

RiR 2008:22

Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten

ISBN 978 91 7086 161 1

RiR 2008:22

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Utbildningsdepartementet

Datum 2008-10-17
Dnr 31-2006-1367

Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten

Riksrevisionen har granskat rekryteringen av internationella studenter till svenska universitet och högskolor. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Blekinge tekniska högskola, Högskolan Dalarna, Kungl. Tekniska högskolan, Högskoleverket, Migrationsverket och Verket för högskoleservice har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser som avser regeringen, Blekinge tekniska högskola, Högskolan Dalarna och Kungl. Tekniska högskolan. Rekommendationerna avser regeringen samt universitet och högskolor. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Karin Lindell* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Inger Sandberg* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* och revisionsledare *Mattias Pettersson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Karin Lindell

Inger Sandberg

För kännedom:

Blekinge tekniska högskola
Högskolan Dalarna
Kungl. Tekniska högskolan

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Revisionsfråga och granskade myndigheter	13
1.3 Internationalisering av den högre utbildningen	14
1.4 Bedömningsgrunder	15
1.5 Metod och genomförande	17
1.6 Avgränsningar och begrepp	18
2 Ökad rekrytering av internationella studenter till den svenska högskolan	19
2.1 Incitament för ökad rekrytering	19
2.2 Antal och andel internationella studenter	19
2.3 Utbildningsutbud på engelska	22
2.4 Sammanfattande iakttagelser	22
3 Antagning av internationella studenter till den svenska högskolan	25
3.1 Antagningsprocessen för internationella studenter	25
3.2 Iakttagelser om antagning av internationella studenter	26
3.3 Sammanfattande iakttagelser	31
4 Uppehållstillstånd för studier	33
4.1 Krav på uppehållstillstånd för studier	33
4.2 Utveckling av antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier	34
4.3 Processen för uppehållstillstånd för studier	35
4.4 Iakttagelser om processen för uppehållstillstånd för studier	36
4.5 Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier	38
4.6 Sammanfattande iakttagelser	38
5 De tre lärosätenas insatser för internationella studenter	41
5.1 Lärosätenas uppdrag och ansvar	41
5.2 Möjligheter till möten under utbildningstiden	42
5.3 Möjligheter för internationella studenter att lära sig svenska	44
5.4 Sammanfattande iakttagelser	46
6 Internationella studenter på den svenska arbetsmarknaden	47
6.1 Möjligheter för internationella studenter att arbeta i Sverige	47
6.2 Studenternas kontakter med arbetsmarknaden	47
6.3 Fortsatta studier för forskarexamen	48
6.4 Uppföljning efter avslutade studier	48
6.5 Sammanfattande iakttagelser	49

7	Redovisning och uppföljning av internationella studenter	50
7.1	Krav på uppföljning	50
7.2	Regeringens redovisning till riksdagen	50
7.3	Regeringens krav på uppföljning till lärosätena	51
7.4	Lärosätenas uppföljning och återsäkring	52
7.5	Regeringens uppföljningskrav på Högskoleverket	54
7.6	Uppföljning av kostnader för rekrytering av internationella studenter	55
7.7	Sammanfattande iakttagelser	58
8	Slutsatser och rekommendationer	61
8.1	Många ansökningar och bortfall belastar handläggningen	61
8.2	Få möten och varierande språkkunskaper	62
8.3	Ökad rekrytering inom ramen för det generella resurstilldelningssystemet	62
8.4	Uppföljning av verksamhet och kostnader	63
8.5	Riksrevisionens rekommendationer	64
	Referenser	67
	Bilaga 1 Kortfakta om de tre lärosätena	71
	Bilaga 2 Regler för antagning och antagningsprocessen för internationella studenter	79
	Bilaga 3 Två rapporter från Högskoleverket	85

Sammanfattning

I högskolelagen fastställs att universitet och högskolor i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Regeringen har presenterat en nationell strategi för internationalisering av den högre utbildningen där ett av delmålen är att antalet internationella studenter ska öka. Skäl som anges för att öka rekryteringen av internationella studenter är att de är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet samt att de kan bidra till att den internationella miljön och mångfalden stärks. En ökad rekrytering motiveras även med att de internationella studenterna utgör en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige.

Granskningen har inriktats på att besvara följande revisionsfråga: *Har regeringen och lärosätena styrts, genomfört och följt upp rekryteringen av internationella studenter i enlighet med de intentioner och mål som angetts?* Rapporten syftar till att belysa styrning, genomförande och uppföljning av den ökade rekryteringen av internationella studenter samt vilka konsekvenser ökningen medför. Vidare syftar rapporten till att beskriva på vilket sätt den ökade rekryteringen bidrar till att uppfylla både högskolelagens bestämmelser och den nationella strategins intentioner om främjad förståelse för andra länder och för internationella förhållanden.

Under läsåret 2006/07 fanns sammanlagt nära 28 000 internationella studenter i Sverige. Av dessa var nära 17 000 fritt resande studenter, resterande var utbytesstudenter. Det finns indikationer på att den ökade rekryteringen av internationella studenter inneburit både nya utmaningar och nya påfrestningar för lärosäten och nationella myndigheter såsom Verket för högskoleservice och Migrationsverket. Samtidigt finns det få uppföljningar inom området, bland annat avseende hur den ökade rekryteringen av internationella studenter bidrar till att främja kulturell förståelse och kvalitet inom universitet och högskolor.

Regeringen har ansvar för att besluta om övergripande mål, att skapa tydliga förutsättningar för universitet och högskolor samt att följa upp att verksamheten bidrar till en god resursanvändning. Det är lärosätena som bär det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av strategin och för att strategins intentioner omsätts i praktiskt arbete på lärosätena. För att beskriva och granska lärosätenas arbete med internationella studenter har Blekinge tekniska högskola, Högskolan Dalarna och Kungl. Tekniska högskolan valts ut. De tre lärosätena har valts för att belysa hur arbetet med internationella studenter bedrivs på lärosäten av olika storlek och inriktning. Arbetet med rekryteringen av internationella studenter omfattar även Verket

för högskoleservice, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna som har uppgifter avseende antagning och uppehållstillstånd för de internationella studenterna. Vidare har Högskoleverket en roll när det gäller uppföljning av högskolans verksamhet.

Många ansökningar och bortfall belastar handläggningen

Antagningen till den svenska högskolan sker i ett gemensamt nationellt antagningssystem. Skillnaden mellan en svensk ansökan och en ansökan med utländska betygsmeriter är att manuella moment tillkommer i alla steg av antagningsprocessen för ansökningar med utländska betygsmeriter. Samtidigt som mycket tid och resurser krävs i handläggningen faller en stor del av ansökningarna bort under ansökningsprocessen.

Riksrevisionens bedömning är att den ökade rekryteringen av internationella studenter medfört omfattande arbetsinsatser i processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier. Den ökade belastningen på processerna riskerar att få konsekvenser för bland annat handläggningstid och möjligheten att på ett korrekt sätt bedöma ansökningshandlingarna.

En stor del av de utländska ansökningar som inkommer faller av olika skäl bort under antagningsprocessen. Detta leder till att lärosäten, Verket för högskoleservice och Migrationsverket lägger ned ett ansevärt arbete på handläggning av internationella ansökningar, samtidigt som många internationella sökande som till slut antas till studier i Sverige av olika anledningar inte påbörjar den utbildning de antagits till.

Riksrevisionen noterar att processen för antagning har utvecklats genom den samordnade antagningen och den organisation för bedömning av ansökningar från internationella sökanden som byggts upp av lärosätena och Verket för högskoleservice. Riksrevisionen bedömer dock att det återstår arbete för att fortsätta att utveckla processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier. Ansvar för att analysera möjligheterna för att ytterligare öka effektiviteten i processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier ligger på lärosätena och de nationella myndigheterna såsom Verket för högskoleservice och Migrationsverket. Riksrevisionen konstaterar också att detta är beroende av regeringens beslut om inriktning och omfattning för rekryteringen av internationella studenter. Riksrevisionen noterar vidare att frågor som rör återverkningar på de administrativa processerna för antagning och uppehållstillstånd inte belysts i regeringens redovisning till riksdagen.

Få möten och varierande språkkunskaper

Högskolelagen och den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen anger bestämmelser och intentioner om att universitet och högskolor bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Riksrevisionen har inom ramen för granskningen undersökt tre lärosäten i syfte att belysa insatserna för de internationella studenterna. Iakttagelser från dessa lärosäten visar att antalet svenska studenter på de engelskspråkiga masterutbildningarna är få och att det är svårt att åstadkomma möten mellan svenska och internationella studenter i undervisningssituationen. Vidare kan svårigheter uppstå till följd av varierande kunskaper i engelska bland de internationella studenterna. Bristande språkkunskaper är hindrande för kontakterna såväl mellan olika grupper av internationella studenter som mellan internationella och svenska studenter.

Av den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen framgår vidare att det är viktigt att internationella studenter erbjuds undervisning i svenska, bland annat för att dessa studenter ska kunna bli en tillgång för svenskt näringsliv och handel. Iakttagelser vid de tre lärosätena tyder på att de internationella studenterna inte har möjlighet att tillgodogöra sig utbildning i svenska i tillräcklig omfattning, vilket försvårar möjligheten till integration i det svenska samhället. Riksrevisionen konstaterar mot bakgrund av tidigare rapport att bristande språkkunskaper kan utgöra ett hinder för de studenter som är intresserade av att arbeta i Sverige och som skulle kunna vara en tillgång för den svenska arbetsmarknaden. Det finns inget regelverk som klarlägger i vilken omfattning undervisning i svenska ska anordnas och vem som har ansvaret för att erbjuda svenskundervisning vare sig till utbytesstudenter eller till fritt resande studenter.

Ökad rekrytering inom ramen för det generella resurstilldelningssystemet

I enlighet med regeringens delmål i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen ökar antalet internationella studenter på svenska lärosäten. Högskolans kostnader för utbildning finansieras genom det generella resurstilldelningssystemet, vilket innebär att ett lärosäte inom ramen för ett takbelopp avräknar medel i takt med att studenter registreras respektive att studenternas prestationer i form av genomförda kurspoäng registreras. Såväl svenska som internationella studenter finansieras inom systemet.

I situationer med vikande intresse från svenska studenter, inte minst inom de naturvetenskapliga och tekniska områdena, kan resurstilldelningssystemet skapa incitament för lärosätena att öka rekryteringen av

internationella studenter. Det totala antalet högskolenybörjare har under en rad år varit relativt konstant trots minskat antal svenska studenter. Volymen har hållits uppe till följd av ökningen av antalet internationella studenter. Därmed kan den sammantagna resursinsatsen för högre utbildning ha blivit större än vad som blivit fallet om lärosäten inte hade kunnat kompensera ett vikande intresse från svenska studenter med rekrytering av internationella studenter.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i samband med den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen inte redovisade en samlad analys av de ekonomiska konsekvenserna av den ökade rekryteringen av internationella studenter för riksdagen. Rekryteringen förutsattes kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser. Enligt granskningen har den ökade rekryteringen av internationella studenter fått påtagliga administrativa konsekvenser i form av ökade kostnader i processerna för antagning av studenter. Vidare framgår av granskningen att andelen sökande som slutligen påbörjar studier vid ett svenskt lärosäte relativt sett är låg – bortfallet under processens gång är mycket stort. Utvecklingen har även påverkat den samlade resursanvändningen inom utbildningssektorn. En allt större andel av resurserna för högre utbildning används för internationella studenter, såväl inom ramen för antagningsprocesserna som inom själva utbildningen. Riksrevisionen anser mot bakgrund av detta att regeringen bör bereda riksdagen möjlighet att ta ställning till på vilket sätt statliga medel ska användas inom området.

Uppföljning av verksamhet och kostnader

Regeringen har inte begärt uppföljning av lärosätena avseende hur rekryteringen av internationella studenter bidrar till intentionerna eller hur de internationella studenterna påverkar verksamheten och de ekonomiska förutsättningarna inom lärosätena. Regeringen har inte heller begärt någon särskild uppföljning av de ekonomiska konsekvenserna som kan kopplas till den ökade rekryteringen av internationella studenter.

De tre lärosätena har utöver övergripande återrapportering enligt regleringsbrev inte genomfört egna sammanhållna uppföljningar eller analyser om hur verksamheten har påverkats av den ökade rekryteringen av internationella studenter.

Riksrevisionen bedömer det vara av stor vikt att närmare analysera på vilket sätt en ökad rekrytering av internationella studenter explicit bidrar till regeringens intentioner om att främja kulturell förståelse. Riksrevisionen anser vidare att fördjupad kunskap behövs till exempel om vilka prioriteringar som görs i verksamheten och hur dessa påverkar utbildningens kvalitet, hur de internationella studenterna påverkar

undervisningssituationen, tillgång till undervisning i svenska samt möjligheter att förbättra utbytet med andra studenter och med det svenska samhället. Det finns också behov av fördjupad kunskap om vad som händer de internationella studenterna efter avslutad utbildning vid svenska lärosäten och därmed i vilken mån och på vilket sätt de utgör en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige.

Riksrevisionens rekommendationer

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning är högskolelagens bestämmelser att universitet och högskolor i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Skälen för att öka rekryteringen av internationella studenter är bland annat att studenterna kan utgöra en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet samt att de kan bidra till att den internationella miljön och mångfalden stärks. Med detta i beaktande rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- följa upp hur rekryteringen av internationella studenter bidrar till högskolelagens mål och regeringens intentioner om att främja kulturell förståelse, hur den ökade rekryteringen av internationella studenter påverkar resursanvändningen inom universitet och högskolor samt hur de internationella studenternas språkkunskaper påverkar möjligheten att tillgodogöra sig utbildningen.
- överväga åtgärder för hur processerna för antagning av internationella studenter kan utvecklas för att i möjligaste mån undvika en överbelastad handlägningsprocess.
- tydliggöra ansvaret för och omfattning av undervisning i svenska för de internationella studenter som finns vid svenska lärosäten.
- bereda riksdagen möjlighet att ta ställning till den fortsatta inriktningen och omfattningen av rekryteringen av internationella studenter i den svenska högskolan. I ett sådant underlag bör regeringen också redovisa de ekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag till inriktning och omfattning.

Med utgångspunkt i iakttagelser från de tre lärosätena rekommenderar Riksrevisionen universitet och högskolor att

- i samråd med Verket för högskoleservice och Migrationsverket fortsätta utvecklingsarbetet avseende de administrativa processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier för internationella studenter.

- med beaktande av gällande bestämmelser utveckla uppföljningen av hur rekryteringen av internationella studenter påverkar de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna på lärosätena och hur rekryteringen bidrar till att uppfylla högskolelagens bestämmelser och regeringens intentioner för högskolans internationaliseringsarbete.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskning

I högskolelagen fastställs att universitet och högskolor i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.¹ Regeringen samlade i en proposition från år 2005 utgångspunkterna för lärosätenas internationaliseringsarbete i en nationell strategi för internationalisering av den högre utbildningen. I propositionen beskriver regeringen ett delmål om att öka rekryteringen av internationella studenter till svenska universitet och högskolor.²

Under läsåret 2006/07 fanns sammanlagt nära 28 000 internationella studenter i Sverige. Av dessa var nära 17 000 fritt resande studenter³, resterande var utbytesstudenter.⁴ Det finns indikationer på att den ökade rekryteringen av internationella studenter inneburit både nya utmaningar och påfrestningar för lärosäten och nationella myndigheter såsom Verket för högskoleservice (VHS) och Migrationsverket. Samtidigt finns det få uppföljningar inom området. Detta föranleder Riksrevisionens granskning av rekryteringen av internationella studenter.

1.2 Revisionsfråga och granskade myndigheter

Granskningen syftar till att belysa styrning, genomförande och uppföljning av rekryteringen av internationella studenter samt vilka konsekvenser ökningen medför. Vidare syftar granskningen till att beskriva på vilket sätt rekryteringen bidrar till att uppfylla både högskolelagens bestämmelser och den nationella strategins intentioner om främjad förståelse för andra länder och för internationella förhållanden.

¹ 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434).

² Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

³ Begreppet fritt resande student (free mover) avser i denna granskning internationella studenter som utanför etablerade utbytesavtal söker sig till svensk högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå.

⁴ "Av de 16 700 som studerade på egen hand i Sverige kom knappt 60 procent från Europa och Norden, inklusive dem som saknar landsuppgift. Ytterligare 30 procent kom från Asien. Det är också från Asien som antalet inresande studenter ökat mest." Högskoleverket (2008:19R), *Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2008*, s. 40.

Rapporten har inriktats på att besvara följande revisionsfråga:

Har regeringen och lärosätena styrts, genomfört och följt upp rekryteringen av internationella studenter i enlighet med de intentioner och mål som angetts?

Regeringen har ansvar för att besluta om övergripande mål, att skapa tydliga förutsättningar för universitet och högskolor samt att följa upp att verksamheten bidrar till en god resursanvändning. Lärosätena har det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av strategin och för att högskolelagens bestämmelser och strategins intentioner för internationaliseringen omsätts i praktiskt arbete på lärosätena.

Arbetet med rekrytering av internationella studenter påverkar även Verket för högskoleservice, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna som har uppgifter avseende antagning och uppehållstillstånd för de internationella studenterna. Vidare har Högskoleverket (HSV) en roll när det gäller uppföljning av högskolans verksamhet.

Revisionsfrågan har delats upp i följande områden:

- Utvecklingen av lärosätenas ökade rekrytering av internationella studenter. (Avsnitt 1.4.1 och kapitel 2)
- Administrativa konsekvenser av den ökade rekryteringen av internationella studenter. (Avsnitt 1.4.2, kapitlen 3 och 4)
- Tre lärosätens insatser för att bidra till att rekryteringen av internationella studenter ska främja kulturell förståelse inom respektive lärosäte. (Avsnitt 1.4.2 och kapitel 5)
- Uppföljning av de internationella studenternas möjligheter att vara en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige. (Avsnitten 1.4.1 och 1.4.3 samt kapitel 6)
- Regeringens och de tre lärosätenas redovisning och uppföljning av rekryteringen av internationella studenter. (Avsnitt 1.4.3 och kapitel 7)

1.3 Internationalisering av den högre utbildningen

I högskolelagen fastställs att universitet och högskolor i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.⁵ Regeringen beskrev i en proposition från år 2005 utgångspunkterna för lärosätenas internationaliseringsarbete i form av en samlad strategi för internationalisering av den högre utbildningen.⁶ Strategin utformades med hänsyn till internationella och nationella mål inom utbildningsområdet samt

⁵ 1 kap. 5 § högskolelagen.

⁶ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

regeringens tidigare bedömningar.⁷ I samma proposition lämnade regeringen även förslag om bland annat förändringar i utbildnings- och examensstrukturen för svensk högre utbildning, breddad rekrytering samt regler för tillträde till högre utbildning.⁸

Den nationella strategin syftar till att på ett sammanhållet sätt ange inriktningen för internationaliseringsarbetet på nationell nivå och på lärosätetsnivå. Statsmakterna beslutar om de övergripande målen för den internationella verksamheten samt skapar och förbättrar de strukturella förutsättningarna för densamma enligt strategin. Lärosätena bär det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av strategin och för att dess intentioner omsätts i praktiskt arbete. Två skäl för internationalisering var vägledande i utformningen av strategins innehåll: att främja kulturell förståelse och att främja utbildningens kvalitet.⁹

1.4 Bedömningsgrunder

1.4.1 *Ökad rekrytering av internationella studenter*

Regeringen fastställde i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen delmålet om att rekryteringen av internationella studenter till svenska universitet och högskolor ska öka. Som skäl för att öka rekryteringen av internationella studenter angavs till exempel att studenterna kan utgöra en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet samt att de kan bidra till att den internationella miljön och mångfalden stärks. I strategin beskrevs att de internationella studenterna kan bidra med nya perspektiv och stärka den internationella miljön och mångfalden, något som i sin tur ska främja förståelsen för andra kulturer och traditioner. En ökad rekrytering motiverades även med att de internationella studenterna ska vara en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige. I strategin angavs bland annat att det av denna anledning är viktigt att internationella studenter erbjuds utbildning i svenska.¹⁰

⁷ Regeringen betonade även i prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*, att inflödet av utländska studenter borde öka och att universitet och högskolor i ökad utsträckning borde internationaliseras.

⁸ Bet. 2005/06:UbU3 och rskr. 2005/06:160.

⁹ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

¹⁰ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

1.4.2 *De nationella myndigheternas och lärosätenas insatser för internationella studenter*

I statens verksamhet ska hög effektivitet och god hushållning iakttas. Myndighetens ledning ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.¹¹ Den ökade rekryteringen av internationella studenter får konsekvenser för processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier. Processerna berör lärosätena, Verket för högskoleservice och Migrationsverket.¹²

Ett av huvudskälen för internationaliseringen inom universitet och högskolor är att främja kulturell förståelse. De internationella studenterna ska enligt strategin tillföra nya perspektiv och stärka den internationella miljön och mångfalden, vilket i sin tur ska främja förståelsen för andra kulturer och traditioner.¹³ I granskningen har Riksrevisionen framför allt uppmärksammat två aspekter av denna intention. Den ena aspekten rör möjligheten för internationella och svenska studenter att mötas i undervisningssituationen. Den andra aspekten rör möjligheten för internationella studenter att lära sig det svenska språket. Detta för att på så sätt dels ha bättre förutsättningar att få kontakt med det svenska samhället under studietiden, dels öka möjligheterna för de internationella studenterna att bli en tillgång på svensk arbetsmarknad efter avslutade studier.

1.4.3 *Redovisning och uppföljning av rekryteringen av internationella studenter*

Enligt regeringsformen bestämmer riksdagen hur statens medel ska användas.¹⁴ Statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Vidare anges att riksdagen kan besluta riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än anslag för verksamheten avser.¹⁵ I riksdagsordningen anges även att en proposition med förslag om riktlinjer för en viss statsverksamhet för en längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser.¹⁶

I myndighetsförordningen fastställs krav på att den statliga verksamheten ska bedrivas effektivt och att den ska redovisas på ett tillförlitligt och

¹¹ 1 § lagen om statsbudgeten (1996:1059), 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 1 kap. 4 § högskolelagen.

¹² Den reglering som gäller specifikt för antagning och uppehållstillstånd för studier återges i bilaga 2 respektive i kapitel 4.

¹³ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

¹⁴ 1 kap. 4 § kungörelsen om beslutad ny regeringsform (1974:152).

¹⁵ 9 kap. 2 § och 7 § kungörelsen om beslutad ny regeringsform.

¹⁶ 3 kap. 2 § kungörelsen om beslutad ny riksdagsordning (1974:153).

rättvisande sätt.¹⁷ Detta förutsätter enligt Riksrevisionen en väl fungerande uppföljning. För att kunna avgöra om resursutnyttjandet är effektivt krävs inte bara en god redovisning om hur resurserna används utan även kunskap om hur resursanvändningen relaterar till bland annat målen för verksamheten och dess resultat. Regeringen har ansvar för att uppföljning kommer till stånd och för att ställa krav på åiterrapportering i lärosätenas regleringsbrev.

En utvecklad och förbättrad uppföljning av högskolans internationella verksamhet var också ett av de mål som lyftes fram i propositionen med den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen. "Genomförandet av denna nationella strategi för internationalisering av den högre utbildningen involverar en rad aktörer. För att veta om regelverket har effekt och för myndigheter och lärosäten att veta om deras arbetsformer fungerar ändamålsenligt och håller hög kvalitet måste internationaliseringsarbetet följas upp både på nationell nivå och lärosätetsnivå."¹⁸ Ansvaret för den förbättrade uppföljningen ligger bland annat på lärosätena och på nationella myndigheter med koppling till lärosätenas verksamhet.

1.5 Metod och genomförande

I granskningen har utvecklingen av rekryteringen av internationella studenter beskrivits genom bland annat statistiskt underlag från Högskoleverket. Konsekvenserna av den ökade mängden internationella ansökningar till svenska lärosäten har belysts genom att skriftlig information inhämtats och intervjuer genomförts med Verket för högskoleservice, Migrationsverket, ambassaden i Islamabad, Pakistan samt Högskoleverket.

För att beskriva och granska lärosätenas arbete med internationella studenter har Blekinge tekniska högskola (BTH), Högskolan Dalarna (HDA) och Kungl. Tekniska högskolan (KTH) valts ut. De tre lärosätena har valts för att belysa hur arbetet med internationella studenter bedrivs på lärosäten av olika storlek och inriktning. De tre har tagit emot många internationella studenter under senare år.¹⁹ De tre lärosätena har begränsat med underlag i form av statistik och uppföljningar avseende de internationella studenterna. I granskningen genomfördes därför i stället sammanlagt närmare 30 intervjuer med personer, inom både administration och undervisning på lärosätena, som på olika sätt arbetar med och har ansvar för frågor avseende de internationella studenterna. Vidare har några internationella studenter samt representanter för studentkåren intervjuats på respektive lärosäte. Studier av strategidokument och tillgängligt skriftligt underlag har genomförts. En

¹⁷ 3 § myndighetsförordningen.

¹⁸ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*, s. 66.

¹⁹ Information om de granskade lärosätena och deras utbildningsutbud finns i bilaga 1.

förfrågan till respektive lärosäte har lämnats avseende statistiska uppgifter och kostnadsuppföljning. Iakttagelserna som baseras på de tre lärosätenas uppgifter avser inte att utgöra grund för generella slutsatser om samtliga lärosäten. Iakttagelserna om verksamheten avseende de internationella studenterna från de tre lärosätena har dock varit relativt samstämmiga.

För att belysa regeringens styrning och uppföljning har intervjuer med tjänstemän inom Regeringskansliet genomförts och skriftligt underlag från bland annat regeringen, de tre lärosätena och Högskoleverket analyserats. En genomgång har gjorts av propositioner inom området samt budgetpropositionerna för åren 2002–2008. Därutöver har regleringsbrev för universitet och högskolor under perioden 2005–2008 analyserats. Vidare har de tre lärosätenas åiterrapportering i samband med årsredovisningarna avseende år 2006 och 2007 delvis granskats.

Granskningen har utförts av en projektgrupp bestående av Johan Hellstrand, Åsa Wikberg, Mattias Pettersson och Inger Sandberg (projektledare).

1.6 Avgränsningar och begrepp

I granskningen har följande avgränsningar gjorts:

- Granskningen fokuserar på frågor som kan kopplas till rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten. Andra aspekter av lärosätenas internationaliseringsarbete som till exempel den internationella rörligheten bland svenska lärare och studenter omfattas inte av denna granskning.
- Granskningen har inte närmare analyserat aspekter avseende frågan hur en ökad rekrytering av internationella studenter faktiskt påverkar kvaliteten i den svenska högskolan.
- Granskningen avser internationella studenter, framför allt fritt resande internationella studenter som utanför etablerade utbytesavtal söker sig till svensk högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå. Utbildning på forskarnivå omfattas inte av denna granskning.
- Granskningen berör inte närmare utformningen av systemet för tilldelning av resurser till universitet och högskolor, i granskningen benämnt resurstilldelningssystemet.

I granskningen används begreppet utländska studenter synonymt med begreppet internationella studenter. Begreppet fritt resande student (free mover) avser i denna granskning internationella studenter som utanför etablerade utbytesavtal söker sig till svensk högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå.

2 Ökad rekrytering av internationella studenter till den svenska högskolan

I kapitlet ges en beskrivning av ökningen av internationella studenter i den svenska högskolan och det ökade utbudet av utbildningar som ges på engelska.

2.1 Incitament för ökad rekrytering

I propositionen med den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen återfinns regeringens delmål om att öka rekryteringen av internationella studenter till svenska universitet och högskolor.²⁰ Regeringen anger delmålet om ökad rekrytering av internationella studenter samtidigt som lärosätena under några år haft svårt att rekrytera studenter till framför allt utbildningar inom de naturvetenskapliga och tekniska områdena.²¹ Högskolans kostnader för utbildning finansieras genom det generella resurstilldelningssystemet vilket innebär att ett lärosäte inom ramen för ett takbelopp avräknar medel i takt med att studenter registreras respektive att studenternas prestationer i form av genomförda kurspoäng registreras. Såväl svenska som internationella studenter finansieras inom systemet. Resursutredningen pekade i november 2007 på att resurstilldelningssystemet verkar ha bidragit till ett kvantitets- och volymtänkande i den högre utbildningen eftersom systemet ger en omedelbar effekt på intäkterna vid förändringar i antalet helårsstudenter och helårsprestationer.²² Riksrevisionsverket konstaterade i likhet med Resursutredningen att resurstilldelningssystemet ger incitament för expansion, eftersom ersättningsnivån till lärosätena bygger på antalet studenter som registreras och examineras.²³ Detta sammantaget indikerar att lärosätena haft samverkande incitament att aktivt arbeta med rekrytering av internationella studenter.

2.2 Antal och andel internationella studenter

Sedan mitten av 1990-talet har antalet inresande studenter till Sverige ökat med i genomsnitt 13 procent per år. Antalet internationella studenter har tredubblats på 10 år. De internationella studenternas andel av det totala

²⁰ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

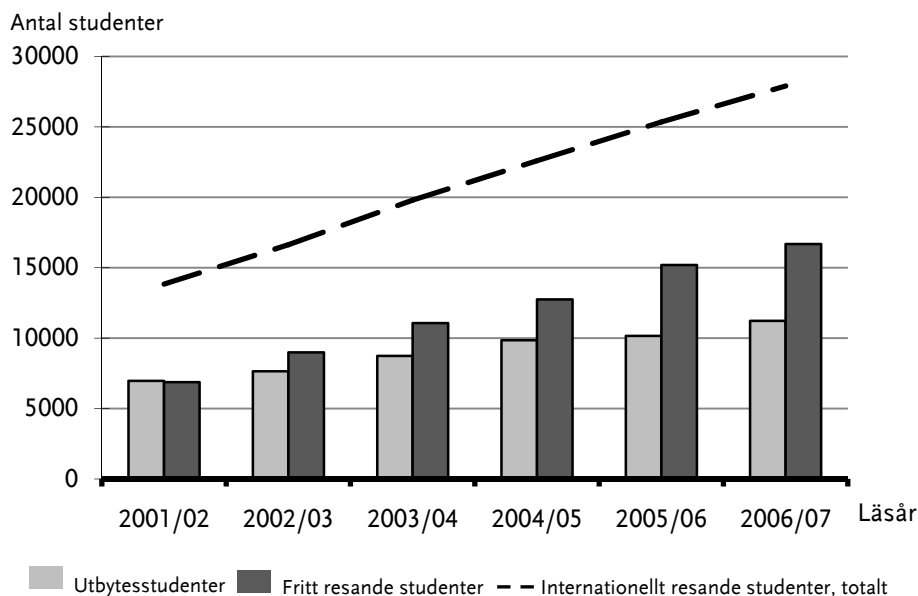
²¹ Högskoleverket (2008/4), *Statistisk analys, Fortsatt minskning av antalet studenter under 2007*.

²² SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*.

²³ Riksrevisionsverket (RRV 2003:13), *Resursstyrning inom högskolan*.

antalet studenter har ökat från 3,1 till 7,3 procent under samma period.²⁴ Under läsåret 2006/07 var det nära 28 000 internationella studenter som studerade i Sverige. Av dessa var omkring 11 000 utbytesstudenter och knappt 17 000 fritt resande studenter.²⁵

Figur 2.1 Utvecklingen av antalet internationella studenter, läsåren 2001/02 till 2006/07



Källa: Högskoleverket.

Andelen utländska studenter bland högskolenybörjare har ökat från 10 till 24 procent mellan läsåren 1997/98 och 2006/07.²⁶ Det totala antalet högskolenybörjare har varit drygt 80 000 sedan läsåret 2001/02. Volymen har hållits uppe på grund av ökningen av antalet utländska studenter.²⁷

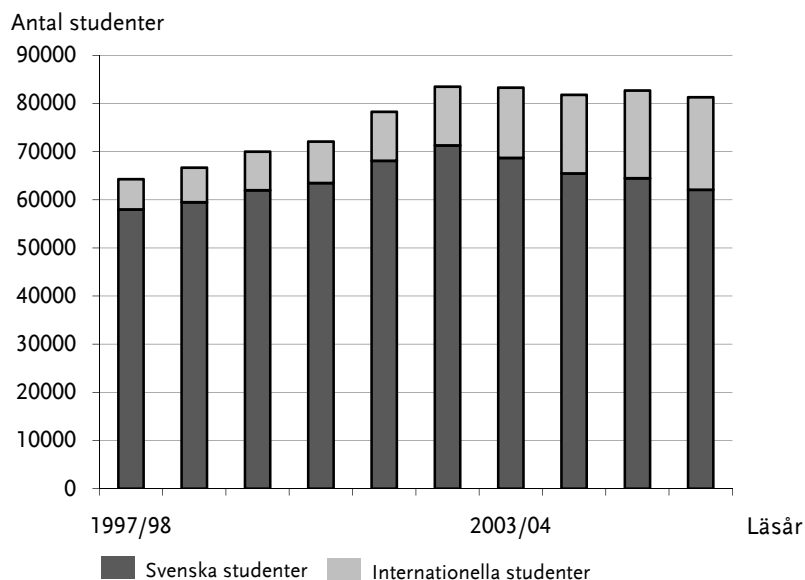
²⁴ Högskoleverket (2008:19R), *Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2008* och Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*.

²⁵ "Av de 16 700 som studerade på egen hand i Sverige kom knappt 60 procent från Europa och Norden, inklusive dem som saknar landsuppgift. Ytterligare 30 procent kom från Asien. Det är också från Asien som antalet inresande studenter ökat mest." Högskoleverket (2008:19R), *Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2008*, s. 40.

²⁶ En högskolenybörjare är en studerande som för första gången är registrerad på högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå i Sverige. Högskoleverket (2008:19R), *Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2008* och SCB, *Statistiskt meddelande, Universitet och högskolor, Studenter och examina i grundutbildningen 2006/07*.

²⁷ Högskoleverket (2008:19R), *Universitet och högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2008*, s. 15.

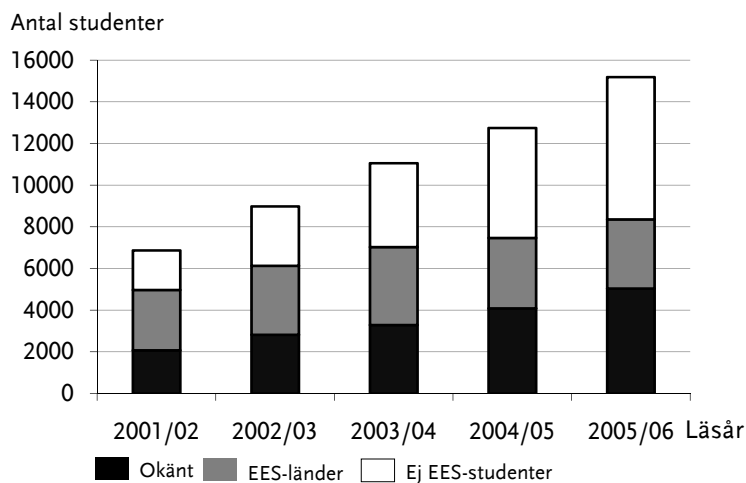
Figur 2.2 Högskolenybjörjare läsårn 1997/98 till 2006/07



Källa: Högskoleverket.

Ungefär 80 procent av utbytesstudenterna som läser vid svenska lärosäten kommer från Europa och reser via utbytesavtal inom exempelvis Erasmus-programmet. Bland de fritt resande studenterna kommer en stor andel från Asien. Detta är också den grupp som har ökat mest.²⁸

Figur 2.3 Ursprungsregion, fritt resande studenter



Källa: Högskoleverket.

²⁸ Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*, s. 17.

Flest internationella studenter totalt har KTH, Lunds universitet, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Stockholms universitet och Göteborgs universitet. Störst andel internationella studenter av totala antalet studenter finns vid Blekinge tekniska högskola, KTH och Chalmers tekniska högskola.²⁹

2.3 Utbildningsutbud på engelska

Antalet internationella studenter beror till stor del på hur stort utbud av utbildningar med engelska som undervisningsspråk som lärosätena erbjuder. Antalet utbildningsprogram på avancerad nivå med engelska som undervisningsspråk var inför höstterminen 2008 uppskattningsvis 530 på 33 lärosäten. Det är en ökning från året innan då det var 31 lärosäten som erbjöd cirka 480 utbildningsprogram på avancerad nivå med engelska som undervisningsspråk.³⁰ Även fristående kurser lockar internationella studenter. På vissa lärosäten ges även kandidatutbildningar på engelska.³¹ Flest utbildningar på engelska finns på Chalmers tekniska högskola, KTH, Stockholms universitet, Lunds universitet och Umeå universitet. Dessa lärosäten står för ungefär hälften av det samlade utbudet av utbildningar med engelska som undervisningsspråk.³²

Tekniska utbildningar står för cirka hälften av det samlade utbudet.³³ Det är också dessa utbildningar som lockar flest internationella studenter. Ungefär 50 procent av de internationella studenterna läser en teknisk utbildning.³⁴

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har formulerat en nationell strategi för internationalisering av den högre utbildningen, där ett av delmålen är att öka rekryteringen av internationella studenter till svenska universitet och högskolor. Regeringen angav delmålet samtidigt som lärosätena under några år haft svårt att rekrytera studenter till framför allt utbildningar inom de naturvetenskapliga och tekniska områdena.

Antalet internationella studenter i den svenska högskolan har sedan mitten av 1990-talet tredubblats. Det innebär en genomsnittlig ökning med 13 procent per år. Andelen internationella studenter av det totala antalet

²⁹ Högskoleverket (2008/2), Statistisk analys, *Allt fler utländska studenter i Sverige*, s.6.

³⁰ Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*, s. 13-14.

³¹ Ibid. s. 17.

³² Ibid. s. 14.

³³ Ibid. s. 14.

³⁴ Ibid. s. 19.

studenter har under samma period ökat från drygt 3 procent till drygt 7 procent.

De svenska lärosätena har utökat utbudet av utbildningar med engelska som utbildningsspråk de senaste åren. De flesta utbildningarna återfinns inom utbildningsområdet teknik.

Den största gruppen av fritt resande studenter kommer från Asien. Av utbytesstudenterna är den stora majoriteten från Europa.

3 Antagning av internationella studenter till den svenska högskolan

I kapitlet ges en beskrivning av antagningsprocessen för internationella studenter samt en presentation av iakttagelser kopplade till antagningen av internationella studenter.

3.1 Antagningsprocessen för internationella studenter

Antagningen till den svenska högskolan sker i ett nationellt webbaserat antagningssystem kallat NyA.³⁵ Sedan december 2007 hanteras även alla utländska ansökningar i NyA.³⁶ Antagningsprocessen kan grovt indelas i tre steg: förbehandling, behörighetsbedömning och urvalsplacering. Figur 3.1 visar moment och aktörer i antagningsprocessen. En mer detaljerad genomgång av antagningsprocessen och reglerna för antagning presenteras i bilaga 2.

Första steget i processen är förbehandling av en inkommen ansökan. Förbehandlingen sköts av VHS och underleverantörer till VHS. Den innefattar bland annat postöppning, registrering av handlingar och viss inledande handläggning. Den stora majoriteten av ansökningar sker elektroniskt via en webbplats. Till skillnad från en svensk ansökan måste sökande med utländska betygsmärken alltid komplettera sin ansökan med inskickade fysiska merithandlingar. Detta innebär att manuell hantering tillkommer i förbehandlingen av en internationell ansökan.

Nästa steg är en behörighetsbedömning av de inskickade merithandlingarna. För detta ändamål har virtuella handläggarorganisationer byggts upp.³⁷ Den virtuella organisation som hanterar utbildningar till grundnivå (VO) bedömer språkprov och utländska gymnasimeriter innan dessa manuellt omräknas till jämförelsetal. Behörigheten och jämförelsetalen förs in i datasystemet (NyA) så att urvalsplaceringen kan räknas fram genom en maskinell bearbetning.

Den virtuella organisation som hanterar utbildningar till avancerad nivå som kräver akademiska meriter (AkVO) gör en grundläggande bedömning

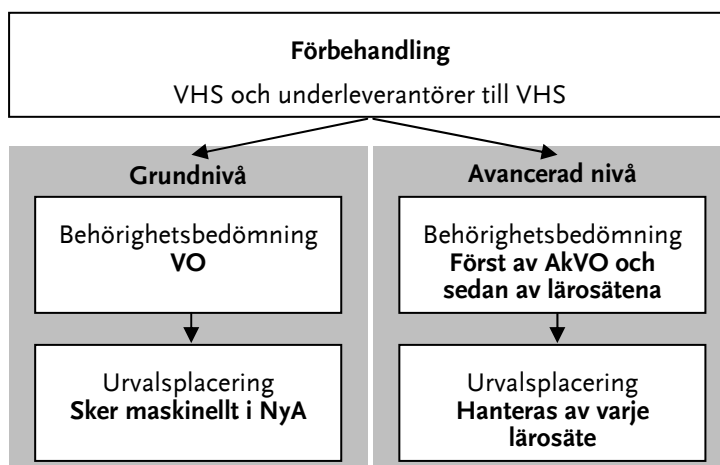
³⁵ NyA – högskolornas Nya Antagningssystem.

³⁶ Blekinge tekniska högskola har parallellt med NyA fortsatt att använda det egenutvecklade antagningssystemet VEGA.

³⁷ De virtuella handläggarorganisationerna är en periodvis inrättad nätverksorganisation med främst antagningshandläggare från lärosätena som under begränsade perioder anlitas av VHS för att granska och bedöma utländska betygsmärken. VO är den virtuella organisationen som hanterar utbildningar till grundnivå. AkVO är den virtuella organisation som hanterar utbildningar till avancerad nivå.

av meriters äkthet, omfattning och nivå samt en bedömning av studenternas språkkunskaper. När bedömningen av den grundläggande behörigheten är genomförd tar lärosätena över ansökningarna för bedömning av särskild behörighet och meritvärdering för eventuellt urval. Om en ansökan inte bedöms som godkänd i den grundläggande bedömningen skickas den inte vidare till lärosätena.

Figur 3.1 Moment och aktörer i antagningsprocessen



Källa: VHS, Riksrevisionens bearbetning.

3.2 Iakttagelser om antagning av internationella studenter

Enligt VHS ligger skillnaden mellan att hantera ansökningar från studenter med utländska betygsmeriter och studenter med svenska betygsmeriter i att det krävs en mer omfattande manuell hantering och kontroll av de utländska ansökningarna. Eftersom svenska lärosäten och det svenska antagningssystemet inte gör någon skillnad mellan utländska och svenska studenter syftar handläggningen till att göra de utländska ansökningarna jämförbara med svenska ansökningar. Det innebär att moment som för en svensk ansökan går mer eller mindre automatiskt kräver en omfattande insats för en utländsk ansökan. Komplexiteten i bedömningen av meriters innehåll och nivå vid en utländsk ansökan kan variera kraftigt beroende på varifrån den kommer. Generellt sett är en ansökan från länder utanför EES svårare att handlägga än de som kommer från länder inom EES-området. Antalet och andelen ansökningar som kommer från länder utanför EES har ökat kontinuerligt de senaste åren. Eftersom det visat sig att inte alla ansökningar är korrekta krävs även en kontroll av meriters äkthet. Även äkthetskontrollen är mer komplicerad för ansökningar från personer från länder

utanför EES-området. I följande avsnitt ges en närmare beskrivning av iakttagelser med koppling till antagningsprocessen.

3.2.1 *Möjligheter och brister i det gemensamma antagningssystemet*

Syftet med att i det nya antagningssystemet lägga in en gemensam ingång för alla ansökningar från sökanden med utländska meriter var att öka kvaliteten och rättssäkerheten i bedömningarna och även minska dubbelarbetet på lärosätena. Möjligheten att lämna en elektronisk ansökan har gjort det enklare att från utlandet söka till en utbildning på ett svenskt lärosäte. Införandet av det nya antagningssystemet sammanföll med att antalet ansökningar från länder utanför EES-området ökade. Att antagningssystemet är nytt och oprövat avseende utländska ansökningar samtidigt som ansökningarna är fler och mer svårbedömda än vad systemet var tänkt att hantera påverkar systemets funktionalitet negativt enligt flera av de intervjuade. Inför höstterminen 2008 inkom ett fortsatt stort antal internationella ansökningar och möjligheten att handlägga ansökningarna i tid försvårades av att studenterna sökt i flera antagningsomgångar.³⁸

3.2.2 *Behörighetsbedömningen är nödvändig men komplicerad och tidskrävande*

Behörighetsbedömningen av betygsmeriter kräver en kontroll av meriternas äkthet. En anledning till att denna verifiering görs är, enligt intervjuade tjänstemän, att upp till hälften av ansökningarna från vissa länder inte bedöms vara äkta.³⁹ Ett exempel från VHS ger en indikation på problemet. Under arbetet med antagningen till höstterminen 2007 skickades betyg för verifiering till Utbildningsministeriet i ett av de länderna varifrån många utländska ansökningar kommit. Det visade sig att endast 30 procent av betygen var äkta. Vidare kom svaren inte i tid för att de äkta betygen skulle kunna användas i antagningsprocessen den aktuella terminen.

Kontrollerna i äkthetsbedömningen kan enligt intervjuer med antagningshandläggare i vissa fall vara en komplicerad och tidskrävande del av processen som kräver både nationella och internationella kontakter. Handläggarna detaljgranskar inte alla ansökningar utan gör stickprov och rimlighetsbedömningar.

³⁸ Högskoleverket (2008/5), Statistisk analys, *Antalet sökande till högre utbildning ökar* och enligt uppgift i intervjuer.

³⁹ Enligt erfarenheter i handläggargrupperna förmedlat vid intervjuer på de tre lärosätena samt på Verket för högskoleservice.

3.2.3 *Urvalsplacering till avancerad nivå varierar mellan lärosätena*

När antalet sökande är större än antalet platser behöver ett urval göras. I högskoleförordningen anges att det vid urval ska tas hänsyn till de sökandes meriter. Urvalsgrunderna är betyg, resultat från högskoleprov, tidigare utbildning, andra särskilda prov, kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan värdefull erfarenhet för den sökta utbildningen samt andra för utbildningen sakliga omständigheter. Om den sökandes meriter inte kan bedömas på lämpligt sätt kan lärosätet i enstaka fall göra avsteg från de uppräknade urvalsgrunderna.⁴⁰ Det enskilda lärosätet får välja vilken eller vilka av de uppräknade urvalsgrunderna det vill använda samt vilken platsfördelning som ska göras. I varje lärosätes antagningsordning anges vilka regler som tillämpas vid antagning.

När det gäller urval till avancerad nivå har de tre lärosätena i granskningen angivit olika urvalsgrunder. Högskolan Dalarna har antalet akademiska poäng som urvalsgrund.⁴¹ På KTH tar man fram ett samlat meritvärde baserat på en bedömning av kunskaper (den sökandes tidigare utbildning, vid vilket universitet utbildningen genomförts och meritämnen), arbetslivserfarenhet samt andra för utbildningen sakliga omständigheter. Den sökandes kunskaper har högre vikt än de andra grunderna.⁴² Vid Blekinge tekniska högskola rangordnas sökande efter akademiska poäng, men det finns även möjlighet till direktantagning som kan ske i särskilda fall genom individuell prövning.⁴³

3.2.4 *Stort bortfall uppstår under antagningsprocessen*

En återkommande synpunkt i våra intervjuer är att mycket tid och resurser används till verifiering av utländska betygsdokument samtidigt som en stor del av ansökningarna faller bort under antagningsprocessen. Bilden bekräftas även av uppgifter från Högskoleverket.⁴⁴ Enligt uppgifter från VHS antogs efter andra urvalet till utbildningar på grundnivå till vårterminen 2008 cirka 30 procent av de sökande med utländska betygsmärken. Detta kan jämföras med att det vid hela antagningen under år 2007 antogs 63 procent av det totala antalet sökande, det vill säga både svenska och internationella sökanden. Att det är så många av dem med utländsk förutbildning som inte kan antas beror bland annat på att betygshandlingar inte går att verifiera, att den sökande inte uppfyller något eller några av behörighetskraven eller att hand-

⁴⁰ 7 kap. 26 och 27 §§ högskoleförordningen.

⁴¹ Antagningsordning för Högskolan Dalarna.

⁴² Antagningsordning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid Kungl. Tekniska Högskolan.

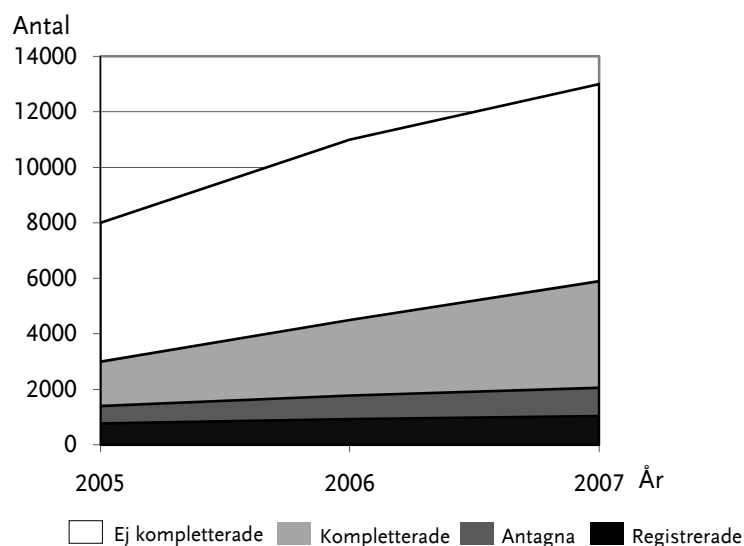
⁴³ Antagningsordning för utbildningar vid Blekinge tekniska högskola.

⁴⁴ Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*.

lingar inte inkommit i tid. Enligt VHS antas en stor del av de sökande vars ansökningar verifierats och som uppfyller behörighetskraven.

Statistik från KTH visar att mellan åren 2005 och 2007 var det bara mellan 8 och 10 procent av dem som skickade in en ansökan som sedan registrerade sig på lärosätet. Över hälften av bortfallet varje år beror på att de som först markerat intresse för utbildningen inte inkommit med nödvändiga kompletteringar för att ansökan ska kunna behandlas fullständigt. Ungefär hälften av dem som sedan antagits kommer sedan till registrering.

Figur 3.2 Ansökningar från internationella studenter till KTH åren 2005–2007 fördelat på antalet ej kompletterade ansökningar, kompletterade ansökningar, antagna och registrerade studenter



	2005	2006	2007
Antal ansökningar	8000	11000	13000
varav kompletterade	3000	4500	5900
varav antagna	1400	1780	2060
varav registrerade	775	931	1040

Källa: KTH, Fakultetens kansli/Antagningsgruppen.

Enligt en uppskattning från Blekinge tekniska högskola är det ungefär en tredjedel av dem som antagits till en utbildning som sedan faktiskt registrerar sig för studier vid lärosätet. Lärosätet uppskattar att upp till en tredjedel av bortfallet av de antagna studenterna kan förklaras med att de antagna studenterna inte fått klart med sina uppehållstillstånd för studier i tillräckligt god tid. Vid Högskolan Dalarna uppskattar de intervjuade hand-

läggarna att det är cirka 10 procent av de internationella studenter som sökt en utbildning vid lärosätet som sedan faktiskt påbörjar en utbildning.

3.2.5 *Överintag är vanligt och resurskrävande*

De tre lärosätena som granskats gör enligt intervjuer med handläggare och lärare ett överintag av studenter, eftersom de räknar med att bortfallet blir stort från det att en sökande blivit antagen och till dess att han eller hon registrerar sig på en utbildning. Lärosätena räknar med att mellan en tredjedel och hälften av de antagna kommer till kursstart. Överintaget bedöms av handläggare och lärare leda till merarbete vid de tre lärosätena.

Handläggare och lärare anger också att lärosätena har möjlighet att anta sena ansökningar fram till programstart om bortfallet blivit stort. Eftersom de sent antagna studenterna då får svårt att få uppehållstillstånd i tid ansöker de om uppskov med kursstart. Detta förfarande leder i sin tur till en ny handlägningsprocess. De intervjuade menar att processen att anta sena ansökningar är resurskrävande men att den också ger möjlighet att få ett tillräckligt studentunderlag för att kunna bedriva utbildningen.

3.2.6 *Antalet överklaganden har ökat*

Överklaganden hanteras av Överklagandenämnden för högskolan. Överklagandenämnden har lämnat två skrivelser till regeringen för att uppmärksamma den ökande ärendetillströmningen till myndigheten.⁴⁵ I skrivelserna anges att en allt större andel av nämndens resurser används för att behandla överklaganden från sökande bosatta utanför EES-området. Utbildningar med engelska som utbildningsspråk genererar en oproportionerligt stor andel överklaganden jämfört med traditionella högskoleutbildningar. De aktuella ärendena är i regel betydligt mer komplicerade eftersom många åberopade meriter är på andra språk än svenska och engelska och att handläggningen kräver ytterligare utredningsresurser för att bland annat bedöma äktheten i merithandlingarna.

Den stora ökningen i antalet ärenden i kombination med ärendenas komplexitet påverkar handläggningstiderna på myndigheten negativt. Samtidigt kan prövningen uppfattas som meningslös eftersom den klagande vid ett bifall i Överklagandenämnden sannolikt inte hinner påbörja studierna i tid. Den stora ökningen påverkar även Högskoleverkets tillsynsverksamhet eftersom Överklagandenämndens kansliuppgifter utförs av verksjurister anställda vid Högskoleverkets juridiska avdelning.

För antagningen till höstterminen 2008 hade den 13 augusti 2008 inkommit drygt 3000 ärenden till Överklagandenämnden, varav cirka 2800

⁴⁵ ÖNH PM reg. nr 19-688-07 och reg. nr 19-2963-08.

gällde antagning. Vid samma datum 2007 hade drygt 1000 ärenden inkommit där 800 gällde antagning. År 2003 var motsvarande siffror 573 respektive 415 stycken ärenden.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Antagningen till den svenska högskolan sker i ett gemensamt nationellt antagningssystem. Skillnaden mellan en svensk ansökan och en ansökan med utländska betygsmeriter är att manuella moment tillkommer i alla steg av antagningsprocessen för ansökningar med utländska betygsmeriter. En åtgärd för att hantera de manuella momenten har varit att upprätta virtuella handläggargorganisationer.

Det finns problem och utmaningar som är specifika för antagningen av internationella studenter. Behörighetsbedömningen av åberopade meriter är en komplicerad och tidskrävande process. Samtidigt som mycket tid och resurser går åt till verifiering av utländska betygskopior faller en stor del av ansökningarna bort under ansökningsprocessen. Det innebär att mycket arbete krävs i antagningsprocessen för varje internationell student som påbörjar en utbildning i Sverige. Antalet överklaganden om antagning från sökande bosatta utanför EES-området gällande antagning har ökat kraftigt under senare år.

4 Uppehållstillstånd för studier

I kapitlet ges en beskrivning av kravet på uppehållstillstånd för studier för studenter från länder utanför EES-området. Vidare presenteras kort handläggningsprocessen för uppehållstillstånd för studier och iakttagelser i anslutning till den. Avslutningsvis ges en beskrivning av en genomförd uppföljning inom området.

4.1 Krav på uppehållstillstånd för studier

Studenter som kommer från länder utanför EES-området och som vill studera vid universitet eller högskola i Sverige under längre tid än tre månader måste ha uppehållstillstånd.⁴⁶ Tillståndet ska vara klart och infört i studentens pass före inresa i Sverige. Den som ska vara i Sverige kortare tid än tre månader behöver inget uppehållstillstånd. Däremot måste medborgare från vissa länder ha visum. För studier som ska pågå längre tid än ett år ges uppehållstillstånd normalt för ett år i taget. Uppehållstillstånd för studier leder normalt inte till att den studerande får rätt att permanent bosätta sig i Sverige.

För att beviljas uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola i Sverige måste den sökande visa att han eller hon blivit antagen till heltidsstudier, kan försörja sig under hela den planerade studietiden och har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige i det fall studierna är kortare tid än ett år samt att den sökande inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.⁴⁷ Migrationsverket kan återkalla beslut om uppehållstillstånd om studenterna till exempel inte registrerar sig på lärosätet, avbryter sina studier eller inte uppfyller försörjningskravet.⁴⁸

En utländsk medborgare har normalt inte rätt till svenskt studiestöd. För att beviljas svenskt studiestöd krävs antingen ett permanent uppehållstillstånd eller att personen bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.⁴⁹

⁴⁶ EU/EES-medborgare har uppehållsrätt i Sverige och behöver inget uppehållstillstånd. Upphållsrätten ska dock registreras till Migrationsverket.

⁴⁷ Försörjningskravet är för närvarande minst 7 300 kronor per månad. För studier i ett år eller mer ska försörjningen vara tryggad för tio månader per år. 4 kap. 5 § utlänningsförordningen (2006:97).

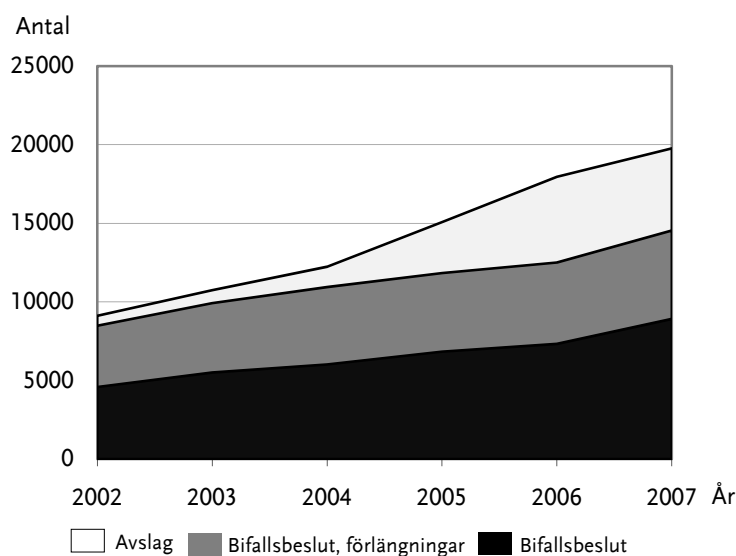
⁴⁸ 7 kap. 7 a §, utlänningslagen (2005:716) och 3 kap. 4 §, utlänningsförordningen (2006:97).

⁴⁹ 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395).

4.2 Utveckling av antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier

Antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier har under 2000-talet mer än fördubblats. Mellan åren 2002 och 2007 ökade andelen inkomna och avgjorda ärenden från drygt 9 000 ärenden till nästan 20 000.⁵⁰ Under samma period ökade antalet beviljade uppehållstillstånd för studier från cirka 8 500 till cirka 14 500. Det innebär att andelen bifall sjunkit från omkring 90 procent till cirka 70 procent.

Figur 4.1 Antal uppehållstillstånd för studier åren 2002–2007



Källa: Migrationsverkets tillståndsstistik.

De tio länder varifrån flest medborgare erhållit uppehållstillstånd av studie-skäl år 2007 var i tur och ordning Kina, Pakistan, Indien, Iran, Bangladesh, Kamerun, Turkiet, Nigeria, Kanada och Ryssland. Av alla personer som beviljats uppehållstillstånd för studier år 2007 kom 73 procent från dessa länder.

Migrationsverket registrerar inte skäl vid avslag, vilket gör det svårt att besvara vad som är de vanligaste skälen för avslag. År 2006 var andelen bifall 70 procent och andelen avslag 22 procent. Resterande 8 procent var avskrivna ärenden.

⁵⁰ Före år 2002 var uppgifterna vid ansökningar inte strukturerade på samma sätt som i dag. Migrationsverket anger att uppgifterna före år 2002 är mer osäkra.

4.3 Processen för uppehållstillstånd för studier

En ansökan om uppehållstillstånd för studier ska lämnas in till den svenska ambassaden eller svenskt konsulat i det land där den sökande bor. Handlingar som ska bifogas är kopia av pass, antagningsbesked avseende högskolestudier på heltid samt intyg på heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige i det fall vistelsetiden är kortare än ett år. Dessutom ska den sökande bifoga bevis på att försörjningen är tryggad under hela den planerade studietiden. Ambassaden kan kräva ytterligare handlingar vid behov.

Underlag om hur arbetet går till på en utlandsmyndighet har inhämtats från svenska ambassaden i Islamabad, Pakistan. Ambassaden hanterar många ärenden till följd av den stora mängden sökande från Pakistan. Hanteringen av ansökningar om uppehållstillstånd på utlandsmyndigheterna kan skilja sig åt utifrån de förhållanden som råder i respektive land.

4.3.1 Ambassaden bereder ansökan

När en ansökan om uppehållstillstånd för studier lämnats granskas den av ambassadens migrationspersonal. Ansökan registreras i datasystemet för ärendehantering (WILMA). Sedan görs en cirka 10 minuter lång intervju på engelska med studenten enligt ett frågeformulär. Frågorna handlar bland annat om syftet med studierna och planerna för framtiden. Intervjun blir även ett test på den sökandes kunskaper i engelska. Den sökande får dessutom skriftligen besvara några frågor. Inlämnade handlingars äkthet kontrolleras endast om det finns tecken på att de är oriktiga. För varje ansökan fyller ambassadpersonalen i ett protokoll där en bedömning gjorts av den sökandes kunskaper i engelska och akademiska meriter samt om de angivna handlingarna bedöms vara äkta.⁵¹ Om dokumentens äkthet hunnit kontrolleras anges detta särskilt tillsammans med resultatet av kontrollen. Det tar i genomsnitt en vecka innan ansökan skickas vidare till Migrationsverket för beslut. Ambassaderna ser till att alla ansökningar är kompletta innan de lämnas över till Migrationsverket.

Det är Migrationsverket som fattar beslut om uppehållstillstånd för studier. Ambassaden är inte bemyndigad att fatta beslut i ärendena men studenterna får besked om Migrationsverkets beslut genom ambassaden.⁵² Beviljat uppehållstillstånd för studier förs in i passet av ambassaden innan studenterna reser till Sverige. Om Migrationsverket avslår en ansökan underrättas avslagsbeslutet vid ett personligt besök på ambassaden och migrationsattachén gör en kortfattad översättning av beslutet som

⁵¹ Någon överprövning av antagningen genomförs inte.

⁵² Alla ambassader har bemyndigande att bevilja uppehållstillstånd i vissa ärenden (MIGRFS 04/2007). Detta bemyndigande gäller dock inte fritt resande studenter (free movers). Ambassaden i Peking har dock bemyndigande för denna kategori (MIGRFS 03/2007).

tillsammans med en hänvisning om hur man överklagar lämnas till den sökande.

4.3.2 *Migrationsverket beslutar om ansökan*

När Migrationsverket får ett ärende från en utlandsmyndighet är det i princip klart för beslut. Det innebär bland annat att eventuella kompletteringar och verifieringar ska vara gjorda av utlandsmyndigheten. Migrationsverket kontrollerar sedan att antagningsbeskeden stämmer, om försörjningen är säkrad, utlandsmyndighetens tjänsteanteckningar och de motiv till att studera som den sökande lämnat. Någon överprövning av antagningen görs inte. Om allt är korrekt görs sedan en kontroll mot SIS (Schengen Information System). Om det framkommer att personen varit i Sverige tidigare görs även en kontroll mot polisens misstanke- och belastningsregister. Migrationsverket beslutar sedan i ärendet.

4.4 **lakttagelser om processen för uppehållstillstånd för studier**

4.4.1 *Resurser för handläggning av uppehållstillstånd för studier*

Personalen från svenska ambassaden i Islamabad uppger att det krävs stora resurser för att kontrollera bankkontons äkthet och för intervjuer med studenterna. Det tar tid att kontakta bankerna och kontrollera varje kontoutdrag. Kontrollen är viktig eftersom det visat sig att det inte är ovanligt att utdragen är förfalskade eller att kontot töms kort efter det att kontoutdraget skrivits ut. Bedömningen av akademiska meriter och kunskaper i engelska visar att kunskapsnivån inte sällan är bristande. Ambassadens migrationsavdelning består av en utsänd migrationsattaché och fyra lokalanställda. Den kraftiga ökningen av studentärenden tar enligt uppgift upp en stor del av migrationsavdelningens tid. Detta är speciellt tydligt under högsäsongen mellan maj och september. Personalen vid ambassaden anser att en konsekvens av detta är att det uppstår långa väntetider för andra typer av ärenden som måste behandlas månader senare. En annan konsekvens av den ökande mängden sökanden är enligt personal vid ambassaden att mängden inkomna förfrågningar från myndigheter och privatpersoner via telefon, e-post och fax även ökar i sådan omfattning att de blir svåra att hantera.

Migrationsverket uppger att den stora ökningen av ärenden påverkar verksamheten men att det är myndighetens ansvar att vid behov anpassa organisationen så att den kan möta de nya volymerna. Migrationsverket uppfattar dock att antagningsprocessen tar tid och att antagningsbeskeden

som krävs för att få uppehållstillstånd kommer sent i processen. Migrationsverket kommer sist i kedjan av aktörerna och har kort tid på sig att handlägga ärendena om beslut ska hinna fattas före studiestart. Själva handläggningen av ärenden är normalt inte särskilt komplicerad men kan i vissa fall ge upphov till omfattande förfrågningar via e-post och telefon. Handläggningen av studerandeärenden är koncentrerad till kortare perioder, vilket innebär att andra ärenden ibland kan få läggas åt sidan under den tiden.

4.4.2 *Handläggningstid för uppehållstillstånd för studier*

Antagningshandläggare vid de tre lärosätena menar att handläggningen av uppehållstillstånd för studier leder till ett stort bortfall av antagna studenter. En återkommande synpunkt är att allt arbete under antagningen med granskning av dokument, grundläggande prövning, meritvärdering och urval, särskild prövning och antagningsbesked riskerar att bli utan resultat då en antagen student inte kan påbörja studierna om inte han eller hon fått beslut om uppehållstillstånd i tid.

Enligt de tre lärosätenas handläggare ser ambassadernas roll i antagningsprocessen olika ut i olika länder och handläggningstiderna varierar och upplevs ibland som onödigt långa. Om en antagen student inte får uppehållstillstånd i tillräckligt god tid innan kursstart kan uppskov beviljas till nästa programstart. Studenten måste då på nytt ansöka om uppehållstillstånd för studier.

4.4.3 *Högskolornas överintag påverkar verksamheten på utlandsmyndigheterna och Migrationsverket*

Det har visat sig att det vid varje termin blir ett stort bortfall av internationella studenter i varje led mellan att de söker till en utbildning i Sverige och att de faktiskt påbörjar en utbildning. För att kompensera detta bortfall gör lärosätena ett överintag av antalet antagna jämfört med antalet faktiska studieplatser. Bortfallet kan ha flera orsaker, men en förklaring som lärosätena återkommit till är att de antagna studenterna inte beviljas uppehållstillstånd i tid. Även i Högskoleverkets rapport om utländska studenter framkommer det att vissa lärosäten uppgett att de gjort medvetna överintag och förklarat det med svårigheter för studenter att få uppehållstillstånd i tid till terminsstarten.⁵³

För att kompensera att antagna studenter inte hinner få uppehållstillstånd i tid antar lärosätena ännu fler utländska studenter. Konsekvensen

⁵³ Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*, s. 16.

av detta överintag blir att utlandsmyndigheterna och Migrationsverket får ännu svårare att handlägga ärendena i tid.

4.5 Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier

I november 2004 lämnade regeringen ett uppdrag till Migrationsverket att följa upp i vilken utsträckning studierna fullföljs eller påbörjas. I uppdraget ingick även att analysera i vilken omfattning uppehållstillstånd för studier missbrukas och vad det innebär i form av problem och kostnader för samhället. Migrationsverket avrapporterade uppdraget i en rapport den 30 juni 2005. Resultatet i rapporten tyder på att det kan finnas missbruk.⁵⁴

Rapporten bygger på en undersökning av 6061 personer som beviljats uppehållstillstånd för studier åren 2003 och 2004. Undersökningen avgränsades till sökande från de tio mest frekventa länderna där viseringskyldighet föreligger. Uppföljningen visade att mer än en fjärdedel av dem som hämtat ut sitt tillståndsmärke för uppehållstillstånd aldrig registrerade sig för studier vid något lärosäte i Sverige. Av dem som bevisligen rest till Sverige och faktiskt registrerat sig för studier var det en stor andel som inte hade examinerats för några högskolepoäng. Av urvalets drygt 6000 personer hade endast cirka 2700 bokförts för minst en poäng vid något lärosäte.

Den 1 januari 2007 trädde en fakultativ bestämmelse i utlänningslagen i kraft om möjlighet att återkalla uppehållstillstånd för studier om förutsättningarna för att medge uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda.⁵⁵ Den fakultativa bestämmelsen innebär att Migrationsverket har möjlighet att återkalla uppehållstillstånd. Skälet till att bestämmelsen inte är tvingande är enligt Justitiedepartementet en resursfråga. Migrationsverket skulle behöva sätta in stora kontrollresurser för att med hjälp av lärosätena kontrollera alla de personer som fått uppehållstillstånd för studier. Riksrevisionen har inte fått några uppgifter om bestämmelsen har använts för att återkalla uppehållstillstånd för studier. Enligt uppgift från Justitiedepartementet har regeringen inte begärt någon särskild uppföljning av frågan efter det att bestämmelsen trädde i kraft.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

För att medborgare från länder utanför EES-området ska få studera i Sverige krävs uppehållstillstånd för studier. Antalet ansökningar om uppehållstill-

⁵⁴ Migrationsverket, *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier*, 2005-06-30.

⁵⁵ 7 kap. 7 a § utlänningslagen.

stånd för studier har mer än fördubblats under 2000-talet. En ansökan om uppehållstillstånd för studier lämnas till utlandsmyndigheten i det land den sökande bor. Utlandsmyndigheten bereder ärendet på plats innan det lämnas över till Migrationsverket för beslut. Ambassaden i Islamabad anger att en allt större del av ambassadens migrationsavdelnings resurser används till studentärenden. Migrationsverket uppger att de anpassar verksamheten till de större volymerna sökande.

Lärosätena anger att tiden för handläggning av uppehållstillstånd för studier är ett av skälen för bortfall av antagna internationella studenter och bland annat av det skälet genomförs överintag av antal antagna.

Migrationsverket gjorde år 2004 en uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier för att belysa i vilken utsträckning studierna påbörjas eller fullföljs. Rapportens resultat tyder på att det kan finnas ett missbruk av beviljade uppehållstillstånd för studier. I januari 2007 trädde en bestämmelse i utlänningslagen i kraft som ger möjlighet att återkalla uppehållstillstånd om förutsättningarna för att medge uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda. Regeringen har inte begärt någon särskild uppföljning av frågan efter det att bestämmelsen trädde i kraft.

5 De tre lärosätenas insatser för internationella studenter

I kapitlet ges en beskrivning av hur de tre lärosätena arbetar för att främja kulturell förståelse. Iakttagelser avseende två aspekter av denna intention presenteras: dels möjligheten för internationella och svenska studenter att mötas, dels möjligheten för internationella studenter att lära sig svenska.

5.1 Lärosätenas uppdrag och ansvar

I högskolelagen fastställs att universitet och högskolor i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.⁵⁶ Regeringen anger i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen att ett av de två huvudskälen för internationalisering av högskolan är att främja kulturell förståelse.⁵⁷

Utöver bestämmelserna i högskolelagen och målen i den nationella strategin har regeringen uppmärksammat internationaliseringsarbetet i regleringsbrev till lärosätena. I regleringsbreven från åren 2005 till 2008 anger regeringen att universitet och högskolor ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja den grundläggande högskole- och forskarutbildningens kvalitet samt förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.⁵⁸

Frågan om inriktning och omfattning av verksamheten med internationella studenter har enligt intervjuade tjänstemän på Utbildningsdepartementet inte varit aktuell vid diskussioner mellan lärosätena och departementet.

Högskoleverket saknar föreskriftsrätt för lärosätenas arbete med internationalisering och regeringen har inte via regleringsbrev eller på annat sätt gett Högskoleverket i uppdrag att ge lärosätena vägledning vad gäller genomförandet av den nationella strategin för internationalisering av den svenska högskolesektorn.⁵⁹ Det står dock Högskoleverket fritt att i dess roll som central myndighet utfärda vägledning i lämplig form på eget initiativ. Högskoleverket uppger dock att de enligt praxis inte ger vägledning i form av exempelvis allmänna råd. Högskoleverket har dessutom inte uppfattat att

⁵⁶ 1 kap. 5 § högskolelagen.

⁵⁷ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

⁵⁸ Gemensamma bestämmelser i regleringsbrev för budgetåren 2005, 2006, 2007, 2008 för universitet och högskolor m.m.

⁵⁹ Högskoleverket har bland annat föreskriftsrätt för vissa frågor gällande tillträde till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare.

lärosätena har behov av sådan vägledning. Däremot har Högskoleverket i samband med olika rapporter lämnat lärosätena en rad rekommendationer om arbetet med internationaliseringen.⁶⁰

5.2 Möjligheter till möten under utbildningstiden

Riksrevisionen har i granskningen uppmärksammat två aspekter av kulturell förståelse. Den första aspekten rör möjligheten för internationella och svenska studenter att mötas i undervisningssituationen alternativt på annat sätt.

5.2.1 *Undervisningstillfället skapar få chanser till möten*

Vid de tre granskade lärosätena attraherar de utbildningar som lockar internationella studenter få svenska studenter. Det fanns vid undersökningstillfället sammanlagt 82 program på grundnivå eller avancerad nivå som gavs med engelska som undervisningsspråk. På 59 av programmen läste enbart internationella studenter och på ytterligare nio program var minst 95 procent internationella studenter. Tre av programmen dominerades av svenska studenter.⁶¹ I många fall är det alltså inte möjligt för internationella studenter att möta svenska studenter i klassrummet.

Enligt intervjuade studentrepresentanter förekommer det att internationella studenter har synpunkter på att den utbildning de antagits till i stor omfattning består av kursdeltagare som är av samma nationalitet som de själva.

Det görs medvetna försök att få till stånd ökade kontakter mellan svenska och internationella studenter enligt flera av dem som intervjuats. På KTH pågår ett försök med att lägga in moment i kursplanen om att det ska finnas kulturellt utbyte mellan studenterna, till exempel genom att studenterna inom grupparbeten reflekterar över kulturella skillnader. I de fall detta moment ingår kan studenten inte bli godkänd på kursen om inte grupparbeten i blandade grupper genomförts. Men det framgår även av andra intervjuer att det inom de tre lärosätena är svårt att genomföra arbete för att främja kulturell förståelse i undervisningen eftersom deltagarna i utbildningsprogram med engelska som undervisningsspråk ofta enbart är internationella studenter.

⁶⁰ Enligt skriftligt svar från Högskoleverket.

⁶¹ För ytterligare information om fördelningen av studenter per program på grundnivå eller avancerad nivå med engelska som undervisningsspråk se bilaga 1.

5.2.2 Svårigheter i undervisningssituationen

Personal på de tre lärosätena har i intervjuer svarat på frågan om det finns svårigheter i undervisningssituationen på utbildningar med engelska som undervisningsspråk.

Ett återkommande svar är att det kan uppstå språksvårigheter eftersom språkkunskaperna bland de internationella studenterna varierar. Tillfrågade utlandsmyndigheter bekräftar att det förekommer att internationella studenter som har formella kunskaper i engelska inte alltid behärskar språket i praktiken. Även Högskoleverket har uppmärksammat frågan i sin rapport om utländska studenter i Sverige där de har intervjuat lärare på svenska universitet och högskolor. Samtliga lärare var överens om att det är mycket stor spridning i studentgruppen på en masterutbildning. De utländska studenternas kunskaper i engelska varierar kraftigt. Det är inte ovanligt med studenter som talar mycket dålig engelska. Detta försvårar kommunikationen mellan lärare och studenter och samarbetet studenter emellan i gruppövningar och presentationer.⁶²

En annan svårighet som poängterats av många av de intervjuade lärarna är att undervisningskulturen kan variera mellan olika länder. Vid svenska lärosäten byggs mycket av undervisningen på självständigt arbete och problembaserad inläring. Flera av de intervjuade lärarna berättar att dessa metoder inte är lika naturliga för en del internationella studenter och att dessa därför kan få vissa svårigheter i början av studierna. Ofta har lärosätet inledningsvis kortare kurser eller genomgångar av hur undervisningen kommer att bedrivas och vad som kommer att krävas av studenterna.

5.2.3 Svårt för svenska och internationella studenter att mötas

Intervjuer med representanter för olika delar av de tre lärosätena ger en bild av att det är svårt att få svenska och internationella studenter att mötas. Det finns flera förklaringar till att det sällan uppstår några kontakter mellan dessa grupper av studenter.

I intervjuerna påpekas att internationella studenter förefaller vara mer intresserade av att lära känna svenskar, medan svenska studenter visar ett relativt svalt intresse för att lära känna studenter från andra länder. Dessa uppgifter styrks även av andra undersökningar.⁶³ Enligt intervjuade lärare kan det i vissa fall bero på att de svenska studenterna redan har ett utvecklat kontaktnät och att lärosätena rekryterar många studenter från det lokala området. Flera intervjuade menar att ointresset från de svenska studenterna kan bero på att deras lärosäte har äldre studenter med en livssituation som

⁶² Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*, s. 28 och 29.

⁶³ Ahn, Song-ee, *Ur kurs – Utbytesstudenters rörelser i tid och rum*, Institutionen för Beteendevetenskap och Lärande, Linköpings universitet (2007) och Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*.

inte så lätt kombineras med sociala aktiviteter utanför studietiden. Personal i ledningsfunktion och en del lärare förmedlade vid intervjuer att svenska studenter ändå överlag är positiva till internationella studenter och att svenska och internationella studenter är integrerade både avseende fritid och i undervisningen.

Utbytesstudenterna beskrivs ofta som mindre prestationsinriktade eftersom många av dem studerar utomlands någon termin för att få en ny upplevelse och inte har lika stora krav på sig att uppnå goda betyg.⁶⁴ Därför är det lättare för dem att delta i sociala aktiviteter. Enligt flera av de intervjuade upplevs utbytesstudenter som socialt aktiva, medan fritt resande studenter är mer fokuserade på studierna. Enligt några lärare är det inte ovanligt att fritt resande studenter läser flera kurser eller utbildningar parallellt. Några av de intervjuade trodde att internationella studenter i vissa fall håller sig till sina landsmän på grund av svårigheter att kommunicera på främmande språk.

5.3 Möjligheter för internationella studenter att lära sig svenska

Riksrevisionen har uppmärksammat två aspekter av kulturell förståelse. Den andra aspekten rör möjligheten för internationella studenter att lära sig det svenska språket.

5.3.1 Begränsade möjligheter att lära sig svenska

Av den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen framgår att det är viktigt att internationella studenter erbjuds undervisning i svenska, bland annat för att dessa studenter ska kunna bli en tillgång för svenskt näringsliv och handel.⁶⁵ Enligt en tidigare granskning från Riksrevisionen kan bristande språkkunskaper utgöra ett hinder för de studenter som är intresserade av att arbeta i Sverige och som skulle kunna vara en tillgång för den svenska arbetsmarknaden.⁶⁶ Vid intervjuer som genomförts inom de tre lärosätena har synpunkter framförts från studenter att undervisning i svenska inte erbjuds i tillräcklig omfattning och på en sådan nivå som motsvarar efterfrågan från de internationella studenterna. Vidare har dessa studenter begränsade möjligheter att få delta i Sfi⁶⁷ eftersom en person

⁶⁴ Ahn, Song-ee, *Ur kurs – Utbytesstudenters rörelser i tid och rum*, Institutionen för Beteendevetenskap och Lärande, Linköpings universitet (2007).

⁶⁵ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

⁶⁶ Riksrevisionen (2008:13), *Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter*.

⁶⁷ Svenska för invandrare, det vill säga grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna som inte har svenska som modersmål. Sfi är en egen skolform.

måste vara folkbokförd i en kommun samt sakna grundläggande kunskaper i svenska språket för att få tillgång till denna undervisningsform.⁶⁸ Detta exkluderar internationella studenter med ofullständiga personnummer, vilket gäller många av de fritt resande studenterna. Även Högscoleverket har uppmarksamat behovet av att erbjuda svenskundervisning till internationella studenter, särskilt mot bakgrund av förslaget till förändringar av regler för arbetskraftsinvandring.⁶⁹

5.3.2 *Inget krav på att erbjuda undervisning i svenska*

Det finns inget regelverk som ålägger lärosätena att erbjuda undervisning i svenska till vare sig utbytesstudenter eller fritt resande studenter. Regeringen har inte heller genom regleringsbrevet till lärosätena uttalat något krav på lärosätena att anordna sådan undervisning.

Internationella studenter får dock vanligen möjlighet att läsa någon eller några kurser i svenska vid lärosätet. Dessa kurser riktar sig ofta enbart till utbytesstudenter eller är öppna för fritt resande studenter i mån av plats. Det finns även lärosäten där det inte görs någon skillnad på studenterna utan båda dessa grupper har lika tillträde till kurserna.

5.3.3 *Enklare för utbytesstudenter att läsa svenska*

Vid de tre lärosäten som ingår i granskningen erbjuds kurser i svenska för internationella studenter. Under intervjuer har det framgått av både lärare, personal och studenter att kurserna är mycket populära och att studenterna gärna deltar i undervisningen.

På KTH erbjuds kurser i svenska i första hand till utbytesstudenter. Fritt resande studenter antas i mån av plats. Intervjuade studenter på KTH uttryckte ett missnöje med att det kan ta flera terminer innan de, som fritt resande studenter, får plats i svenskundervisning. En distansbaserad språkkurs finns dock att tillgå för samtliga internationella studenter. En av de intervjuade lärarna på KTH menade att mastersstudenter ofta inte hinner med att läsa ett främmande språk vid sidan av eftersom studier på mastersnivå är mycket krävande. Bland utbytesstudenterna är det cirka 80–85 procent som går någon kurs i svenska.

Högskolan Dalarna har kurser i svenska för internationella studenter.⁷⁰ Under intervjuer med studenter framkom att vissa studenter tycker att nivån på svenskundervisningen blir för låg om man blandar studenter från olika länder med olika språklig bakgrund.

⁶⁸ 13 kap. 6 § skollagen (1985:1100).

⁶⁹ Högscoleverket (2008:15R), *En högskola i världen – internationalisering för kvalitet*.

⁷⁰ Kurser i svenska finns även på distans.

Blekinge tekniska högskola har språkkurser i svenska för fritt resande studenter. Enligt intervjuerna är kurserna fulltecknade och alla intresserade får inte plats på kurserna.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Lärosätena har i regleringsbrevet fått uppdraget att bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja den grundläggande högskole- och forskarutbildningens kvalitet samt förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Ytterligare vägledning har varken givits av regeringen eller efterfrågats av lärosätena.

I granskningen har Riksrevisionen framför allt uppmärksammat två aspekter av kulturell förståelse. Den ena aspekten rör möjligheten för internationella och svenska studenter att faktiskt mötas i undervisningssituationen alternativt på annat sätt. Den andra aspekten rör möjligheten för internationella studenter att lära sig det svenska språket.

Iakttagelserna från de tre lärosätena tyder på att det är svårt att åstadkomma möten och utbyte mellan svenska och internationella studenter i till exempel undervisningssituationen. Uppgifter från de tre lärosätena visar att antalet svenska studenter på de engelskspråkiga masterutbildningarna är få och att det är svårt att åstadkomma möten mellan svenska och internationella studenter i undervisningssituationen. Riksrevisionen noterar att svårigheter kan uppstå till följd av varierande kunskaper i engelska bland de internationella studenterna. Bristande språkkunskaper är hindrande för kontakterna såväl mellan olika grupper av internationella studenter som mellan internationella och svenska studenter.

De tre lärosätena erbjuder utbildning i svenska för internationella studenter. Kurser erbjuds dock inte i den omfattning att alla som är intresserade får plats. Även om regeringen betonat vikten av att erbjuda möjligheten att lära sig svenska finns det inget formellt krav på lärosätena att erbjuda undervisning i svenska.

6 Internationella studenter på den svenska arbetsmarknaden

I kapitlet ges en beskrivning av vilka möjligheter internationella studenter har att arbeta i Sverige efter avslutade studier. Vidare presenteras vilken uppföljning som görs avseende vad som händer de internationella studenterna efter avslutade studier i Sverige.

6.1 Möjligheter för internationella studenter att arbeta i Sverige

En person som har beviljats uppehållstillstånd för studier är undantagen från kravet på arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller.⁷¹ Internationella studenter får alltså arbeta under studietiden. Ett av skälen regeringen angivit för en ökad rekrytering av internationella studenter är att dessa utgör en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige.⁷² Upphållstillstånd för studier är dock tidsbegränsat, vilket innebär att studenten normalt ska lämna landet när uppehållstillståndet har upphört. Reglerna för uppehållstillstånd och arbetstillstånd har lyfts fram som ett hinder för internationella studenter att arbeta i Sverige efter avslutade studier.⁷³ Regeringen har angivit att det är angeläget att undanröja hinder för internationaliseringen och har föreslagit mer flexibla regler för arbetskraftsinvandring. Ändringarna innebär att internationella studenter får möjlighet att söka uppehålls- och arbetstillstånd inom Sverige. Förslaget innebär även att Arbetsförmedlingen i varje enskilt fall inte längre ska pröva om arbetskraften redan finns tillgänglig, utan det är arbetsgivarens bedömning som är avgörande. Även tidsgränserna för uppehålls- och arbetstillstånd föreslås bli förlängda.⁷⁴

6.2 Studenternas kontakter med arbetsmarknaden

Av intervjuer med studenter från de tre lärosätena framgår att det finns ett stort intresse bland internationella studenter att stanna kvar i landet för att

⁷¹ 4 kap. 2 § utlänningsförordningen.

⁷² Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

⁷³ SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige*.

⁷⁴ Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

arbeta. Denna iakttagelse stöds också av en uppföljning som Högskoleverket och Svenska Institutet genomfört.⁷⁵

Fritt resande studenter vid de tre lärosätena förefaller att i viss utsträckning knyta kontakter med arbetsmarknaden under studietiden i Sverige. Intervjuade studenter uppger att det förekommer att internationella studenter engageras för arbete inom lärosätet eller att studenterna tar ett extraarbete utanför lärosätet under studietiden. Några studenter menade dock att bristande kunskaper i svenska försvårar möjligheterna till att få extraarbete under studierna.

6.3 Fortsatta studier för forskarexamen

Av intervjuer med studenter och lärare på de tre lärosätena framgår att många av de fritt resande studenterna är intresserade av att efter avslutade studier på grundnivå stanna kvar i Sverige för att läsa en forskarutbildning. Av dem som påbörjade en forskarutbildning läsåret 2006/07 i Sverige kom 27 procent från ett annat land. En förhållandevis stor andel av dessa påbörjar forskarstudier inom tekniska, naturvetenskapliga eller jordbruksrelaterade ämnen.⁷⁶ Mer än hälften av de utländska forskarstuderande som år 2005 slutfört sin forskarexamen hade inte anmält utflyttning från Sverige under påföljande år, vilket skulle tyda på att de stannat kvar i landet. Andelen som stannar är dock i praktiken mindre på grund av att många som utvandrar inte anmäler det.⁷⁷

6.4 Uppföljning efter avslutade studier

Uppgifter om internationella studenters etablering på den svenska arbetsmarknaden efter avslutade studier är knapphändig. Högskoleverket har ett återkommande uppdrag att i samverkan med lärosätena utveckla uppföljningen av alla studenters etablering på arbetsmarknaden efter avslutad examen⁷⁸. Högskoleverkets senaste uppföljning belyser dock inte särskilt internationella studenters etablering på arbetsmarknaden.⁷⁹

⁷⁵ Högskoleverket och Svenska Institutet, *Free-movers i Sverige 2007 – En undersökning om valet av Sverige som studieland för Svenska Institutet och Högskoleverket*.

⁷⁶ Högskoleverket (2008:19R), *Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2008*, s. 47.

⁷⁷ Statistiska centralbyrån, Enheten för statistik om utbildning och arbete, *Studerandevandring. Inresande studenters och gästdoktoranders studier, sysselsättning och vistelsetid i Sverige åren 1996–2006, 2007-12-20*.

⁷⁸ Regleringsbrev för Högskoleverket, år 2007.

⁷⁹ Högskoleverket (2007:52R), *Etableringen på arbetsmarknaden – examinerade 2003/04*.

Företrädare för de tre lärosätena uppger att man sällan följer upp vad som händer de internationella studenterna när de avslutat sin utbildning vid lärosätet. På de tre lärosätena finns exempel på enstaka uppföljningar som genomförts av studentkårer och av lärosätenas internationella funktioner. De flesta intervjuade anser att det skulle behövas systematiska uppföljningar men att det är svårt att följa internationella studenter eftersom större delen lämnar landet efter avslutade studier. Flera uppger också att resurser saknats för sådant uppföljningsarbete. Högskoleverket menar att uppföljningen avseende de fritt resande studenterna är mindre utvecklad än uppföljningarna som görs avseende utbytesstudenter.⁸⁰

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Ett skäl regeringen angivit för att öka rekryteringen av internationella studenter är att de kan utgöra en rekryteringsbas för den svenska arbetsmarknaden. Reglerna för uppehållstillstånd och arbetstillstånd har dock försvårat möjligheten för det. Regeringen har aviserat nya mer flexibla regler.

Iakttagelser i granskningen tyder på att det finns ett intresse från de internationella studenterna att arbeta i Sverige efter avslutade studier. Bristande kunskaper i svenska upplevs ibland som ett hinder, men vissa kontakter verkar ändå knytas under studietiden. Intresset för att fortsätta med en forskarutbildning i Sverige är stort. Mer än var fjärde som påbörjar forskarutbildning i Sverige kommer från ett annat land.

I vilken omfattning de internationella studenterna verkligen får ett kvalificerat arbete i Sverige efter avslutad utbildning är oklart. Varken på nationell nivå eller på lärosätena finns någon systematisk uppföljning vad som händer med de internationella studenterna efter avslutad utbildning.

⁸⁰ Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*, s. 9.

7 Redovisning och uppföljning av internationella studenter

I kapitlet ges en kort beskrivning av kravet på uppföljning i statlig verksamhet och en beskrivning av vad regeringen redovisat till riksdagen avseende rekryteringen av internationella studenter. Därefter redovisas bland annat vilka uppföljningskrav som regeringen ställt på lärosätena och Högskoleverket för att kunna informera riksdagen. Slutligen beskrivs uppföljningen av kostnader för rekrytering av internationella studenter.

7.1 Krav på uppföljning

I myndighetsförordningen fastställs att den statliga verksamheten ska bedrivas effektivt och att den ska redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.⁸¹ Detta förutsätter enligt Riksrevisionen en väl fungerande uppföljning. För att kunna avgöra om resursutnyttjandet är effektivt krävs inte bara en god redovisning om hur resurserna används utan även kunskap om hur resursanvändningen relaterar till bland annat målen för verksamheten och dess resultat.

7.2 Regeringens redovisning till riksdagen

Regeringen har sedan år 2001 årligen redovisat internationaliseringsarbetet inom lärosätena i budgetpropositionen. Redovisningens tyngdpunkt har i huvudsak varit i vilken grad det sker utbyten av studenter mellan svenska och utländska lärosäten. Volymutvecklingen har redovisats i två budgetpropositioner, budgetpropositionen för år 2003 och för år 2008. I övrigt har volymutvecklingen inte redovisats annat än summariskt för föregående år och med tonvikt på utbytesprogrammen. I budgetpropositionen för år 2008 redovisas utvecklingen av internationella studenter vid svenska lärosäten över tiden. Vidare redovisas i samma proposition också det arbete som pågår på lärosätena när det gäller till exempel utveckling av magister- och masterprogram på engelska.

I den nationella strategin fastställdes delmålet att rekryteringen av internationella studenter ska öka.⁸² Någon analys av konsekvenserna för lärosätena och de nationella myndigheter såsom VHS och Migrationsverket

⁸¹ 3 §, myndighetsförordningen.

⁸² Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

som berörs av delmålet redovisades inte i den nationella strategin. Enligt tjänstemän vid Utbildningsdepartementet gjordes inte heller några konsekvensanalyser av eventuella merkostnader för de inblandade myndigheterna. Strategin förutsattes enligt tjänstemän på Utbildningsdepartementet kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser. Regeringen har inte heller i budgetpropositionerna lämnat någon beskrivning till riksdagen av konsekvenser för resursanvändningen inom lärosäten och nationella myndigheter såsom VHS och Migrationsverket.

7.3 Regeringens krav på uppföljning till lärosätena

Regeringen har i huvudsak ställt två sammanhållande uppföljningskrav om internationalisering på lärosätena. Det är krav på redovisning om hur internationaliseringsarbetet bedrivs och följs upp på lärosätena samt krav på redovisning om hur rekryteringen av internationella studenter planeras och bedrivs.

7.3.1 *Krav på redovisning av hur internationaliseringsarbetet bedrivs och följs upp*

Regeringen gav i regleringsbrev för åren 2005 och 2006 i uppdrag åt lärosätena att i årsredovisningen för år 2006 redovisa och kommentera hur internationaliseringsarbetet inom grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning bedrivs och följs upp. Redovisningen skulle särskilt visa hur internationaliseringsarbetet ingår i det reguljära kvalitets- och utvecklingsarbetet samt vilka uppföljningsmodeller som används. Eventuella mål för internationaliseringsarbetet, såväl kvantitativa som kvalitativa, skulle redovisas.⁸³ Regeringen har i det närmaste givit samma uppdrag i regleringsbrev till lärosätena för åren 2007 och 2008 med krav på återrapportering i årsredovisningen för år 2009. I redovisningen år 2009 ska även de förändringar som skett sedan rapporteringen i årsredovisningen för år 2006 kommenteras.

7.3.2 *Krav på redovisning av hur rekryteringen av internationella studenter planeras och bedrivs*

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2007 lärosätena i uppdrag att i samband med årsredovisningen för år 2007 redovisa planeringen avseende internationell rekrytering av studenter. Vidare skulle lärosätena uppskatta

⁸³ *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m. samt Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende universitet och högskolor m.m.*

andel och antal studenter som under åren 2006 och 2007 har antagits inom utbytesprogram och som så kallade free movers från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-området).⁸⁴ Ungefär samma uppdrag har givits i regleringsbrevet för år 2008 med krav på åiterrapportering i årsredovisningen för år 2008. Redovisningen ska denna gång även innehålla en redogörelse för vilka strategiska beslut som fattats och hur arbetet organiserats.⁸⁵

7.4 Lärosätenas uppföljning och åiterrapportering

De tre lärosätena i granskningen har enligt anvisningar i regleringsbrevet redovisat sin internationella verksamhet i sina årsredovisningar eller i samband med sina årsredovisningar.⁸⁶

7.4.1 Lärosätenas åiterrapportering av hur internationaliseringsarbetet bedrivs och följs upp

De tre lärosätena åiterrapporterade i årsredovisningen för år 2006 på följande sätt hur internationaliseringsarbetet bedrivs och följs upp. Redovisningen skulle särskilt visa hur internationaliseringsarbetet ingår i det reguljära kvalitets- och utvecklingsarbetet samt vilka uppföljningsmodeller som används. Mål för internationaliseringsarbetet skulle också redovisas.

KTH redovisar i årsredovisningen mål för internationaliseringsarbetet. Några resultat direkt kopplade till målen redovisas inte. KTH beskriver dock att utvärderingar genomförs, bland annat gör alla utbytesstudenter en utvärdering av sina studier efter avslutad utbildning. KTH redovisar även att en kvalitetsutvärdering av samtliga magisterprogram gjorts inför övergången till masterutbildningar på avancerad nivå.⁸⁷

I Blekinge tekniska högskolas årsredovisning beskriver lärosätet att styrdokument om internationalisering fastställts sent och att det av detta skäl är svårt att redovisa resultat med koppling till målen i styrdokumentet. BTH anger dock att internationaliseringsaspekter skall integreras i utbildningarna som ett kvalitetshöjande pedagogiskt hjälpmedel. Under perioden 2007 - 2009 ska ett väsentligt ökat deltagande bland högskolans personal och studenter i internationell mobilitet utvecklas. Vidare ska rekrytering av utländska studenter till masterutbildningar särskilt prioriteras.⁸⁸

⁸⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende universitet och högskolor m.m.

⁸⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende universitet och högskolor m.m.

⁸⁶ Nyckeltal för de tre lärosätena i granskningen avseende läsåret 2006/07 finns i bilaga 1.

⁸⁷ Årsredovisning 2006, KTH.

⁸⁸ Årsredovisning 2006, Blekinge tekniska högskola.

Högskolan Dalarna beskriver i årsredovisningen att ett övergripande mål är att internationaliseringen ska vara en naturlig del av högskolans huvuduppgifter. Högskolan Dalarna anger vidare att de kvantitativa målen är inaktuella och nya kommer att utarbetas. Likaså kommer nya modeller för uppföljning att tas fram.⁸⁹

7.4.2 *Lärosätenas återrapportering av hur den internationella rekryteringen planeras och bedrivs*

De tre lärosätena återrapporterade i samband med årsredovisningen för år 2007 på följande sätt hur den internationella rekryteringen planeras och bedrivs.

KTH beskriver i årsredovisningen att lärosätet ska fortsätta att satsa på rekrytering av internationella studenter. KTH dimensionerade masterprogrammen inför antagningen år 2008 för 1 200 studenter. Flertalet av dessa studenter förväntades vara utländska och företrädesvis komma från länder utanför EES-området.⁹⁰

Blekinge tekniska högskolas övergripande mål för internationalisering är att internationaliseringen ska användas som rekryteringsverktyg. Lärosätet ska satsa på rekrytering till högskolans program på engelska och på utveckling av program med internationellt fokus.⁹¹

Högskolan Dalarna redovisar i årsredovisningen att lärosätet kommer att ha ökat fokus mot Europa under år 2008 när det gäller rekrytering av internationella studenter. Högskolan beskriver även sitt samarbete med länder i Asien och Afrika. Därutöver har högskolan utvecklat distansutbildningsprogram.⁹²

7.4.3 *Lärosätenas egen uppföljning av verksamheten*

Utöver kraven på återrapportering i regleringsbrev har de granskade lärosätena inte presenterat egna sammanhållna uppföljningar eller analyser om hur verksamheten faktiskt har påverkats av den stora ökningen av internationella studenter i utbildningen. De har inte heller presenterat hur resursanvändningen i verksamheten har förändrats av den stora ökningen. Utan vare sig information om resursanvändningen eller information om hur verksamheten påverkats är det svårt att bedöma hur effektivt de statliga resurserna används.

⁸⁹ Årsredovisning 2006, Högskolan Dalarna.

⁹⁰ Årsredovisning 2007, KTH.

⁹¹ Årsredovisning 2007, Blekinge tekniska högskola.

⁹² Årsredovisning 2007, Högskolan Dalarna.

Lärosätena har heller inte tagit fram någon sammanhållen uppföljning av måluppfyllelse och resultat eller vilka effekter internationaliseringen haft på lärosätena. De tre lärosätena menar att det kan vara svårt att ta fram statistik eller uppföljningar och analyser av verksamhet med koppling till internationella studenter då hänsyn måste tas till personuppgiftslagens krav vid behandling av personuppgifter. Riksrevisionen uppmärksammar dels att personuppgiftslagen innehåller ett förbud mot att behandla känsliga personuppgifter, dels att bestämmelser om studieregister finns i förordningen om redovisning av studier vid universitet och högskolor. Enligt förordningen ska varje högskola dokumentera uppgifter om studenter, och dessa uppgifter ska kunna läggas till grund för uppföljning och utvärdering.⁹³

7.5 Regeringens uppföljningskrav på Högskoleverket

Högskoleverket ska enligt sin instruktion bevaka nationella och internationella förhållanden och tendenser som är av betydelse för högskolans verksamhet och lägga fram förslag till regeringen som kan föranledas av den bevakning som skett. Vidare ska HSV ha tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde och utvärdera kvaliteten i högskoleutbildningen. Högskoleverket ska även följa upp utbildningen inom högskolan med beaktande av verksamhetens roll och sätt att fungera i förhållande till samhällets och arbetslivets utveckling och kompetensbehov.⁹⁴

I Högskoleverkets regleringsbrev för budgetåren 2005–2008 finns det få återrapporteringskrav som är direkt kopplade till lärosätenas internationaliseringsarbete. I regleringsbreven för budgetåren 2005 och 2006 angavs att kvaliteten och den internationella konkurrenskraften skulle öka inom högre utbildning och forskning. Högskoleverket skulle bidra till målet genom att redovisa en samlad bedömning av hur verket bidragit till måluppfyllelsen inom verksamhetsområdet. Vidare skulle HSV utveckla statistik avseende verksamheten vid universitet och högskolor och analysera denna. Högskoleverket skulle efter samråd med vissa myndigheter redovisa och kommentera den internationella rörligheten bland lärare, forskare och studenter inom grund- och forskarutbildning. Högskoleverket skulle också redovisa i vilken omfattning, för vilka utbildningar och på vilka grunder verket medgett att högskolorna fått ställa andra krav än de som angetts i fastställda standardbehörigheter.⁹⁵

I regleringsbrevet för år 2007 angavs att Högskoleverket har statistikansvar för högskolesektorn. HSV ansvarar vidare för att bevaka högskolans

⁹³ 1 kap. 1 och 2 §§ förordning om redovisning av studier m.m. (1993:1153).

⁹⁴ 2 – 5 §§ förordningen med instruktion för Högskoleverket (2007:1293).

⁹⁵ Högskoleverkets regleringsbrev för budgetåren 2005 respektive 2006.

omvärld och följa upp högskolans utveckling. Verket ska bland annat återrapportera hur statistiken beaktar regionala, nationella och internationella perspektiv. Inför budgetåret 2007 skulle HSV i årsrapporten⁹⁶, efter samråd med vissa myndigheter, redovisa och kommentera den internationella rörligheten bland lärare, forskare och studenter på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.⁹⁷

Högskoleverket har under åren 2005–2008 inte fått något specifikt uppdrag att följa upp arbetet med internationella studenter.

7.5.1 *Högskoleverkets återrapportering av hur de bidragit till måluppfyllelsen inom verksamhetsområdet*

Högskoleverket redovisade i årsredovisningarna för åren 2005 och 2006 att de bidragit till måluppfyllelsen inom området genom att utvärdera kvaliteten i högskolans utbildningar, utöva juridisk tillsyn över högskolan, analysera utvecklingen av arbetsmarknadens behov i relation till högskolans utbildningar, analysera utvecklingen i övrigt inom högskolan och dess omvärld, jämföra utvecklingen inom svensk högre utbildning med internationella trender och informera om högskolan och högskolestudier.⁹⁸

7.5.2 *Högskoleverkets egen uppföljning inom området*

Högskoleverket publicerade på eget initiativ under våren 2008 två rapporter om internationaliseringen av svensk utbildning.⁹⁹ Ett kort sammandrag av rapporterna presenteras i bilaga 3.

7.6 Uppföljning av kostnader för rekrytering av internationella studenter

Det finns ingen systematisk uppföljning av de kostnader som kan förknippas med rekryteringen av internationella studenter. Som tidigare beskrivits har antagningsprocessen av internationella studenter ökat behovet av resurser. Intervjuerna med personal på lärosätena bekräftar att nya uppgifter tillkommit i verksamheten i och med tillströmningen av internationella studenter. De försök i form av uppskattningar och beräkningar som gjorts för att redo-

⁹⁶ Högskoleverket har i uppdrag att i en årsrapport sammanställa statistiska uppgifter för landets universitet och högskolor. Årsrapporten ska ge en samlad bild av den svenska högskolesektorn.

⁹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Högskoleverket.

⁹⁸ Årsredovisningar 2005 och 2006, Högskoleverket.

⁹⁹ Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*, och Högskoleverket (2008:15 R), *En högskola i världen*.

visa samlade kostnader visar stora skillnader. Svaren är mycket osäkra och det är tveksamt om uppgifterna går att använda i jämförande syfte eller till en samlad bedömning.

Riksrevisionen har i granskningen gjort två hypotetiska beräkningar av kostnaden för fritt resande studenter. Beräkningarna baseras på uppgifter från Studieavgiftsutredningens förslag respektive från ersättningsbeloppen i resurstilldelningssystemet.

7.6.1 *De tre lärosätenas uppskattning av kostnader är osäker och varierande*

Lärosätena har själva inte gjort någon uppföljning av kostnader eller resursåtgång för verksamheten med internationella studenter. För att få en uppfattning om resursanvändningen bad Riksrevisionen de tre lärosätena att redovisa ungefärliga kostnader för verksamheter med internationella studenter under budgetåret 2007. Utöver detta har personal intervjuats angående resurser till antagning, mottagning och annan verksamhet förknippad med internationella studenter. Uppskattningarna som de tre lärosätena levererade var så osäkra och varierande att uppgifterna inte kunnat användas för att göra någon sammanräkning av kostnader eller för jämförelser mellan lärosätena.

7.6.2 *Högskoleverkets försök att redovisa avsatta resurser för internationalisering*

I Högskoleverkets rapport *En gränslös högskola* från år 2005 gjordes ett försök att redovisa vilka resurser svenska lärosäten avsatt för internationalisering. Rapporten visar att lärosätena har svårt att särredovisa en specifik kostnad för internationaliseringsarbetet. Underlaget från de sex lärosäten som ändå lämnade uppgifter visade på stora skillnader.¹⁰⁰

7.6.3 *Kostnader i antagningsprocessen*

För den del av antagningsprocessen som sköts av Verket för högskoleservice finns uppföljning av bland annat kostnader. Resterande del av antagningsprocessen sköts av lärosätena. Någon samlad uppföljningsinformation om lärosätenas antagningsverksamhet finns inte tillgänglig. VHS verksamhet för antagning finansieras till största delen genom avgifter från de lärosäten som brukar myndighetens tjänster. Avgiftsfinansieringen gör det nödvändigt för verket att följa upp kostnaderna för sin del av antagningen. VHS har lämnat detaljerad uppföljning av kostnader förknippade med förbehandlingen och

¹⁰⁰ Högskoleverket (2005:1 R) *En gränslös högskola?*, s. 40.

mer övergripande uppgifter om totala kostnader på grundnivå. Uppgifterna visar att det är betydligt mer resurskrävande att handlägga en utländsk ansökan än en svensk ansökan.

7.6.4 *Hypotetisk kostnad utifrån Studieavgiftsutredningens betänkande*

Riksrevisionen har gjort en hypotetisk beräkning av kostnader för fritt resande studenter med underlag från Studieavgiftsutredningens betänkande. Studieavgiftsutredningen föreslår i sitt betänkande från år 2006 att utbildningen på grundnivå och avancerad nivå för studenter från länder utanför EES ska finansieras genom avgifter som fastställs av varje högskola. Full kostnadstäckning ska gälla för avgifterna. Avgifterna ska då beräknas så att de utöver utbildningskostnaderna även täcker kostnaderna för stöd och service till utbildningen, för avgiftssystemet och för de insatser detta föranleder. Studieavgiftsutredningen uppskattade en hypotetisk genomsnittlig studieavgift för en internationell student till 80 000 kronor per läsår.¹⁰¹ Då studieavgiften är tänkt att motsvara de faktiska kostnaderna kan 80 000 kronor per läsår antas motsvara den faktiska kostnaden för en internationell student under ett läsår. Enligt budgetpropositionen för år 2009 finns det i den svenska högskolan sammanlagt cirka 17 000 fritt resande studenter, varav ungefär 8 000 kommer från länder utanför EES-området.¹⁰²

En genomsnittlig kostnad på 80 000 kronor per läsår räknat på antalet fritt resande studenter från länder utanför EES-området uppgår till cirka 640 miljoner kronor. Motsvarande hypotetiska kostnad för det sammanlagda antalet fritt resande studenter blir då 1,36 miljarder kronor.

7.6.5 *Hypotetisk kostnad utifrån resurstilldelningssystemet*

Den andra hypotetiska beräkningen som Riksrevisionen genomfört utgår från ersättningsbeloppen i resurstilldelningssystemet. Resurstilldelningssystemet för universitet och högskolor bygger på hur många helårsstudenter och helårsprestationer som lärosätet har.¹⁰³ Ersättningsbeloppen varierar beroende på utbildningsområde. Emellertid saknas i dagsläget exakta uppgifter om hur de internationella studenterna fördelar sig mellan olika utbildningsområden och hur många helårsstudenter respektive helårsprestationer som kan kopplas till internationella studenter.

¹⁰¹ SOU 2006:7, *Studieavgifter i högskolan*.

¹⁰² Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 16, s. 76 och 115.

¹⁰³ *Helårsstudent*: Antalet studenter som är förstagångs- och fortsättningsregistrerade på ett kurstillfälle multiplicerat med kurstillfällets poängomfattning under en viss period, dividerat med 60. Studenter som avbrutit studierna inom tre veckor efter påbörjad kurs ska inte ingå i beräkningen. *Helårsprestation*: Summa avklarade poäng på en kurs/delkurs under en viss period dividerat med 60.

För en grov uppskattning av hur de internationella studenterna fördelar sig mellan olika utbildningsområden kan man se på hur utbudet av engelskspråkiga program fördelar sig efter utbildningsområden. Högskoleverket redovisar de engelskspråkiga program på avancerad nivå som erbjuds på lärosätena under höstterminen 2008 fördelade på utbildningsområden.¹⁰⁴ Fördelningen visar att nästan två tredjedelar av de engelskspråkiga programmen erbjuds inom utbildningsområdena teknik och naturvetenskap. För enkelhetens skull kan man anta att resterande tredjedel av programmen finns i utbildningsområdena samhällsvetenskap, ekonomi och juridik. Ersättningsbeloppet för helårsstudenter och helårsprestationer inom utbildningsområdena naturvetenskap och teknik är cirka 80 000 kronor och för utbildningsområdena samhällsvetenskap, ekonomi och juridik cirka 35 000 kronor.¹⁰⁵

Om man multiplicerar två tredjedelar av antalet internationella studenter med ersättningsbeloppet 80 000 kronor och en tredjedel av studenterna med ersättningsbeloppet 35 000 kronor får man en hypotetisk kostnad utifrån resurstilldelningssystemet. Den hypotetiska kostnaden för studenter från länder utanför EES blir då cirka 518 miljoner kronor per läsår.¹⁰⁶ Den hypotetiska kostnaden för sammanlagt antal fritt resande studenter blir då drygt 1,1 miljarder kronor per läsår.¹⁰⁷

7.7 Sammanfattande iakttagelser

Riksdagens krav på att verksamheten ska utnyttja de statliga resurserna effektivt förutsätter en väl fungerande uppföljning. För att kunna avgöra om resursutnyttjandet är effektivt krävs inte bara en god redovisning om hur resurserna används utan även hur resursanvändningen relaterar till måluppfyllelse, resultat och effekter.

Regeringens redovisning till riksdagen har företrädesvis tagit upp volymutveckling av internationella studenter och i vilken grad det sker utbyten mellan svenska och utländska lärosäten. Regeringen fastställde i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen att rekryteringen av internationella studenter ska öka. Regeringen har inte

¹⁰⁴ Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige*, s. 14.

¹⁰⁵ Ersättningsbelopp för helårsstudenter och helårsprestationer i kronor för 2009: Naturvetenskapligt, tekniskt och farmaceutiskt (47 926 och 40 417), och Humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt (20 866 och 18 315). Prestationsgraden i den svenska högskolan är cirka 80 procent enligt Högskoleverket (2008:19R), *Universitet och högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2008*. Det ger hypotetiskt ersättningsbelopp på $47\,926 + (40\,417 \times 0,8) = 80\,259,6$ kronor och $20\,866 + (18\,315 \times 0,8) = 35\,518$ kronor.

¹⁰⁶ Beräknat på 8 000 studenter $(5\,300 \times 80\,000) + (2\,700 \times 35\,000) = 518\,500\,000$ kronor/läsår.

¹⁰⁷ Beräknat på 17 000 studenter $(11\,300 \times 80\,000) + (5\,700 \times 35\,000) = 1\,103\,500\,000$ kronor/läsår.

lämnat någon konsekvensbeskrivning av hur ökningen påverkat högskolesektorn eller staten som helhet.

Regeringen har formulerat två sammanhållande uppföljningskrav om internationalisering på lärosätena. Det är krav på redovisning av hur internationaliseringsarbetet bedrivs och följs upp på lärosätena, samt krav på redovisning av hur rekryteringen av internationella studenter planeras och bedrivs på lärosätena.

Lärosätenas åiterrapportering beskriver att det utförs ett omfattande internationaliseringsarbete på lärosätena men att de ännu inte funnit praktiska former för hur arbetet planeras, bedrivs och följs upp. Utöver åiterrapportering enligt regleringsbrev har de granskade lärosätena inte presenterat egna sammanhållna uppföljningar eller analyser om hur verksamheten faktiskt har påverkats av den stora ökningen av internationella studenter i utbildningen. De har inte heller presenterat hur resursanvändningen i verksamheten har förändrats av rekryteringen av internationella studenter.

Högskoleverket har genom sin instruktion ett allmänt uppdrag att bevaka förhållanden och tendenser som är av betydelse för högskolans verksamhet och lägga fram förslag för regeringen som kan förädlas av den bevakning som skett. Regeringen har i övrigt inte givit Högskoleverket något specifikt uppdrag inom området. Högskoleverket publicerade under våren 2008 på eget initiativ två rapporter som relaterar till internationaliseringen av den svenska högskolan.

Det finns ingen systematisk uppföljning av kostnader förknippade med rekrytering av internationella studenter. Kostnadsuppgifterna bygger på grova uppskattningar och visar stora skillnader. Uppgifterna är mycket osäkra och det är tveksamt om de går att använda i jämförande syfte eller till en samlad bedömning. Riksrevisionen har i granskningen gjort två hypotetiska beräkningar av kostnaden för fritt resande studenter. Enligt dessa kan kostnaderna för fritt resande studenter uppgå till drygt 1 miljard kronor per läsår. Beräkningarna baseras på uppgifter från Studieavgiftsutredningens förslag respektive från ersättningsbeloppen i resurstilldelningssystemet.

8 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens rapport har inriktats mot frågan om *regeringen och lärosätena har styrt, genomfört och följt upp rekryteringen av internationella studenter i enlighet med de intentioner och mål som angetts?*

8.1 Många ansökningar och bortfall belastar handläggningen

Granskningen visar att den ökade rekryteringen av internationella studenter medfört omfattande arbetsinsatser i processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier. Den ökade belastningen på processerna riskerar att få konsekvenser för bland annat handläggningstid och möjligheten att på ett korrekt sätt bedöma till exempel relevans och äkthet i ansökningshandlingarna. Granskningen visar också att arbetet med antagning av internationella sökande kräver nya rutiner jämfört med antagning av svenska studenter. I detta innefattas bland annat en mer omfattande äkthetsprövning och många kontakter med de sökande, ambassader och lärosäten i andra länder. Av granskningen framgår vidare att en stor del av de utländska ansökningar som inkommer av olika skäl faller bort under antagningsprocessen. Detta leder till att lärosäten och nationella myndigheter såsom Verket för högskole-service och Migrationsverket lägger ned ett ansevärt arbete på handläggning av ansökningar, samtidigt som många internationella sökande som antas till studier i Sverige av olika anledningar inte väljer att påbörja den utbildning de antagits till.

Riksrevisionen noterar att processen för antagning har utvecklats genom den samordnade antagningen och den organisation för bedömning av ansökningar från internationella sökande som byggts upp av lärosätena och VHS. Riksrevisionen bedömer dock att det återstår arbete med att fortsätta att utveckla processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier. Ansvaret för att analysera möjligheterna för att ytterligare öka effektiviteten i processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier ligger på lärosätena och de nationella myndigheterna såsom VHS och Migrationsverket. Riksrevisionen konstaterar också att detta är beroende av regeringens beslut om inriktning och omfattning för rekryteringen av internationella studenter. Riksrevisionen noterar vidare att frågor som rör återverkningar på de administrativa processerna för antagning och uppehållstillstånd inte belysts i regeringens redovisning till riksdagen.

8.2 Få möten och varierande språkkunskaper

I högskolelagen och den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen anges bestämmelser och intentioner om att universitet och högskolor bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Riksrevisionen har inom ramen för granskningen undersökt tre lärosäten i syfte att belysa insatserna för de internationella studenterna. Iakttagelser från dessa lärosäten visar att antalet svenska studenter på de engelskspråkiga masterutbildningarna är få och att det är svårt att åstadkomma möten mellan svenska och internationella studenter i undervisningssituationen.

Av den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen framgår vidare att det är viktigt att internationella studenter erbjuds undervisning i svenska, bland annat för att dessa studenter ska kunna bli en tillgång för svenskt näringsliv och handel. Iakttagelser vid de tre lärosätena tyder på att de internationella studenterna inte har möjlighet att tillgodogöra sig utbildning i svenska i tillräcklig omfattning, vilket försvårar möjligheten till integration i det svenska samhället. Vidare kan svårigheter uppstå till följd av varierande kunskaper i engelska bland de internationella studenterna. Bristande språkkunskaper är hindrande för kontakterna såväl mellan olika grupper av internationella studenter som mellan internationella och svenska studenter.

Riksrevisionen konstaterar mot bakgrund av tidigare rapport att bristande språkkunskaper kan utgöra ett hinder för de studenter som är intresserade av att arbeta i Sverige och som skulle kunna vara en tillgång för den svenska arbetsmarknaden. Det finns inget regelverk som klarlägger i vilken omfattning undervisning i svenska ska anordnas och vem som har ansvaret för att erbjuda svenskundervisning vare sig till utbytesstudenter eller till fritt resande studenter.

8.3 Ökad rekrytering inom ramen för det generella resurstilldelningssystemet

I enlighet med regeringens delmål i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen ökar antalet internationella studenter på svenska lärosäten. Högskolans kostnader för utbildning finansieras genom det generella resurstilldelningssystemet vilket innebär att ett lärosäte inom ramen för ett takbelopp avräknar medel i takt med att studenter registreras respektive att studenternas prestationer i form av genomförda kurspoäng registreras. Såväl svenska som internationella studenter finansieras inom systemet.

I situationer med vikande intresse från svenska studenter, inte minst inom de naturvetenskapliga och tekniska områdena, kan resurstilldelningssystemet skapa incitament för lärosätena att lägga ökad tonvikt på rekrytering av internationella studenter. Det totala antalet högskolenyborjare har under en rad år varit relativt konstant trots minskat antal svenska studenter. Volymen har hållits uppe till följd av ökningen av antalet internationella studenter. Därmed kan den sammantagna resursinsatsen för högre utbildning ha blivit större än vad som blivit fallet om lärosäten inte hade kunnat kompensera ett vikande intresse från svenska studenter med rekrytering av internationella studenter.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i samband med den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen inte redovisade en samlad analys av de ekonomiska konsekvenserna av den ökade rekryteringen av internationella studenter för riksdagen. Rekryteringen förutsattes kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser. Enligt granskningen har den ökade rekryteringen av internationella studenter fått påtagliga administrativa konsekvenser i form av ökade kostnader i processerna för antagning av studenter. Vidare framgår av granskningen att andelen sökande som slutligen påbörjar studier vid svenskt lärosäte relativt sett är låg – bortfallet under processens gång är mycket stort. Utvecklingen har enligt Riksrevisionens mening även påverkat den samlade resursanvändningen inom utbildningssektorn. En allt större andel av resurserna för högre utbildning används för internationella studenter, såväl inom ramen för antagningsprocesserna som inom själva utbildningen. Riksrevisionen anser mot bakgrund av detta att regeringen bör bereda riksdagen möjlighet att ta ställning till på vilket sätt statliga medel ska användas inom området.

8.4 Uppföljning av verksamhet och kostnader

Regeringen har inte begärt uppföljning av lärosätena avseende hur rekryteringen av internationella studenter bidrar till intentionerna eller hur de internationella studenterna påverkar verksamheten och de ekonomiska förutsättningarna inom lärosätena. Regeringen har inte heller begärt någon särskild uppföljning av de ekonomiska konsekvenserna som kan kopplas till den ökade rekryteringen av internationella studenter.

Granskningen visar att de tre lärosätena utöver övergripande åiterrapportering enligt regleringsbrev inte genomfört egna sammanhållna uppföljningar eller analyser om hur verksamheten har påverkats av den ökade rekryteringen av internationella studenter. De tre lärosätena påpekar att det kan vara svårt att genomföra uppföljningar och analyser av verksamhet med koppling till internationella studenter då hänsyn måste tas till personupp-

giftslagets krav om behandling av personuppgifter. Riksrevisionen anser dock att det bör finnas utrymme för de tre lärosätena att inom det gällande regelverket se över möjligheten att göra uppföljningar av verksamheten. En samlad analys av verksamheten skulle kunna bidra till en mer välgrundad förståelse av hur närvaron av internationella studenter berikar den svenska högskolemiljön.

Riksrevisionen bedömer det vara av stor vikt att närmare analysera på vilket sätt en ökad rekrytering av internationella studenter explicit bidrar till regeringens intentioner om att främja kulturell förståelse. Riksrevisionen anser vidare att fördjupad kunskap behövs till exempel om vilka prioriteringar som görs i verksamheten och hur dessa påverkar utbildningens kvalitet, hur de internationella studenterna påverkar undervisningssituationen, tillgång till undervisning i svenska samt möjligheter att förbättra utbytet med andra studenter och med det svenska samhället. Det finns också behov av fördjupad kunskap om vad som händer de internationella studenterna efter avslutad utbildning vid svenska lärosäten och därmed i vilken mån och på vilket sätt de utgör en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige.

Lakttagelserna i granskningen åskådliggör att uppgifter om vilka resurser som kan kopplas till rekryteringen av internationella studenter är mycket osäkra. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för år 2009 planer på att föreslå riksdagen ett system med avgifter för studenter från länder utanför EES-området. Som underlag för planerna hänvisas till den utredning som föreslagit ett avgiftssystem baserat på full kostnadstäckning. Riksrevisionen bedömer att det kan finnas en risk att lärosätena kommer att få svårigheter att avgöra storleken på eventuella studieavgifter utifrån principen full kostnadstäckning.

8.5 Riksrevisionens rekommendationer

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning är högskolelagens bestämmelser att universitet och högskolor i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Skälen för att öka rekryteringen av internationella studenter är bland annat att studenterna kan utgöra en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet samt att de kan bidra till att den internationella miljön och

mångfalden stärks. Med detta i beaktande rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- följa upp hur rekryteringen av internationella studenter bidrar till högskolelagens mål och regeringens intentioner om att främja kulturell förståelse, hur den ökade rekryteringen av internationella studenter påverkar resursanvändningen inom universitet och högskolor samt hur de internationella studenternas språkkunskaper påverkar möjligheten att tillgodogöra sig utbildningen.
- överväga åtgärder för hur processerna för antagning av internationella studenter kan utvecklas för att i möjligaste mån undvika en överbelastad handlägningsprocess.
- tydliggöra ansvaret för och omfattning av undervisning i svenska för de internationella studenter som finns vid svenska lärosäten.
- bereda riksdagen möjlighet att ta ställning till den fortsatta inriktningen och omfattningen av rekryteringen av internationella studenter i den svenska högskolan. I ett sådant underlag bör regeringen också redovisa de ekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag till inriktning och omfattning.

Med utgångspunkt i iakttagelser från de tre lärosätena rekommenderar Riksrevisionen universitet och högskolor att

- i samråd med Verket för högskoleservice och Migrationsverket fortsätta utvecklingsarbetet avseende de administrativa processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier för internationella studenter.
- med beaktande av gällande bestämmelser utveckla uppföljningen av hur rekryteringen av internationella studenter påverkar de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna på lärosätena och hur rekryteringen bidrar till att uppfylla högskolelagens bestämmelser och regeringens intentioner för högskolans internationaliseringsarbete.

Referenser

Lagar och förordningar

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
Högskolelag (1992:1434)
Lag (1996:1059) om statsbudgeten
Skollag (1985:1100)
Studiestödslag (1999:1395)
Utlänningslag (2005:716).
Högskoleförordning (1993:100)
Myndighetsförordning (2007:515)
Utlänningsförordning (2006:97)
Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m.
Förordning (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket

Regeringens propositioner

Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan*
Prop. 2004/05:162 *Ny värld, ny högskola*
Prop. 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring*
Prop. 2008/09:1, utg.omr.16 *Budgetpropositionen för 2009*

Utskottsbetänkanden

Bet. 2005/06:UbU3 *Ny värld, ny högskola*

Riksdagsskrivelser

Rskr. 2005/06:160

Statens offentliga utredningar

SOU 2006:87 *Arbetskraftsinvandring till Sverige*
SOU 2007:81 *Resurser för kvalitet*
SOU 2006:7 *Studieavgifter i högskolan*

Övriga källor

Ahn, Song-ee (2007) *Ur kurs. Utbytesstudenters rörelse i tid och rum*,
Linköpings universitet.
Högskoleverket, Årsredovisning 2005.
Högskoleverket, Årsredovisning 2006.

Högskoleverket 2005. *En gränslös högskola, Om internationalisering av grund- och forskarutbildning*, HSV 2005:1 R.

Högskoleverket 2007. *Etableringen på arbetsmarknaden – examinerade 2003/04*, HSV 2007:52 R.

Högskoleverket 2008. *Utländska studenter i Sverige*, HSV 2008:7 R.

Högskoleverket 2008. *En högskola i världen – internationalisering för kvalitet*, HSV 2008:15 R.

Högskoleverket 2008. *Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2008*, HSV 2008:19 R.

Högskoleverket 2008. *Statistisk analys 2008/02, Allt fler utländska studenter i Sverige*.

Högskoleverket 2008. *Statistisk analys 2008/04, Fortsatt minskning av antalet studenter under 2007*.

Högskoleverket 2008. *Statistisk analys 2008/5, Antalet sökande till högre utbildning ökar*.

Migrationsverket 2005. *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier*, 2005-06-30.

Riksrevisionen 2008. *Svenskundervisning för invandrare (sfi), En verksamhet med okända effekter*, RiR 2008:13.

Riksrevisionsverket 2003. *Resursstyrning inom högskolan*, RRV 2003:13.

Svenska institutet & Högskoleverket 2007. *Free-movers i Sverige 2007*.

Statistiska centralbyrån 2008. *Statistiskt meddelande, Universitet och högskolor, Studenter och examina i grundutbildningen 2006/07*.

Statistiska centralbyrån 2007. *Studerandeinvandring, Inresande studenter och gästdoktoranders studier, sysselsättning och vistelsetid i Sverige åren 1996 – 2006*.

Överklagandenämnden för högskolan, PM reg. nr 19-688-07.

Överklagandenämnden för högskolan, PM reg. nr 19-2963-08.

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Högskoleverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Högskoleverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Högskoleverket.

Lärosätena

Blekinge tekniska högskola, Årsredovisning 2006.

Blekinge tekniska högskola, Årsredovisning 2007.

Blekinge tekniska högskola, *Antagningsordning för utbildningar vid Blekinge tekniska högskola*, fastställd 2007-04-27.

Högskolan Dalarna, Årsredovisning 2006.

Högskolan Dalarna, Årsredovisning 2007.

Högskolan Dalarna, *Antagningsordning för Högskolan Dalarna*, DUC 2008/558/10.

KTH, Årsredovisning 2006.

KTH, Årsredovisning 2007.

KTH, *Antagningsordning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid Kungliga Tekniska högskolan*, Intern föreskrift nr 7/2008.

Intervjuer

I granskningen har sammanlagt närmare 30 intervjuer genomförts med personer, inom både administration och undervisning på lärosätena, som på olika sätt arbetar med och har ansvar för frågor avseende de internationella studenterna. Även representanter för studentkåren samt studenter har intervjuats.

Vidare har intervjuer genomförts med andra berörda myndigheter såsom Verket för högskoleservice, Migrationsverket, Högskoleverket, Svenska institutet samt Regeringskansliet.

Bilaga 1 Kortfakta om de tre lärosätena

Blekinge tekniska högskola

Vid Blekinge tekniska högskola bedrivs undervisning på tre orter, i Karlskrona, Karlshamn och i Ronneby. Högskolan har en teknisk profil, med tillämpad informationsteknik och hållbar utveckling av näringsliv och samhälle som särskilda inriktningar. Lärosätet har vetenskapsområde teknik. Lärosätet erbjuder även utbildningar inom samhällsvetenskap, humaniora och vårdvetenskap. Medianåldern bland högskolenybörjarna är något högre än genomsnittet för riket. En fjärdedel av studenterna vid lärosätet läser på distans.¹⁰⁸

Blekinge tekniska högskola är det lärosäte i Sverige som tar emot den största andelen internationella studenter. I dag är cirka en tredjedel av lärosätets studenter internationella. Lärosätet har sexton masterprogram och ett program på grundnivå som ges på engelska. Av de sammanlagt 1 451 studenter som läst på något av dessa program under höstterminen 2007 var 1 336, alltså 92 procent, internationella studenter. På många av programmen finns det inte några svenska studenter. Lärosätet har ingen information om hur många internationella studenter som läser fristående kurser på grund av svårigheter med att ta fram sådana statistikuppgifter.¹⁰⁹

I lärosätets strategidokument beskrivs en satsning på en ökad och mer aktiv rekrytering till de program som ges på engelska. Kombinationen med utvecklingen av program med internationellt fokus ska ge ett mer stabilt och brett studentunderlag. Ett mål är att internationalisering ska användas som rekryteringsverktyg. Fram till år 2009 vill högskolan satsa på ökad internationell mobilitet bland personal och studenter.

Utbildningar som ges på engelska har vuxit fram av olika anledningar, enligt den intervjuade företrädaren för BTH. I vissa fall har det varit så att det varit svårt att rekrytera kvalificerade svenska lärare. Då lärare rekryterats från utlandet har det blivit nödvändigt att utforma utbildningarna på engelska. Initiativ till utbildningar kommer ofta utifrån organisationen, till exempel då institutionens nämnder föreslår nya utbildningar.¹¹⁰

¹⁰⁸ www.bth.se, 2008-05-14.

¹⁰⁹ Bygger på uppgifter inrapporterade av lärosätet.

¹¹⁰ *Internationaliseringspolicy* (2007-05-22), *Internationaliseringsplan* (2007-05-22), intervjuer med företrädare för lärosätet.

Högskolan Dalarna

Högskolan Dalarna har en blandad profil med utbildningar inom humaniora, samhällsvetenskap, vårdvetenskap, naturvetenskap och teknik. Undervisning bedrivs vid campus i Falun och i Borlänge. Högskolan har en stark regional rekrytering och medianåldern för högskolenybörjarna är något högre än medianen för riket. På lärosätet har man under flera år satsat aktivt på att bygga ut distansutbildningarna, och en betydande andel av lärosätets studenter läser nu på distans.

Högskolan har länge haft ettåriga magisterutbildningar med engelska som undervisningsspråk som lockat många internationella studenter. I framtiden planeras också tvååriga masterutbildningar. I dagsläget finns elva magisterutbildningar, två kandidatutbildningar och ett högskoleförberedande program med engelska som undervisningsspråk. På elva av dessa utbildningar är samtliga registrerade internationella studenter. Det finns också ett antal internationella studenter som läser fristående kurser.¹¹¹ Exakt antal har inte redovisats och Högskolan Dalarna har förklarat detta med att de inte får registrera nationalitet och därmed inte kan ta fram siffror vad gäller internationella studenter på fristående kurser.

Läsåret 2007/08 hade lärosätet 11 229 studenter. Av dessa var 550 under höstterminen och 634 under vårterminen internationella studenter. Ungefär hälften av de internationella studenterna är utbytesstudenter.¹¹²

Enligt lärosätets internationaliseringspolicy har en rad engelskspråkiga utbildningar tänkta att locka i huvudsak internationella studenter utvecklats. Lärosätet vill öka antal fritt resande studenter för att berika studiemiljön och höja kvaliteten, utan att för den skull ta emot fler än som kan erbjudas en bra utbildning. De internationella studenterna är ett sätt att behålla eller utveckla kompetensen inom områden där det svenska studentunderlaget sviktar.

En önskan är att kunna rekrytera internationella studenter inom områden där det finns hög kompetens med sviktande intresse från svenska studenter, som till exempel inom materialvetenskap och humaniora. Det är enligt policyn också viktigt att sprida kunskaper om regionen internationellt och att knyta kontakter med framtida arbetskraft. Svenska studenter kan också på så sätt bli bättre förberedda för studier utomlands.¹¹³

¹¹¹ Bygger på uppgifter inrapporterade av lärosätet.

¹¹² Bygger på uppgifter inrapporterade av lärosätet.

¹¹³ *Policy för internationalisering* (2007-01-17), *Strategisk handlingsplan 2008-2010* (2007-09-12), intervjuer med företrädare för lärosätet.

Kungl. Tekniska högskolan

Kungl. Tekniska högskolan har en hög andel utbildningar med teknisk och naturvetenskaplig inriktning. Lärosätet står för en stor del av Sveriges ingenjörsutbildningar och bedriver omfattande forskning inom det tekniska området. Utbildningen och forskningen bedrivs inom flera områden – från naturvetenskap till alla grenar inom tekniken samt arkitektur, industriell ekonomi, samhällsplanering, arbetsvetenskap och miljöteknik. KTH är indelad i nio skolor. Förutom centrala campus har KTH verksamheter förlagda vid flera platser i Storstockholm.¹¹⁴

Lärosätet har länge tagit emot många internationella studenter. På var och en av lärosätets nio skolor finns en internationell koordinator. I dagsläget finns 52 masterprogram som ges på engelska. På de flesta av dessa program finns enbart internationella studenter. Höstterminen 2007 läste 1 150 internationella studenter och 60 svenska studenter på något av dessa program.¹¹⁵ Lärosätet har ingen information om hur många internationella studenter som läser fristående kurser på grund av svårigheter med att ta fram sådana statistikuppgifter.¹¹⁶ Under höstterminen 2007 var totalt 3 280 internationella studenter registrerade på någon av lärosätets utbildningar. Av dessa var 830 utbytesstudenter och 2 450 masterstudenter. Bland masterstudenterna var 397 omregistrerade, 1 210 var registrerade nybörjare och ytterligare 871 studenter var förstagsregistrerade på termin 2 och 3.

KTH beskriver i policy för internationalisering att masterprogrammen är motorn i KTH:s internationaliseringsverksamhet. Ett led i lärosätets internationaliseringsarbete är att inresande studenter ska få kunskaper om svensk kultur och i det svenska språket. I policyn anges att målsättningen är att KTH:s masterprogram ska vara ett naturligt och attraktivt val för såväl svenska och europeiska som utomeuropeiska studenter. Vidare anges i policyn att det är lärarens ansvar att ta till vara kulturella skillnader mellan studenterna och skapa en sådan miljö i klassrummet att den främjar såväl kulturell förståelse som tolerans. Fördjupade språkkunskaper, utbildningsprogram och kurser med internationell profil främjar närmandet mellan olika kulturer. De erfarenheter som lärare och studenter som inte är födda i Sverige besitter är värdefulla i denna process enligt policyn.

Enligt intervjuuppgifter är det viktigt att lärosätet rekryterar många internationella studenter till masterutbildningarna eftersom det med enbart svenska studenter inte skulle finnas tillräckligt med studentunderlag för att ge utbildningarna. Det är alltså ett sätt att kunna bredda utbudet av

¹¹⁴ www.kth.se.

¹¹⁵ Siffrorna gäller registrerade nybörjare. Omregistrerade och icke-nybörjare är inte inkluderade.

¹¹⁶ Bygger på uppgifter inrapporterade av lärosätet.

utbildningar. Det är också en möjlighet för de enskilda institutionerna att behålla kompetens.¹¹⁷

Jämförande nyckeltal för de tre lärosätena

I det följande presenteras ett antal nyckeltal för de granskade lärosätena. Av de tre lärosätena har Blekinge tekniska högskola och KTH en tydlig teknisk profil. Blekinge tekniska högskola har också ett visst utbud inom de övriga inriktningarna. Högskolan Dalarna har ett blandat utbud, men den största gruppen utbildningar utgörs av humaniora, samhällsvetenskap och juridik.

Till antal studenter är KTH det största lärosätet och Blekinge tekniska högskola det minsta. Även sett till antalet internationella studenter är KTH det största lärosätet, medan Högskolan Dalarna är det minsta. KTH har även störst verksamhet med utbytesstudier. De har både flest inresande och flest utresande studenter inom utbytesprogram. På KTH är det ungefär dubbelt så många utländska utbytesstudenter som reser in för studier, som svenska studenter som åker på utbyten utomlands. På både Blekinge tekniska högskola och Högskolan Dalarna är intresset bland svenska studenter att åka utomlands för utbytesstudier mycket lägre. Det går mellan 11 och 14 inresande utbytesstudenter på varje utresande svensk student. Detta förhållande reflekteras också i andelen av de examinerade vid lärosätet som någon gång under studietiden studerat utomlands. Vid KTH är den siffran 27 procent, medan den på Blekinge tekniska högskola och Högskolan Dalarna ligger på mellan 3 och 5 procent.

Tabell 1 Nyckeltal avseende läsåret 2006/07

	Blekinge tekniska högskola	Högskolan Dalarna	KTH
Andel av helårsstudenter med naturvetenskaplig inriktning (%)	8	10	20
Andel av helårsstudenter med teknisk inriktning (%)	59	13	69
Andel helårsstudenter med humanistisk, samhällsvetenskaplig eller juridisk inriktning (%)	20	44	11
Andel helårsstudenter övriga inriktningar (%)	13	33	0
Totalt	100	100	100
Antal studenter (hösttermin)	4383	7617	13543
Antal utländska studenter bland registrerade	1291	737	2934
Antal inresande studenter i utbytesprogram	166	505	1207
Antal utresande studenter i utbytesprogram	15	35	503
Utresande av examinerade (%)	3	5	27

Källa: HSV, Databasen för nyckeltal samt berörda lärosäten.

¹¹⁷ KTH:s policy för internationalisering (2007-06-18), intervjuer med företrädare för lärosätet.

Utbud av utbildningar med engelska som undervisningsspråk

Samtliga tre lärosäten har under de senaste åren utvecklat en rad program med engelska som undervisningsspråk. Många av dessa program har få eller inga svenska studenter. Programmen redovisas i tabellerna nedan.

Tabell 2 Program med engelska som undervisningsspråk vid Blekinge tekniska högskola höstterminen 2007

Program	Antal internationella studenter*	Antal svenska studenter	Antal studenter totalt	Andel internationella studenter (%)
Grundnivå				
1 Litteratur, kultur och digitala medier	24	39	63	38,1
Avancerad nivå				
2 Matematisk modellering och simulering	0	26	26	0,0
3 Elektroteknik	385	6	391	98,5
4 Programvaruteknik	97	0	97	100,0
5 Informatik	26	0	26	100,0
6 Datavetenskap	160	1	161	99,4
7 Maskinteknik	43	0	43	100,0
8 Intelligent programvarusystem	17	0	17	100,0
9 IT-säkerhet	24	3	27	88,9
10 Strategiskt ledarskap för hållbarhet	62	1	63	98,4
11 Europeisk planering och regional utveckling	20	1	21	95,2
12 Artificiell intelligens för spel	7	0	7	100,0
13 MBA (helfart)	165	2	167	98,8
14 MBA (halvfart)	228	36	264	86,4
15 Företagsekonomi	71	0	71	100,0
16 Intelligent Logistics Management	1	0	1	100,0
17 Ubiquitous Computing	6	0	6	100,0
Summa	1 336	115	1 451	92,0

*Observera att siffrorna gäller samtliga studenter på dessa program, det vill säga inte endast nyregistrerade studenter. Med andra ord inkluderar siffrorna även studenter på senare programtermin än programtermin 1.

Källa: Blekinge tekniska högskola.

Tabell 3 Program med engelska som undervisningsspråk vid Högskolan Dalarna höstterminen 2007

Program	Antal internationella studenter	Antal svenska studenter	Antal studenter totalt	Andel internationella studenter (%)
Förberedande nivå				
1 Foundation Year of English for Academic purposes	26	0	26	100,0
Grundnivå				
2 International Business Marketing	77	9	86	89,5
3 BA in English	12	0	12	100,0
Avancerad nivå (ettåriga masterprogram)				
4 Computer Sc (Op Reserarch & AI)	50	0	50	100,0
5 Electrical engineering	22	0	22	100,0
6 Solar energy engineering	12	0	12	100,0
7 Economics	20	0	20	100,0
8 Statistics	24	0	24	100,0
9 Business Meetings Management	10	2	12	83,3
10 MA English (distans)	30	0	30	100,0
11 MA English literature	6	0	6	100,0
12 African Studies	20	0	20	100,0
13 Inom avtal	231	0	231	100,0
Summa	540	11	551	97,9

Källa: Högskolan Dalarna.

Tabell 4 Program med engelska som undervisningsspråk vid KTH höstterminen 2007

Program ¹	Antal internationella studenter ²	Antal svenska studenter	Antal studenter totalt	Andel internationella studenter (%)
Avancerad nivå				
1 Econ. of Innovation and Growth	37	0	37	100,0
2 Environmental Engineering and Sustainable Infrastructure	34	0	34	100,0
3 Geodesy and Geoinformatics	20	0	20	100,0
4 Infrastructure Engineering	20	0	20	100,0
5 Land Manage. (contract education)	53	0	53	100,0
6 Real Estate Management	26	0	26	100,0
7 Spatial Planning	12	0	12	100,0
8 Transport Systems	8	0	8	100,0
9 Urban Planning and Design	21	1	22	95,5

	Program ¹	Antal inter- nationella studenter ²	Antal svenska studenter	Antal studenter totalt	Andel inter- nationella studenter (%)
10	Water System Technology	20	0	20	100,0
11	Biotechnology	22	0	22	100,0
12	Biomedical materials	11	0	11	100,0
13	Chemical Science and Engineering	17	0	17	100,0
14	Pharmaceutical Engineering	4	0	4	100,0
16	Media Management	19	6	25	76,0
17	Scientific Computing	7	2	9	77,8
18	Electric Power Engineering	19	0	19	100,0
19	Electrophysics	24	0	24	100,0
20	Network services and systems	12	0	12	100,0
21	Systems, Control and Robotics	29	0	29	100,0
22	Wireless Systems	9	0	9	100,0
23	Aerospace Engineering	11	0	11	100,0
24	Applied Physics	16	0	16	100,0
25	Engineering Mechanics	13	0	13	100,0
26	Mathematics	12	0	12	100,0
27	Modern Physics	14	0	14	100,0
28	Nuclear Energy Engineering	15	0	15	100,0
29	Sound and Vibration	24	0	24	100,0
31	Materials Science and Engineering	20	0	20	100,0
33	Sustainable Energy Engineering	155	1	156	99,4
34	Sustainable Technology	33	1	34	97,1
35	Engin. and Manag. of Info. Systems	59	2	61	96,7
36	Design and Implementation of IT Products and Systems	10	0	10	100,0
37	Info. and Comm. Systems Security	46	0	46	100,0
38	Interactive Systems Engineering	15	0	15	100,0
39	Internetworking	44	0	44	100,0
40	ICT Entrepreneurship	30	0	30	100,0
41	Nanotechnology	19	0	19	100,0
42	Photonics	13	0	13	100,0
43	Software Engin. of Distributed Syst.	43	0	43	100,0
44	System on Chip Design	33	0	33	100,0
45	Architectural Lighting Design	24	5	29	82,8
46	Computer Networks	5	0	5	100,0
47	Medical Imaging	12	2	14	85,7
48	Project management and Operational Development	8	40	48	16,7

Program ¹	Antal inter- nationella studenter ²	Antal svenska studenter	Antal studenter totalt	Andel inter- nationella studenter (%)
Masterprogram inom Erasmus Mundus				
49 FUSION-EP, Nuclear Fusion Science and Engineering Physics	3	0	3	100,0
50 IMIM, Industrial Management	32	0	32	100,0
51 Security and Mobile Computing	7	0	7	100,0
52 Master in Photonics	10	0	10	100,0
Summa	1 150	60	1 210	95,0

¹ Utöver dessa program fanns ytterligare två program som dock ställdes in.

² Registrerade nybörjare. Innefattar inte studenter som omregistrerats eller förstagångsregistrerats på termin 2 eller 3.

Källa: KTH.

Bilaga 2 Regler för antagning och antagningsprocessen för internationella studenter

Regler för antagning

Regler för tillträde till högskoleutbildning finns i högskolelagen, i högskoleförordningen, i Högskoleverkets föreskrifter samt i respektive lärosätes antagningsordning. Det finns ingen särskild reglering gällande antagning av internationella studenter utom när det gäller hur utländsk utbildning ska meritvärderas för att motsvara de svenska utbildningskraven för antagning av studenter med gymnasiala meriter.

Högskolelagen

I högskolelagens fjärde kapitel anges att lärosätena så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet ska ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna. Kan inte alla behöriga sökande till en utbildning tas emot, ska urval göras bland de sökande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter. Högskoleverket har befogenhet att utfärda föreskrifter.

Högskoleförordningen

Högskoleförordningens sjunde kapitel behandlar tillträde till utbildningen. För att bli antagen krävs det att sökanden har grundläggande behörighet. Dessutom krävs i vissa fall särskild behörighet. Om det finns särskilda skäl får lärosätet besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. En högskola ska göra undantag från något eller några behörighetsvillkor om den sökande har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren. Den som vill antas till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer. För behörighet till grundnivå gäller krav på kompetens motsvarande slutförd gymnasieutbildning och kunskaper i svenska eller andra nordiska språk. För avancerad nivå gäller kravet på examen på grundnivå motsvarande minst 180 högskolepoäng.

Lärosätenas antagningsordning

Med antagningsordning avses de regler för utbildning som lärosätet tillämpar i fråga om dels ansökan, behörighet och undantag från behörighetsvillkor samt urval, dels hur beslut om antagning och undantag från behörighetsvillkor fattas. Det är i antagningsordningen som lärosätena anger om de medger undantag i den grundläggande behörigheten för kunskaper i svenska. Enligt högskoleförordningen ska lärosätena se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs. Särskilt ska lärosätets antagningsordning finnas tillgänglig.

Överklagande av beslut

Allmänna bestämmelser om hur en myndighet hanterar ett överklagande finns i förvaltningslagen. I lärosätenas antagningsordning ska information lämnas om hur beslut om behörighet i samband med antagning överklagas. Den myndighet som prövar överklaganden är Överklagandenämnden för högskolan. Det beslut som relaterar till antagningen och som kan överklagas är beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren vid antagning till grundläggande högskoleutbildning.¹¹⁸

Det nationella antagningssystemet

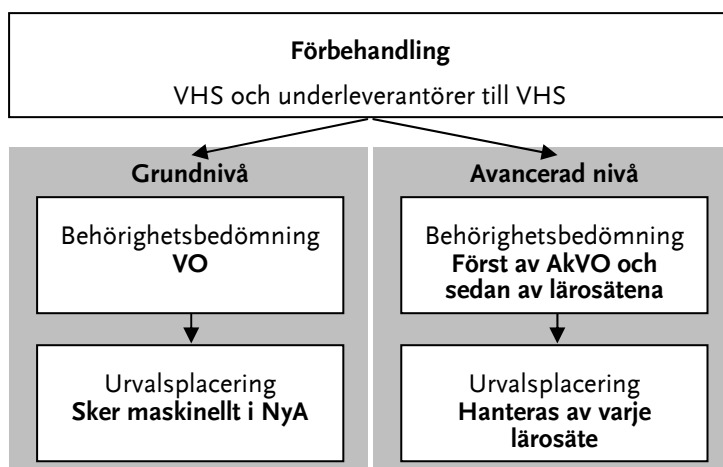
På uppdrag av regeringen har Verket för högskoleservice i ett samarbetsprojekt med universitet och högskolor utvecklat ett nytt nationellt antagningssystem. Det benämns högskolornas Nya Antagningssystem (NyA) och har varit i drift sedan år 2006. Detta antagningssystem möjliggör elektroniska ansökningar. Alla utländska ansökningar har från den 1 december 2007 hanterats i systemet.¹¹⁹

Antagningsprocessen består förenklat av tre faser: förbehandling, behörighetsbedömning och urvalsplacering.

¹¹⁸ 12 kap. 2 § högskoleförordningen.

¹¹⁹ Blekinge tekniska högskola har parallellt med NyA fortsatt att använda det egenutvecklade antagningssystemet VEGA.

Moment och aktörer i antagningsprocessen



Källa: VHS, Riksrevisionens bearbetning.

Förbehandling i antagningsprocessen

Första steget i processen är förbehandlingen av en inkommen ansökan. Förbehandlingen sköts av VHS och underleverantörer till VHS. Det innefattar bland annat postöppning, registrering av handlingar och viss inledande handläggning.

För sökande med utländska betygsmeriter tillkommer manuella moment i handläggningen av ansökan. De flesta som söker en utbildning gör en elektronisk anmälan genom en webbplats. Den elektroniska anmälan måste till skillnad från en svensk ansökan alltid kompletteras med inskickade fysiska merithandlingar. Inkomna handlingar hanteras av en underleverantör till VHS som skannar in dokumenten. Den manuella hanteringen kan förutom postöppning och inskanning av handlingar även innebära kodning av ursprungsland, registrering av intyg på språktester och bearbetning av tillfälliga personnummer.

Behörighetsbedömning och urvalsplacering i det nationella antagningssystemet

Virtuella handläggargorganisationer har byggts upp för behörighetsbedömningen

Behörighetsbedömningen för ansökan som åberopar svenska meriter sköts maskinellt med hjälp av uppgifter från registerdatabaser. För en sökande med svenska betygsmeriter finns uppgifterna tillgängliga i en betygsdatabas och i Ladok, men för en sökande med utländska betygsmeriter måste

bifogade betygsmeriter bedömas manuellt.¹²⁰ Hanteringen av betygsmeriter skiljer sig åt beroende på om det är en ansökan till grundnivå eller till avancerad nivå. För att hantera detta har VHS och lärosätena byggt upp virtuella handläggargrupporganisationer (VO). En virtuell handläggargrupporganisation är en periodvis inrättad nätverksorganisation med främst antagningshandläggare från lärosätena som under begränsade perioder anlitas av VHS för att granska och bedöma utländska betygsmeriter. Handläggargrupperna inom de virtuella organisationerna specialiserar sig på olika länder och områden för att fördjupa kunskaper och lärandet i bedömningarna.

Behörighetsbedömning och urvalsplacering till grundnivå

Den virtuella organisation som hanterar utbildningar till grundnivå, det vill säga utbildningar som kräver motsvarande gymnasial förutbildning, kallas för VO och består av handläggare från VHS och från lärosätena. Handläggarna inom VO bedömer språkprov och utländska gymnasimeriter innan de manuellt räknar ut jämförelsetal. Behörigheten och jämförelsetalen förs in i datasystemet så att en maskinell bearbetning sedan kan räkna fram urvalsplaceringen.

Handläggarna i den virtuella organisationen granskar och verifierar de utländska gymnasiebetygen. Handläggarna gör en bedömning om meriterna motsvarar svensk gymnasiekompetens och om språkproven motsvarar de krav som ställs. Därefter görs en manuell registrering av ämnen som ger behörighet och det utländska meritvärdet. Alla utländska gymnasiebetyg kräver manuell registrering som antingen görs av VHS underleverantör eller av handläggarna i den virtuella organisationen. När meriterna är omräknade och jämförbara gör antagningssystemet en maskinell behörighetsbedömning och urvalsplacering. För vissa länder görs även omräkningen manuellt.

Behörighetsbedömning och urvalsplacering till avancerad nivå

Den virtuella organisation som hanterar utbildningar till avancerad nivå som kräver akademiska betygsmeriter, kallas för AkVO (Akademisk Virtuell Organisation) och är enbart bemannad med handläggare från lärosätena. Behörighetsbedömningen till avancerad nivå görs i två steg. Först görs en grundläggande bedömning av meriters äkthet, omfattning och nivå samt en bedömning av studenternas språkkunskaper. För att styrka äktheten tittar handläggarna efter orimligheter i lämnade uppgifter. Det kan innebära att uppgivet lärosäte inte ger den utbildning som är uppgiven eller att institutionen inte existerar. Kontroller genomförs genom kontakter med uppgivet universitet och de olika ländernas utbildningsministerier. När det är klart görs en bedömning av särskild behörighet och en meritvärdering. Den

¹²⁰ Ladok är ett nationellt system för studieadministration inom högre utbildning i Sverige.

grundläggande bedömningen görs av den Akademiska virtuella organisationen (AkVo) och bedömning av särskild behörighet och meritvärdering sker på varje enskilt lärosäte.

När bedömningen av den grundläggande behörigheten är genomförd tar lärosätena över ansökningarna för bedömning av särskilt behörighet och meritvärdering för eventuellt urval. Om en ansökan inte bedöms som godkänd i den grundläggande bedömningen skickas den inte vidare till lärosätena. I den särskilda prövningen av behörighet ingår en bedömning av akademisk bakgrund som ligger till grund för vilka studenter lärosätet antar. Om ett urval behöver göras görs en meritvärdering för att kunna rangordna de sökande. Reglerna för särskild behörighet, meritvärdering och urvalsplacering beslutas av varje lärosäte inom ramen för regler i högskoleförordningen.

Urval och fördelning av platser på lärosätena

När antalet sökande är större än antalet platser behöver ett urval göras. I högskoleförordningen anges att det vid urval ska tas hänsyn till de sökandes meriter. Urvalsgrunderna är betyg, resultat från högskoleprov, tidigare utbildning, andra särskilda prov, kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan värdefull erfarenhet för den sökta utbildningen samt andra för utbildningen sakliga omständigheter. Om den sökandes meriter inte kan bedömas på lämpligt sätt kan lärosätet i enstaka fall göra avsteg från de uppräknade urvalsgrunderna.¹²¹ Det enskilda lärosätet får välja vilken eller vilka av de uppräknade urvalsgrunderna det vill använda samt vilken platsfördelning som ska göras. I varje lärosätes antagningsordning anges vilka regler som tillämpas vid antagning.

När det gäller urval till avancerad nivå har de tre lärosätena i granskningen angivit olika urvalsgrunder. Högskolan Dalarna har antalet akademiska poäng som urvalsgrund.¹²² På KTH tar man fram ett samlat meritvärde baserat på en bedömning av kunskaper (den sökandes tidigare utbildning, vid vilket universitet utbildningen genomförts och meritämnen), arbetslivserfarenhet samt andra för utbildningen sakliga omständigheter. Den sökandes kunskaper har högre vikt än de andra grunderna.¹²³ Vid Blekinge tekniska högskola rangordnas sökande efter akademiska poäng men det finns även möjlighet till direktantagning som kan ske i särskilda fall genom individuell prövning.¹²⁴

¹²¹ 7 kap. 26 - 27 §§ högskoleförordningen.

¹²² Antagningsordning för Högskolan Dalarna.

¹²³ Antagningsordning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid Kungl. Tekniska Högskolan.

¹²⁴ Antagningsordning för utbildningar vid Blekinge tekniska högskola.

Bilaga 3 Två rapporter från Högskoleverket

Högskoleverket publicerade under våren 2008 två rapporter som belyser frågor om internationalisering i den svenska högskolan: *Utländska studenter i Sverige* och *En högskola i världen*.¹²⁵

Utländska studenter i Sverige

Rapporten beskriver trenden med ett ökande antal utländska studenter som läser engelskspråkiga utbildningar vid svenska universitet och högskolor och de utmaningar som detta för med sig. Högskoleverkets skriver i förordet att de utländska studenterna bidrar till högskolans internationalisering, för in nya perspektiv i undervisningen och erbjuder en möjlighet för svenska studenter att skapa internationella nätverk. Genom att rekrytera utländska studenter till Sverige och uppmuntra invandring av kvalificerad arbetskraft säkras svensk kompetensförsörjning inom nyckelområden för svenskt samhälle och industri och en framträdande plats i det globala kunskaps-samhället.

Rapporten har ett särskilt fokus på fritt inresande studenter. I rapporten presenteras resultatet av en webbenkät riktad till fritt resande studenter. För att belysa kvalitetsaspekter på att undervisa på engelska till heterogena studentgrupper redovisas resultatet av lärarintervjuer.

Studerandeenkätens resultat visade att det fanns två drivkrafter med att studera utomlands: karriären och upplevelsen. Många av de karriärinriktade studenterna såg den svenska utbildningen som en inkörsport för ett framtida arbete inom EU. Studenter inom teknik och naturvetenskap som kom från Asien och Afrika hade nästan enbart karriären som drivkraft för sina utlandsstudier. De tre viktigaste skälen till att studera just i Sverige var att det fanns engelskspråkig utbildning, passande utbildning och att det inte fanns några avgifter. En stor majoritet skulle rekommendera sin utbildning till andra utländska studenter. Studenterna tyckte att utbildningen höll hög kvalitet och att lärarna var bra. Men om utbildningen kostade pengar skulle endast 37 procent ha rekommenderat den. De som inte rekommenderade utbildningen om den inte var avgiftsfri menade att det fanns kvalitetsproblem som man inte ville betala för. De ansåg att utbildningen var dåligt organiserad och hade lågt ställda krav. Förväntningar som inte uppfyllts var en annan orsak till varför man inte skulle rekommendera utbildningen.

¹²⁵ Högskoleverket (2008:7R), *Utländska studenter i Sverige* och Högskoleverket (2008:15 R), *En högskola i världen*.

Resultatet från intervjuer med lärare redovisas i rapporten. De lärare som intervjuades tyckte att studenternas kunskaper i engelska varierar kraftigt och det tyvärr inte är ovanligt med studenter som talar mycket dålig engelska. Enligt rapporten menar lärare att detta försvårar kommunikationen mellan lärare och studenter och samarbetet mellan studenter. Även om det är förenat med en hel del utmaningar och kräver ett stort engagemang från lärarna så tycker de att det är roligt och lärorikt att undervisa utländska studenter. Lärarna upplever att interaktionen mellan utländska studenter och svenska studenter utanför studierna är begränsad. Detta gör att lärarna ofta känner ett ansvar för de utländska studenterna som sträcker sig längre än deras roll som lärare. Lärarna tycker inte att det är ett problem att undervisa på engelska.

I rapporten anges att det inte finns tillräcklig information om hur och i vilken utsträckning kvaliteten i utbildningarna påverkas av att de ges på engelska. En undersökning som presenteras i rapporten har dock visat att svenska studenter som läser text på engelska förstår innehållet men att förståelsen för textens innehåll var grundare än för de studenter som läst samma text på svenska.

I rapporten görs även en genomgång av på vilket sätt frågan om utländska studenter tas upp i Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar mellan år 2001 och 2007. Positiva synpunkter i utvärderingarna handlar om att breda kontaktnät kan utvecklas och att de är ett värdefullt komplement i utbildningen. Ett problem som tas upp för en utbildning är att utländska studenter har svårt att följa undervisning på engelska och att lärarna inte är vana att hålla kurser på främmande språk. Vid en annan utbildning konstateras att de svenska studenterna finner det besvärligt att gå kurser på engelska tillsammans med utländska studenter. En utvärdering säger att det finns en tendens bland lärare och programledningar att underskatta svårigheterna att undervisa på ett främmande språk. Vid en utbildning konstateras att man inte kan hålla den akademiska nivån i metodutbildningen som man önskar och att genomströmningen är låg. Bedömargruppen kritiserar utbildningen och menar att det är oriktigt att låta en utbildnings internationella prägel bestämma dess akademiska nivå.

Högskoleverket anser i rapporten att mot bakgrund av den genomgång som görs i rapporten att det behövs ökat samarbete och samordning mellan de myndigheter och organisationer som arbetar med frågor som rör de utländska studenterna. En gemensam strategi behöver tas fram liksom en tydlig arbetsfördelning mellan myndigheter och organisationer i deras arbete mot gemensamma mål.

En högskola i världen

Rapporten är en uppföljning av en tidigare rapport från Högskoleverket angående internationaliseringen i den svenska högskolan.¹²⁶ Uppföljningens syfte är att beskriva hur arbetet med internationalisering har utvecklats samt att utse de lärosäten som har utvecklat sitt arbete starkast. Uppföljningen utfördes av en bedömargrupp och underlaget var skriftliga redovisningar från lärosätena. Av rapporten framgår att bedömargruppen anser att internationaliseringen bidrar till att utbildningens kvalitet utvecklas.

Enligt rapporten från år 2005 var det många lärosäten som behövde se över sina styrmedel, speciellt när det gällde att göra målen realistiska, väl kända och tydligt utformade. Det var få lärosäten som hade uppnått sina mål för internationaliseringsarbetet. En orsak ansågs vara brister i den analys som behöver göras innan mål fastställs. Lärosätena behövde göra tydligare prioriteringar mellan olika insatser för internationalisering. Även uppföljning och utvärdering som grund för prioritering förekom alltför sällan.

Uppföljningen i rapporten år 2008 visade att många lärosäten fortfarande saknar mätbara mål. De mer konkreta mål som finns anger ofta att en företeelse ska öka. En viktig grund för lärosätenas arbete med strategifrågor är analys av de egna starka och svaga sidorna, liksom av omvärlden. Systematisk analys av detta slag saknas i många fall och grunden för lärosätenas strategi är därför osäker. Flera strategidokument ger främst intryck av att vara avsikter och viljeyttringar. Trots att internationalisering har integrerats i den generella styrningen verkar ett generellt drag vara att det är otydligt vad kvalitetssäkring betyder och/eller innehåller. Bedömargruppen undrar om man kan fråga sig om personalen vet och förstår vilka krav som ligger till grund för de uppgifter om internationalisering som ledningen eller nationella organ ber att få.

Bedömargruppens allmänna intryck är att de flesta lärosäten har gjort stora insatser och utvecklat sitt arbete positivt. De anser att internationaliseringen blivit mer integrerad i utbildningen. Det gäller såväl styrdokument och kvalitetssäkring som undervisning. Internationaliseringen har också fått en mer strategisk roll. Rapporten pekar på dålig lärarmobilitet som den stora bristen.

¹²⁶ Högskoleverket (2005:1 R), *En gränslös högskola?*

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
2004:4 Den statliga garantimodellen
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
2004:16 Premiepensionens första år
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
2004:23 Regelförenklningar för företag
2004:24 Snabbare asylprövning
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem

- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läke-medelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstudier – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag

- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken
– regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt
arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll
som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central
biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets
beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i
2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se