



Utbildningsdepartementet  
[u.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:u.remissvar@regeringskansliet.se)

**Remissvar**  
ORU 2019/00045  
Åke Strid  
2019-04-02

## Remissvar - Betänkande Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige, SOU 2018:78

Slutbetänkandet ”Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige” (SOU 2018:78) redovisar förslag till åtgärder för att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation. Utredningen för fram ett antal förslag. I stort delar vi utredningens målbild, att det är kvalitet som ska vara styrande, och utgöra utgångspunkt för övriga förslag. Vidare är vi positiva till utgångspunkten i utredningen att främja snarare än att styra sektorns internationaliseringsarbete samt att man tar utgångspunkt i hur sektorn ser på internationalisering.

Utredningen behandlar ur vår synvinkel tyvärr bara delar av den internationalisering som är så viktig för att Sverige skall kunna bibehålla sin roll som kunskapsnation, nämligen i första hand det som gäller inresande studenter och sättet på vilket vi skall arbeta internationellt för att främja bilden av Sverige. Vi saknar att utredningen inte också behandlar utresande svenska studenters situation och främjandet av deras utveckling. En brist är också att det saknas diskussioner om hur vi kan öka utbytet av inresande och utresande resande forskare och lärare. Forskar- och lärarmobilitet är en grundbult i utvecklingen för ökad kvalitet i sektorn.

Vi har dels valt att kommentera utredningens förslag kapitelvis, dels framför vi avslutningsvis några generella synpunkter.

### Kap 3. Kännedom om Sverige som kunskapsnation och kunskap om omvärlden

Bristande kännedom om Sverige som kunskapsnation är ett betydande problem enligt utredningen och man föreslår en utökad omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Vi instämmer i detta och anser att det är bra att det ges ett tydligt uppdrag om utökad omvärldsbevakning. Dock är ett grundläggande problem, både i utredningen och i dess direktiv, att begreppet ”Sverige som kunskapsnation” ej preciseras eller systematiseras. Begreppets innebörd i utredningen verkar även vara mångtydigt mellan avsnitten, vilket medför att innebörden i

argumentationen för flera av utredningens förslag blir vaga och ytliga. Exempelvis gäller detta förslag som innebär att stärka kännedomen om Sverige som kunskapsnation i utlandet.

Satsningen på ökad bemanning av innovations- och forskningskontor beräknas kosta 30 mkr/år. Utöver detta ska två piloter startas där två nya innovations- och forskningskontor etableras till en kostnad om 10 mkr/år i fem år dvs. totalt 50 mkr. Vi ställer oss tveksamma till hur just denna satsning skall bidra till att öka attraktionskraften för kunskapsnationen Sverige. Istället borde denna typ av resurser tillföras de organisationer som faktiskt producerar utbildning, kunskap och vetenskap, dvs. de svenska lärosätena och forskningsinstitutionerna där pengarna torde göra större nytta och ge en mer betydande effekt på Sveriges internationella synlighet som kunskapsnation. Därmed kunde de olika högskolornas och universitetens egna internationaliseringsarbeten stärkas istället, vilket troligen skulle göra det lättare att uppnå det eftersträvade målet. Vi ser alltså en uppenbar risk att det byggs en administrativ organisation runt innovations- och forskningskontoren som ligger för långt ifrån högskolesektorns vardag.

I detta sammanhang vill vi också peka på risken att den föreslagna organisationen enbart utgår från ett fåtal större lärosäten, och därmed missar att synliggöra utbildning och forskning på mindre lärosäten. Representanterna för lärosätena måste ha ett tydligt uppdrag att företräda alla lärosäten. Framförallt när det gäller att främja internationalisering inom forskning kommer uppdraget att bli komplext och eventuellt skulle lärosätena kunna ges möjlighet att alternera som representanter i gruppen, för att säkerställa att hela bredden av den forskning som bedrivs vid Sveriges alla lärosäten blir synlig.

Utredningen föreslår alltså en utvecklad utlandsorganisation som ska bygga på innovations- och forskningskontoren som därmed föreslås få ett justerat uppdrag, och förhoppningsvis med en starkt dialog mellan kontor och universitet och högskolor. Om så blir fallet anser vi att övriga förslag kring utökad bemanning vid kontoren, pilotförsök med två utlandskontor etc. inte planeras och sjösätts förrän det ovanstående steget med uppdaterad omvärldsanalys genomförs (och dessförinnan konkretiserat vad man menar med "Sverige som kunskapsnation"). Särskilt gäller detta placeringen av de föreslagna utlandskontoren.

#### **Kap 4. Samordning mellan myndigheter för att främja en integrerad internationalisering.**

Vi kan principiellt sett bara bejaka värdet av utökad samordning mellan myndigheter, men anser att förslaget om en gemensam plattform måste tydliggöras ytterligare avseende mandat, ledning och beslutsformer för att i realiteten bli effektivt. I utredningens förslag är det med några undantag dock också oklart *vad* som ska samordnas och *hur* samordning ska genomföras mellan myndigheterna. Dessa aspekter behöver utvecklas ytterligare. Därtill uppmärksammar inte utredningen tillräckligt utförligt hur samordningen av myndigheter skulle förhålla sig till lärosätenas autonomi.

Det är exempelvis inte klart hur och i vilken omfattning den föreslagna styrgruppens arbete ska omformas till en operativ verksamhet. Det som beskrivs i form av arbetsgrupper m.m. synes

---

vagt och det finns risk för en stor organisatorisk överbyggnad (liksom i flera andra förslag i andra delar av utredningen).

## **Kap 5. Avgiftsskyldig student till svenska universitet och högskolor**

Utredningen lägger ett antal förslag för att underlätta processen för internationella studenter att antas och komma till Sverige. Vi har i sig inga invändningar mot dessa förslag.

Dock ser vi att ett antal av dessa förslag kan leda till stora och kostsamma administrativa processer. För Örebro universitet med relativ liten andel av anmälning- och studieavgifter (0,35 % av takbeloppet, tabell 1, sida 462) är det särskilt angeläget att förslaget till förändringen och förtydligande av tidpunkten för avgiftsskyldighet inte medför alltför omfattande administrativa omkostnader (s. 275-276).

Förslaget att lärosätena ska analysera orsaker till den höga andelen av icke-behöriga sökande fokuserar på ett problem som dels medför administrativa merkostnader, dels identifierar bristande information till studenterna. Däremot är förslagen som utredningen lämnar för att hantera problemet inte övertygande som åtgärder. Lärosätena har sannolikt inte förutsättningarna som krävs för att åtgärda problemet, samtidigt finns det i utredningens förslag om samordning och informationsinsatser i utlandet enbart svaga kopplingar till detta problem.

Ett förslag är att utredningen tar fram förslag till samordnade insatser samt bygger in studentinformation som ett mer centralt tema för informationsinsatser i utlandet. Utredningens förslag att Universitets- och högskolerådet tillsammans med Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att genomföra uppföljningar utifrån statistiska sammanställningar av studieavgiftsskyldigas studiegång skulle ge grundläggande förståelse och kunskap om studiegruppen, dess förutsättningar och studier. Förslaget skulle stärka lärosätenas underlag för planering och beslut.

## **Kap 6. Migrationsrättsliga aspekter**

Utredningen föreslår förändringar i Utlänningsförordningen så att universitet och högskolor kan certifieras ”för bedömning av utlänningars avsikt att studera i Sverige....” och att Migrationsverket ska utveckla ett system för certifiering.

Förslaget är i sig intressant och bör, som utredningen föreslår, utredas ytterligare. Denna ytterligare utredning bör dock uppmärksamma att förslaget skulle innebära att lärosätena får en annan typ av myndighetsfunktion än tidigare. Behovet hos lärosätena att anpassa och utveckla processer för att fullgöra denna nya myndighetsfunktion bör också uppmärksammas i större

utsträckning i den kommande utredningen. Vidare behöver det utredas om, som vi befarar, det krävs hög utredarkompetens inom områden som i dag inte ligger i universitets och högskolors uppdrag för att ett certifieringssystem skall fungera. Det skulle således betyda att varje lärosätes behöver utveckla detta, vilket torde bli mycket resurskrävande och samtidigt riskera att bli rättsosäkert. Det kan då istället vara mer ändamålsenligt att utveckla dessa bedömningar vid Migrationsverket, där ett särskilt spår skulle kunna utvecklas för studenter.

Skulle ändå certifiering av lärosäten bli aktuellt för att utföra dessa uppgifter, så finns här samma farhågor som i flera av de andra förslagen i utredningen: De aktiviteter och ansvar som föreslås läggas på lärosätena måste resursberäknas och en plan för hur dessa resurser skall säkerställas måste upprättas - såväl avseende nödvändig kunskap och kompetens, samt den löpande finansieringen. Det handlar således inte enbart om att tillföra reda pengar (även om också det efterlyses här), utan också om utbildning och kompetensförstärkning som kan vara nödvändig i detta fall.

Vi bejakar utveckling av en mer generell hantering av ansökningar om uppehållstillstånd för studier och forskning men menar att detta inte ska lägga på universitet och högskolor. Dock välkomnas alltså i princip utredningens förslag att utveckla rutiner som förenklar ansökan om uppehållstillstånd för doktorander från tredjeländ. Det nuvarande systemet skapar osäkerhet hos dessa doktorander som i vissa fall påverkar deras studier och som kan undvikas med en särskild utformning av ansökningsprocessen för doktorander från tredjeländ.

Förslaget om att uppgifter från ett lärosätes studieregister ska få utlämnas till Migrationsverket för automatiserad behandling kan i större utsträckning behöva ta hänsyn till att de olika lärosätenas register har varierande utformning, vilket i sig kan försvåra automatiserad behandling och tolkning av utfall.

## **Kap 7. Avgifter för studier**

Förslaget om full kostnadstäckning och ökad tydlighet vad avgiften avser förstärker lärosätenas förutsättningar att erbjuda avgiftsfinansierad utbildning utan att kostnader överskjuts till annan verksamhet samtidigt som studenternas roll som "utbildningskonsument" stärks. Även förslaget att lärosätena ges möjlighet att fastställa utbildningsavgiften förstärker deras möjligheter att bedriva avgiftsfinansierad utbildning och stärker även deras autonomi. Utredningen rekommenderar alltså att universitet och högskolor fastställer principer för full kostnadstäckning av studieavgifter, vilket vi härmed bifaller. Vi delar därmed utredningens uppfattning att lärosätena har bäst förutsättningar att avgöra i denna fråga. Vi ser även positivt på att kravet om samma avgift inom samma utbildning upphävs.

Utredningen föreslår att lärosätena undersöker möjligheten att i större utsträckning än nu utnyttja separat antagning av avgiftsskyldiga studenter. Här skulle vi önska tydlighet och konkretisering av hur detta skall göras. Vidare efterlyser vi en plan för hur detta skall finansieras.

Det är bra att utredningen uppdrar åt Migrationsverket att se över och ändra den nuvarande tremånadersgränsen för banktillgodohavanden vid förstagångsansökningar. Detta torde möjliggöra för fler att komma till Sverige för att studera.

Vidare diskuterar betänkandet problematiken kring betalning och återbetalning av studieavgift. Lärosätena föreslås själva avgöra vad som ska utgöra personliga eller särskilda skäl vilket kan leda till att samma typ av skäl kan ge avslag på ett lärosäte och beviljas på ett annat. Ramar för bedömning är därför önskvärt. Örebro universitet skulle därför önska att utredningen föreslår en tydligare och mer formaliserad betalning- och återbetalningsprocess som underlättar den manuella hanteringen. Det är även viktigt att reglerna är liknande för att undvika penningtvätt via studieavgifter vid vissa lärosäten.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om avstängning på grund av utebliven betalning upphävs. I stället fastslås att en student som inte betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på den kursen förrän avgiften är betald. Detta tycker vi är bra.

## Kap 8. Stipendier och annan finansiering av tredjelandsstudenter

Vi ser det som angeläget att det finns möjlighet till välfungerande och kända system för stipendier och ser generellt positivt på alla förslag som utökar dessa möjligheter, särskilt sådana som täcker både studieavgift och levnadsomkostnader. Det har visat sig att många tror att de ska kunna täcka en större del av sina levnadsomkostnader via extraarbete, något som i många fall visat sig vara svårt att hitta utan kunskaper i svenska språket.

Det är även bra att de medel som universitet och högskolor förfogar över i form av stipendier avsedda för särskilt kvalificerade studenter förstärks oavsett studenternas ursprungsland. Det nya stipendieprogram som införs i form av flaggskeppsstipendier är också i princip utmärkt, även om vi önskar betydligt större tydlighet i hur de starka forskningsmiljöer som skall få vara värdar för ”flaggskeppsstipendiater” kommer att väljas ut.

Vi tycker alltså att tanken att öka antal stipendier är mycket bra – men att det behövs en betydligt större ökning än vad som föreslås. Därför är det angeläget att anslagsmedel för stipendier tillförs universitets och högskolor i ännu större omfattning än vad som skisseras i betänkandet.

Utredningen föreslår vidare att: ”Universitet och högskolor ges möjlighet att använda upp till 0,3 procent av anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för att sätta ned studieavgiften för tredjelandsstudenter i särskilda fall.” (s. 28). Detta är en angelägen förändring eftersom det ger lärosätena möjlighet att både underlätta för utlandsstudenter att studera i Sverige och för att prioritera sina egna strategiska områden.

Med målsättning att främja utbyte mellan länder stödjer vi utredningens förslag att utöka Svenska Institutets stipendieprogram med 50 miljoner från biståndsbudgeten. Utökningen av stipendieprogrammen är positivt. Däremot anser vi att använda medel ur biståndsbudgeten är mer tveksamt i förhållande till de övergripande målen för denna.

Trots att utredningen i brödtexten diskuterar lagligheten kring att endast vissa utvalda grupper (nationaliteter) skulle kunna ta del av stipendier och inte andra (t ex svenska studenter), och kommer fram till att det sannolikt inte finns laghinder för detta, så bör man ha i åtanke att även lagligt handlande i detta avseende av många kan uppfattas som moraliskt stötande. Lärosätena kan behöva stöd i att bemöta situationer med de svårartade diskussioner som kan uppstå om vissa studentgrupper kan ansöka om stipendier för att finansiera uppehälle och boende och inte andra.

Förslaget att ge avdragsrätt för donationer till stipendieprogram som en metod för näringslivet att lösa kompetensförsörjning är ett intressant förslag relaterad till ett övergripande samhällsproblem, men förslaget framstår dock som outvecklat vad gäller hur stipendierna ska kopplas till kompetensförsörjning inom näringslivet. Vi tror inte att denna möjlighet kommer användas i någon större omfattning initialt då det torde behövas en del tid för att få näringslivet att vilja satsa i detta.

## **Kap 9 Internationella studenters rättsliga ställning och möjlighet till inflytande**

Som utredningen påpekar saknas idag bestämmelser om registrering i högskoleförordningen, men att registrering ska göras följer av bestämmelserna i SFS 1993:1153 och är sedan mycket länge det vedertagna sättet att dokumentera studenternas deltagande i utbildning. Att införa en bestämmelse om registrering i HF skulle vara ett förtydligande som medför fördelar i studieadministrativa sammanhang, inte minst vad gäller regleringen av studentstatusen hos våra utbytesstudenter. Att utvidga studentbegreppet på det sätt som utredningen föreslår är också välmotiverat.

Utredningen uppmärksammar vidare viktiga aspekter om studentinflytande som sällan återkommer i diskussioner om internationalisering. I utredningens förslag poängteras betydelsen av information till inresande studenter om rättigheter och inflytande, vilket är en kritisk förutsättning för att gruppens intressen ska tas tillvara. Representationen för inresande studenter är problematisk utifrån att dessa studenters situation och därmed deras intressen i sakfrågor kan vara icke-representativt för studentgruppen som helhet, samtidigt som deras preferenser och intressen dock bör vara representerade i universitetens processer, särskilt i de som specifikt berör de inresande.

Kårernas roll är viktig för de utländska studenternas sociala situation i Sverige och för att öka deras studentengagemang. Det är därför mycket viktigt att kårerna tar ett större ansvar än idag för denna grupp studenter. Detta tror vi kan leda till att de internationella studenterna känner sig hemma här både vad gäller studier och socialt liv och inte hoppar av eller begär studieuppehåll i samma utsträckning som idag.

I detta sammanhang får man inte underskatta de resurser som ett ökat studentinflytande från inresande studenter kräver. Vi undrar hur detta ansvar konkretiseras och hur det finansieras (jfr. tillskapandet av en plattform för internationalisering där förslag på hur resurser ska allokeras är tydliggjort). Även om stora stycken av det som diskuteras är rekommendationer från utredarens sida när det gäller studentinflytande, snarare än krav, så ser vi en röd tråd genom hela utredningen av en ökad administrativ och ofinansierad överbyggnad som måste tillskapas på lärosätena, så även när det gäller studentinflytandet. Det är därför centralt att resurssättningsproblematiken ingående behandlas av utredaren som ett resultat av remissrundan.

Som togs upp i det första delbetänkandet är det även i studentinflytandesammanhang viktigt att lärosätena ges ett vidare undantag från språkkravet för att kunna engagera inresande studenter. Detta skulle göra det möjligt att även delar av det administrativa arbetet kan göras på engelska.

## Kap 10. Beställd utbildning och uppdragsutbildning

Utredningens förslag om att regler för beställd utbildning ska införas i HF är välmotiverat och skulle vara en grund för en mer likformig hantering och dokumentation av beställd utbildning. Huvudprincipen att beställd utbildning examineras och dokumenteras vid det utförande lärosätet är bra, liksom att behovet av dokumentation vid det beställande lärosätet i första hand bör tillgodoses genom tillgodoräknande. Med den konstruktion som Ladok nu har kan tillgodoräkandet många gånger göras mycket enkelt i samband med examensutfärdandet, om utbildningen beställs av ett annat svenskt lärosäte, eftersom en students meriter vid behov är åtkomliga över lärosätetsgränserna.

Däremot är det i dagsläget inte möjligt att på ett enkelt sätt dela på information om helårsstudenter och -prestationer lärosätena emellan. Det är det beställande lärosätet som står för resurserna och ska ha ersättning inom takbeloppet för utbildningen ifråga, medan registreringar och resultat, d.v.s. underlaget för beräkningen, dokumenteras av det utförande lärosätet. Som utredaren påpekar är detta en komplexitet som kräver både tydliga överenskommelser lärosätena emellan och ett mer utvecklat systemstöd i Ladok än vad som finns idag, för att kunna bli hanterat korrekt och på ett mer rationellt sätt än vad som nu är möjligt.

## Övergripande kommentarer

Utredningen har ett brett uppdrag gällande internationalisering. Ett övergripande problem med utredningen är att vi upplever att det saknas ett sammanhållet perspektiv som systematiserar de föreslagna åtgärderna. De föreslagna åtgärderna framstår i flera delar som fragmentariska. Insatser föreslås utan att de relateras till varandra. Vidare är flera av de föreslagna åtgärderna relativt avgränsade och av begränsad karaktär eller är pilotåtgärder vars effekter för

internationalisering troligen blir marginella. En mer systematisk sammanhållen handlingsplan med koncentrerade och prioriterade insatser i förhållande till en övergripande strategi skulle vara att föredra.

En del i detta är att det, som ovan redan sagts, saknas förslag för ökad mobilitet av forskare, in och ut ur riket, samt för utresande studenter. Det upplevs som svårare att motivera svenska studenter att studera utomlands, än att hitta internationella studenter som är intresserade av att komma till Sverige och studera. Om detta är ett gemensamt problem för flertalet lärosäten, skulle en del av potten för nationellt bilateralt samarbete kunna användas för att vända den trenden.

Vi saknar även en övergripande diskussion och konkreta förslag om hur internationaliseringen och i synnerhet en ökad mobilitet ska präglas av hållbarhet och miljömässiga hänsynstaganden. Hur ska lärosätena se på och hantera målen om ökad rörlighet och mobilitet kontra ökad miljömedvetenhet och klimatsmart verksamhet?

Vidare framgår det av utredningens deskriptiva delar att åtgärder har införts som har skapat en komplex uppsättning av stipendier och avgiftsreducering för att kompensera för de konsekvenser som införandet av studieavgift har medfört. Stipendierna och avgiftsreduceringen har numera en så stor sammantagen volym och komplexitet att det är rimligt att börja diskutera huruvida det inte är effektivare att avskaffa eller kraftigt reducera studieavgifterna, samtidigt som olika anslag till stipendier omfördelas till anslag riktade direkt till lärosätena.

Målet om ökad internationalisering bland studenter och då i form av mobilitet, är i viss mån problematiskt inom professionsutbildningarna. Olika former av mobilitet som kortare perioder av praktik måste kunna underlättas och ges samma betydelse för studenten och för utbildningarna (när det gäller mål om mobilitet). Här behövs också stöd och resurser på lärosätetsnivå för att etablera flera former av mobilitet och finansiella lösningar för dessa.

Enligt utredningen skall lärosätena också ta ett större ansvar för att öka utländska studenters kontakter med arbetslivet och det omgivande samhället. Detta innebär en utmaning eftersom kulturella och språkliga skillnader gör att det ofta är en tröskel att få dessa studenter att fungera i exempelvis VFU- eller mentorssammanhang. Vi efterlyser därför förslag på hur detta kan genomföras.

Under rubriken 'Inhämtande av synpunkter' anges det att utredningen har träffat representanter för några lärosäten (s. 82). Vi undrar hur urvalet av lärosäten har gått till? Varför har utredningen inhämtat synpunkter från just dessa lärosäten?



