



Avdelningen för analys, främjande och tillträdesfrågor

Föredragande

Tonje Broby
Utredare

010-4700617
tonje.broby@uhr.se

BESLUT

Diarienummer
1.1.1-2684-2013

Datum
2013-10-17

Postadress

Box 45093
104 30 Stockholm

Besöksadress

Wallingatan 2
111 60 Stockholm

Telefon

010-470 03 00

Org nr

202100-6487

www.uhr.se

Delrapport angående "Utvärdering av effekten och användningen av utlåtanden"

Universitets- och högskolerådet har i myndighetens regleringsbrev för 2013 fått i uppdrag att utvärdera och analysera effekten och användningen av det utlåtande avseende avslutad utländsk högskoleutbildning som individer har möjlighet att få av Universitets- och högskolerådet. Vidare framgår av uppdraget att myndigheten även ska beakta om utlåtandet fyller syftet att underlätta målgruppens inträde på arbetsmarknaden. Utvärderingen ska avse bedömningar utförda de senaste fem åren och göras både ur individens perspektiv och ur ett arbetsgivarperspektiv uppdelat på vistelsetid i Sverige. UHR har valt att basera utvärderingen på de utlåtanden som Högskoleverket utfärdade under perioden 2007-2011. Skälet till att denna femårsperiod väljs är dels för att det finns en eftersläpning i den tillgängliga statistiken, dels för att vissa av de sökande som ansökt om utlåtande under 2012 fortfarande studerar inom SFI och inte har börjat söka arbete.

Projektet befinner sig i en planerings- och insamlingsfas och kan inte redovisa några resultat ännu. Delrapporten innehåller därför en beskrivning av hur arbetet med uppdraget kommer att genomföras samt en beskrivning av hur bedömningsverksamheten fungerar och har förändrats samt vilka ärenden som inkommit under den valda femårsperioden.

Bakgrund

Det övergripande syftet med utlåtandena utfärdade av Universitets- och högskolerådet (tidigare Högskoleverket) är att bidra till målet att underlätta etableringen av utländska akademiker på arbetsmarknaden. I utlåtandet jämförs den utländska utbildningen med en svensk examen. Utlåtandet kan användas på arbetsmarknaden för att hjälpa den sökande att förklara utbildningen för framtida arbetsgivare. Att man fått ett utlåtande innebär inte bara att utbildningen jämförs med en svensk examen utan det är också en information till arbetsgivare att studierna har bedrivits vid ett erkänt lärosäte, att dokumenten är korrekta och har kontrollerats så långt som är möjligt.

Erkännandearbetet styrs av Lissabonkonvention och dess stöddokument. Under senare år har fler instrument utvecklats som kan användas som stöd i arbetet; bland annat bilagan till examensbevis, det europeiska systemet för överföring av studiemeriter, kvalifikationsramverk och en gemensam manual för rättvist erkännande ("fair recognition") som utarbetats av ENIC- och NARIC-nätverken.

Metodiken som används i bedömningarna utvecklas kontinuerligt och omvärlden ställer ständigt nya krav på verksamheten; det kan handla om att flyktingströmmar gör att information behöver samlas om utbildningssystem som varit mindre kända, att tekniken ställer nya krav eller att den ökande ärendemängden gör att processerna behöver effektiviseras.

Utgångspunkten är att resultaten från utredningen även kommer att användas för intern vidareutveckling av utlåtanden och informationsinsatser kopplade till dessa.

Genomförande

Uppdraget genomförs i projektform under perioden 130501 – 141231. Slutrapport ska lämnas till regeringen senast 141031. Flera olika delstudier kommer att genomföras för att fånga effekter på arbetsmarknads- och individnivå, samt kartlägga användningen av utlåtandena. För att säkerställa att relevanta möjliga effekter av utlåtandena belyses kommer en kombination av kvantitativa och kvalitativa delstudier att genomföras där såväl statistikinhämtning som intervjuer och enkäter används.

Registerstudie

För att studera effekterna av utlåtanden utfärdade 2007-2011 kommer en omfattande kvantitativ studie att genomföras. Gruppen individer som ansökt om bedömning av sin utländska akademiska examen under perioden jämförs med en liknande grupp i befolkningen med ett "fall-kontroll-upplägg" för att få en uppfattning av den relativa betydelsen av utlåtandena. Delstudien genomförs som en totalundersökning där data från det egna registret Bitsy kombineras med data från SCB för befolkningen. De data som finns i Bitsy gör det möjligt att analysera data för den grupp som fått utlåtande (allmänt och lärarutbildning) utifrån utbildningsland, utbildningsnivå och inriktning på utbildningen. Data från SCB hämtas från LISA-databasen, som är skraddarsydd för att göra det möjligt att mäta effekter på samhällsekonomisk, arbetsmarknads- och individnivå.

Enkätundersökning till sökande

Delstudien består av en enkätundersökning av vad utlåtandet gett individen, både på ett personligt plan och i mer direkt relation till arbetsmarknaden.

Enkäten skickas till samtliga sökande som fått ett utlåtande samt till sökande som ansökt om utlåtande. Även vissa sökandegrupper som inte fått sin utbildning bedömd kommer att få enkäten. Syftet är att ta reda på om de fått tillräcklig information om alternativa vägar till studier eller arbete.

En utmaning med denna undersökning är att få fram aktuella kontaktuppgifter till de sökande. En del av dem saknar svenskt personnummer eller folkbokföringsuppgifter och ofta saknas aktuell e-post. Ytterligare andra sökanden bor inte längre kvar i Sverige och kan därför inte nås. Vi förutser därför ett visst bortfall redan före enkäten skickas ut.

Studie av arbetsgivares inställning

Arbetsgivares inställning till utlåtandena och hur de skulle kunna utvecklas för att bättre tjäna sitt syfte att underlätta målgruppens inträde på arbetsmarknaden kommer att undersökas dels genom en enkätundersökning, dels genom intervjuer av olika slag. Enkätundersökningen kommer att skickas till ett antal arbetsgivare inom olika branscher och sektorer samt av olika storlek.

Delstudien förväntas också ge en bild av möjliga mekanismer som kan verka sorterande samt information om hur Universitets- och högskolerådet kan utveckla och sprida information om utländsk akademisk utbildning.

Tidplan

Utredningsaktiviteter och informationsinsamling sker under perioden maj 2013 – september 2014. De externt riktade aktiviteterna (enkät till sökande, enkät till arbetsgivare, intervjuer med arbetsgivare etc.) genomförs under perioden augusti 2013 – juni 2014.

Bedömning av utländska utbildningar 2007-2011

Bedömningsverksamheten är under ständig förändring och påverkas både av vad som händer i vår omvärld och av vad som sker i Sverige. Bedömningarna har två sidor, dels den utländska utbildningen och dess plats inom sitt utbildningssystem, dels den svenska examen som den jämförs mot. Det krävs kunskap om båda sidorna för att utlåtandet som bedömningen leder till ska bli så korrekt och rättvisande som möjligt. Sett över en längre period, sedan bedömningsverksamheten blev permanent 1987, är den största förändringen att man gått från ett synsätt där studier erkändes om det fanns en hög grad av överensstämmelse mellan den utländska och den svenska utbildningen, till ett öppet och accepterande synsätt där större vikt läggs vid utbildningens syfte. Under femårsperioden som nu studeras har denna utveckling fortsatt vilket bland annat lett till mer enhetliga formuleringar i utlåtandet. Syftet har varit att förenkla processen och göra det lättare för arbetsgivare att förstå innebörden av bedömningen.¹ Nedan ges en bild av några förändringar som skett under 2007-2011, i omvärlden och inom landet, och av vilka ärenden som inkommit under dessa år.

Ansökningar om bedömning – antal ärenden och fördelning mellan länder

Under perioden 2007 till 2011 inkom ca 23 000 ansökningar om bedömning av utländsk utbildning till Högskoleverket. Under samma period utfärdades utlåtanden i 16 118 ärenden. Resterande ärenden är antingen pågående eller avslutade utan att något utlåtande kunde utfärdas, t.ex. för att den sökande saknade tillräcklig dokumentation över utbildningen eller för att utbildningen inte bedrivits vid ett erkänt lärosäte. Andra ärenden som felaktigt skickats till Högskoleverket har förts över till den myndighet som skulle handlägga ärendet. Det kan gälla ärenden där den sökande vill arbeta inom ett reglerat yrke och har en akademisk examen eller utbildningar på gymnasial nivå där Verket för högskoleservice gjorde bedömningen.

Totalt har ansökningar om bedömning av utbildning från 162 länder inkommit. Bland dessa länder finns 49 där antalet ärenden per land uppgår till mindre än 50 totalt under perioden. De ärenden som rör sällan förekommande utbildningssystem är relativt sett mer arbetskrävande än de ansökningar som rör stora länder där man byggt upp ett större jämförelsebibliotek och samlat och systematiserat landkunskapen. I tabellen nedan visas de tio största länderna sett över hela femårsperioden.

¹ Före den 1 juli 2008 angavs i utlåtandet om den utländska utbildningen *till nivå och omfattning* motsvarade en svensk examen eller om den *i huvudsak* motsvarade en svensk examen. Skillnaden mellan dessa formuleringar förklarades på utlåtandets baksida men det är osäkert om mottagarna av bedömningen uppfattade innebörden som avsett.

Tabell 1. Inkomna ansökningar från de länder med flest bedömda utbildningar, perioden 2007-2011

Land	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Irak	777	1143	1347	1101	711	5 079
Ryssland	222	232	274	263	263	1 254
Iran	146	154	158	272	326	1 056
Polen	125	175	209	220	259	988
USA	104	142	190	160	201	797
Storbritannien	115	67	149	240	184	755
Tyskland	100	121	150	145	145	661
Rumänien	62	48	127	126	212	575
Thailand	77	66	85	127	154	509

Det är tydligt att situationen i Irak och den påföljande invandringen till Sverige haft stora konsekvenser för bedömningsverksamheten. Det har gällt både att bygga upp kunskapen om Irakiska utbildningar och att bygga kapacitet att hantera den stora ärendemängden. Den totala ärendemängden har ökat år från år och den ökningen har fortsatt även efter 2011. Som en jämförelse är det intressant att se vad som hänt *efter* den studerade perioden när det gäller fördelningen mellan länder. De största länderna under 2012 respektive första halvåret 2013 anges i tabellen nedan.

Tabell 2. Utveckling perioden 2012-2013

Land	2012	Land	Jan-juni 2013
Irak	502	Irak	215
Iran	361	Iran	204
Ryssland	328	Syrien	204
Polen	215	Ryssland	154
USA	200	Polen	132
Storbritannien	191	Storbritannien	125
Rumänien	171	USA	107
Ukraina	167	Kina	97
Kina	140	Ukraina	86
Thailand	128	Pakistan	85

Syrien har ökat snabbt och är nu (oktober 2013) det största landet vad gäller antalet ärenden. Det betyder att verksamheten måste anpassa sig, både till ökningen i sig och till det faktum att dessa ärenden kan vara mer tidskrävande, bl.a. för att flyktingar kan haft svårt att få med sig dokumentation.

Vilka utbildningar har bedömts och vilka examina har de jämförts med?

Bland de 16 118 ärenden som lett till ett utlåtande förekommer sökande som har mer än en akademisk utbildning, dvs. antalet bedömda utbildningar är större än antalet utfärdade utlåtanden. I det aktuella materialet förekommer sökande med upp till fem utbildningar. Oftast bedöms varje enskild utbildning för sig, och jämförs med en svensk examen, men det förekommer också att sammanlagda bedömningar görs. Avgörande är vad som är bäst för den sökande. Ett exempel är när en person har två ingenjörsutbildningar som tillsammans bedöms motsvara svensk civilingenjörsutbildning i stället för att bedömas var för sig som en yrkesexamen på grundnivå respektive en generell examen på avancerad nivå. Här görs ett antagande om att bedömningen mot civilingenjörsexamen är mest gynnsamt för den sökande på den svenska arbetsmarknaden.²

I princip görs bedömningarna mot den examensordning som gäller när ansökan skickas in till Högskoleverket (numera Universitets- och högskolerådet). Två undantag finns under 2007-2011. Det ena är fördröjningen när en ny examenordning infördes och det andra är vid bedömningen mot lärarexamen. Det senare hänger samman med att Högskoleverket också hade i uppdrag att utfärda behörighetsbevis för lärare. Eftersom äldre examensordningar användes vid behörighetsprövningen fattades beslut om att använda äldre examina som jämförelseobjekt, när det var lämpligt, även för dem som ansökte om ett vanligt utlåtande över sin lärarutbildning. Den nya examensordningen infördes 1 januari 2007. Först från och med den 1 juli 2008 övergick Högskoleverket till att bedöma mot den nya examensordningen. Det beror dels på att det krävdes ett omfattande förberedelsearbete för att utveckla bedömningsmetodiken och utarbeta en ny manual för bedömningarna, dels på att ärendehanteringssystemet måste förberedas för de nya bedömningarna.³

² För de sökande som vill använda sitt utlåtande i samband med ansökan till högskolan används en extra kommentar i utlåtandet om utbildningen förutom högskoleingenjörsexamen även kan anses motsvara svensk kandidatexamen. Detta efter signaler från sökande om att utlåtandet hade den effekt att lärosäten uppfattade att de inte uppfyllde grundläggande krav för behörighet till fortsatta studier. Denna kommentar infördes under 2009/10.

³ I den nya examensordningen togs de två magisterexamina magister med ämnesdjup respektive ämnesbredd bort och i stället infördes magisterexamen respektive masterexamen. Vidare ersattes juris kandidatexamen med juristexamen och Civilekonomexamen infördes. Huvudämnen ersattes av huvudområden vilket också påverkade metodiken för bedömningarna. Precis som bland examinerade i Sverige finns alltså en blandning av nya och gamla examina under 2007-2011. Vissa examina förekommer aldrig i bedömningarna, det gäller exempelvis audionomexamen och dietistexamen som bedöms av Socialstyrelsen eftersom de leder till legitimationsyrken. Andra examina är helt enkelt ovanliga eller så speciella att utländska utbildningar sällan anses jämförbara. Fler exempel på nya examina är de konstnärliga kandidat-, magister- och masterexamina som infördes 2008, de konstnärliga forskarexamina från 2010 och de nya lärarexamina 2011.

Nedan anges förekomsten av olika examina i bedömningarna. Siffrorna är avrundade och preliminära. Fler examina förekommer men dessa är de största (bortsett från licentiatexamen som också inkluderades i tabellen).

Tabell 3. Förekomsten av olika examina i bedömningar 2007-2011

Examen	Antal
Högskoleexamen	1380
Kandidatexamen	7590
Magisterexamen med ämnesbredd	150
Magisterexamen med ämnesdjup	810
Magisterexamen	2360
Masterexamen	800
Licentiatexamen	30
Doktorsexamen	330
Konstnärliga examina (alla nivåer)	510
Arkitektexamen	200
Högskoleingenjörsexamen	1700
Civilingenjörsexamen	840
Juristexamen/juris kandidatexamen	220
Lärarexamina, studie och yrkesvägledarexamen, specialpedagogexamen mm.	770
Examina enligt SLU:s examensordning	130

Bedömningen görs, som redan nämnts i exemplet med sammanlagd bedömning ovan, mot yrkesexamen om det är möjligt; om syftet med utbildningen stämmer med den svenska yrkesexamen och om övriga krav för bedömningen är uppfyllda. Det är inte så enkelt som att andra utbildningssystem har samma uppdelning i generella respektive yrkesexamina som vi har i Sverige, det krävs mer arbete för att avgöra när yrkesexamen är mest lämpligt.⁴

Högskoleingenjörsexamen är den yrkesexamen som förekommer oftast i bedömningarna. Den grundläggande ingenjörsutbildningen i många länder omfattar fyra års studier och bedöms närmast motsvara den svenska högskoleingenjörsexamen.

Bland de som fått sin utbildning bedömd mot en generell examen angavs i bedömningen vilket huvudämne som utbildningen var inriktad mot⁵. Om man tittar på kandidatexamen som är den vanligaste bland de generella examina så är det enskilt största huvudämnet företagsekonomi med 1 409 bedömningar. Därefter följer engelska med 623 bedömningar. Ett flertal ämnen förekommer i runt 300 ärenden, bland annat flera naturvetenskapliga ämnen. De minsta ämnena förekommer i enstaka ärenden.

⁴ Om etableringen går snabbare för personer med vissa examina än för andra, vilket tidigare studier från Högskoleverket visar, kan valet mellan generell examen och yrkesexamen i bedömningen potentiellt påverka den sökandes möjligheter på arbetsmarknaden.

⁵ Endast om ämnet fanns som huvudämne eller huvudområden inom den svenska högskolan. I samband med ett omfattande metodutvecklingsarbete efter 2011, med syfte bl.a. att förenkla processen och göra mer rättvisa bedömningar, anges inte längre inriktning i själva bedömningen. Däremot finns fortfarande en kommentar på utlåtandet om utbildningens inriktning och annat som kan vara viktigt för den sökande respektive arbetsgivare.

Avslutning

I arbetet med att utvärdera och analysera effekten kommer utredningen att titta på om utlåtandena fyller syftet att underlätta målgruppens inträde på arbetsmarknaden.

De sökandes användning och uppfattning om utlåtandena kommer att studeras i den enkätundersökning som skickas ut under hösten 2013. I enkätundersökningen kommer bland annat frågor om hur de sökande använt sitt utlåtande ställas, och om de anser sig vara hjälpta av utlåtandet, om de anser att arbetsgivarna varit intresserade av utlåtandet eller inte samt om de som arbetar anser att det motsvarar den akademiska examen etc. Med ett sådant upplägg hoppas vi få en mer nyanserad bild av hur utlåtandena uppfattas och används.

När de kvalitativa och kvantitativa undersökningarna av arbetsgivar- och sökandeperspektiven kopplas ihop med resultatet från registerstudien ges en helhetsbild som på ett tillräckligt sätt bör svara på frågeställningen i uppdraget.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ulf Melin efter föredragning av utredaren Tonje Broby. I beredningen av ärendet har även medverkat avdelningscheferna Maria Linna Angestav och Lars Petersson, myndighetsjuristen Drazenko Jozic samt biträdande stabschefen Magnus Hjort.

Ulf Melin

Tonje Broby