutbildning eller vara utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl (Högskoleverket, 2003).

10.4 Förslag till förändring av förordningen om uppdragsutbildning

Utredningens förslag: I förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor ska det anges att uppdragsutbildning åt icke-offentliga uppdragsgivare även får avse utbildning som behövs inom internationellt utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd.

Uppdragsutbildningens primära syfte har varit att underlätta för arbetsgivare att köpa personalutbildning åt anställd personal samtidigt som det har varit viktigt att ta fasta på att det inte ska vara möjligt för enskilda individer att köpa sig en utbildningsplats och gå förbi eventuella köer till utbildningen i antagningssystemet. För att ändå möjliggöra för vissa organisationer att bistå med kompetensutveckling är det enligt uppdragsutbildnings-förordningen tillåtet att under vissa förutsättningar anordna utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl. Vad gäller utbildning som behövs av biståndspolitiska skäl är det främst Sida som köper sådan uppdragsutbildning.

Det finns dock andra organisationer som har behov av att köpa liknande utbildningar men som begränsas av gällande regelverk. Flera lärosäten har lyft fram att uppdragsutbildningsförordningen hindrar internationella organisationer, såsom FN-organ, privata

biståndsorganisationer eller välgörenhetsstiftelser, från att köpa uppdragsutbildning från svenska statliga universitet och högskolor åt andra än sina egna anställda. Icke-offentliga organisationer (såväl inom- som utomeuropeiska) faller utanför kategorin över vilka organisationer som kan köpa utbildning av biståndspolitiska skäl. Därmed kan dessa organisationer inte ta hjälp av svenska statliga universitet och högskolor när de vill bekosta exempelvis kompetensutveckling åt utvalda yrkesgrupper.

10.4.1 Behov av utökat mandat

Utredningen anser att begränsningarna är otidsenliga och alltför snäva när det kommer till allmännyttiga organisationer som vill bidra till kompetensutveckling under liknande förhållanden som Sida i dag gör. Det bör vara möjligt för andra organisationer att köpa uppdragsutbildning som behövs av biståndspolitiska skäl. Utredningen föreslår därför en utvidgning av mandatet som lärosätena har att bedriva uppdragsutbildning.

Utredningen menar att förslaget inte bara innebär att värdefull kunskap och kompetens som finns vid universitet och högskolor kan erbjudas till fler organisationer. Genomförandet av uppdragsutbildning kan också bidra till att lärosätet vidareutvecklar sin egen verksamhet på basis av erfarenheter från uppdragsutbildningen. I det här sammanhanget vill utredningen särskilt lyfta fram de internationella kontakter och erfarenheter som uppdragsutbildning av det här slaget för med sig till svenska universitet och högskolor.

Utredningen har inte kunnat identifiera andra lösningar för att lösa problematiken. Alternativet är att låta den nuvarande regleringen fortsätta gälla, vilket leder till att svenska universitet och högskolor hindras från att utveckla samarbeten i den föreslagna riktningen. En potentiell risk är i så fall att utbildningssamarbeten med icke-offentliga organisationer i stället konstrueras i en juridisk gråzon.

Internationellt utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd

En utvidgning av regelverket innebär dock att begreppet ”biståndspolitiska skäl” blir svårhanterligt eftersom det främst utgår från en svensk, statlig kontext. Utredningen föreslår därför att begreppet

biståndspolitiska skäl byts ut mot ”utbildning som behövs inom internationellt utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd”. För att underlätta förståelsen av hela förordningen föreslås att samma begrepp också används i 3 § andra stycket i stället för biståndspolitiska skäl eftersom det är samma sak som åsyftas.

Internationellt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd används inom biståndspolitiken för att beskriva verksamhet som syftar till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor respektive att rädda liv, lindra nöd och upprätta värdighet för människor som drabbas i olika katastrofsituationer.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förändringarna träder i kraft snarast möjligt. Förslaget innebär en frivillig möjlighet för lärosätena och uppdragsutbildning behöver heller inte erbjudas förrän verksamheten internt, i förekommande fall, är redo för detta. Därför föreslår utredningen att förordningsändringen träder i kraft den 1 juli 2019.

11 Konsekvensbeskrivning

Enligt direktivet ska utredaren redovisa konsekvenser av förslagen. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1478) ska utredaren särskilt redogöra för konsekvenserna för universitet och högskolor samt övriga berörda myndigheter. Utredaren ska också redovisa konsekvenserna för studenter och anställda vid universitet och högskolor.

11.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen i betänkandet är en del av utredningens uppdrag att föreslå åtgärder för ökad internationalisering vid universitet och högskolor. Internationalisering av högre utbildning och forskning är, som utredningen skriver i delbetänkandet, inte bara viktigt för universitet och högskolor utan också för stora delar av det svenska samhället. De insatser som görs måste därför ses i ljuset av vilka konsekvenser de får såväl för lärosätena som för det svenska näringslivet, kontakterna gentemot omvärlden och samhället i övrigt.

11.1.1 Effektivare migrationsprocesser

Välfungerande migrationsprocesser för studenter och anställda är eftersträvarvärdade inte bara för de enskilda individerna och lärosätena utan för stora delar av samhället. Det är visserligen svårt att uppskatta kostnaderna av att inte agera men det borde vara avsevärda värden som går till spillo till följd av sena avhopp av sökande som inte får uppehållstillstånd i tid, forskningsprojekt som försenas eller inte kan genomföras eller utbildningar som måste avbrytas i förtid. Till det kommer den negativa bild av Sverige och svenska lärosäten

som sprids när människor upplever sig orättvist behandlade eller när regelverk förefaller orättfärdiga.

11.1.2 Ökat antal inresande studenter och forskare

Enligt en lång rad undersökningar i andra länder bidrar utländska studenter tydligt till samhällsekonomin i studielandet. Utländska studenter genererar arbetstillfällen på universitet och högskolor och i samhället i stort. Många utländska studenter har också möjlighet att arbeta vid sidan av studierna och bidrar därigenom ytterligare till arbetsmarknaden. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) publicerade våren 2018 en genomgång av forskningen kring effekter av migration på innovation, produktivitet, internationell handel och tillväxt (Tillväxtanalys, 2018c).

Forskningsresultat visar att immigranter med hög utbildning bidrar mest till tillväxten. Det finns även studier som mer specifikt studerar effekterna av att attrahera och behålla internationella studenter. På kort sikt bidrar internationella studenter till ekonomin genom att betala studieavgifter och genom konsumtion. Men effekterna blir betydligt större på lång sikt om studenten stannar för att arbeta i utbildningslandet en kortare eller längre tid. En nederländsk studie från 2012 visar att det skulle räcka att endast 2,5 procent av de internationella studenterna stannar och arbetar för att få positiva långsiktiga effekter på landets ekonomi (CPB Netherlands bureau for economic policy analysis, 2012). Studier med liknande resultat har gjorts i bland annat Danmark, Finland, Tyskland samt USA. I Sverige visar en studie av Almega att de 19 000 utländska freemover-studenter som studerade i Sverige 2012/2013 genererade totalt 3,6 miljarder kronor och 2 122 fler sysselsatta. Totalt genererade de internationella studenterna 942 miljoner kronor i skatteintäkter till stat och kommuner (Almega, 2016).

Samtidigt finns det även potentiellt negativa konsekvenser. En risk på lång sikt skulle kunna vara att de internationella studenterna och doktoranderna tränger undan svenska studenter och doktorander från utbildningar och jobb. En sådan debatt finns i dag i bland annat USA, Storbritannien, Singapore, Kanada och Nederländerna. Dessa länder har dock ett betydligt större inflöde av freemover-studenter än vad Sverige har.

11.1.3 Effekter på sysselsättning och kompetensförsörjning

De förslag som utredningen lämnar bör bidra positivt till sysselsättningen och kompetensförsörjningen i Sverige genom ett större inflöde av internationella studenter, doktorander och forskare. Om stipendier fördelas för studier inom ämnesområden där det i dag råder kompetensbrist i Sverige och studenter sedan stannar för att arbeta i Sverige efter studierna, bidrar stipendierna till att lösa kompetensförsörjningsproblem. Studenterna bidrar också med konsumtion och studier i Sverige under sin vistelse här. Detta leder i sin tur till högre sysselsättning på lärosäten och i andra delar av samhället.

Inresande studenter bidrar ekonomiskt till ökade offentliga intäkter dels genom de studieavgifter de betalar, dels genom sin konsumtion i Sverige under studietiden vilket ger skatteintäkter från ökad konsumtion, produktion och sysselsättning. Almega har i rapporten Attrahera och behålla – fler internationella studenter för minskade kompetensbrister (Almega, 2016) lyft fram att tredjelandsstudenter som beviljats arbetstillstånd oftare har mer avancerade jobb än genomsnittet bland Sverigefödda. Bland tredjelandsstudenterna fick 53 procent jobb inom arbeten som kräver teoretisk specialistkompetens medan motsvarande andel bland personer födda i Sverige är 18 procent.

I den mån uppdragsutbildning som behövs inom internationellt utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd säljs av andra aktörer än statliga universitet och högskolor påverkas dessa utbildningsanordnare då konkurrensen ökar. Utredningen bedömer dock att liknande utbildning förekommer endast i liten omfattning i Sverige, då det är fråga om utbildning på högskolenivå. Hur stor efterfrågan det är på denna typ av uppdragsutbildning är svårt att säga eftersom lärosätena i dag måste tacka nej till eventuella förfrågningar. Enligt uppgift från Lunds universitet förekommer det dock att universitet får frågor om sådana uppdrag.

Beroende på hur stor den internationella efterfrågan är på såväl beställd utbildning som uppdragsutbildning kan utredningens förslag bidra positivt till sysselsättningen, genom ett ökat behov av i första hand lärare.

11.2 Konsekvenser för staten

I betänkandet lämnas förslag som innebär vissa ökade kostnader för staten, huvudsakligen genom utökade uppdrag för myndigheter. Konsekvenserna redovisas i relation till lärosätena och respektive myndighet i avsnitt 11.2.3 och 11.2.4 nedan. Enligt 14 § kommittéförelördningen ska utredningen föreslå finansiering när det gäller kostnadsökande förslag. Om inte annat anges föreslår utredningen att förslagen finansieras genom motsvarande neddragningar inom lärosätenas anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

11.2.1 Beredning av ärenden om uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att universitet och högskolor ska kunna vara mer delaktiga i beredningen av uppehållstillstånd genom certifiering. Primärt föreslås att universitet och högskolor ges rätt att handlägga bedömningar av utlänningars avsikt att studera i Sverige och att Migrationsverket bemyndigas att besluta om certifiering av universitet och högskolor. Ett system för certifiering av universitet och högskolor föreslås därför utvecklas vid Migrationsverket. Efter en utvärdering av ovanstående förändringar i fråga av studieavsiktsbedömningar föreslås att regeringen initierar en utredning om certifiering av universitet och högskolor för mer generell beredning av ansökningar om uppehållstillstånd för studier och forskning samt arbetstillstånd.

Antalet studieavsiktsutredningar vid utlandsmyndigheterna var cirka 1 200 under 2017 (300 avseende vårterminen och 900 avseende höstterminen). En utredning tar cirka 1,5 timmar enligt uppgift från utlandsmyndigheterna, vilket innebär att arbetet med studieavsiktsutredningarna tog 1 800 timmar bara vid utlandsmyndigheterna. Till det tillkommer det arbete som sker vid Migrationsverket för att hantera dessa ärenden, vilket uppskattas till cirka en timme per ärende (Migrationsverket, 2018b). Utöver kostnaderna på myndigheterna för studieavsiktsbedömningarna tillkommer kostnaderna för resa och uppehälle för de sökande som måste uppsöka utlandsmyndigheter på annan ort eller i annat land.

I dag betalar sökande 1 000 kronor för ansökan om uppehållstillstånd för studier. Avgiften täcker endast en del av Migrationsver-

kets kostnader i nuläget. Den beräknade kostnaden, inklusive fördelad overhead, för att pröva ett studerandeärende var under perioden 2016–2017 i genomsnitt 2 300 kronor per avgjort ärende (Migrationsverket, 2018b). Migrationsverket disponerar dock inte avgifterna utan de tillkommer staten. I stället tilldelas Migrationsverket medel från staten för sin verksamhet.

Även om beredningen av hela eller delar av uppehållstillståndsansökan skulle gå över till lärosätena skulle Migrationsverket behöva ha resurser för att hantera ett certifieringssystem, kunna stötta lärosätena och fatta det slutliga beslutet om tillstånd. Om systemet är frivilligt för lärosätena innebär det dessutom att Migrationsverket behöver behålla kapacitet att granska ärenden i de fall lärosätet valt att inte bli certifierat. Det innebär att även utlandsmyndigheterna måste behålla beredskap att hantera intervjuer av sökande. Att föra över resurser från Migrationsverket till lärosätena är därför inte en självklar slutsats.

Vid lärosätena innebär en ny uppgift att man måste avsätta tid för denna. Det har varit svårt att uppskatta hur omfattande lärosätenas befintliga rådgivning och stöd inför ansökan om uppehållstillstånd för enskilda studenter är. Därmed är det också svårt att avgöra hur arbetsbördan påverkas om lärosätena i stället själva hanterar uppgifterna. Baserat på erfarenheter från Nederländerna kan utredningen dock konstatera att omfördelningen där inte inneburit några större personalförändringar.

De kostnader som inte skulle kunna täckas genom en eventuell överföring av avgiften och anslagsmedel skulle behöva hanteras inom ramen för studieavgiftssystemet. Det är möjligt att en effektivare process minskar differensen mellan hur många som antas och hur många som får uppehållstillstånd och att åtgärderna därmed skulle åstadkomma att fler studieavgiftsskyldiga studenter väljer Sverige som destination för sina studier. Lärosätenas intäkter skulle därmed öka.

Hur en mer generell beredning av ansökningar om uppehållstillstånd för studier och forskning samt arbetstillstånd kan utformas och därmed vilka konsekvenser det kan få kräver en mer ingående analys. Det är värt att notera att när de nederländska universiteten och högskolorna tog över uppgifter från IND (den nederländska motsvarigheten till Migrationsverket) gjordes ingen omfördelning i medelstilldelningen.

11.2.2 Stipendier och annan finansiering av tredjelandsstudenter

Det föreslagna stipendiesystemet och den utökade möjligheten att använda anslagsmedel föreslås finansieras genom anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Den möjliga samlade kostnaden för de förslag som utredningen lämnar gällande stipendier och andra stödformer för finansiering av studieavgiftsskyldiga studenter är 227 miljoner kronor. Detta bör ställas i relation till de samlade inkomsterna från den studieavgiftsfinansierade verksamheten som 2017 var 687 miljoner kronor. Detta utgjorde en ökning med 18 procent jämfört med året innan. Till detta kommer de samhällsekonomiska vinsterna när studenterna stannar i Sverige och får arbete. Det finns en mängd studier (se ovan samt utredningens delbetänkande) som visar att dessa vinster är stora.

Neddragningen av anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå innebär att antalet icke studieavgiftsskyldiga studenter minskar, alternativt att lärosätena i högre grad inte kommer att få ersättning för hela sin produktion. För några lärosäten som i dag inte når upp till takbeloppet innebär neddragningen av anslaget att lärosätena närmar sig jämvikt i sin produktion i förhållande till takbeloppet.

Utredningen menar att en ökning av medlen för att erbjuda stipendier i sig kommer att öka svenska lärosätens attraktivitet.

11.2.3 Konsekvenser för universitet och högskolor

Utredningens förslag syftar till öka internationaliseringen av universitet och högskolor och i förlängningen till att stärka kvaliteten i utbildning och forskning samt bidra nationellt och internationellt till hållbar utveckling. Förslagen i slutbetänkandet är inriktade mot att öka attraktionskraften av svensk högre utbildning och forskning. Genom de förslag som utredningen lämnar förväntas lärosätenas möjligheter att utveckla sin verksamhet stärkas. En passivitet i dessa frågor riskerar att lämna svenska universitet och högskolor och på sikt kunskapsnationen Sverige i ett sämre läge än lärosäten i andra länder. Ambitionerna att växa som kunskapsnationer finns hos många länder globalt.

Utredningen lämnar ett antal rekommendationer till lärosätena. Vissa rekommendationer går att tillmötesgå genom förändringar av nuvarande strukturer eller arbetssätt. Utredningen har genom att utforma förslagen som rekommendationer lämnat det öppet för respektive lärosäte att själv bedöma vilka insatser som är mest prioriterade och avsätta resurser efter förmåga. Rekommendationerna föreslås finansieras inom ramen för lärosätenas anslag.

Många förslag syftar till generella systemförbättringar som kommer såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare till godo. Det gäller förslag om stärkt kännedom om Sverige och omvärlden, ökad samordning och migrationsrättsliga frågor. Även förslagen om stipendier och anslagsanvändning kan anpassas till alla lärosäten. Däremot berör direkt styrande förslag primärt lärosäten med statlig huvudman. Det rör sig om avgiftsreglering, studenträttsliga förslag samt reglering av beställd utbildning och uppdragsutbildning. Av de författningsförslag som lämnas är det endast förändringen i utlänningsförordningen (2006:97) som direkt berör enskilda utbildningsanordnare. Övriga författningar gäller endast statliga myndigheter.

Ökad samverkan

Universitet och högskolor föreslås ingå med två representanter i plattformen för internationalisering. Därigenom ges de möjlighet att bidra till en mer samlad verksamhet i fråga om internationalisering av högre utbildning och forskning. Utredningen bedömer att det inte krävs särskilda resurser för lärosätenas medverkan i detta arbete.

Processen att komma till Sverige

Utredningen föreslår att Universitets- och högskolerådet samt Universitetskanslersämbetet ges i uppdrag att utreda hur gruppen studieavgiftsskyldiga kan följas från anmälan till examen via regelbunden statistik eller i särskilda uppföljningar. Myndigheterna föreslås också få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att upprätta en ordning för regelbunden informationsöverföring angående ansökningar om uppehållstillstånd baserat på aktuella ansökningsvolym.

Därigenom ges lärosätena bättre och snabbare fortlöpande information om effekter av förbättringsåtgärder för att öka antalet studenter som kommer till Sverige. Förslaget kan innebära att myndigheterna kan behöva utveckla former för framtagande, analys och presentation av dessa data. Uppdragen bör enligt utredningen fullgöras inom ramen för respektive myndighets utrednings- och statistikuppdrag.

Utredningen rekommenderar också att lärosätena och plattformen för internationalisering utvecklar och förenklar processen för studieavgiftsskyldiga studenter att komma till Sverige samt utvecklar arbetsmarknadskopplingen. Utredningen menar att detta kan leda till visst merarbete för lärosätena men att detta är ett utvecklingsarbete för att på sikt öka antalet studieavgiftsskyldiga studenter. Kostnader för detta arbete bör således kunna täckas inom ramen för framtida intäkter från studieavgifter.

Effektivare migrationsprocess

Rekommendationerna och förslagen som rör migrationsprocessen kan bidra till att fler personer kan få uppehållstillstånd eller att processerna går snabbare. Det kan bidra till ökade intäkter för universitet och högskolor. Ett exempel rör förslaget att tillåta andra än egna medel utgöra bevis för visad försörjningsförmåga för uppehållstillstånd för studier, vilket skulle kunna leda till att fler studenter beviljas tillstånd. Utredningen har dock inte kunnat uppskatta hur många av dem som i dag får avslag som skulle kunna beviljas uppehållstillstånd med den förslagna förändringen. Under 2017 var det sammanlagt 342 personer som fick avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd för studier på grund av att de inte kunnat uppvisa försörjningsförmåga (Migrationsverket, 2018b). Hur många av dessa som handlade om frågan om egna medel framgår inte. Antalet kompletteringar med anledning av delat bankkonto eller bristande försörjningsintyg är dock relativt högt, vilket indikerar att en förändrad reglering skulle underlätta för ett relativt stort antal sökande.

Anmälningssavgiften och studieavgifter

Utredningens förslag berör främst statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) eftersom det är dessa lärosäten som ska följa bestämmelserna i studieavgiftsförordningen. Utredningens rekommendation, att under- respektive överskott av anmälningssavgifter förfogas av Universitets- och högskolerådet, innebär att de universitet och högskolor som i dag kan få överskott från anmälningssavgifterna överfört från Universitets- och högskolerådet går miste om dessa potentiella intäkter. För de flesta universitet och högskolor rör det sig om mycket små belopp. Dessutom ger ett eventuellt sparat överskott inom Universitets- och högskolerådet en ekonomisk stabilitet i systemet.

Utredningens rekommendationer om principen för full kostnadstäckning samt tydlig information till tredjelandsstudenter vad som ingår i studieavgiften innebär en viss ökad administrativ belastning på universiteten och högskolorna om de behöver vidareutveckla sitt arbete i den riktning utredningen föreslår. Det är dock huvudsakligen fråga om små engångsinsatser och måste ses mot de risker som ligger i ett icke-agerande. Svenska universitet och högskolors förtroende riskeras både i förhållande till internationella studenter och i förhållande till allmänheten, om lärosätena inte agerar ansvarsfullt. Dessutom kan missnöje bland studenter som upplever att kostnaden överstiger värdet av utbildningen leda till kostsamma processer för lärosätena. Universiteten och högskolorna behöver både gentemot sig själva och i förhållande till studenterna vara tydliga i vad som inkluderas i studieavgiften.

Att bestämmelsen i studieavgiftsförordningen om att studieavgiften ska vara densamma för alla studieavgiftsskyldiga studenter som går samma utbildning vid samma tillfälle upphävs ger universitet och högskolor ökad ekonomisk flexibilitet, men eftersom studieavgifterna ska hanteras inom ramen för full kostnadstäckning leder det inte till några ökade eller minskade kostnader för staten.

Den föreslagna minimiregleringen av vad som utgör skäl för återbetalning av studieavgiften kan innebära ökade kostnader för de lärosäten som tidigare har varit mer restriktiva i sin bedömning och som nu kan få fler ärenden att hantera. Dessa kostnader ska dock hanteras inom ramen för full kostnadstäckning och får inga andra ekonomiska konsekvenser för staten.

Förslaget att upphäva bestämmelserna om avstängning på grund av utebliven betalning kan leda till ökade kostnader i den meningen att den student som tidigare blivit avstängd från all verksamhet nu kan komma att utnyttja vissa resurser vid lärosätet. Det utredningen föreslår i stället, att en student som inte betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på den kursen förrän avgiften är betald, innebär att konsekvenserna av utebliven betalning är mer begränsade. Det kan innebära att lärosätet inte behöver lägga lika mycket resurser på att hantera dessa frågor. Konsekvenserna av en överklaganderätt hanteras nedan.

Stipendier och utökad anslagsanvändning

Lärosätena får genom de föreslagna stipendierna och möjligheten att utnyttja anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå dels tillgång till en ökad mängd stipendier att fördela till studenter, dels möjlighet att utnyttja anslaget mer flexibelt. Detta ökar lärosätenas möjlighet att attrahera studenter.

En del av stipendierna föreslås administreras av universitet och högskolor själva efter fördelning av Universitets- och högskolerådet. Detta innebär en viss ökad administration när det gäller att förvalta medel och att utforma och driva en rättssäker stipendieringsprocess parallellt med antagningen av studenterna. Hur kostnaden för denna ökade administration ska täckas bör vara en fråga för varje universitet och högskola att ta ställning till. En möjlighet är att denna kostnad ingår i den fulla kostnadstäckning som studieavgifterna ska avse.

Status som student

Förslagen till lagändring avseende statusen som student för utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning påverkar de universitet och högskolor som staten är huvudman för. Förslagen kommer även gälla Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan genom tillämpning av förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet respektive förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Förslagen påverkar även andra lärosäten såväl inom som utom Sverige som ingår överenskommelser med ovan nämnda lärosäten om antingen utbytesstudier eller beställd utbildning.

Förslagen har ekonomiska konsekvenser för statliga universitet och högskolor i den mån studenternas rättigheter leder till kostnadskrävande åtgärder vid lärosätena. När det gäller beställd utbildning mellan två svenska statliga lärosäten påverkas inte statens kostnader eftersom det endast handlar om en ansvarsfördelning. I förhållande till övriga lärosäten kan förslaget innebära en marginell ökning av utgifterna. Inresande utbytesstudenter utgör dock en liten del av antalet studenter i Sverige. Läsåret 2016/2017 fanns det 13 938 inresande utbytesstudenter i Sverige, vilket motsvarar 3 procent av det totala antalet studenter.

Det saknas uppgift om hur många studenter som studerar inom beställd utbildning men sett till intäkterna från beställd utbildning i förhållande till lärosätenas anslag utgör även beställd utbildning en mycket liten del av lärosätenas verksamhet. År 2017 uppgick intäkterna av beställd utbildning till 15,4 miljoner kronor avseende försäljning till utländska lärosäten, motsvarande mindre än 1 procent av anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Det är inte sannolikt att dessa studenter, som befinner sig vid lärosätet under en begränsad del av sin utbildning, orsakar några större utgifter annat än i undantagsfall. I viss mån kan dessutom hända att lärosätena redan har stöttat dessa kategorier studenter. Utredningens bedömning är därför att de ekonomiska konsekvenserna av förslagen är begränsade.

Regleringen av registrering leder i sig inte till några större konsekvenser för universiteten och högskolorna, eftersom registrering redan i dag är ett vedertaget förfarande. Däremot kan rätten att överklaga beslut att en student inte får registrera sig, leda till vissa ökade kostnader för hanteringen av dessa ärenden, då överklaganderätten inte endast kommer att omfatta avgiftsskyldiga studenter.

Utredningens bedömning är dock att antalet överklaganden borde vara relativt lågt. Redan i dag är antalet överklaganden som rör avskiljande på grund icke betald studieavgift lågt. Med tydliga villkor för registrering i de föreskrifter som universitet och högskolor föreslås utarbeta bör incitamenten att överklaga vara låga.

Beställd utbildning och uppdragsutbildning

Beställd utbildning

Förslaget till förordningsbestämmelser om beställd utbildning påverkar de universitet och högskolor som staten är huvudman för och som anges i bilaga 1 till högskoleförordningen. Förslaget avses även gälla Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Förslaget påverkar indirekt andra svenska och utländska lärosäten som beställer eller genomför beställd utbildning i överenskommelse med statliga universitet och högskolor.

Beställd utbildning som genomförs mellan svenska universitet och högskolor finansieras inom takbeloppet och påverkar inte statens kostnader för högre utbildning. Det gör inte heller beställd utbildning som genomförs av ett utländskt lärosäte åt ett svenskt lärosäte, förutsatt att det svenska lärosätet använder en del av sitt takbelopp till detta. Utbildning som beställs av utländska lärosäten innebär däremot en intäkt som motsvaras av kostnader vid det svenska lärosätet enligt principen om full kostnadstäckning. Förslaget bör inte kräva ytterligare administrativa resurser i någon större omfattning eftersom redan uppbyggd organisation för beställd utbildning bör ha kapacitet att hantera framtida uppdrag.

Förslaget innebär en engångskostnad för att genomföra nödvändiga förändringar i det studieadministrativa systemet Ladok, så att ekonomiska prestationer och studiedokumentation kan hanteras separat. Valideringsdelegationen har i betänkandet Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande föreslagit en vidareutveckling av studiedokumentationssystemet Ladok för att underlätta tillgodoräknande. Delegationen bedömde att 400 000 kronor borde avsättas för en vidareutveckling och anpassning av Ladok och anpassning för den externa integrationen av Ladok mot Statistiska Centralbyrån (SOU 2018:29, 2018, s. 265). Efter kontakt med Ladok-konsortiet är bedömningen att kostnaden i detta fall skulle vara i liknande storleksordning.

Uppdragsutbildning

Utredningens förslag om att uppdragsutbildning ska få ges åt icke-offentliga uppdragsgivare även i fråga om utbildning som behövs inom internationellt utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd kan innebära ökade kostnader och motsvarande intäkter för universiteten och högskolorna genom nya uppdrag. Uppdragsutbildning hanteras enligt principen om full kostnadstäckning och ska därmed inte påverka det statliga anslaget. Förslaget bör inte kräva ytterligare administrativa resurser i någon större omfattning eftersom redan uppbyggd organisation för uppdragsutbildning bör ha kapacitet att hantera framtida uppdrag.

11.2.4 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Gemensamma uppdrag

Utredningen lämnar förslag som berör flera myndigheter gemensamt. Det gäller dels uppdrag avseende att stärka Sverige som kunskapsnation i fråga om omvärldsbevakning och -analys, främjande och utlandskontor, dels om myndighetssamverkan genom en ny plattform. Förslagen berör primärt Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet samt Vinnova. Även andra forskningsfinansiärer berörs liksom Regeringskansliets innovations- och forskningskontor. Universitet och högskolor är huvudintressenter i fråga om dessa förslag och kommer att delta med representanter och genom dialog i arbetet. Utredningen bedömer dock att lärosätena inte berörs kostnads-mässigt i något större utsträckning av förslagen.

Förslag om att stärka Sverige som kunskapsnation

Förslagen innebär att ovan nämnda myndigheter och organisationer får en tydligare tillgång till omvärldsbevakning och -analys och stöd för internationellt relationsskapande. Det kan skapa underlag för mer underbyggda strategiska beslut på nationell nivå såväl som på lärosätesnivå. Genom det tydliga gränssnitt som utredningen föreslår ska skapas mellan plattformen för internationalisering och lärosätena kan större relevans och nytta för lärosätena åstadkommas och

i sin tur kan lärosätenas internationalisering och i slutändan kvalitet ökas. Förslaget innebär också ett förstärkt främjande av Sverige som kunskapsnation.

Förslagen berör vidare de svenska utlandsmyndigheter där innovations- och forskningskontor finns placerade i dag. Förslaget att utveckla kontoren innebär att deras uppgifter justeras och utvidgas samt att bemanningen ökar från en till två utsända och till minst två lokalanställda. Det innebär behov av att rekrytera fler utsända och lokalanställda med rätt kompetens. Det kan också innebära ett ökat lokalbehov för de berörda utlandsmyndigheterna. För dagens sex innovations- och forskningskontor föreslår utredningen att organisationen tillförs 30 miljoner kronor. Det inkluderar en förstärkning av hemmaorganisationen vid Regeringskansliet.

Förslaget att två utlandskontor skapas inom ramen för ett pilotprojekt medför konsekvenser för den myndighet som utses till huvudman. Pilotkontoren föreslås finansieras genom att 10 miljoner kronor per år under fem år tillförs den myndighet som utses till huvudman. Det inkluderar också en hemmaorganisation för pilotkontoren vid huvudmannen. På sikt innebär förslaget ytterligare utlandskontor, vilket innebär att fler utlandsmyndigheter ges ansvar att samverka med ytterligare en svensk organisation i respektive land.

Finansieringen av de flesta förslagen i dessa delar bygger på en omfördelning från anslagen för forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor samt ramanslagen för forskning vid de statliga forskningsfinansiärerna och Vinnova.

Förslaget om att internationell omvärldsbevakning och -analys bör vara en uppgift för plattformen för internationalisering innebär att de ingående myndigheterna tillsammans tillförs sammanlagt 5 miljoner kronor.

Svenska institutets uppdrag att främja Sverige som kunskapsnation föreslås finansieras genom antingen en omfördelning inom utgiftsområde 5 Internationell samverkan eller som en gemensam finansiering över flera utgiftsområden. Främjandet av kunskapsnationen är av brett intresse för Sverige vilket motiverar att det bekostas utanför utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Det utvidgade uppdraget till Svenska institutet om att marknadsföra Sverige som studiedestination föreslås finansieras genom en omfördelning från lärosätenas anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Förslaget om medel för koordinerad kraftsamling riktad till specifika länder innebär att anslaget 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor bör tillföras 5 miljoner kronor årligen, det vill säga 25 miljoner kronor för en femårsperiod. Även förstärkningen av innovations- och forskningskontoren innebär en förstärkning inom utgiftsområde 16. Övriga förslag beskrivs i relation till respektive myndighet nedan. Sammanlagt föreslås en omprioritering om 80 miljoner kronor. Se tabell 11.1.

Tabell 11.1 Satsningar för att stärka Sverige som kunskapsnation¹

Belopp (miljoner kronor)

	Svenska institutet	UKÄ	UHR	VR	Vinnova	UO 16	Totalt
Omvärldsbevakning	1	1	1	1	1		5
Pilotkontor						10	10
Förstärkning av innovations- och forskningskontor						30	30
Nytt uppdrag om kunskapsnation	10						10
Ökat uppdrag om studiedestination	10						10
Svensklektorer				10			10
Koordinerad kraftsamling						5	5
Totalt	21	1	1	11	1	45	80

Samverkan genom plattform för internationalisering

Den plattform för internationalisering som utredningen föreslår ska ledas av en styrgrupp bestående av myndighetscheferna för Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet, Vinnova och en representant för övriga forskningsfinansiärer samt två representanter för lärosätena. Därtill föreslås ett flertal myndigheter och organisationer ingå i samordningsarbetet kring internationalisering av högre utbildning och forskning. Syftet är att skapa större effektivitet i arbetet med att skapa

¹ Satsningarna föreslås fördelas till Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Universitets- och högskolerådet (UHR), Vetenskapsrådet (VR), Vinnova och utgiftsområde 16 Utbildnings och universitetsforskning.

internationella relationer inom området. Samtliga myndigheter i den föreslagna styrgruppen tillsammans med en rad andra myndigheter och organisationer som ansvarar för verksamhetsområden med stor relevans för internationaliseringen bedriver i dag verksamhet utan tydlig verksamhetssamordning. Utredningen anser att genom den föreslagna samordningsstrukturen kan de olika myndigheternas verksamheter synkroniseras och bli mer effektiva.

Samordningsfunktionen och dess verksamhet kommer emellertid att innebära att kostnader uppstår på myndigheterna, särskilt för de myndigheter som deltar i styrgruppen och ansvarar för sekretariatsfunktioner. Utredningen föreslår att tre miljoner kronor avsätts för att täcka dessa kostnader. Universitets- och högskolerådet bör fördela medlen enligt överenskommelse inom styrgruppen.

Universitets- och högskolerådet

Universitets- och högskolerådet föreslås ingå i styrgruppen för plattformen för internationalisering. Detta ersätter det arbete som myndigheten i dag gör för att samordna verksamheten inom Forum för internationalisering. Utredningen föreslår därför inte någon ytterligare finansiering i den delen. Däremot föreslås att Universitets- och högskolerådet beviljas en miljon kronor årligen för uppgiften att bidra med internationell omvärldsbevakning och -analys.

Universitets- och högskolerådet föreslås vidare ansvara för administration av två av de föreslagna stipendieprogrammen.

Det stipendieprogram som fördelas av Universitets- och högskolerådet till lärosätena för lärosätenas vidare fördelning till universitet och högskolor ska enligt utredningens förslag fördelas enligt samma principer som det redan i dag existerande stipendieprogrammet som Universitets- och högskolerådet fördelar. Utredningen anser inte att utökningen av programmets omfattning skulle innebära några konsekvenser i sak för myndigheten.

Det stipendieprogram som avser flaggskeppsstipendier till högt kvalificerade studenter föreslås administreras av Universitets- och högskolerådet. Myndigheten ska också samråda med Vetenskapsrådet, Svenska institutet och lärosätena i fråga om hur stipendieprogrammet ska utformas, inklusive kriterier för fördelning av stipendierna. Universitets- och högskolerådet ska vidare organisera en

stipendiekommitté för fördelning av medlen. Dessa uppgifter innebär kostnader för myndigheten som bör bekostas inom ramen för de medel som anslås för stipendieprogrammet. Högst fem procent av medlen bör användas för administrativa kostnader.

Universitetskanslersämbetet

Universitetskanslersämbetet berörs huvudsakligen av förslaget att bidra med omvärldsbevakning och omvärldsanalys, för vilket myndigheten föreslås ersättas med en miljon kronor. Därutöver föreslås myndigheten ingå i styrgruppen för plattformen för internationalisering vilket bör kunna täckas inom ämbetets nuvarande budget.

Universitetskanslersämbetet är värdmyndighet för Överklagandenämnden för högskolan. Nämnden berörs av utredningens förslag att upphäva rätten att överklaga avskiljande vid icke-betalning av studieavgiften och att ersätta detta med rätten att överklaga beslut att en student inte får registrera sig, till exempel för att studenten inte betalat studieavgiften för den berörda kursen. Totalt har cirka 15 ärenden prövats av nämnden; år 2017 prövades fyra ärenden och hittills under 2018 har lika många bedömts varav ett har bifallits. Utredningen bedömer att förändringen inte bör leda till att antalet överklaganden ökar i någon större omfattning. Villkoren för registrering förväntas vara så pass tydliga att incitamenten för studenter att överklaga lärosätenas beslut bör vara svaga.

Migrationsverket

Migrationsverket berörs av ett antal förslag och rekommendationer som utredningen lämnar. I viss mån kan rekommendationerna leda till ökade initiala kostnader men på sikt bör det leda till effektivare handläggning, med färre förfrågningar från sökande och minskat behov av extra stöd. Utredningen anser att insatserna bör hanteras inom ramen för Migrationsverkets befintliga budget.

Att tillåta överföring av uppgifter från en högskolas studieregister till Migrationsverket innebär endast en mindre insats för universitet och högskolor, då andra överföringar till Migrationsverket redan genomförs. Det skulle dock kräva systemadministrativ utveckling vid Migrationsverket för att verket ska kunna utnyttja uppgifterna.

Om åtgärden innebär att Migrationsverket behöver behandla färre förlängningsärenden leder det samtidigt till lägre kostnader för handläggning.

Migrationsverket berörs av förslaget att tydliggöra tidpunkten för studieavgiftsskyldighet i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor eftersom det är verket som meddelar universiteten och högskolorna om en sökande eller student tillhör den personkrets som ska betala studieavgift. Det påverkar dock inte Migrationsverkets arbetsbelastning.

Migrationsverket påverkas också genom att myndigheten ska meddelas när beslut om återbetalning fattas. Migrationsverket ges därigenom större möjlighet att följa upp rätten till uppehållstillstånd för studier.

Forskningsfinansiärerna

Av forskningsfinansiärerna är det främst Vetenskapsrådet och Vinnova som berörs av utredningens förslag. Båda myndigheterna berörs vad gäller uppgiften att bistå med omvärldsbevakning och -analys inom ramen för plattformen för internationalisering vilket har behandlats ovan. Uppgiften föreslås finansieras genom ett tillskott om en miljon kronor till vardera myndigheten. Förslaget om att postdok-stipendier i vissa fall ska innefatta tjänstgöring som svensklektor innebär att Vetenskapsrådet tillförs 10 miljoner kronor per år i fem år.

Svenska institutet

Svenska institutet berörs av två informationsuppdrag. Förslaget om Svenska institutets breddade uppdrag att informera om Sverige som kunskapsnation innebär att Svenska institutet tillförs 10 miljoner kronor.

Finansieringen av förslaget om Svenska institutets uppdrag att öka kännedomen om Sverige som studiedestination bygger på en neddragning av anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid universitet och högskolor och innebär att myndighetens anslag tillförs 10 miljoner kronor.

Därtill föreslås att Svenska institutet beviljas en miljon kronor årligen för uppgiften att bidra med internationell omvärldsbevakning och omvärldsanalys.

11.2.5 Sammanfattning ekonomiska konsekvenser

Tabell 11.2 Medel som föreslås för utredningens olika förslag per år

Miljoner kronor

	Belopp (mnkr)
Satsningar på Sverige som kunskapsnation²	80
Varav	
Omvärldsbevakning	5
Pilotkontor	10
Förstärkning av innovations- och forskningskontor	30
Nytt uppdrag om kunskapsnation	10
Ökat uppdrag om studiedestination	10
Svensklektorer	10
Koordinerad kraftsamling	5
Plattform för internationalisering	3
Stipendier³	110
Varav	
Stipendier för universitets och högskolors fördelning	60
Flaggskeppsstipendier	50
Stöd för bilaterala samarbeten ⁴	(50)
0,3 procent av takbeloppet (maximalt)⁵	67,3
Totalt	260,3

² Se även tabell 11.1 ovan.

³ Se även tabell 8.4.

⁴ Avsätts i samband med tecknande av bilaterala avtal och ingår inte i totalsumman.

⁵ Beräknat på 2017 års takbelopp.

11.3 Konsekvenserna för studenter och anställda vid universitet och högskolor

För studenter och anställda, inklusive doktorander, vid universitet och högskolor innebär utredningens förslag förhoppningsvis att de kan dra nytta av en ökad internationalisering inom högre utbildning och forskning. Den ökade attraktionskraften bör leda till en större mångfald inom lärosätena, att fler perspektiv vidgar innehållet i lärosätenas verksamhet och att kvaliteten förbättras.

Ökad tydlighet i fråga om studieavgifter bör leda till att fler personer söker till och studerar vid svenska universitet och högskolor. För sökande och studenter innebär dessutom en ökad tydlighet om vad studieavgiften går till att de kan göra mer övervägda val. Vidare underlättar snabba och förutsägbara uppehållstillståndprocesser för de individer som vill söka sig till eller stanna kvar i Sverige.

Utredningens förslag om stipendier syftar till att ge fler avgiftsskyldiga studenter tillgång till stipendier för att skapa incitament för dem att söka sig till Sverige för högre utbildning. Genom åtgärderna underlättas studenternas betalning av studieavgifter. Avgifterna riktar mot två huvudsakliga grupper, dels högt kvalificerade studenter från Sveriges långsiktiga samarbetsländer inom biståndet, dels andra högt kvalificerade studenter som är studieavgiftsskyldiga. På individnivå kan stipendierna ha olika omfattning beroende på universitets och högskolors beslut.

Utredningens förslag att en student som inte har betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på den kursen förrän avgiften är betald, innebär att konsekvenserna av utebliven betalning är mindre för studenten än dagens regler om avstängning vid utebliven betalning. Det innebär bland annat att studenter som av olika anledningar inte har betalat studieavgiften för nästkommande studieperiod, men som behöver avsluta pågående studier innan de går vidare i utbildningen, kan göra det. Till skillnad från vid avstängning får en student med förslaget delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid lärosätet.

Så som utredningen pekar på innebär möjligheten för lärosätena att utnyttja en del av sitt takbelopp för att sätta ned studieavgiften för studieavgiftsskyldiga studenter inom vissa strategiska samarbeten att icke avgiftsskyldiga studenter riskerar att "trängas ut". Utredningen föreslår att 0,3 procent av takbeloppet ska få användas i detta

syfte. Om ett lärosäte väljer att utnyttja denna möjlighet innebär det att färre icke studieavgiftsskyldiga studenter kan utbildas. Utredningen menar dock att den kvalitetsökning som de djupare strategiska samarbetena och den internationalisering som avgiftsnedsättningen avser, kompenserar för att färre icke studieavgiftsskyldiga studenter kan utbildas. Genom att lärosätena har möjlighet att välja om och i så fall i vilken grad de ska utnyttja denna möjlighet skapas en stor flexibilitet för lärosätena som inte skulle åstadkommas om beloppet skulle knytas till ett vanligt stipendieprogram.

Genom att utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning ges status som student förbättras deras position i och med att det blir tydligt vilka rättigheter och skyldigheter de har som studenter. För studentkårer och studentnationer innebär förslagen en ökad tydlighet i förhållande till dagens situation, genom att det tydliggörs att dessa kategorier studenter är att betrakta som övriga studenter vid universitet och högskolor.

Befintliga studenter påverkas inte kortsiktigt av förslaget om en utvidgning av förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, eftersom förordningen kräver att uppdragsutbildning inte får bedrivas på ett sådant sätt eller i en sådan omfattning att den får en negativ inverkan på den högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan ska bedriva. På lång sikt kan det leda till nya perspektiv i utbildningarna eller nya internationella kontakter som kan komma studenterna till nytta.

11.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

11.4.1 Konsekvenser för jämställdheten

Bland studenter överlag är andelen kvinnor (60 procent) högre än andelen män (40 procent), medan motsatt förhållande gäller bland studieavgiftsskyldiga studenter (42 procent kvinnor och 58 procent män). Ett ökat antal studieavgiftsskyldiga studenter kan därmed leda till en jämnare könsfördelning bland studenterna. Samtidigt är det fler kvinnor än män som får stipendier. 33 procent av kvinnorna jämfört med 26 procent av männen får ett svenskt stipendium vilket innebär att ett ökat antal stipendier kan påverka sammansättningen av gruppen studieavgiftsskyldiga studenter så att antalet kvinnor och män närmar sig varandra.

11.4.2 Integrationspolitiska konsekvenser

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Ett ökat inflöde av utländska studenter som får anställning i Sverige efter studierna kan ha positiva effekter på integrationen.

11.4.3 Förslagets konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och för behandling av personuppgifter

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med EU:s nya dataskyddsförordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Universitetens och högskolornas rättsliga grund för personuppgiftsbehandling har beskrivits i propositionen Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet (prop. 2017/18:218, s. 73 ff). Utredningens förslag innebär inte att nya ändamål för personuppgiftsbehandling tillkommer i fråga om utbytesstudenter eller studenter inom beställd utbildning, även om förslagen innebär att en vidare krets av individer berörs. En ny bestämmelse om registrering av den som avser bedriva studier föreslås. Stöd för behandling av personuppgifter i samband med registrering finns dock redan i 2 kap. 1 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Beslut att hindra en student från att registrera sig innebär att uppgifter behandlas i ett nytt syfte. Utredningen bedömer att det finns en rättslig grund för behandlingen: uppgifterna är av allmänt intresse och är fastställda i nationell rätt genom de nya bestämmelserna.

Det förslag som gäller återbetalning av studieavgift innebär visserligen att känsliga personuppgifter om till exempel hälsa kan behöva hanteras av högskolorna. Detta är dock uppgifter som högskolorna behandlar redan i dag när studenter åberopar särskilda skäl för återbetalning. Vidare följer av 3 kap. 3 § första stycket 2 lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att myndigheter får behandla känsliga personuppgifter om det är

nödvändigt för handläggningen i ett ärende. Någon ytterligare reglering krävs därför inte för att möjliggöra för högskolorna att behandla känsliga personuppgifter vid handläggningen av ärenden om till exempel återbetalning av studieavgift.

Utredningen föreslår även att Migrationsverket ska ges rätt att få uppgifter på medium för automatiserad behandling från en högskolas studieregister för att hantera uppehållstillstånd för studier. I förhållande till gällande bestämmelser är det en utökad möjlighet att få uppgifter. Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen är dock detsamma och grundas på Migrationsverkets rätt att hantera personuppgifter med stöd av utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

11.4.4 Övriga konsekvenser

Ett ökat inflöde av inresande studenter och anställda kan leda till ökade förväntningar och i förlängningen en större efterfrågan på kommunerna avseende engelskspråkiga skolor genom ett ökat antal inresande studenter och anställda. Även efterfrågan på annan kommunal service och bostäder kan komma att öka.

Utredningen bedömer att förslagen i övrigt inte medför konsekvenser för kommuner, landsting eller företag. Utredningen bedömer att de inte heller har konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företag.

12 Författningskommentar

12.1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

4 kap.

3 a §

Med student avses den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå.

Med student avses även den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för

- 1. ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte, eller*
- 2. en överenskommelse om beställd utbildning med ett annat svenskt eller utländskt lärosäte.*

Ytterligare bestämmelser om vem som kan anses vara student finns i 1 kap. 18 §.

Paragrafen är ny.

I paragrafens *första stycke* definieras begreppen student och doktorand. Stycket motsvarar tidigare 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100).

I paragrafens *andra stycke* vidgas definitionen av student till att även omfatta den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte (så kallade utbytesstudenter) och den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för en överenskommelse om beställd utbildning med ett annat svenskt eller utländskt lärosäte (så kallade studenter inom beställd utbildning).

Med begreppet ”ett annat svenskt eller utländskt lärosäte” avses såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare. Det regleras inte här om lärosätet ska vara erkänt eller ackrediterat.

För att underlätta tillämpningen upplyser *tredje stycket* om var i lagen det finns ytterligare bestämmelser om vem som kan anses vara student.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2.

4 kap.

4 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om registrering av studenter.

Paragrafen upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om registrering av studenter. Den ersätter den tidigare upplysningen om regeringens rätt att meddela föreskrifter om avstängning av studieavgiftsskyldiga studenter som har påbörjat utbildningen men inte betalar avgiften.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4 och 9.5.2.

Referenser

- Almega. (2016). *Attrahera och behålla – Fler internationella studenter för minskade kompetensbrister*. Stockholm: Almega.
- Arbetsgruppen för uppföljningsdata, Study Destination Sweden och Sveriges universitets- och högskoleförbund. (2015). *En samlad uppföljning av avgiftsskyldiga studenter – före, under och efter studierna*.
- Australian Border Force. (2018a). *Global visa and citizenship processing times*. Hämtat från Department of Home Affairs: www.homeaffairs.gov.au/about/access-accountability/service-standards/global-visa-citizenship-processing-times#VisaApp den 21/7 2018.
- Australian Border Force. (2018b). *Simplified student visa framework*. Hämtat från www.homeaffairs.gov.au/busi/Educ/simplified-student-visa den 21/7 2018.
- Australian Government Department of Immigration and Border Protection. (2015). *Future directions for streamlined visa processing. Report and recommendations June 2015*. Australian Government Department of Immigration and Border Protection.
- CPB Netherlands bureau for economic policy analysis. (2012). *The economic effects of internationalisation in higher education*.
- Ceval GmbH. (2017). *External Evaluation of the Netherlands Fellowship Programmes (NFP II) and Netherlands Initiative for Capacity development in Higher Education (NICHE II)*.
- Choudaha, R. (2018). Recalibrating value for money for international students. *University World News*, issue no: 546 den 27/7 2018.
- Custer, S. (2017). *Agents speak: how do student visa processes compare?* Hämtat från The Pie News: <https://thepienews.com/analysis/international-student-visa-application-usa-uk-australia-canada-china/> den 23/7 2018.

- Danska ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. (2005). *Forslag til Lov om ændring af lov om universiteter (universitet-sloven) (Gennemførelse af uddannelsesdele i udlandet, afholdelse af prøver og eksaminer i udlandet, friplads- og stipendieordning og opkrævning af betaling for visse udenlandske studerende)*. København.
- Dassin, J. R., Marsh, R. R., & Mawer, M. (2018). *International Scholarships in Higher Education – Pathways to social change*. Palgrave Macmillan.
- DIS. (2018). *Fall 2018 & Spring 2019: Semester Tuition and Fees*. Hämtat från DIS Study abroad in Scandinavia: <https://disabroad.org/fall-2018-spring-2019-semester-tuition-fees/> den 16/8 2018.
- Ekonomistyrningsverket. (2011). *Studieavgifter för utländska studenter*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- van Engelshoven, I. (2018). *Internationalisering in evenwicht*. (1362992). Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Enrolment solutions. (2018). *International student survey*.
- Europeiska kommissionen. (2017). *EMN Informs – Retaining third-country national students*. Hämtat från https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/informs_en
- Europaparlamentet och rådet. (2016). *Europaparlamentets och rådets direktiv av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete*. (EU) 2016/801.
- Expert Council of German Foundations on Integration and Migration. (2015). *Train and Retain Career Support for International Students in Canada, Germany, the Netherlands and Sweden*.
- Finlands regering. (2015). *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen*. RP 77/2015 rd. Helsingfors.

- Government of Canada. (2018a). *Check application processing times*. Hämtat från Canada.ca: www.cic.gc.ca/english/information/times/index.asp?_ga=2.32486136.779481333.1532416095-795188764.1532416095 den 24/7 2018.
- Government of Canada. (2018b). *Get a study permit through the Student Direct Stream*. Hämtat från Canada.ca: www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/study-canada/study-permit/student-direct-stream.html den 24/7 2018.
- Home Office. (2017). *Sponsorship: guidance for employers and educators*. Hämtat från Gov.uk: www.gov.uk/government/collections/sponsorship-information-for-employers-and-educators den 3/8 2017.
- Home Office. (2018). *Tier 4 (General) student visa*. Hämtat från Gov.uk: www.gov.uk/tier-4-general-visa den 12/8 2018.
- Högskoleverket. (2002). *Utbytesstudenter inom Erasmus och deras rättssäkerhet. Rapport 2002:42 R*. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket. (2003). *Uppdragsutbildning – en vägledning. Rapport 2003:35 R*. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket. (2012a). *Kontaktiviteter – Högskolornas verksamheter för utbildningarnas arbetslivsanknytning. Rapport 2012:23R*. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket. (2012b). *Andra året med studieavgifter – lärosätenas erfarenheter. Rapport 2012:26 R*. Stockholm: Högskoleverket.
- Högsta domstolen. (2018). Dom den 17 april 2018 i mål nr T 2196-17.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2018). *Decision periods*. Hämtat från Ind.nl: <https://ind.nl/en/Pages/decision-periods.aspx> den 12/8 2018.
- Institute for European Studies. (2018). *Case Study Science and Innovation Diplomacy Agencies at the nexus of research, economics, and politics*.
- Knight, J. (2018). *Knowledge diplomacy. A bridge linking international higher education and research with international relations*. British Council. Hämtat från www.britishcouncil.org/sites/default/files/kno.pdf

- Kowarski, I. (2017). 50 Colleges With the Highest Application Fees. *US News* den 10/10 2017. Hämtat från <https://www.usnews.com/education/best-colleges/the-short-list-college/articles/2017-10-10/50-colleges-with-the-highest-application-fees>.
- Langenhove, L. V. (2017). *Tools for an EU science diplomacy*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Lauritzen, E. (2017). *Beställd utbildning – för deltagare eller studenter?* Stockholm: Sveriges Universitets- och högskoleförbund.
- Leijten, J. (2017). Exploring the future of innovation diplomacy. *European Journal of Futures Research*. Hämtat från doi:<https://doi.org/10.1007/s40309-017-0122-8>
- Migration Policy Group. (2012). *Mobile Talent? The Staying Intentions of International Students in Five EU Countries*.
- Migrationsöverdomstolen. (2007). Dom den 21 maj 2007 i mål nr MIG 2007:21, UM1103-06.
- Migrationsöverdomstolen. (2009). Dom den 6 februari 2009 i mål nr MIG 2009:5, UM4691-08.
- Migration Advisory Committee. (2018). *Impact of international students in the UK*. London: Migration Advisory Committee.
- Migrationsverket. (2017a). *Analysrapport Tematisk kvalitetsuppföljning av ärenden om uppehållstillstånd för gäststudier*. Norrköping: Migrationsverket.
- Migrationsverket. (2017b). *Årsredovisning 2016*. Norrköping: Migrationsverket.
- Migrationsverket. (2017c). *Åtterrapportering enligt uppdrag i regleringsbrevet åtterrapportering avseende handlingsplanen för studerande och anknätningsärenden*. Norrköping: Migrationsverket.
- Migrationsverket. (2018a). *Månadsrapport – juli 2018*. Dnr 1.1.1.2-2018-5907. Norrköping: Migrationsverket.
- Migrationsverket. (2018b). Statistik från Migrationsverket. Komm2018/00081-9.
- Migrationsverket. (2018c). *Årsredovisning 2017*. Norrköping: Migrationsverket.

- Migrationsverket, Finland. (2018) Uppehållstillstånd. Hämtat från Tillstånd och medborgarskap: <https://migri.fi/sv/uppehallstillstand> den 25/7 2018.
- Nilsson, P. A., & Ripmeester, N. (2016). International Student Expectations: Career Opportunities and Employability. *Journal of International Students*; Jonesboro Vol. 6, Iss. 2, (Mar/Apr 2016): 614-631.
- Nuffic. (2017). *Tuition fees and cost of living*. Hämtat från www.studyinholland.nl/education-system/tuition-fees-and-cost-of-living den 2/11 2017.
- Nuffic. (2018a). *Incoming student mobility in Dutch higher education 2017-2018*. Haag: Nuffic.
- Nuffic. (2018b). *Statistiskt underlag*. Komm2018/00081-12.
- Nuffic. (2018c). *Underlag från Nuffic*. Komm2018/00081-10.
- Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet. (2017). *Strategi 2.0 för arbetet med Sverige bilden i utlandet*. Hämtat från sharingsweden.se/materials/strategi-2-0-for-arbetet-med-sverige-bilden-i-utlandet/
- OECD. (2018). *Education at a Glance 2018*. Paris: OECD.
- Oxford Research. (2013). *Tuition fees for international students Nordic practise*. Danmark: Nordiska ministerrådet.
- Oxford Research. (2015). *Evaluation of the Danish Innovation Centres for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark and the Danish Ministry of Higher Education and Science*. Danmark: Udenrigsministeriet och Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Perraton, H. (2014). *A History of Foreign Students in Britain*. Palgrave Macmillan.
- Reputation Institute. (2018). *The world's most reputable countries 2018*.
- Skatteverket. (2018). *Rättslig vägledning Andra kostnader i näringsverksamhet*. Hämtat från www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/g/edition/2018.10/331530.html#h-Utgifter-for-forskning-och-utveckling-ar-avdragsgilla den 27/9 2018.
- Statistiska centralbyrån. (2014). *Universitet och högskolor Internationell studentmobilitet i högskolan*. Statistiskt meddelande 2013/14 UF 20 SM 1402. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

- Statistiska centralbyrån. (2017a). *Trender och prognoser 2017*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statistiska centralbyrån. (2017b). *Universitet och högskolor Internationell studentmobilitet i högskolan*. Statistiskt meddelande 2016/17 UF 20 SM 1703. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statskontoret. (2015). *Myndighetsanalys av Svenska institutet*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret. (2017). *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. Stockholm: Statskontoret.
- Stenberg, L. (2013). *Sweden's global connectivity in research – An analysis of international co-authorship*. Stockholm: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien.
- Svenska institutet. (2016). *Study in Sweden Korea report*. Stockholm: Svenska institutet.
- STINT (2017). *Sveriges internationella forskningssamarbeten – hur bör de utvecklas?* Stockholm: Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning.
- Svenska institutet. (2018). *Scholarships for international students in Sweden*. Hämtat från Svenska institutet: <https://studyinsweden.se/scholarships/other-scholarships/> den 19/3 2018.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund. (2012). *Rekommendationer om hantering av vissa avgiftsskyldiga studenter och av viss avgiftsskyldig utbildning (REK 2012:1)*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund. (2016). *Inspel från Sveriges universitets- och högskoleförbund inför utredning om internationalisering av högre utbildning*. Dnr. 0039-16.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund. (2018). *SUHF-modellen/ Full kostnadstäckning*. Hämtat från www.suhf.se: www.suhf.se/arbetsgrupp/suhf-modellen-full-kostnadstackning den 21/6 2018.
- The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration. (2017). *From lecture hall to landing a job. International students starting their careers in Germany*. Hämtat från www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/12/SVR-FB_Study_and_Work_Summary.pdf

- Tillväxtanalys. (2015a). *Handelsfrämjande och innovationsfrämjande – vad kan vi lära oss av andra länder?* PM 2015:15. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys. (2015b). *Yttrande över promemoria om översyn av Tillväxtanalys – förslag till skarpare kunskapsunderlag inom närings- och tillväxtpolitiken*. Dnr 2015/156. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys. (2018a). *Den globala jakten på kompetens – statens roll*. Rapport 2018:03. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys. (2018b). *Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk högkvalificerad arbetskraft*. PM 2018:11. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys. (2018c). *The effects of immigration on economic growth – a literature study*. PM 2018:07. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Times Higher Education. (2017). *The cost of studying at a university in the UK*. Hämtat från Times Higher Education World University Rankings: www.timeshighereducation.com/student/advice/cost-studying-university-uk den 1/12 2017.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. (2018). *Tuition Fees & Scholarships*. Hämtat från Study in Denmark: <http://studyindenmark.dk/study-options/tuition-fees-scholarships> den 20/7 2018.
- Unesco. (2015). *UIS.Stat – Outbound internationally mobile students by host region*. Hämtat från <http://data.uis.unesco.org> i december 2017.
- Unesco. (2016). *Scholarships for Students from Developing Countries: Establishing a Global Baseline*.
- Unesco. (2018). *UIS.Stat – Inbound internationally mobile students by continent of origin*. Hämtat från <http://data.uis.unesco.org> den 28/9 2018.
- Universitetskanslersämbetet. (2016). *Internationella utbildningssamarbeten – en redovisning av regeringsuppdraget om högskolornas utbildningssamarbeten med utländska lärosäten*. Rapport 2016:9. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

- Universitetskanslersämbetet. (2017a). *Kartläggning av studieavgifter Redovisning av ett regeringsuppdrag 2017:2*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet. (2017b). *Universitet och högskolor Årsrapport 2017*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet. (2017c). *Studentinflytandet – Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet. (2018a). *Statistisk analys av årsredovisningar 2017 från högskolor och universitet*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet. (2018b). *Universitet och högskolor Årsrapport 2018 Rapport 2018:5*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet. (2018c). *Universitet och högskolor Årsrapport 2018 Tabellbilaga*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet. (2018d). *Årsredovisning för Universitetskanslersämbetet 2017*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Universitetskanslersämbetet. (2018e). *Statistikdatabas: Högskolan i siffror*. Hämtat från www.uka.se/statistik--analys/statistikdatabas-hogskolan-i-siffror/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/21 den 27/8 2018.
- Universitetskanslersämbetet. (2018f). *Statistiskt underlag*. Komm2018/00081-13.
- Universitets- och högskolerådet. (2018a). *E-post om antagningsstatistik*. Komm2018/00081-8.
- Universitets- och högskolerådet. (2018b). *Samarbete med låg- och medelinkomstländer: hinder för att genomföra planerade aktiviteter inom mobilitetsprogrammet Linnaeus-Palme*. Stockholm: Universitets- och högskolerådet.
- Utbildningsstyrelsen. (2018). *Study in Finland*. Hämtat från <http://studyinfinland.fi>: www.studyinfinland.fi/tuition_and_scholarships den 17/7 2018.

- Wikström, J., & Eklund, J. (2018). *Studiedestination Sverige – privat kapital för ökad kompetensförsörjning och konkurrenskraft?* Filantropiskt forum rapport #7. Örebro: Entreprenörskapsforum.
- Williams, R., Leahy, A., & Jensen, P. (2017). *U21 Ranking of National Higher Education Systems 2017*. Melbourne University.
- Överklagandenämnden för högskolan (2005, 2006, 2011) beslut 2005-09-16, reg. nr 43-417-05, beslut 2006-05-19, reg. nr 41-209-06 och beslut 2011-08-19, reg.nr 49-582-11.

Offentligt tryck

- Ds 2018:37. *Genomförande av student- och forskardirektivet.*
- Prop. 1999/2000:28. *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan.*
- Prop. 2004/05:162. *Ny värld – ny högskola.*
- Prop. 2007/08:74. *Genomförande av EG-direktivet om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte.*
- Prop. 2009/10:65. *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.*
- Prop. 2012/13:1. *Budgetproposition för 2013 utgiftsområde 16.*
- Prop. 2016/17:50. *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*
- Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 8 och 16.*
- Prop. 2017/18:218. *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet.*
- Regeringskansliet. (2017). *Join us in Cocreation*. Article no N 2017.1. Hämtat från www.regeringen.se/informationsmaterial/2017/05/join-us-in-co-creation/
- Skr. 2015/16:48. *Regeringens exportstrategi.*
- Skr. 2017/18:262. *En nationell strategi för ESS och den omgivande kunskapsmiljön.*
- SOU 2006:7. *Studieavgifter i högskolan.*
- SOU 2008:11. *Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas.*

- SOU 2011:21. *Utrikesförvaltning i världsklass.*
- SOU 2011:28. *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick.*
- SOU 2016:36. *Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd.*
- SOU 2017:49. *EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. Betänkande av Utbildningsdatautredningen.*
- SOU 2018:3. *En strategisk agenda för internationalisering. Delbetänkande av Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor.*
- SOU 2018:29. *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande.*
- SOU 2018:56. *Bättre kommunikation för fler investeringar.*

Kommittédirektiv 2017:19

Ökad internationalisering av universitet och högskolor

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska i syfte att öka internationaliseringen av universitet och högskolor bl.a.

- föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor, som omfattar både utbildnings- och forskningsverksamheten,
- föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning bl.a. genom att fler studenter, lärare och forskare studerar eller verkar utomlands och en bättre internationalisering på hemmaplan, och
- föreslå åtgärder för att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation bl.a. genom en översyn av systemet för anmälnings- och studieavgifter.

Uppdragen att föreslå nya mål och en ny strategi för internationalisering och att föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning ska redovisas senast den 31 januari 2018. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 oktober 2018.

Internationaliseringen av universitet och högskolor behöver underlättas och öka

Universitet och högskolor är avgörande för det internationella kunskapsutbytet

Behoven av kunskap och kompetens ökar och förändras ständigt på arbetsmarknaden, samtidigt som världen blir alltmer global och digitaliserad och samarbeten sträcker sig över gränser och kontinenter. Vägen framåt är att ytterligare stärka Sverige genom att utveckla kunskapsutbytet med andra länder. Det handlar om Sveriges konkurrenskraft, men lika mycket om en positiv utveckling av samhället och en öppenhet gentemot omvärlden. Utbyte av kunskap gynnar såväl individer som samhälle.

I utvecklingen av kunskapsutbytet har universitet och högskolor en central roll. De verkar på en global arena där studenter, doktorander, lärare och forskare har kontakter över hela världen och där nationella gränser har allt mindre relevans för verksamhetens innehåll. Samtidigt ökar den internationella konkurrensen om såväl studenter och personal som forskningsanslag. Internationalisering av universitet och högskolor bidrar till att kvaliteten och relevansen i den högre utbildningen och forskningen ökar. Studenter, doktorander, lärare och forskare från andra länder eller med internationella erfarenheter är en tillgång för utbildnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet. Det är därför viktigt att mobiliteten ökar. Vidare ställer det alltmer internationellt präglade arbets- och samhällslivet högre krav på att de som kommer ut på arbetsmarknaden har en god internationell kompetens.

Det internationella samarbetet kan även bidra till nya perspektiv och infallsvinklar i den högre utbildningen och forskningen. Större forskningsframsteg är ofta resultat av samarbete och utbyte av idéer mellan forskare i olika delar av världen. Sverige är, liksom andra länder, beroende av internationellt samarbete inom forskning. Därför är det av stor vikt att svenska forskare har så goda möjligheter som möjligt att samarbeta internationellt och att Sverige är välkänt som kunskapsnation.

*Internationalisering av universitet och högskolor
har stor betydelse för andra delar av samhället*

Internationalisering av universitet och högskolor har också stor betydelse för verksamhet i andra delar av samhället. Sveriges ekonomi bygger i hög grad på tillgång till högkvalificerade utbildnings-, forsknings-, och innovationsmiljöer, att svenska företag är närvarande i andra länder och kännedom utomlands om Sverige som en kunskaps- och innovationsnation. Därutöver är rekrytering av kvinnor och män med kvalificerade kunskaper avgörande för samhällets utveckling. Internationella kontakter stärker förståelsen för andra länder och förhållanden och är därmed en viktig grund även för demokrati och tolerans. Internationell mobilitet av individer bidrar också till att stärka bilden av Sverige utomlands.

Internationaliseringen behöver öka

Ökad internationalisering av universitet och högskolor är således nödvändig för att Sverige bättre ska kunna möta såväl nationella som globala samhällsutmaningar, öka landets konkurrenskraft och stärka positionen som kunskapsnation.

Att internationaliseringen är ett ansvar för alla statliga universitet och högskolor framgår av 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434), där det anges att högskolorna i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Förutsättningarna för internationalisering skiljer sig dock åt mellan lärosäten med olika storlek, inriktning och geografisk placering samt mellan utbildnings- och forskningsområden. Därför finns det också skillnader i graden av internationalisering såväl mellan lärosäten som inom ett lärosäte. Alla universitet och högskolor som omfattas av bestämmelsen behöver dock ges goda förutsättningar för att ta sitt ansvar för att öka internationaliseringen. Det är därför viktigt att både undanröja hinder för internationaliseringen och förbättra möjligheterna för alla lärosäten att prioritera mobilitet och internationalisering.

För att diskutera förutsättningar och hinder för internationalisering genomförde ministern för högre utbildning och forskning under 2015 ett antal möten med företrädare för universitet och högskolor, studenter och näringsliv (U2015/02498/UH). Vid dessa möten diskuterades bl.a. vikten av att stärka mobiliteten och att åtgärda problem

som är relaterade till systemet för studieavgifter. Andra frågor som diskuterades var behovet av att främja bilden av Sverige i utlandet som kunskaps- och studienation och av att underlätta asylsökandes tillgång till högskoleutbildning. Vidare efterlyste mötesdeltagarna en förtydligad nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor. Samtidigt såg deltagarna stora egna möjligheter att påverka internationaliseringen av det egna lärosätet eftersom många möjliga åtgärder ligger inom deras eget ansvarsområde.

Villkoren för och behovet av internationalisering av svenska universitet och högskolor har förändrats. Samtidigt kvarstår många hinder. Det är således dags att brett utreda hur internationaliseringen av universitet och högskolor kan underlättas och öka.

Uttryck som används i dessa direktiv

Frågor som berörs i dessa direktiv har betydelse för verksamhet vid såväl statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen som enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. I direktiven används, där inte något annat anges, begreppen universitet och högskolor eller lärosäten för båda dessa kategorier.

Uppdraget att föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor

Nu gällande mål och strategi för internationalisering

Styrningen av universitet och högskolor sker bl.a. genom övergripande mål för verksamheten i högskolelagens första kapitel. När det gäller internationella frågor anges i 1 kap. 5 § tredje stycket högskolelagen att högskolorna i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Målet är fortfarande i stort sett likalydande som i 1977 års högskolelag (1977:218).

Regeringen presenterade 2005 en nationell strategi för internationalisering av den högre utbildningen i propositionen *Ny värld, ny högskola* (prop. 2004/05:162). Som övergripande mål sattes bland annat att Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter,

att universitet och högskolor ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete och att hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt. Till varje övergripande mål kopplades ett antal mer konkreta delmål. Dessa mål bekräftades senare i propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175). På EU-nivå finns också en strategi för internationalisering av högre utbildning från 2013 i form av ett meddelande från Europeiska kommissionen, European Higher Education in the World (COM[2013]499 final). Strategin syftar till att främja mobilitet och samarbete mellan lärosäten, EU:s medlemsstater och länder utanför EU.

Vidare finns det EU-gemensamma målet att senast 2020 bör ett EU-genomsnitt av minst 20 procent av utexaminerade från högre utbildning ha haft en till högre utbildning knuten studie- eller praktikperiod (inklusive yrkespraktik) utomlands motsvarande minst 15 ECTS-poäng (vilket motsvarar 15 högskolepoäng i Sverige) eller en varaktighet på minst tre månader (Rådets slutsatser om ett riktmärke för rörlighet i utbildningssyfte, 2011/C 372/08).

Därtill beslutade regeringen 2012 om en strategi för internationellt samarbete inom forskning och forskningsbaserad innovation (U2012/4853/F). I denna strategi formuleras ett antal mål, t.ex. att Sverige är känt, attraktivt och konkurrenskraftigt som arbetsplats för utländska forskare, att svenska universitet och högskolor och institut är aktiva partner i den internationella forskningsgemenskapen och att samarbeten bidrar till att öka det svenska näringslivets möjligheter på utländska marknader. Också i regeringens exportstrategi (skr. 2015/16:48) nämns vikten av att stärka internationella utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten mellan akademi, forskningsinstitut och näringsliv i Sverige och i andra länder. Exportstrategin pekar även på vikten av att attrahera studenter, forskare och lärare från andra länder för att bidra till stärkt svensk konkurrenskraft.

Det finns också andra dokument beslutade av riksdagen och regeringen som har bäring på lärosätenas internationella samarbete, bl.a. propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122).

Det behövs nya mål och en ny och sammanhållen strategi

Även om bestämmelsen i 1 kap. 5 § högskolelagen och många av de strategiska målen från 2005 är allmängiltiga, har förutsättningarna för internationalisering av universitet och högskolor förändrats både i omvärlden och i Sverige sedan dessa mål togs fram. Globalisering och digitalisering har skapat nya och bättre förutsättningar för omfattande internationell samverkan inom utbildning och forskning och därmed nya möjligheter för en ökad kvalitet i verksamheten. Samtidigt präglas det internationella samarbetet inom högre utbildning och forskning alltmer av konkurrens om studenter, forskare och resurser.

Utvecklingen återspeglas också i att såväl internationellt samarbete som internationell konkurrens har blivit viktiga faktorer i universitets och högskolors verksamhet.

Mot bakgrund av den utveckling som har skett behöver målet i 1 kap. 5 § högskolelagen ses över för att dels bättre spegla den bredd och betydelse som arbetet med internationalisering av universitet och högskolor numera har, dels leda till vidareutveckling av verksamheten.

Av motsvarande skäl behöver det skapas en nationell och sammanhållen riktningssangivelse för arbetet med att öka internationaliseringen av universitet och högskolor, i form av en ny strategi. Strategin bör omfatta universitetens och högskolornas utbildnings- och forskningsverksamhet och den däri ingående uppgiften att samverka med det omgivande samhället, informera om sin verksamhet samt bidra till att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Behovet av en sammanhållen strategi för internationalisering har även lyfts fram i en skrivelse till Utbildningsdepartementet av Sveriges universitets- och högskoleförbund, Svenska institutet, Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet (dnr U2015/03201/UH).

En sådan ny strategi behöver vara konkret och uppföljningsbar för att utgöra ett stöd för regeringens uppföljning av internationaliseringen av universitet och högskolor. Strategin bör vara en vägledning för lärosätenas utveckling av sitt internationaliseringsarbete och underlätta för dem att göra strategiska vägval. Vidare bör den fungera som ett stöd för att samla lärosäten, andra myndigheter och organisationer kring gemensamma målsättningar. På så vis kan ett effektivare resursutnyttjande uppnås. En strategi bör tydliggöra olika myndigheters och organisationers roll och ansvar för att strategin ska kunna genomföras.

Strategin bör baseras på en omvärldsanalys som inkluderar goda exempel på hur andra länder främjar internationaliseringen av universitet och högskolor. Strategin bör även relatera till andra politikområden som berörs av universitetens och högskolornas internationalisering. Till stöd för regeringens och lärosätenas prioriteringar behöver det också övervägas om strategin bör lyfta fram särskilda länder eller regioner som är särskilt intressanta för samarbete inom högre utbildning och forskning.

Utredaren ska därför, med beaktande av de förändrade förutsättningarna för och behoven av internationalisering,

- föreslå ett eller flera nya mål för universitetens och högskolornas arbete med internationalisering som ska ersätta det nuvarande målet i 1 kap. 5 § högskolelagen,
- föreslå en uppföljningsbar nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor, som behandlar såväl högre utbildning som forskning, och
- ta ställning till om strategin bör innehålla geografiska eller andra prioriteringar och vilka det i så fall bör vara.

Uppdraget att föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning

Det behövs fler studenter, lärare och forskare med internationell erfarenhet

En viktig del av internationaliseringen utgörs av mobiliteten bland studenter, forskare och lärare. Av alla studenter som tog en examen inom högskolan för första gången läsåret 2014/2015 hade 14 procent studerat utomlands någon gång under de senaste tolv terminerna. Det finns dock stora skillnader mellan olika examina. Andelen utresande studenter är högst inom samhällsvetenskap, juridik, handel och administration. Särskilt låg är andelen utresande inom studieinriktningen pedagogik och lärarutbildning. Av utresande studenter var 59 procent kvinnor läsåret 2014/2015. Fördelningen mellan könen har varit i stort sett densamma under de tio senaste läsåren. Det är av stor vikt att fler väljer att bedriva en del av sina studier utomlands.

Det är således angeläget att främja en ökad mobilitet för kvinnor och män som är studenter på såväl grundnivå och avancerad nivå som

forskarnivå samt för kvinnor och män som är lärare och forskare. Det gäller oavsett ämnesområde eller utbildning. Även möjligheten att genomgå verksamhetsförlagd utbildning i ett annat land är värdefull och bör öka. Särskilt viktigt är det att höja mobiliteten inom professionsutbildningar där den internationella rörligheten är låg, såsom utbildningar som leder till lärar- eller socionomexamen. Inom dessa utbildningar hade endast fyra procent av dem som tog examen läsåret 2014/2015 studerat utomlands. Samtidigt är det yrkesgrupper som i sitt arbetsliv kan ha stor nytta av att få en internationell kompetens i sin utbildning. Det är också viktigt att utländska studenter, inklusive studenter på forskarnivå, lärare och forskare kommer till svenska universitet och högskolor.

Åtgärder för att få fler studenter att förlägga någon del av utbildningen utomlands kan till stor del vidtas av lärosätena själva, såsom att utveckla tillgodoräknande och studievägledning. Även incitament för lärare och forskare från svenska lärosäten att arbeta utomlands och åtgärder för att attrahera lärare och forskare från andra länder är i hög grad frågor för lärosätena. Regeringen underströk i propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) vikten av att mobiliteten bland högskolans undervisande och forskande personal ökar och att nationell och internationell mobilitet främjas t.ex. vid rekrytering och meritering. Som underlag för universitetens och högskolornas eget arbete med mobilitetsfrågor är det värdefullt med goda exempel på arbete vid lärosäten som har resulterat i att fler studenter valt utlandsstudier, fler lärare och forskare vid lärosätet valt att arbeta utomlands och fler lärare och forskare från andra länder valt att arbeta vid det svenska lärosätet. Det kan dock finnas behov av åtgärder på lärosätesnivå och på nationell nivå för att främja mobiliteten.

Studiemedelssystemets utformning i fråga om utlandsstudier behandlades i propositionen Studiemedel i en globaliserad värld (prop. 2012/13:152, bet. 2013/14:UbU3, rskr. 2013/14:11). Där angavs bl.a. att ett enkelt, rättvist och effektivt studiestöd vid studier utomlands är ett viktigt verktyg för att de studerandes rörlighet ska kunna förverkligas. Nya bestämmelser på detta område trädde den 1 juli 2015 och det är för närvarande inte aktuellt med ytterligare förändringar i denna del.

Utredaren ska därför

- som underlag för lärosätenas egna överväganden kartlägga och lyfta fram goda exempel på lärosätens arbete med att öka antalet utresande studenter, lärare och forskare samt antalet lärare och forskare från andra länder,
- föreslå åtgärder för att fler kvinnor och män som är studenter ska studera utomlands och fler kvinnor och män som är lärare och forskare ska verka utomlands, särskilt när det gäller utbildningar, ämnesområden och utbildningsnivåer där mobiliteten i dag är låg, och
- vid behov föreslå åtgärder för att främja lärosätenas rekrytering av studenter på forskarnivå, lärare och forskare från andra länder.

Det behövs även en utvecklad internationalisering på hemmaplan

Även det stora antalet studenter som inte studerar utomlands behöver få en internationell erfarenhet för att dels bli förberedda för arbetslivet, dels vidga sina egna perspektiv. Det gäller oavsett ämnesområde eller nivå på utbildningen.

Verksamhet som syftar till att ge alla studenter internationell erfarenhet och internationella perspektiv kallas ofta för internationalisering på hemmaplan. Det handlar främst om utbildningens upplägg, innehåll och organisation. Ansvar för internationalisering på hemmaplan vilar därför framför allt på lärosätena. Även studenter, lärare och forskare med internationell erfarenhet och studenter, lärare och forskare som kommer från andra länder kan bidra till internationaliseringen på hemmaplan. En ökad internationalisering på hemmaplan medför utmaningar för universitet och högskolor, t.ex. när det gäller att utveckla lärares förmåga att undervisa på ett främmande språk och att utnyttja digitaliseringens möjligheter.

Som underlag för universitetens och högskolornas eget arbete med att vidareutveckla internationaliseringen på hemmaplan är det värdefullt med goda exempel på sådant arbete vid såväl svenska som utländska lärosäten.

Utredaren ska därför som underlag för lärosätenas egna överväganden

- kartlägga och lyfta fram goda exempel på svenska och utländska lärosätens arbete med internationalisering på hemmaplan, och
- föreslå åtgärder för att alla studenter som inte studerar utomlands ska få internationell erfarenhet och internationella perspektiv.

Uppdraget att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation

Sveriges attraktivitet som studiedestination för utländska studenter är avhängig av många faktorer, exempelvis att kvaliteten i utbildningen är hög, att utbildningar och kurser ges på engelska och att studenternas studiesociala situation är god. Det är frågor som universitet och högskolor till stor del ansvarar för. Väsentligt är också att regler för och hantering av ansökan, antagning, prövning av uppehållstillstånd och mottagande samspelar och fungerar som en helhet.

Sveriges attraktivitet för lärare och forskare är en annan viktig fråga som regeringen behandlar i propositionen Kunskap i samverkan för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50).

Det behövs en helhetsöversyn av systemet med bl.a. anmälnings- och studieavgifter, rekrytering och prövning av uppehållstillstånd

Sedan år 2011 ska statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ta ut anmälnings- och studieavgifter för studenter på grundnivå och avancerad nivå från länder utanför EES och Schweiz (s.k. tredjeland) till följd av förslag och bedömningar i propositionen Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter (prop. 2009/10:65, bet. 2009/10:UbU15, rskr. 2009/10:230). Avgifterna regleras i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

Införandet av avgifter medförde att antalet nybörjarstudenter från tredjeland i Sverige sjönk med omkring 80 procent. Under de senaste åren har antalet sådana studenter dock ökat. Mellan läsåren 2011/2012, som var det första året med avgifter, och 2014/2015 mer än fördubblades antalet betalande studenter som studerade för första gången vid

svenska universitet och högskolor. Ökningen var särskilt kraftig från läsåret 2013/2014 till 2014/2015 då antalet betalande studenter ökade med över 50 procent. Av de 8 600 inresande freemover-studenter, dvs. studenter som utan att delta i utbytesprogram ordnar sin högskoleutbildning i ett annat land, som var nybörjare läsåret 2014/2015 betalade 2 800 studieavgifter. Bland de betalande freemover-studenterna var andelen kvinnor 38 procent och andelen män 62 procent.

Förutsättningarna för studentmobilitet till Sverige har således påverkats i hög grad av anmälnings- och studieavgifterna.

För att öka utbytet med andra delar av världen behöver därför en andel av studieplatserna kunna vara avgiftsfria för tredjelandsstudenter.

Det finns också problem med hur processerna för rekrytering, antagning och mottagande av studieavgiftsskyldiga studenter har kommit att utformas. Ur den sökandes perspektiv är systemet i sin helhet komplext med många inblandade aktörer och delprocesser. Vidare har problem uppmärksammats när det gäller hur rekryteringen, antagningen och mottagandet påverkas av och samverkar med t.ex. regler för tillträde till högskolestudier, stipendiesystemet och frågor om uppehållstillstånd. Under de år som avgifter har tagits ut har det även identifierats brister i fråga om utformningen av reglerna för anmälnings- och studieavgifter och hur de tillämpas.

I syfte att förkorta handläggningstiderna för uppehållstillstånd för studier har Migrationsverket i regleringsbrevet för 2017 bl.a. fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan. En skyndsam och rättssäker handläggning av uppehållstillstånd förutsätter samtidigt ett fungerande samspel med övriga delar av systemet och i synnerhet antagningsprocessen.

Ett välfungerande system bör karakteriseras av användarvänlighet och rättssäkerhet för studenten och gynnsamma förutsättningar för rekrytering av tredjelandsstudenter för universitet och högskolor inom ramen för den reglerade invandringen. Systemet behöver således följas upp i sin helhet och vid behov förändras i syfte att fler kvinnor och män från tredjeland ska studera i Sverige.

Utredaren ska därför

- lämna ett sammanhängande förslag till ett välfungerande system för anmälnings- och studieavgifter, rekrytering, antagning, prövning av uppehållstillstånd för och mottagande av avgiftsskyldiga studenter där bl.a. övriga uppdrag i detta avsnitt hanteras, och

- i arbetet med att föreslå ett välfungerande system följa Migrationsverkets arbete med handlingsplanen för att förkorta handläggningstiderna.

Bör anmälningssavgiften bli mer flexibel?

Statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ska, enligt 2 § förordningen om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, med vissa undantag ta ut en anmälningssavgift av den som inte är medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Enligt förordningen är anmälningssavgiften 900 kronor.

Som redovisats i det föregående avsnittet har antalet nybörjars studenter från tredjeland sjunkit kraftigt efter det att anmälningss- och studieavgifter infördes. Svenska institutet har framfört att anmälningssavgiftens storlek är ett avsevärt hinder för många av de studenter som är målgrupp för de stipendier som myndigheten administrerar. Det kan vidare finnas skäl att underlätta rekrytering av vissa studentgrupper genom att anpassa storleken på anmälningssavgiften.

I syfte att uppnå ett ökat inflöde av utländska studenter behöver anmälningssavgiften således ses över.

Utredaren ska därför

- analysera om, och i så fall hur, storleken på anmälningssavgiften bör ändras,
- analysera om, och i så fall hur, storleken på anmälningssavgiften bör kunna variera för att underlätta rekrytering av vissa grupper studerande, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Studieavgiften bör bli mer transparent – och flexibel?

Studieavgiften ska enligt 6 § förordningen om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för verksamheten i dess helhet. Studieavgiften ska enligt samma paragraf vara densamma för alla studieavgiftsskyl-

diga studenter som går samma utbildning vid samma tillfälle. Bestämmelsen innehåller dock en möjlighet för regeringen att besluta något annat i fråga om avgift för den som studerar inom bl.a. ett utbytesprogram. Som huvudregel får universitet och högskolor utifrån principen om full kostnadstäckning således själva bestämma studieavgiftens storlek. Detta har visat sig innebära att avgifterna varierar mellan likartade utbildningar vid olika lärosäten, och för den avgiftsbetalande studenten kan det verka otydligt vilka kostnader som inkluderas i studieavgiften. Flera lärosäten anser också att det finns behov av större flexibilitet i fråga om beräkning av studieavgiften och avgiftens storlek.

Utredningen ska därför

- analysera hur regleringen om studieavgiftens storlek tillämpas av lärosätena och vilka kostnader som inkluderas i avgiften,
- föreslå hur det kan tydliggöras för studieavgiftsskyldiga studenter vad studieavgiften finansierar,
- ta ställning till om det bör vara möjligt med en större flexibilitet i fråga om beräkning av studieavgiften och avgiftens storlek, och
- vid behov föreslå en förtydligad och flexibel reglering av hur studieavgiftens storlek ska bestämmas och vad som får ingå.

Anslagsfinansiering av studenter, särskilt inom strategiska samarbeten, bör bli möjlig

På grund av mervärdet som ett ökat antal internationella studenter medför för universitet och högskolor och samhället i övrigt bör dessutom tredjelandsstudenter i vissa fall kunna finansieras inom ett lärosätes anslag. Denna möjlighet finns i dag för studenter som faller under något av undantagen från avgiftsskyldigheten enligt 5 § 2 stycket förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, t.ex. tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller utbytesstudenter. Ett lärosäte bör få möjligheter att därutöver helt eller delvis sätta ned studieavgiften för en andel tredjelandsstudenter, särskilt inom fördjupade, strategiska samarbeten med lärosäten i andra länder, där en sådan nedsättning av studieavgiften krävs för att etablera och vidmakthålla ett samarbete. Utgångspunkten för en sådan avgiftsnedsättning ska vara att den kan genomföras inom befintliga anslag.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett lärosäte kan få möjlighet att använda anslagsmedel för att betala hela eller delar av studieavgiften för en andel tredjelandsstudenter, särskilt inom strategiska samarbeten med lärosäten i andra länder,
- föreslå en övre gräns för andelen av anslaget som kan användas för att finansiera dessa tredjelandsstudenter och hur en sådan gräns kan sättas,
- analysera konsekvenserna för lärosätena av en sådan ordning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Stipendiesystemet för studieavgiftsskyldiga studenter behöver utvecklas

Parallellt med anmälnings- och studieavgifterna infördes 2011 även stipendieprogram för avgiftsskyldiga studenter. Universitet och högskolor samt vissa enskilda utbildningsanordnare beviljar totalt cirka 60 miljoner kronor i stipendier till särskilt kvalificerade studenter oavsett ursprungsland. Vidare fördelar Svenska institutet stipendier på totalt 150 miljoner kronor från biståndsanslaget till två stipendieprogram för studier på avancerad nivå. Det ena avser mottagarländer utan geografisk inriktning enligt OECD/DAC:s klassificering (70 miljoner kronor) medan det andra omfattar Sveriges långsiktiga samarbetsländer (80 miljoner kronor) med inriktning på de två lägsta kategorierna i denna klassificering.

Avsikten med stipendierna var enligt propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65) dels att generellt upprätthålla ett högt antal inresande tredjelandsstudenter, dels att möjliggöra för studenter från utvecklingsländer att studera vid svenska lärosäten. Som redovisats i de föregående avsnitten har dock antalet nybörjarstudenter från tredjeland sjunkit kraftigt efter införandet av anmälnings- och studieavgifter. Även om antalet sådana studenter nu har börjat öka igen, behöver den positiva trenden stärkas än mer. Enligt Sveriges universitets- och högskoleförbund är tillgången till stipendier en avgörande förutsättning för många tredjelandsstudenters möjlighet att studera i Sverige.

Många länder erbjuder stipendier till sina egna studenter för att de ska kunna studera utomlands. Flera av de länder som har omfattande

sådana stipendiesystem kräver emellertid en form av motprestation av det land eller lärosäte där studierna ska bedrivas, t.ex. i form av nedsatta studieavgifter. Svenska lärosäten bör i högre grad än i dag kunna ta emot studenter med den sortens stipendier, och det kan därför finnas skäl att lärosätena själva ska kunna besluta om en sådan motprestation.

För att stipendier bättre ska kunna bidra till att öka inflödet av tredjelandsstudenter till Sverige behöver således systemet med stipendier ses över.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur ytterligare statliga stipendiemedel kan avsättas för studieavgiftsskyldiga studenter,
- analysera och föreslå hur privat finansiering av stipendier kan skapas i större utsträckning, och
- analysera och föreslå hur svenska lärosäten i högre grad kan attrahera studenter med stipendiemedel från andra länder.

Hur kan kännedomen om Sverige som kunskapsnation och studiedestination öka – och hur kan svenska aktörers omvärldsbevakning stärkas?

En förutsättning för att fler utländska studenter ska studera i Sverige är att fler studenter i andra länder har kännedom om Sverige som kunskapsnation och utbildningsdestination och om svenska universitet och högskolor. För det krävs en välfungerande information om Sverige utomlands.

Ansvar för att i andra länder informera om svensk högskoleutbildning och om Sverige som kunskapsnation är i dag delat på flera myndigheter. Svenska institutet ansvarar för att informera om Sverige som studiedestination och Universitets- och högskolerådet för att informera om svenska högskolestudier. För marknadsföringen av enskilda lärosäten och utbildningar gentemot möjliga studenter ansvarar varje lärosäte. Många av Sveriges utlandsmyndigheter arbetar också med att informera om möjligheter att studera i Sverige. Därutöver finansierar Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och Miljödepartementet fr.o.m. årsskiftet 2016/2017 utsända innovations- och forskningsråd vid vissa utlandsmyndigheter. Syftet är, enligt

2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100, s. 235), att förstärka Sveriges globala kopplingar till strategiska internationella högre utbildnings-, forsknings- och innovationsmiljöer, främja Sverige som en attraktiv kunskapsnation samt öka internationellt genomslag för svensk högre utbildning, forskning och innovation. Det uppdelade ansvaret för information till studenter kan dels leda till att informationen blir otydlig för mottagarna, dels till att det blir oklart vem som ansvarar för olika delar av rekrytering och mottagande av utländska studenter.

Det finns alltså behov av att överväga en tydligare ansvarsfördelning och ökad samordning i fråga om insatserna för att informera om Sverige som studiedestination och öka kunskapen om Sverige som kunskapsnation samt samordna omvärldsbevakningen.

Den internationella rekryteringen av studenter är i hög grad konkurrensutsatt. Svenska informationsinsatser riktade till potentiella utländska studenter är blygsamma i förhållande till de insatser som görs av många andra länder. Det behöver därför övervägas hur informationsinsatserna i övrigt kan förbättras och effektiviseras.

Svenska universitet och högskolor och myndigheter som stöder universitets och högskolors internationalisering har behov av fortlöpande omvärldsbevakning och omvärldsanalys av omvärldsförändringar med relevans för universitets och högskolors verksamhet. Det är emellertid kostsamt för varje enskild myndighet att bedriva omvärldsbevakning som möter behoven, och det finns därför anledning att överväga hur en sådan omvärldsbevakning kan organiseras gemensamt mellan lärosäten och andra myndigheter.

Utredaren ska därför

- föreslå hur Sverige kan bli mer känt som studiedestination och kunskapsnation,
- föreslå hur ansvaret för att sprida information om Sverige som kunskapsnation och studiedestination bör organiseras, och
- föreslå hur en gemensam funktion för omvärldsbevakning och analys av omvärldsförändringar med relevans för universitets och högskolors verksamhet kan utformas.

Behöver studentinflytandet för inresande studenter förbättras?

Utöver de frågor som har nämnts i det föregående finns också andra faktorer som är viktiga för att Sverige ska vara attraktivt för utländska studenter. En sådan fråga är att den inresande studenten kan utöva studentinflytande.

Utredaren ska därför

- som underlag för lärosätenas egna överväganden analysera och vid behov föreslå åtgärder för att stärka studentinflytandet för inresande studenter, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Andra åtgärder för att stärka internationaliseringen av universitet och högskolor*Hur kan myndighetssamordningen stärkas?*

Ett antal myndigheter och organisationer, som Universitets- och högskolerådet, Svenska institutet och Migrationsverket, arbetar med frågor som har bäring på och ger förutsättningar för lärosätenas internationaliseringsarbete. I syfte att förbättra samordningen mellan myndigheter och organisationer som stöder universitets och högskolors internationaliseringsarbete finns sedan 2009 ett forum för internationalisering som leds av Universitets- och högskolerådet. Arbetet inom detta forum har kommit att främst koncentreras på informationsutbyte, och det finns behov av att ytterligare stärka samordningen mellan myndigheterna.

Utredaren ska därför

- föreslå hur samordningen mellan de myndigheter som arbetar med lärosätenas internationalisering kan stärkas när det gäller frågor som ger förutsättningar för lärosätenas internationaliseringsarbete, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Övriga åtgärder som behövs

Utöver de uppdrag som lämnas i dessa direktiv kan det finnas skäl att överväga andra förändringar för att uppnå en ökad internationalisering av universitet och högskolor. Utredaren är därför fri att lämna andra förslag i detta syfte.

Konsekvenser

Utredaren ska redovisa konsekvenser av förslagen. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redogöra för konsekvenserna för universitet och högskolor samt övriga berörda myndigheter. Utredaren ska också redovisa konsekvenserna för studenter och anställda vid universitet och högskolor.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från universitet och högskolor, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Svenska institutet, Migrationsverket, utlandsmyndigheter, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund och andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också beakta genomförandet av EU:s student- och forskardirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete).

Uppdraget att föreslå nya mål och en ny strategi för internationalisering och uppdraget att föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning ska redovisas senast den 31 januari 2018. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Enkät om studentinflytande för inresande studenter / Survey on student participation for international students

(For information in English, see below)

Internationaliseringsutredningen, U 2017:02, kommer inför sitt andra betänkande att titta närmare på förutsättningarna för inresande studenter att delta i studentinflytandet. Som en del till underlaget skickar utredningen därför ut en enkät till samtliga student- och doktorandkårer där ni ges möjlighet att berätta om vad som fungerar bra idag och vad som skulle kunna fungera bättre.

Syftet med enkäten är att identifiera goda exempel som utredningen kan lyfta upp och synliggöra, samt att identifiera återkommande och gemensamma utmaningar för att kunna resonera kring vägar framåt. Enkäten är uppdelad i 8 avsnitt och inga frågor är obligatoriska att besvara men vi ser självklart gärna att ni besvarar enkäten så utförligt som möjligt.

Du som tar emot enkäten kan välja att antingen fylla i samtliga svar själv, vidarebefordra till lämplig person eller involvera flera personer i arbetet. Den mejladress ni anger i första fältet kommer att få en länk till ert enkätsvar och de ni väljer att dela med er länken till kan använda den för att lägga till eller ändra i ert svar. Om din kår representerar både studenter och doktorander men har en tydlig uppdelning med en separat kommitté/styrelse/sektion för doktorander får ni gärna fylla i enkäten i två exemplar var för sig och då tydligt uppge vilket svar som avser doktoranderna.

För att vi ska ha möjlighet att höra av oss och be om förtydliganden eller ställa följdfrågor vill vi gärna att ni även uppger en kontaktperson.

Tveka inte att kontakta Rebecca Stenkvist om ni har några frågor kring enkätens frågeställningar, hur ni kan svara eller om ni vill berätta om något som inte rymts i frågorna som ställs.

E-post: rebecca.stenkvist@regeringskansliet.se

Tel.nr: 0707-69 55 56

Sista dag att besvara enkäten är den 6 maj.

Mer information om utredningen hittar ni på:

<http://www.sou.gov.se/internationaliseringsutredningen/>.

Stort tack på förhand för att ni vill dela med er av era erfarenheter!

Vänliga hälsningar,
Rebecca Stenkvist

The inquiry on internationalisation of higher education, U 2017:02, will in preparation of its second report have a closer look at the possibilities for international students to participate in the quality assurance work of their education and their possibilities to participate in the activities of the student unions. As part of the information gathering process the inquiry sends out this survey to all student unions and doctoral student unions to collect your opinions and experiences, both of good practices and of areas where improvement is needed.

The aim and purpose of the survey is to identify good practices that can be given visibility through the inquiry report, as well as to identify common and recurring challenges where discussions on future improvements are needed. The survey is divided in 8 sections where none of the questions are mandatory to answer, however we appreciate if your answers are as thorough as possible.

As the receiving person of this survey you can choose to complete it yourself, send it to someone better suited to answer the questions or involve several persons in the process. To be able to save and review your answers you will need to register an e-mail address to which an editable link will be sent once you have submitted your answer. This link can be shared with anyone and will give them access to edit the answers and submit the survey anew. If your union represents both students and doctoral students but have a separate board/committee/section for doctoral students you can choose to send in two separate answers. If you choose to do so please specify in the survey which answer is from the doctoral students section.

We would also like to ask you to specify a contact person whom we can contact if we would like to ask for any clarifications or additional information.

Please feel free to contact Rebecka Stenkvist if you have any questions regarding the content of the survey, questions on how to answer or if you would like to share information on topics which are not included in the questions.

E-mail: rebecka.stenkvist@regeringskansliet.se

Phone: 0707-69 55 56

Deadline for completing the survey is on May 6th.

For further information on the inquiry please visit:

<http://www.sou.gov.se/internationaliseringsutredningen/>. (website in Swedish)

Thank you in advance for sharing your thoughts and experiences with us!

Best wishes,
Rebecka Stenkvist

1.

Email address *

Om er student- eller doktorandkår / About your student or doctoral students union

2.

**Student- eller doktorandkårens namn /
Name of student union or doctoral
union**

3.

Kontaktperson / Contact person

4.

**E-postadress till kontaktperson / E-mail
address to the contact person**

5.

**1. Vilka av följande studerandekategorier finns vid det område som er kår
representerar? / Of the following student categories, which ones are
found/present in the domain that your union represents?**

Tick all that apply.

- ☐ Utbytesstudenter / Exchange students
- ☐ Inresande studenter på beställd utbildning / International students in contracted education
- ☐ Avgiftsbelagda studenter från tredjeland / Students from a third country paying tuition
- ☐ Studenter från inom EU/EES / Students from within EU/EES
- ☐ Doktorander / Doctoral students
- ☐ Other:

6.

**2. Har ni uppgifter om hur många
inresande studenter och doktorander er
student- eller doktorandkår
representerade under 2017? / Do you
have data on the numbers of
international students and doctoral
students your union represented in
2017?**

7.

**3. Har ni möjlighet att i ert medlemsregister se vilka medlemmar som är
inresande studenter? / Do you have the possibility to see who is an
international student in your member directory?**

Mark only one oval.

- ☐ Ja / Yes
- ☐ Nej / No
- ☐ Vet ej / Don't know
- ☐ Other:

8.

4. Vilka av följande studerandekategorier har ni som medlemmar i er kår? / Of the following categories, which ones do you have as members in your union?

Tick all that apply.

- ☐ Utbytesstudenter / Exchange students
- ☐ Studenter på beställd utbildning / International students in contracted education
- ☐ Avgiftsbelagda studenter från tredjeland / Students from a third country paying tuition
- ☐ Studenter från inom EU/EES / Students from within EU/EES
- ☐ Doktorander / Doctoral students
- ☐ Other: _____

Språk / Language

I det här avsnittet kommer vi att ställa frågor kring vilka språkliga val ni gjort både vad gäller informationsarbete, möten och aktiviteter.

In this section we will ask about what choices you have made regarding use of language, both in regard to information, meetings and other activities.

9.

5. Vilka språk använder er kår för extern information i nuläget? / What languages does your union use for external communication as of today?

Mark only one oval.

- ☐ Endast svenska / Swedish only
- ☐ Endast engelska / English only
- ☐ Både svenska och engelska / Both Swedish and English
- ☐ Other: _____

10.

6. Har ni förändrat era språkliga val för extern information under de senaste 3 åren? Om ja, beskriv gärna hur och varför nedan: / Have you made changes in your use of language during the last 3 years? If so, please describe how and why below:

11.

7. Vilka språk använder er kår för interna möten? / What languages do you use for internal meetings?

Mark only one oval.

- ☐ Endast svenska / Swedish only
- ☐ Endast engelska / English only
- ☐ Både svenska och engelska / Both Swedish and English
- ☐ Other: _____

12.

8. Beskriv gärna hur ni valt arbetsspråk för era möten här: / Please describe your choices of working language:

13.

9. Vilka språk använder er kår för aktiviteter för medlemmar och andra studenter? / What languages do you use in activities for members and other students?

Mark only one oval.

- ☐ Endast svenska / Swedish only
- ☐ Endast engelska / English only
- ☐ Både svenska och engelska / Both Swedish and English
- ☐ Other: _____

14.

10. Ge gärna exempel på vilka av kårens aktiviteter som använder vilka språk och hur ni resonerat kring det: / Please give some examples of the language choices for different activities that the union organizes and the reasoning behind the choice:

Organisationsstruktur / Organisational structure

I det här avsnittet ställer vi frågor kring vilka organisatoriska val ni gjort som påverkar inresande studenters möjligheter att delta i kårens arbete samt hur ni upplever att dagens organisation fungerar.

I this section we ask about what organisational choices you have made that may affect the

possibilities for inclusion of international students in your work and how you perceive the organisational structure you have today.

15.

11. Har ni gjort några organisatoriska anpassningar eller förändringar för att möjliggöra inflytande för inresande studenter? Om ja, beskriv dessa nedan: / Have you made changes or adjustments in your organisation to enhance the possibilities for involvement of international students? If so, please describe below:

16.

12. Har ni särskilda forum där inresande studenter kan delta eller där deras åsikter behandlas? Om ja, beskriv nedan: / Do you have specific forums where international students can participate or where their opinions are discussed? If so, please describe:

17.

13. Har ni andra former för att fånga upp åsikter och problem från inresande studenter? / Do you have other ways of collecting the opinions and problems of international students?

18.

14. Vad ser ni för fördelar respektive nackdelar med att skapa anpassningar i organisationens utformning för att bättre möjliggöra för inresande studenter att vara delaktiga? / What pros and cons do you see when it comes to making adjustments in the organisation of the union to enhance the participation of international students?

Representation på valda poster / Representation in elected positions

I det här avsnittet ställer vi några frågor kring hur representationen av inresande studenter ser ut i er kår.

In this section we look for answers about what the representation of international students in you union look like today.

19.

15. Hade ni några valda studentrepresentanter som var inresande studenter under 2017? Om ja, hur många och på vilka uppdrag? / Did you have any international students as elected representatives during 2017 and if so in what positions?

20.

16. Arbetar ni aktivt med att öka representationen av inresande studenter? / Do you actively work to increase the representation of international students?

Mark only one oval.

- ☐ Ja / Yes
- ☐ Nej / No
- ☐ Vet ej / Don't know

21.

17. Vad är de största svårigheterna ni stöter på för att uppnå eller öka representation av inresande studenter? / What are common challenges in your work to achieve or increase representation of international students?

22.

18. Har ni goda exempel på när representationen av inresande studenter fungerar väl? Om ja, beskriv gärna nedan. / Do you have good examples to share of when the representation of international students is well functioning? If so, please describe:

Information om studentinflytande / Information about student participation

I det här avsnittet ställer vi frågor kring hur inresande studenter får information om de möjligheter och rättigheter till studentinflytande som finns.

In this section we will ask questions regarding how international students are informed about their possibilities for student participation.

23.

19. Informerar lärosätet inresande studenter om rättigheter och skyldigheter som studenter? Om ja, beskriv gärna hur. / Does your university inform international students about their rights and responsibilities? If so, please describe:

24.

20. Informerar lärosätet inresande studenter om vilka möjligheter det finns att påverka sin utbildning? Om ja, beskriv gärna hur. / Does your university inform international students about what possibilities exist to influence their education? If so, please describe:

25.

21. Informerar lärosätet inresande studenter om kårens verksamhet? Om ja, beskriv gärna hur. / Does the university inform the international students about the work of the student union? If so, please describe.

26.

22. Gör ni några speciella informationssatsningar för att berätta för inresande studenter om deras rättigheter och möjligheter att påverka sin utbildning? Om ja, beskriv gärna hur. / Do you have any information drives directed to international students to inform about their rights and possibilities to influence their education? If so, please describe.

Samarbete med lärosätet / Cooperation with the university

Här ställer vi några frågor om hur samarbetet med lärosätet ser ut i förhållande till inresande studenters möjligheter att delta i studentinflytandet.

In this section we ask questions about what the cooperation with your university looks like regarding international students possibilities to participation.

27.

23. Vilka möjligheter finns för inresande studenter att vara delaktiga i möten med ert lärosäte? / What possibilities exist for international students to participate in meetings with your university?

28.

24. Finns det möjligheter för inresande studenter att delta i de forum där möten vanligtvis hålls på svenska på lärosätet? / Are there possibilities for international students to participate in meetings with the university in places where the working language is normally Swedish?

29.

25. Erbjuder lärosätet hjälp och stöd med exempelvis översättning eller tolk då möten eller beslutsunderlag är på svenska? / Does your university provide any support such as translation or interpretation when meetings or meeting documents are in Swedish?

30.

26. Har er kår upprättat några avtal med ert lärosäte som gäller inresande studenter? Om ja, beskriv gärna vad de syftar till och dess innehåll. / Has your union made any agreements or contracts regarding international students? If so, please describe the purposes or contents of such agreements.

Planerade förändringar

Här ställer vi några frågor om hur ni ser på framtiden och om ni planerar att göra förändringar i er verksamhet gällande inresande studenter.

In this section we would like to know of any future changes you are planning in your work with international students.

31.

27. Har ni planerat något arbete för att förbättra möjligheterna för inresande studenter att delta i kårens arbete? Om ja, beskriv nedan: / Have you made any plans to work with enhancing the possibilities for international students to be active in the work of the union? If so, please describe.

32.

28. Finns det en pågående diskussion med lärosätet om hur inflytandet för inresande studenter kan stärkas? / Is there an ongoing discussion with your university on how participation for international students can be improved?

Avslutande frågor / Final questions

33.

29. Hur bedömer ni möjligheterna för inresande studenter att vara aktiva i kåren idag? / How do you assess the possibilities for international students to participate in the work of the union today?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Mycket bristfälliga / Very insufficient	☐	☐	☐	☐	☐	Mycket goda / Very good

34.

30. Hur bedömer ni kårens vilja att inkludera inresande studenter i sitt arbete idag? / How do you assess your unions desire to include international students in your work today?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Mycket låg / Very low	☐	☐	☐	☐	☐	Mycket hög / Very high

35.

31. Hur bedömer ni möjligheterna för inresande studenter att ta sig an studentrepresentantsuppdrag idag? / How do you assess the possibilities for international students to take on a position as student representative today?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Mycket bristfälliga / Very insufficient	☐	☐	☐	☐	☐	Mycket goda / Very good

36.

32. Hur bedömer ni inresande studenters möjlighet att påverka sin utbildning idag? / How do you assess the possibilities for international students to influence their education today?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Mycket bristfällig / Very insufficient	☐	☐	☐	☐	☐	Mycket god / Very good

37.

33. Hur upplever ni lärosätets vilja att inkludera inresande studenter i studentinflytandet idag? / How do you assess the desire of the university to include international students in student participation today?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Mycket låg / Very low	☐	☐	☐	☐	☐	Mycket hög / Very high

38.

34. Har ni tagit fram särskilda åsikter, policys eller beslut angående inresande studenters delaktighet? Om ja, beskriv nedan och skicka gärna in exempel på dokument till rebecka.stenkvist@regeringskansliet.se / Has your union developed any policies, opinions or decisions regarding the participation of international students? If so, please describe below. We would also appreciate if you have examples to share with rebecka.stenkvist@regeringskansliet.se

39.

35. Vad skulle er kår vilja se för förändringar för att inresande studenters möjligheter till inflytande skulle bli bättre? / What changes would you like to see in order to increase the possibilities for international students influence and participation?

40.

36. Vilka behov har ni som kår för att kunna inkludera inresande studenter i studentinflytandet på ett bättre sätt? / What would you as a union need to be able to better include international students in student participation?

41.

37. Har ni något ni vill tillägga? / Do you have anything that you would like to add?

**Stort tack för att ni tagit er tid att besvara denna enkät! /
Thank you very much for answering this survey!**

☐ Send me a copy of my responses.

Anslagsfinansiering och beräkningar

Nuvarande reglering

Anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

För utbildning på grundnivå och avancerad nivå tilldelas statliga universitet och högskolor varje år ett s.k. takbelopp som är den högsta ersättning lärosätet kan få för att utbilda studenter. Ersättningen beräknas dels utifrån antalet registrerade helårsstudenter, dels utifrån det antal högskolepoäng som studenterna presterar under ett år omräknat i helårsprestationer. Ersättningen beror också på vilket utbildningsområde som helårsstudenterna och helårsprestationerna hänförs till. Olika utbildningsområden genererar olika ersättningsbelopp och respektive kurs klassificeras av lärosätet till ett eller flera utbildningsområden beroende på kursens ämnesinnehåll.

Ett lärosäte kan maximalt tillgodogöra sig resurser för helårsstudenter och helårsprestationer motsvarande lärosätets takbelopp. Ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer beräknas efter budgetårets slut med utgångspunkt i de resultat som lärosätet uppvisar. Principen är att ersättningen regleras i efterskott när prestationerna är genomförda. Lärosätet har rätt att spara sammanlagt tio procent av genomförda helårsprestationer till kommande år om takbeloppet överskrider eller tio procent av icke utnyttjat takbelopp till kommande år om takbeloppet inte kan utnyttjas (s.k. anslags-sparande).

Avgiftsfri utbildning inom EU/EES och Schweiz

Utbildningen ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller Schweiz. Dessa studenter utbildning på grundnivå och avancerad nivå avräknas mot respektive lärosätes anslag. Även utbildningen för tredjelandsstudenter som tillhör en undantagen grupp får belasta lärosätets anslag enligt förordningen (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen). Studieavgift ska nämligen enligt 5 § 2–3 stycket studieavgiftsförordningen inte tas ut för tredjelandsmedborgare som vid tidpunkten för anmälan:

- är familjemedlem till en medborgare i en EES-stat och har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i Sverige enligt 3 a kap. 4 eller 7 § utlänningslagen (2005:716),
- är familjemedlem till en schweizisk medborgare och har uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 16 § utlänningsförordningen (2006:97),
- har permanent uppehållstillstånd i Sverige,
- av andra skäl än studier har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige,
- har ställning som varaktigt bosatt i Sverige enligt 5 a kap. utlänningslagen,
- har ställning som varaktigt bosatt i en annan stat inom Europeiska unionen och har uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 9 § utlänningsförordningen,
- är student vid en utländsk högskola men genomför en begränsad del av sin utbildning vid en svensk högskola inom ramen för ett utbytesavtal som innebär att studieavgift inte ska tas ut av den mottagande högskolan,
- söker till eller studerar på en utbildning inom ramen för ett sådant utbytesprogram eller samarbetsprogram som studieavgift enligt beslut av regeringen inte ska tas ut för,
- inte har ett uppehållstillstånd men tidigare på annan grund än studier har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har

upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Av övriga studenter som är tredjelandsmedborgare ska lärosätet ta ut studieavgift för utbildning på grundnivå och avancerad nivå (5 § studieavgiftsförordningen).

Jämförelser

Studieavgiftsintäkternas andel av respektive lärosätes takbelopp

År 2017 uppgick intäkterna för studieavgifterna till 676 miljoner kronor. Det kan jämföras med lärosätenas takbelopp för utbildning på grundnivå och avancerad nivå var 22,4 miljarder kronor. Intäkterna för studieavgifterna utgör därmed 3 procent av intäkterna. Sett till antal studenter fanns det totalt 292 070 helårsstudenter på grundnivå och avancerad nivå, varav 5 460 betalade studieavgift dvs. 1,9 procent av studenterna (Universitetskanslersämbetet, 2018a).

Lärosätena är olika stora och de prioriterar den studieavgiftsfinansierade verksamheten olika. För några lärosäten utgör studieavgifterna uppåt tio procent av intäkterna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men i de flesta fall betydligt mindre.

Tabell 1 Takbelopp, intäkter av anmälnings och studieavgifter 2017, samt intäkternas andel av takbeloppet (miljoner kronor)

	Takbelopp	Anmälnings och avgiftsintäkter	Andel av takbeloppet
Uppsala universitet	1 684,0	59,5	3,53 %
Lunds universitet	1 982,3	92,5	4,67 %
Göteborgs universitet	2 039,5	23,1	1,13 %
Stockholms universitet	1 669,9	26,5	1,59 %
Umeå universitet	1 336,8	23,3	1,74 %
Linköpings universitet	1 484,3	29,7	2,00 %
Karolinska institutet	696,2	18,4	2,64 %
Kungl. Tekniska högskolan	1 082,3	121,0	11,18 %
Chalmers tekniska högskola	860,3	83,1	9,66 %
Luleå tekniska universitet	643,5	1,2	0,19 %
Sveriges lantbruksuniversitet	—	6,4	
Karlstads universitet	634,5	2,1	0,33 %
Linnéuniversitetet	1 029,3	41,4	4,02 %
Örebro universitet	766,8	2,7	0,35 %
Mittuniversitetet	525,7	2,4	0,46 %
Blekinge tekniska högskola	237,1	22,3	9,41 %
Försvärshögskolan	—	0,0	
Gymnastik och idrottshögskolan	97,6	0,0	0,00 %
Högskolan i Borås	476,8	4,2	0,88 %
Högskolan i Dalarna	408,5	6,3	1,54 %
Högskolan i Gävle	433,3	4,3	0,99 %
Högskolan i Halmstad	374,9	25,0	6,67 %
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	522,2	51,2	9,80 %
Högskolan i Kristianstad	373,4	3,4	0,91 %
Högskolan i Skövde	296,8	4,7	1,58 %
Högskolan Väst	343,8	4,7	1,37 %
Malmö högskola	894,0	6,9	0,77 %
Mälardalens högskola	583,1	6,2	1,06 %
Södertörns högskola	395,6	1,2	0,30 %
Konstfack	158,3	1,8	1,14 %
Kungliga Konsthögskolan	62,6	0,0	0,00 %
Kungliga Musikhögskolan	127,8	0,0	0,00 %
Stockholms konstnärliga högskola	197,3	0,8	0,41 %
Totalt	22 418,5	676,3	3,02 %

(Sveriges lantbruksuniversitet och Försvärshögskolan saknar takbelopp).

**Studieavgiftsintäkterna och användningen
av 0,3 procent av takbeloppet**

Av nedanstående tabell framgår dels studieavgiftsintäkterna dels det belopp som motsvarar 0,3 procent av takbeloppet för respektive lärosäte. Baserat på takbeloppen 2017 motsvarar 0,3 procent 67,3 miljoner kronor. Beloppet ger lärosätena ett strategiskt utrymme att rekrytera utomeuropeiska studenter.

Tabell 2 **Avsättning av 0,3 procent av takbeloppet och intäkt av anmälnings- och studieavgifterna 2017 (miljoner kronor)**

	0,3 % av takbelopp	Anmälnings och avgiftsintäkter
Uppsala universitet	5,1	59,5
Lunds universitet	5,9	92,5
Göteborgs universitet	6,1	23,1
Stockholms universitet	5,0	26,5
Umeå universitet	4,0	23,3
Linköpings universitet	4,5	29,7
Karolinska institutet	2,1	18,4
Kungl. Tekniska högskolan	3,2	121,0
Chalmers tekniska högskola	2,6	83,1
Luleå tekniska universitet	1,9	1,2
Sveriges lantbruksuniversitet	–	6,4
Karlstads universitet	1,9	2,1
Linnéuniversitetet	3,1	41,4
Örebro universitet	2,3	2,7
Mittuniversitetet	1,6	2,4
Blekinge tekniska högskola	0,7	22,3
Försvärshögskolan	–	0,0
Gymnastik och idrottshögskolan	0,3	0,0
Högskolan i Borås	1,4	4,2
Högskolan i Dalarna	1,2	6,3
Högskolan i Gävle	1,3	4,3
Högskolan i Halmstad	1,1	25,0
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	1,6	51,2
Högskolan i Kristianstad	1,1	3,4
Högskolan i Skövde	0,9	4,7
Högskolan Väst	1,0	4,7
Malmö högskola	2,7	6,9
Mälardalens högskola	1,7	6,2
Södertörns högskola	1,2	1,2
Konstfack	0,5	1,8
Kungliga Konsthögskolan	0,2	0,0
Kungliga Musikhögskolan	0,4	0,0
Stockholms konstnärliga högskola	0,6	0,8
Totalt	67,3	676,3

(Sveriges lantbruksuniversitet och Försvärshögskolan saknar takbelopp).

Möjlig avräkningsmodell

Utredningen har preliminärt undersökt olika modeller för hur en avräkning inom takbeloppet skulle kunna genomföras. I vanliga fall genererar varje helårsstudent och helårsprestation ett av regeringen beslutat belopp till lärosätet (s.k. ersättningsbelopp). Studieavgiftsskyldiga studenter betalar även för de merkostnader som den studieavgiftsverksamheten medför vilket innebär att de normalt genererar en större intäkt än vad den statliga ersättningen gör.

Genomsnittlig intäkt per studieavgiftsskyldig student

Den genomsnittliga intäkten är 124 000 kronor per studieavgiftsskyldig helårsstudent. Beloppen skiljer sig dock åt mellan lärosätena beroende på deras utbildningsutbud. Av tabellen nedan framgår att de genomsnittliga beloppen varierar mellan 44 000 och 400 000 kronor per helårsstudent.

Tabell 3 Totala anmälnings- och avgiftsintäkter per högskola, antal betalande helårsstudenter (hstud) samt intäkt per betalande helårsstudent kalenderåret 2017

	Intäkter (mnkr)	Antal hstud	Intäkt per hstud (tkr)
Uppsala universitet	59,9	469	127
Lunds universitet	92,5	732	126
Göteborgs universitet	23,1	215	107
Stockholms universitet	26,5	207	128
Umeå universitet	23,3	149	156
Linköpings universitet	29,7	273	109
Karolinska institutet	18,4	111	166
KTH	121,0	856	141
Chalmers tekniska högskola	83,1	565	147
Luleå tekniska universitet	1,2	25	48
Sveriges lantbruksuniversitet	6,4	56	114
Karlstads universitet	2,1	21	100
Linnéuniversitetet	41,4	377	110
Örebro universitet	2,7	24	113
Mittuniversitetet	2,4	20	120
Blekinge tekniska högskola	22,3	281	79
Högskolan i Borås	4,2	38	111
Högskolan i Dalarna	6,3	47	134
Högskolan i Gävle	4,3	40	108
Högskolan i Halmstad	25,0	184	136
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	51,2	456	112
Högskolan i Kristianstad	3,4	77	44
Högskolan i Skövde	4,7	47	100
Högskolan Väst	4,7	38	124
Malmö högskola	6,9	85	81
Mälardalens högskola	6,2	48	129
Södertörns högskola	1,2	8	150
Konstfack	1,8	6	300
Stockholms konstnärliga högskola	0,8	2	400
Totalt	676,3	5 457	124

Anm. Försvärshögskolan, Gymnastik och idrottshögskolan, Kungl. Konstnärshögskolan och Kungl. Musikhögskolan redovisar inga intäkter av studieavgifter för 2017.

Jämförelse mellan intäkten per avgifts- respektive anslagsfinansierad helårsstudent

En jämförelse mellan intäkten per avgifts- respektive anslagsfinansierad helårsstudent redovisas i nedanstående tabell. Viss försiktighet måste iakttas vid tolkningen av denna tabell då det anslagsfinansierade utbudet inte är jämförbart med det avgiftsfinansierade utbudet samt att högskolornas inriktning av utbildningsutbudet skiljer sig åt vid jämförelse mellan olika universitet och högskolor. För vissa enskilda universitet och högskolor rör det sig dessutom om ett relativt litet antal helårsstudenter.

Tabell 4 **Intäkt (tkr) per anslagsfinansierad respektive per anmälnings- och avgiftsbetalande helårsstudent (hstud) 2017**

	Anslag intäkt per hstud	Avgift intäkt per hstud	Avgift i förhållande till anslag
Uppsala universitet	71	127	179 %
Lunds universitet	77	126	165 %
Göteborgs universitet	81	107	133 %
Stockholms universitet	62	128	205 %
Umeå universitet	82	156	190 %
Linköpings universitet	86	109	127 %
Karolinska institutet	115	166	145 %
Kungl. Tekniska högskolan	87	141	163 %
Chalmers tekniska högskola	96	147	153 %
Luleå tekniska universitet	88	48	55 %
Karlstads universitet	77	100	130 %
Linnéuniversitetet	75	110	147 %
Örebro universitet	81	113	139 %
Mittuniversitetet	80	120	151 %
Blekinge tekniska högskola	89	79	89 %
Högskolan i Borås	87	111	128 %
Högskolan i Dalarna	70	134	191 %
Högskolan i Gävle	75	108	144 %
Högskolan i Halmstad	73	136	187 %
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	71	112	158 %
Högskolan i Kristianstad	69	44	64 %
Högskolan i Skövde	88	100	113 %
Högskolan Väst	74	124	167 %
Malmö högskola	77	81	106 %
Mälardalens högskola	77	129	168 %
Södertörns högskola	60	150	250 %
Konstfack	238	300	126 %
Stockholms konstnärliga högskola	432	400	93 %
Totalt	78	124	158 %

Anm. Försvarshögskolan, Gymnastik och idrottshögskolan, Kungl. Konstnärshögskolan och Kungl. Musikhögskolan redovisar inga intäkter av studieavgifter för 2017.

Anslagsintäkterna varierar mellan högskolorna beroende på vilket utbildningsutbud de uppvisar. Exempelvis har Karolinska Institutet, KTH, Chalmers samt de konstnärliga högskolorna Konstfack och

Stockholms konstnärliga högskola relativt höga anslagsintäkter per helårsstudent.

När det gäller avgiftsintäkten per helårsstudent beror den självfallet på vilka utbildningar som erbjuds. Den ligger generellt sett högre än anslagsintäkten per helårsstudent för samtliga utom för Luleå tekniska universitet, Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Kristianstad samt Stockholms konstnärliga högskola. Detta indikerar att dessa högskolor erbjuder utbildningar för avgiftsstudenter som inte tillhör dessa högskolors mer kostnadskrävande utbildningar. Om det vore likartat utbud för avgiftsbetalande som för anslagsfinansierade studenter kommer avgiften att vara högre beroende på att kostnaden för avgiftsstudenter innehåller ett antal kostnader som inte ingår i de anslagsfinansierade kostnaderna.

Skillnaderna mellan de statliga ersättningsbeloppen och studieavgiftsintäkterna är så pass stora att det inte skulle vara rimligt att avräkna endast den s.k. per-capitaersättningen för de studieavgiftsskyldiga studenterna inom takbeloppet. Studieavgifterna inom samhällsvetenskap och humaniora, som har de lägsta nivåer, låg 2016 mellan 80 000 kronor till 100 000 kronor per läsår och utbildningar som förefaller vara tekniska och naturvetenskapliga ligger mellan 130 000 kronor till 145 000 kronor (Universitetskanslersämbetet, 2017a). I förhållande till 2016¹ års ersättningsbelopp skulle maximalt 50 941 kronor kunna avräknas inom humanistiskt samhällsvetenskapligt utbildningsområde om möjligheten ges att avräkna med 100 procents prestationsgrad. Motsvarande belopp för naturvetenskapligt och tekniskt område är 96 945 kronor.

Utredningen föreslår därför i avsnitt 8.4.4 att det är de faktiska studieavgifterna (det nedsatta beloppet) i kronor som tillåts belasta takbeloppet upp till maximalt 0,3 procent av takbeloppet.

Effekt på antalet helårsstudenter

I kapitel 8 beskrivs att utredningens förslag kan ses som ett undanträngande av anslagsfinansierade studenter. Beräkningen baseras på nedanstående tabell.

¹ Motsvarar samma år som Universitetskanslersämbetets kartläggning.

Tabell 5 Beräkning av antal helårsstudenter som ryms inom 0,3 procent av takbeloppet (kronor)

	Ersättning per helårs- student 2017	Ersättning per helårs- prestation 2017	Prestations- grad 2017	Ersättning 2017 per student	Antal helårsstud inom 67,3 mnkr/ område
HTSJ ²	31 308	20 401	78,3%	47 274	1 424
NTF ³	53 385	45 020	81,7%	90 175	746

² HTSJ = Humanistiskt, teologiskt, juridiskt, samhällsvetenskapligt utbildningsområde.

³ NTF = Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt utbildningsområde.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.
70. En arvsfond i takt med tiden.
En översyn av regelverket kring
Allmänna arvsfonden. S.
71. En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. U.
72. Expertgruppen för digitala
investeringar. Slutrapport. Fi.
73. Studiemedel för effektiva studier. U.
74. Lite mer lika. Översyn av
kostnadsutjämnningen för
kommuner och landsting. Fi.
75. Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör
samt kränkingsersättning. Ju.
76. Mindre aktörer i energilandskapet
– förslag med effekt. M.
77. Framtidens specialistsjuksköterska
– ny roll, nya möjligheter. U.
78. Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. U.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]
Vissa fredspliktsfrågor. [40]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. [38]
Tryggad tillgång till kontanter. [42]
Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. [43]
Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. [49]
Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]
Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport. [72]
Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. [74]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]
Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst
– för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]

Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]

Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]

Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]

Ökad tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. [64]

Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. [65]

Nya regler om faderskap och föräldraskap. [68]

Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. [69]

Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningssersättning. [75]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]

Konstnär – oavsett villkor? [23]

Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]

Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Statens gruvliga risker. [59]

Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt. [76]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

En utvecklad översiktsplanering.

Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]

Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]

Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]

Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]

Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]

Översyn av maskinell dos, extempore, provningsläkemedel m.m. [53]

Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]

En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden. [70]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektors professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. [71]

Studiemedel för effektiva studier. [73]

Framtidens specialistsjuksköterska
– ny roll, nya möjligheter. [77]

Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. [78]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler
investeringar. [56]