

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Förslag på åtgärder för nyanlända akademikers inkludering, studier och väg till arbete

Inledning

SUHF vill med denna skrivelse uppmärksamma regeringen på hinder och grundläggande problem som identifierats när det gäller nyanlända akademikers möjligheter att komplettera eller fullfölja sin utländska utbildning vid de svenska lärosätena. Vi ger här konkreta förslag på åtgärder som vi anser kommer att främja inkludering och integrering av såväl nyanlända som de sedan längre tid i Sverige bofasta akademikerna med utländsk utbildning. SUHF är villigt att i dialog med regeringen och aktuella myndigheter, delta i ett arbete med att anpassa regelverk och strukturer samt processer som bättre passar dagens samhälle för breddad rekrytering, breddat deltagande och ökad internationalisering på hemmaplan.

SUHF ser det som synnerligen viktigt att förändringar görs så att integreringen av den förhållandevis stora gruppen akademiker som valt Sverige som sitt nya hemland avsevärt förbättras. Dessa individer utgör en viktig potentiell resurs för kompetensförsörjningen i Sveriges framtida akademiska miljöer, såväl i det offentliga som i näringslivet, till en i jämförelse ringa utbildningskostnad. Med ett större ansvar och långsiktiga resurser till landets universitet och högskolor, för nyanlända akademikers integrering i akademiska miljöer och etablering på arbetsmarknaden, skulle samhällets insatser bli mer effektiva än de är idag.

De svenska universiteten och högskolorna har utvecklat och etablerat strukturer för inkludering av nyanlända, men såväl regelverk som brist på ekonomiska resurser hindrar en human och effektiv inkludering. Vi ger nedan konkreta förslag som vi anser nödvändiga för att uppnå detta, i korthet är dessa:

- Förändra lagen om tillfälliga uppehållstillstånd,
- Underlätta för fler att komma i fråga för kompletterande utbildning,
- Påskynda arbetet med att utveckla validering och bedömning av reell kompetens, och
- Förbättra för lärosätena att kunna ge behörighetsgivande och högskoleintroducerade utbildningar samt rätt att ge SFI-undervisning (med akademisk inriktning) och erhålla betygsrätt för densamma.

Bakgrund

I Arbetsförmedlingens etablering fanns i januari 2018 över 70 000 individer, varav cirka 18 000 som har en avslutad eller påbörjad akademisk utbildning, 4 000 med två års eftergymnasiala studier och hela 16 000 hade gymnasieutbildning eller motsvarande. Mer än 60 % är under 40 år och 17 % under 25 år. De nyanlända med akademisk eller avbruten akademisk utbildning utgör en fjärdedel av individerna i etableringsfasen, och deras utbildningsinriktningar representerar hela bredden av akademiska utbildningar och yrken.

Dessa individer utgör en viktig resurs för kompetensförsörjningen i det svenska samhället, till en i jämförelse ringa utbildningskostnad. Utifrån ett långsiktigt perspektiv som främjar återuppbyggnad och stabilitet i krigshärjade länder, är högre utbildning en väsentlig nyckel, men flertalet invandrade akademiker kommer att finnas tillgängliga för svensk

arbetsmarknad i många år. För personer med flyktingbakgrund tar det dock lång tid innan deras kompetens tas tillvara. För att erhålla permanent uppehållstillstånd i Sverige idag måste försörjningskapacitet uppvisas. Incitamenten att snabbt få ett arbete är därför betydande, eftersom inkomst från arbete också ger möjlighet till familjeåterförening. För nyanlända akademiker innebär det att de hellre tar ett mindre kvalificerat arbete än att de satsar långsiktigt på att komplettera sina utbildningar så att de kan få ett arbete som motsvarar deras kompetensnivå.

Ur ett samhällsligt perspektiv är det en stor vinst om nyanlända ges möjlighet att få permanent uppehållstillstånd om de väljer att satsa på fortsatta högskolestudier. Samarbeten mellan lärosätena, Arbetsförmedlingen, kommunerna, landstingen/regionerna och Länsstyrelserna, har tydligt visat att det finns behov av att individanpassade insatser systematiseras för att möjliggöra en långsiktig framgångsrik integrationsprocess. Svenska universitet och högskolor har sedan hösten 2015 bedrivit ett intensivt utvecklingsarbete för att underlätta för nyanlända akademiker att ta del av högre utbildning. Det arbetet tog utgångspunkt i rekommendationer från European University Association (EUA), nämligen uppmaningen till europeiska lärosäten att tillgodose flyktingar med information om utbildningar, att underlätta möjligt tillträde genom preparandkurser, språkutbildningar och kortare vägar in i högre utbildning samt flexibilitet vad gäller validering.

Det är bra att hittills 19 svenska universitet och högskolor tilldelats nya uppdrag av regeringen avseende kompletterande utbildningar, huvudsakligen professionsutbildningar, samt valideringsinsatser. Under arbetets gång har lärosätena tillsammans med andra myndigheter och regionala aktörer identifierat ett flertal hinder som framförallt har sin grund i lagstiftning och svenska föreskrifter. Nedan ger vi förslag på åtgärder som vi ser främjar inkludering, av såväl nyanlända som de sedan längre tid i Sverige bofasta akademikerna med utländsk utbildning, vid alla våra svenska lärosäten.

Förslag på åtgärder

1) Tillvarata utländska akademikers kompetens – för framtida kompetensförsörjning

- *Påbörjade studier på en kompletterande utbildning och högre utbildning i allmänhet bör kunna ge möjlighet till permanent uppehållstillstånd på samma sätt som ett arbete.*

De tillfälliga uppehållstillstånden och villkoren för att få ett permanent uppehållstillstånd innebär ett hinder för en långsiktig inkludering på arbetsmarknaden. Att få permanent uppehållstillstånd, och därmed möjlighet till familjeåterförening, är idag enbart möjligt om personen kommer i arbete. Risken är överhängande att nyanlända med akademisk utbildning istället för att välja kompletterande utbildning väljer ett arbete de är överkvalificerade för. Detta utgör också ett problem för svenska arbetsgivare som i nuläget har stor brist på arbetskraft inom just dessa högspecialiserade yrken. Dagens regler om permanenta uppehållstillstånd gör därför att Sverige går miste om att nyanlända akademikers kompetens tas tillvara. För att inte snedvrیدا incitamenten till att söka dessa utbildningar bör arbete och att påbörja en studiemedelsberättigad utbildning på högskolenivå ses som likvärdigt ur etableringssynpunkt, och även behandlas som likvärdigt vad gäller möjlighet till permanent uppehållstillstånd.

2) Underlätta för fler att komma i fråga för kompletterande utbildning

- *Högskolan bör till en kompletterande utbildning också kunna anta sökande med nästan avslutad utbildning samt sökande med ofullständig utbildningsdokumentation som bedöms ha förutsättningar att kunna genomföra den*

kompletterande utbildningen för att få behörighet att utöva yrket den utländska utbildningen förberett dem för.

- *Fler lärosäten ska kunna vara aktiva i arbetet med att ge kompletterande utbildningar. Detta för ett effektivt utnyttjande av den samlade utbildningskapaciteten i svensk högre utbildning samt för att planering och genomförande av sådan utbildning i sig också är verksamhets-utvecklande. Fler ansvariga lärosäten ger bättre förutsättningar för att kompletterande utbildningar når individer i hela landet.*

Förordningen om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning (SFS 2008:1101) behöver ändras så att fler kan komma ifråga för den kompletterande utbildningen utan att kraven på förkunskaper väsentligt förändras eller att den kompletterande utbildningens maximala omfattning (120 högskolepoäng/student) överskrids. Förordningen syftar till kompletterande utbildning för personer ”som har en *avslutad* utländsk högskoleutbildning eller en *annan avslutad* utländsk eftergymnasial utbildning som motsvarar en utbildning enligt högskolelagen ...”. Målet med utbildningen ska vara att avlägga en examen enligt högskolelagen motsvarande den utländska utbildningen eller få kunskaper för eller kunna få behörighet att utöva yrket den utländska examen förberett dem för. För att vara behörig till kompletterande utbildning måste en student ha en avslutad utbildning och uppfylla krav på förkunskaper som högskolan ställer.¹

Det är rimligt att anta att det i landet finns ett stort antal personer som inte omfattas av behörighetskraven i förordningen men ändå har de kunskaper och erfarenheter som är nödvändiga för studier inom en kompletterande utbildning. En sådan grupp kan vara personer som tvingats avbryta sina studier i slutfasen av en utbildning vid ett utländskt lärosäte. En annan grupp är de personer som till följd av flykt saknar fullständig dokumentation från sin utbildning och som bör kunna komma i fråga för den kompletterande utbildningen. Med ökad förmåga att utföra valideringar vid svenska lärosäten är det rimligt att ändra förordningens §2 rörande syftet och §5 om behörighet.

Kompletterande utbildningar är avsedda att ge de studerande möjlighet till anpassad komplettering av sin tidigare utbildning för att de ska kunna utöva sitt yrke i Sverige. Därigenom underlättas också tillvaratagandet av den kompetens som kommer från andra länder. Utöver behörighetskravet om en avslutad utländsk utbildning får högskolan sätta upp särskilda krav på förkunskaper. Dessa krav ska vara nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen (5 §). För att inte riskera att försena individens väg tillbaka till sitt yrke bör sådana krav på förkunskaper sättas i relation till högskolans möjligheter att ge t.ex. språkstöd och ett individuellt anpassat upplägg inom utbildningens ram. Ersättningen per student för de kompletterande utbildningarna är betydligt högre än för ordinarie utbildningar för att ge möjlighet till extra stöd som kan behövas. Ju högre förkunskapskrav som sätts upp desto längre tid kan förflyta innan utbildningen kan påbörjas. Sådana förseningar riskerar att leda till att yrkeskompetensen försämras medan personen tillägnar sig formella förkunskaper som med relevant utformat stöd inte hade varit nödvändiga för att klara utbildningen.

¹ Utbildningsdepartementet har i promemorian *Kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk utbildning* (mars 2018), föreslagit åtgärder i denna riktning. I promemorian föreslås en ändring som innebär ett något breddat syfte med en kompletterande utbildning. Utbildningen ska syfta till att studenterna ska kunna få behörighet att i Sverige utöva ett yrke som den utländska utbildningen är relevant för, inte enbart som den utländska utbildningen har förberett dem för.

3) Påskynda arbetet med att utveckla validering av kunskaper och färdigheter som inte förvärvats vid svenska lärosäten

- *Den reella möjligheten för lärosätena att ge förhandsbesked måste öka, och regelverket kring detta måste tydliggöras.*
- *Resursfördelningen till universitet och högskolor måste ta hänsyn till att validering är en resurskrävande verksamhet för vilken ekonomisk ersättning måste ges. Detta tydliggörs också i Valideringsdelegationens delbetänkande "En nationell strategi för validering" (SOU 2017:18). SUHF anser därför att delegationens förslag ska beaktas av utredaren av STRUT-utredningen "Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten" (dir. 2017:46).*
- *Regelverket behöver moderniseras och arbetssättet utvecklas för att öka lärosätenas möjligheter att göra generösa bedömningar och samtidigt kvalitetssäkra processen vid tillgodoräknanden.*
- *Lärosätena behöver större och mer flexibla möjligheter att kunna erbjuda de utbildningsdelar som en individ efter en validering behöver komplettera med för att nå sina utbildningsmål. Regelverk och arbetssätt härvidlag behöver ses över.*
- *En nationell struktur behöver skapas som tillförsäkrar individen en likvärdig, rättssäker och transparent bedömning av sitt tidigare lärande. Lärosätena måste i högre grad erkänna varandras valideringar, vilket förutsätter en utvecklad samverkan mellan lärosäten, vilket också kan bidra till ökad kostnadseffektivitet.*

Det är av största vikt att det finns kvalitetssäkra system för validering av reell kompetens, både för kompetens som individen utvecklat informellt genom yrkesverksamhet eller på annat sätt, och för kunskaper och färdigheter som tillägnats inom formell utbildning, men där individen saknar dokument som styrker lärandet. Valideringen måste genomföras i ett tidigt skede.

Under de senaste åren har flera initiativ tagits för att öka tillgängligheten och höja kvaliteten i arbetet med bedömning av reell kompetens/validering av tidigare lärande inom universitet och högskolor. Dock saknas finansiering för att universitet och högskolor ska kunna genomföra validering för tillgodoräknanden på grundval av studentens reella kompetens. Därutöver finns det ett stort behov av förhandsbesked, inte minst bland personer som flytt till Sverige och fått uppehållstillstånd här, men även för andra som exempelvis står inför omställning eller funderar över ett karriärbyte. Förhandsbesked ingår dock inte idag i lärosätenas uppdrag och det saknas regelverk kring frågan. Ekonomisk ersättning saknas även i detta fall.

Lärosätena behöver resursmässigt stödjas i sitt arbete med validering av kunskaper och färdigheter tillägnade i annat sammanhang än inom högre utbildning och tydligare strukturer och rutiner införs. Det är därför mycket viktigt att en varaktig nationell struktur kommer till stånd, och att alla lärosäten tydliggör att validering för behörighet och tillgodoräknande är något som ingår i lärosätenas uppdrag och ska genomföras med kvalitet och systematik.

4) Förbättra förutsättningarna för lärosätena att ge behörighetsgivande och högskoleintroducerande språkutbildningar.

- *Avsätt särskilda resurser för förberedande utbildning som möjliggör språkstudier på universitetsnivå och ger förutsättningar att genomföra utbildning i ämnesspecifika kurser, erhålla studie- och karriärvägledning, genomgå relevant samhällsorientering samt mentorskap och praktik.*
- *Tillåt universitet och högskolor att inneha betygsrätt för SFI.*

Det råder konsensus bland svenska lärosäten om att de flesta nyanlända som lyckats få en studieplats på högskolan har för stora brister i svenska (ibland även i engelska) för att klara studierna tillfredsställande. Även om många utbildningar ges på engelska och inte alla jobb kräver svenskkunskaper, är brister i svenska språket ett avsevärt hinder för inkludering både på lärosätet och senare i samhället.

Det riskerar att ta lång tid för nyanlända att uppnå behörighetskraven till högskoleutbildningar på grundnivå. Likaså skiljer sig det svenska utbildningssystemet från de system som finns i de nyanländas hemländer. Det finns därför ett stort behov av behörighetsgivande utbildningar i svenska och engelska, vilka också är anpassade till de krav på språkkompetens som finns i högskolesystemet liksom preparandutbildningar kring metod, studieteknik och vetenskapliga förhållningssätt. Detta kan sägas utgöra ett snabbspår till högre utbildning. Flera lärosäten har inrättat sådana utbildningar, men det finns svårigheter behäftade med detta, då sådana utbildningar idag inte är avräkningsbara ur anslagstilldelningshänseende. I promemorian U2018/02165/UH "Förslag till förordning om behörighetsgivande och högskoleförberedande utbildning" föreslås heller inte någon ändring, utan sådan utbildning ska kunna ges inom ramen för lärosätenas nuvarande anslag. SUHF anser dock att det krävs resursförstärkningar för att kunna ge nyanlända akademiker bättre anpassade språkstudier som relaterar till den akademiska inriktningen. Detta är en av de kanske viktigaste åtgärderna som skulle kunna göras för att påskynda integreringen, dvs att låta nyanlända akademiker tidigt befinna sig i en universitetsmiljö och att språkundervisningen och andra preparandkurser ges av universitetslärare.

Det bör ges möjligheter för de lärosäten som så önskar att kunna ge SFI-utbildning på uppdrag och att utfärda betyg för densamma. Idag kan Skolinspektionen inte pröva ett lärosätes ansökan om betygsrätt i enlighet med Förordningen om vuxenutbildning. Eftersom lärosätena inte kan ansöka om betygsrätt för SFI försvåras samverkan inom exempelvis Arbetsförmedlingens uppdrag kring nyanländas etablering där betygsrätten anses vara nödvändig.