

Kommittédirektiv



Ökad internationalisering av universitet och högskolor

Dir.
2017:19

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska i syfte att öka internationaliseringen av universitet och högskolor bl.a.

- föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor, som omfattar både utbildnings- och forskningsverksamheten,
- föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning bl.a. genom att fler studenter, lärare och forskare studerar eller verkar utomlands och en bättre internationalisering på hemmaplan, och
- föreslå åtgärder för att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation bl.a. genom en översyn av systemet för anmälnings- och studieavgifter.

Uppdragen att föreslå nya mål och en ny strategi för internationalisering och att föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning ska redovisas senast den 31 januari 2018. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 oktober 2018.

Internationaliseringen av universitet och högskolor behöver underlättas och öka

Universitet och högskolor är avgörande för det internationella kunskapsutbytet

Behoven av kunskap och kompetens ökar och förändras ständigt på arbetsmarknaden, samtidigt som världen blir alltmer global och digitaliserad och samarbeten sträcker sig över gränser och kontinenter. Vägen framåt är att ytterligare stärka Sverige genom att utveckla kunskapsutbytet med andra länder. Det handlar om Sveriges konkurrenskraft, men lika mycket om en positiv utveckling av samhället och en öppenhet gentemot omvärlden. Utbyte av kunskap gynnar såväl individer som samhälle.

I utvecklingen av kunskapsutbytet har universitet och högskolor en central roll. De verkar på en global arena där studenter, doktorander, lärare och forskare har kontakter över hela världen och där nationella gränser har allt mindre relevans för verksamhetens innehåll. Samtidigt ökar den internationella konkurrensen om såväl studenter och personal som forskningsanslag. Internationalisering av universitet och högskolor bidrar till att kvaliteten och relevansen i den högre utbildningen och forskningen ökar. Studenter, doktorander, lärare och forskare från andra länder eller med internationella erfarenheter är en tillgång för utbildnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet. Det är därför viktigt att mobiliteten ökar. Vidare ställer det alltmer internationellt präglade arbets- och samhällslivet högre krav på att de som kommer ut på arbetsmarknaden har en god internationell kompetens.

Det internationella samarbetet kan även bidra till nya perspektiv och infallsvinklar i den högre utbildningen och forskningen. Större forskningsframsteg är ofta resultat av samarbete och utbyte av idéer mellan forskare i olika delar av världen. Sverige är, liksom andra länder, beroende av internationellt samarbete inom forskning. Därför är det av stor vikt att svenska forskare har så goda möjligheter som möjligt att samarbeta internationellt och att Sverige är välkänt som kunskapsnation.

Internationalisering av universitet och högskolor har stor betydelse för andra delar av samhället

Internationalisering av universitet och högskolor har också stor betydelse för verksamhet i andra delar av samhället. Sveriges ekonomi bygger i hög grad på tillgång till högkvalificerade utbildnings-, forsknings-, och innovationsmiljöer, att svenska företag är närvarande i andra länder och kännedom utomlands om Sverige som en kunskaps- och innovationsnation. Därutöver är rekrytering av kvinnor och män med kvalificerade kunskaper avgörande för samhällets utveckling. Internationella kontakter stärker förståelsen för andra länder och förhållanden och är därmed en viktig grund även för demokrati och tolerans. Internationell mobilitet av individer bidrar också till att stärka bilden av Sverige utomlands.

Internationaliseringen behöver öka

Ökad internationalisering av universitet och högskolor är således nödvändig för att Sverige bättre ska kunna möta såväl nationella som globala samhällsutmaningar, öka landets konkurrenskraft och stärka positionen som kunskapsnation.

Att internationaliseringen är ett ansvar för alla statliga universitet och högskolor framgår av 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434), där det anges att högskolorna i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Förutsättningarna för internationalisering skiljer sig dock åt mellan lärosäten med olika storlek, inriktning och geografisk placering samt mellan utbildnings- och forskningsområden. Därför finns det också skillnader i graden av internationalisering såväl mellan lärosäten som inom ett lärosäte. Alla universitet och högskolor som omfattas av bestämmelsen behöver dock ges goda förutsättningar för att ta sitt ansvar för att öka internationaliseringen. Det är därför viktigt att både undanröja hinder för internationaliseringen och förbättra möjligheterna för alla lärosäten att prioritera mobilitet och internationalisering.

För att diskutera förutsättningar och hinder för internationalisering genomförde ministern för högre utbildning och forskning under 2015 ett antal möten med företrädare för universitet

och högskolor, studenter och näringsliv (U2015/02498/UH). Vid dessa möten diskuterades bl.a. vikten av att stärka mobiliteten och att åtgärda problem som är relaterade till systemet för studieavgifter. Andra frågor som diskuterades var behovet av att främja bilden av Sverige i utlandet som kunskaps- och studienation och av att underlätta asylsökandes tillgång till högskoleutbildning. Vidare efterlyste mötesdeltagarna en förtydligad nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor. Samtidigt såg deltagarna stora egna möjligheter att påverka internationaliseringen av det egna lärosätet eftersom många möjliga åtgärder ligger inom deras eget ansvarsområde.

Villkoren för och behovet av internationalisering av svenska universitet och högskolor har förändrats. Samtidigt kvarstår många hinder. Det är således dags att brett utreda hur internationaliseringen av universitet och högskolor kan underlättas och öka.

Uttryck som används i dessa direktiv

Frågor som berörs i dessa direktiv har betydelse för verksamhet vid såväl statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen som enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. I direktiven används, där inte något annat anges, begreppen universitet och högskolor eller lärosäten för båda dessa kategorier.

Uppdraget att föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor

Nu gällande mål och strategi för internationalisering

Styrningen av universitet och högskolor sker bl.a. genom övergripande mål för verksamheten i högskolelagens första kapitel. När det gäller internationella frågor anges i 1 kap. 5 § tredje stycket högskolelagen att högskolorna i sin verksamhet bör främja förståelsen för andra länder och för internationella för-

hållanden. Målet är fortfarande i stort sett likalydande som i 1977 års högskolelag (1977:218).

Regeringen presenterade 2005 en nationell strategi för internationalisering av den högre utbildningen i propositionen Ny värld, ny högskola (prop. 2004/05:162). Som övergripande mål sattes bland annat att Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter, att universitet och högskolor ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete och att hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt. Till varje övergripande mål kopplades ett antal mer konkreta delmål. Dessa mål bekräftades senare i propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175). På EU-nivå finns också en strategi för internationalisering av högre utbildning från 2013 i form av ett meddelande från Europeiska kommissionen, European Higher Education in the World (COM[2013]499 final). Strategin syftar till att främja mobilitet och samarbete mellan lärosäten, EU:s medlemsstater och länder utanför EU.

Vidare finns det EU-gemensamma målet att senast 2020 bör ett EU-genomsnitt av minst 20 % av utexaminerade från högre utbildning ha haft en till högre utbildning knuten studie- eller praktikperiod (inklusive yrkespraktik) utomlands motsvarande minst 15 ECTS-poäng (vilket motsvarar 15 högskolepoäng i Sverige) eller en varaktighet på minst tre månader (Rådets slutsatser om ett riktmärke för rörlighet i utbildningssyfte, 2011/C 372/08).

Därtill beslutade regeringen 2012 om en strategi för internationellt samarbete inom forskning och forskningsbaserad innovation (U2012/4853/F). I denna strategi formuleras ett antal mål, t.ex. att Sverige är känt, attraktivt och konkurrenskraftigt som arbetsplats för utländska forskare, att svenska universitet och högskolor och institut är aktiva partner i den internationella forskningsgemenskapen och att samarbeten bidrar till att öka det svenska näringslivets möjligheter på utländska marknader. Också i regeringens exportstrategi (skr. 2015/16:48) nämns vikten av att stärka internationella utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten mellan akademi, forskningsinstitut och näringsliv i Sverige och i andra länder. Exportstrategin pekar

även på vikten av att attrahera studenter, forskare och lärare från andra länder för att bidra till stärkt svensk konkurrenskraft.

Det finns också andra dokument beslutade av riksdagen och regeringen som har bäring på lärosätenas internationella samarbete, bl.a. propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122).

Det behövs nya mål och en ny och sammanhållen strategi

Även om bestämmelsen i 1 kap. 5 § högskolelagen och många av de strategiska målen från 2005 är allmängiltiga, har förutsättningarna för internationalisering av universitet och högskolor förändrats både i omvärlden och i Sverige sedan dessa mål togs fram. Globalisering och digitalisering har skapat nya och bättre förutsättningar för omfattande internationell samverkan inom utbildning och forskning och därmed nya möjligheter för en ökad kvalitet i verksamheten. Samtidigt präglas det internationella samarbetet inom högre utbildning och forskning alltmer av konkurrens om studenter, forskare och resurser.

Utvecklingen återspeglas också i att såväl internationellt samarbete som internationell konkurrens har blivit viktiga faktorer i universitets och högskolors verksamhet.

Mot bakgrund av den utveckling som har skett behöver målet i 1 kap. 5 § högskolelagen ses över för att dels bättre spegla den bredd och betydelse som arbetet med internationalisering av universitet och högskolor numera har, dels leda till vidareutveckling av verksamheten.

Av motsvarande skäl behöver det skapas en nationell och sammanhållen riktningssangivelse för arbetet med att öka internationaliseringen av universitet och högskolor, i form av en ny strategi. Strategin bör omfatta universitetens och högskolornas utbildnings- och forskningsverksamhet och den däri ingående uppgiften att samverka med det omgivande samhället, informera om sin verksamhet samt bidra till att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Behovet av en sammanhållen strategi för internationalisering har även lyfts fram i en skrivelse till Utbildningsdepartementet av Sveriges universitets- och högskoleförbund, Svenska institutet, Universitets-

kanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet (dnr U2015/03201/UH).

En sådan ny strategi behöver vara konkret och uppföljningsbar för att utgöra ett stöd för regeringens uppföljning av internationaliseringen av universitet och högskolor. Strategin bör vara en vägledning för lärosätenas utveckling av sitt internationaliseringsarbete och underlätta för dem att göra strategiska vägval. Vidare bör den fungera som ett stöd för att samla lärosäten, andra myndigheter och organisationer kring gemensamma målsättningar. På så vis kan ett effektivare resursutnyttjande uppnås. En strategi bör tydliggöra olika myndigheters och organisationers roll och ansvar för att strategin ska kunna genomföras. Strategin bör baseras på en omvärldsanalys som inkluderar goda exempel på hur andra länder främjar internationaliseringen av universitet och högskolor. Strategin bör även relatera till andra politikområden som berörs av universitetens och högskolornas internationalisering. Till stöd för regeringens och lärosätenas prioriteringar behöver det också övervägas om strategin bör lyfta fram särskilda länder eller regioner som är särskilt intressanta för samarbete inom högre utbildning och forskning.

Utredaren ska därför, med beaktande av de förändrade förutsättningarna för och behoven av internationalisering,

- föreslå ett eller flera nya mål för universitetens och högskolornas arbete med internationalisering som ska ersätta det nuvarande målet i 1 kap. 5 § högskolelagen,
- föreslå en uppföljningsbar nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor, som behandlar såväl högre utbildning som forskning, och
- ta ställning till om strategin bör innehålla geografiska eller andra prioriteringar och vilka det i så fall bör vara.

Uppdraget att föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning

Det behövs fler studenter, lärare och forskare med internationell erfarenhet

En viktig del av internationaliseringen utgörs av mobiliteten bland studenter, forskare och lärare. Av alla studenter som tog en examen inom högskolan för första gången läsåret 2014/15 hade 14 procent studerat utomlands någon gång under de senaste tolv terminerna. Det finns dock stora skillnader mellan olika examina. Andelen utresande studenter är högst inom samhällsvetenskap, juridik, handel och administration. Särskilt låg är andelen utresande inom studieinriktningen pedagogik och lärarutbildning. Av utresande studenter var 59 procent kvinnor läsåret 2014/15. Fördelningen mellan könen har varit i stort sett densamma under de tio senaste läsåren. Det är av stor vikt att fler väljer att bedriva en del av sina studier utomlands.

Det är således angeläget att främja en ökad mobilitet för kvinnor och män som är studenter på såväl grundnivå och avancerad nivå som forskarnivå samt för kvinnor och män som är lärare och forskare. Det gäller oavsett ämnesområde eller utbildning. Även möjligheten att genomgå verksamhetsförlagd utbildning i ett annat land är värdefull och bör öka. Särskilt viktigt är det att höja mobiliteten inom professionsutbildningar där den internationella rörligheten är låg, såsom utbildningar som leder till lärar- eller socionomexamen. Inom dessa utbildningar hade endast fyra procent av dem som tog examen läsåret 2014/15 studerat utomlands. Samtidigt är det yrkesgrupper som i sitt arbetsliv kan ha stor nytta av att få en internationell kompetens i sin utbildning. Det är också viktigt att utländska studenter, inklusive studenter på forskarnivå, lärare och forskare kommer till svenska universitet och högskolor.

Åtgärder för att få fler studenter att förlägga någon del av utbildningen utomlands kan till stor del vidtas av lärosätena själva, såsom att utveckla tillgodoräknande och studievägledning. Även incitament för lärare och forskare från svenska lärosäten att arbeta utomlands och åtgärder för att attrahera lärare och

forskare från andra länder är i hög grad frågor för lärosätena. Regeringen underströk i propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) vikten av att mobiliteten bland högskolans undervisande och forskande personal ökar och att nationell och internationell mobilitet främjas t.ex. vid rekrytering och meritering. Som underlag för universitetens och högskolornas eget arbete med mobilitetsfrågor är det värdefullt med goda exempel på arbete vid lärosäten som har resulterat i att fler studenter valt utlandsstudier, fler lärare och forskare vid lärosätet valt att arbeta utomlands och fler lärare och forskare från andra länder valt att arbeta vid det svenska lärosätet. Det kan dock finnas behov av åtgärder på lärosätesnivå och på nationell nivå för att främja mobiliteten.

Studiemedelssystemets utformning i fråga om utlandsstudier behandlades i propositionen Studiemedel i en globaliserad värld (prop. 2012/13:152, bet. 2013/14:UbU3, rskr. 2013/14:11). Där angavs bl.a. att ett enkelt, rättvist och effektivt studiestöd vid studier utomlands är ett viktigt verktyg för att de studerandes rörlighet ska kunna förverkligas. Nya bestämmelser på detta område trädde i kraft den 1 juli 2015 och det är för närvarande inte aktuellt med ytterligare förändringar i denna del.

Utredaren ska därför

- som underlag för lärosätenas egna överväganden kartlägga och lyfta fram goda exempel på lärosätets arbete med att öka antalet utresande studenter, lärare och forskare samt antalet lärare och forskare från andra länder,
- föreslå åtgärder för att fler kvinnor och män som är studenter ska studera utomlands och fler kvinnor och män som är lärare och forskare ska verka utomlands, särskilt när det gäller utbildningar, ämnesområden och utbildningsnivåer där mobiliteten i dag är låg, och
- vid behov föreslå åtgärder för att främja lärosätenas rekrytering av studenter på forskarnivå, lärare och forskare från andra länder.

Det behövs även en utvecklad internationalisering på hemmaplan

Även det stora antalet studenter som inte studerar utomlands behöver få en internationell erfarenhet för att dels bli förberedda för arbetslivet, dels vidga sina egna perspektiv. Det gäller oavsett ämnesområde eller nivå på utbildningen.

Verksamhet som syftar till att ge alla studenter internationell erfarenhet och internationella perspektiv kallas ofta för internationalisering på hemmaplan. Det handlar främst om utbildningens upplägg, innehåll och organisation. Ansvaret för internationalisering på hemmaplan vilar därför framför allt på lärosätena. Även studenter, lärare och forskare med internationell erfarenhet och studenter, lärare och forskare som kommer från andra länder kan bidra till internationaliseringen på hemmaplan. En ökad internationalisering på hemmaplan medför utmaningar för universitet och högskolor, t.ex. när det gäller att utveckla lärarens förmåga att undervisa på ett främmande språk och att utnyttja digitaliseringens möjligheter.

Som underlag för universitetens och högskolornas eget arbete med att vidareutveckla internationaliseringen på hemmaplan är det värdefullt med goda exempel på sådant arbete vid såväl svenska som utländska lärosäten.

Utredaren ska därför som underlag för lärosätenas egna överväganden

- kartlägga och lyfta fram goda exempel på svenska och utländska lärosätens arbete med internationalisering på hemmaplan, och
- föreslå åtgärder för att alla studenter som inte studerar utomlands ska få internationell erfarenhet och internationella perspektiv.

Uppdraget att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation

Sveriges attraktivitet som studiedestination för utländska studenter är avhängig av många faktorer, exempelvis att kvaliteten i utbildningen är hög, att utbildningar och kurser ges på engel-

ska och att studenternas studiesociala situation är god. Det är frågor som universitet och högskolor till stor del ansvarar för. Väsentligt är också att regler för och hantering av ansökan, antagning, prövning av uppehållstillstånd och mottagande samspekar och fungerar som en helhet.

Sveriges attraktivitet för lärare och forskare är en annan viktig fråga som regeringen behandlar i propositionen Kunskap i samverkan för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50).

Det behövs en helhetsöversyn av systemet med bl.a. anmälnings- och studieavgifter, rekrytering och prövning av uppehållstillstånd

Sedan år 2011 ska statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ta ut anmälnings- och studieavgifter för studenter på grundnivå och avancerad nivå från länder utanför EES och Schweiz (s.k. tredjeland) till följd av förslag och bedömningar i propositionen Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter (prop. 2009/10:65, bet. 2009/10:UbU15, rskr. 2009/10:230). Avgifterna regleras i förordningen (2010:543) om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

Införandet av avgifter medförde att antalet nybörjarstudenter från tredjeland i Sverige sjönk med omkring 80 procent. Under de senaste åren har antalet sådana studenter dock ökat. Mellan läsåren 2011/12, som var det första året med avgifter, och 2014/15 mer än fördubblades antalet betalande studenter som studerade för första gången vid svenska universitet och högskolor. Ökningen var särskilt kraftig från läsåret 2013/14 till 2014/15 då antalet betalande studenter ökade med över 50 procent. Av de 8 600 inresande freemover-studenter, dvs. studenter som utan att delta i utbytesprogram ordnar sin högskoleutbildning i ett annat land, som var nybörjare läsåret 2014/15 betalade 2 800 studieavgifter. Bland de betalande freemover-studenterna var andelen kvinnor 38 procent och andelen män 62 procent.

Förutsättningarna för studentmobilitet till Sverige har således påverkats i hög grad av anmälnings- och studieavgifterna.

För att öka utbytet med andra delar av världen behöver därför en andel av studieplatserna kunna vara avgiftsfria för tredjelandsstudenter.

Det finns också problem med hur processerna för rekrytering, antagning och mottagande av studieavgiftsskyldiga studenter har kommit att utformas. Ur den sökandes perspektiv är systemet i sin helhet komplext med många inblandade aktörer och delprocesser. Vidare har problem uppmärksammats när det gäller hur rekryteringen, antagningen och mottagandet påverkas av och samverkar med t.ex. regler för tillträde till högskolestudier, stipendiesystemet och frågor om uppehållstillstånd. Under de år som avgifter har tagits ut har det även identifierats brister i fråga om utformningen av reglerna för anmälnings- och studieavgifter och hur de tillämpas.

I syfte att förkorta handläggningstiderna för uppehållstillstånd för studier har Migrationsverket i regleringsbrevet för 2017 bl.a. fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan. En skyndsamt och rättssäker handläggning av uppehållstillstånd förutsätter samtidigt ett fungerande samspel med övriga delar av systemet och i synnerhet antagningsprocessen.

Ett välfungerande system bör karakteriseras av användarvänlighet och rättssäkerhet för studenten och gynnsamma förutsättningar för rekrytering av tredjelandsstudenter för universitet och högskolor inom ramen för den reglerade invandringen. Systemet behöver således följas upp i sin helhet och vid behov förändras i syfte att fler kvinnor och män från tredjeland ska studera i Sverige.

Utredaren ska därför

- lämna ett sammanhängande förslag till ett välfungerande system för anmälnings- och studieavgifter, rekrytering, antagning, prövning av uppehållstillstånd för och mottagande av avgiftsskyldiga studenter där bl.a. övriga uppdrag i detta avsnitt hanteras, och
- i arbetet med att föreslå ett välfungerande system följa Migrationsverkets arbete med handlingsplanen för att förkorta handläggningstiderna.

Bör anmälningsavgiften bli mer flexibel?

Statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ska, enligt 2 § förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, med vissa undantag ta ut en anmälningsavgift av den som inte är medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Enligt förordningen är anmälningsavgiften 900 kr.

Som redovisats i det föregående avsnittet har antalet nybörjarstudenter från tredjeland sjunkit kraftigt efter det att anmälnings- och studieavgifter infördes. Svenska institutet har framfört att anmälningsavgiftens storlek är ett avsevärt hinder för många av de studenter som är målgrupp för de stipendier som myndigheten administrerar. Det kan vidare finnas skäl att underlätta rekrytering av vissa studentgrupper genom att anpassa storleken på anmälningsavgiften.

I syfte att uppnå ett ökat inflöde av utländska studenter behöver anmälningsavgiften således ses över.

Utredaren ska därför

- analysera om, och i så fall hur, storleken på anmälningsavgiften bör ändras,
- analysera om, och i så fall hur, storleken på anmälningsavgiften bör kunna variera för att underlätta rekrytering av vissa grupper studerande, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Studieavgiften bör bli mer transparent – och flexibel?

Studieavgiften ska enligt 6 § förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för verksamheten i dess helhet. Studieavgiften ska enligt samma paragraf vara densamma för alla studieavgiftsskyldiga studenter som går samma utbildning vid samma tillfälle. Bestämmelsen innehåller dock en möjlighet för regeringen att besluta något annat i fråga om avgift för den som studerar inom bl.a. ett utbytesprogram. Som huvudregel får universitet och högskolor utifrån principen om full kostnadstäckning således själva bestämma studieavgiftens storlek. Detta har visat sig innebära att avgifterna varierar mellan likartade

utbildningar vid olika lärosäten, och för den avgiftsbetalande studenten kan det verka otydligt vilka kostnader som inkluderas i studieavgiften. Flera lärosäten anser också att det finns behov av större flexibilitet i fråga om beräkning av studieavgiften och avgiftens storlek.

Utredningen ska därför

- analysera hur regleringen om studieavgiftens storlek tillämpas av lärosätena och vilka kostnader som inkluderas i avgiften,
- föreslå hur det kan tydliggöras för studieavgiftsskyldiga studenter vad studieavgiften finansierar,
- ta ställning till om det bör vara möjligt med en större flexibilitet i fråga om beräkning av studieavgiften och avgiftens storlek, och
- vid behov föreslå en förtydligad och flexibel reglering av hur studieavgiftens storlek ska bestämmas och vad som får ingå.

Anslagsfinansiering av studenter, särskilt inom strategiska samarbeten, bör bli möjlig

På grund av mervärdet som ett ökat antal internationella studenter medför för universitet och högskolor och samhället i övrigt bör dessutom tredjelandsstudenter i vissa fall kunna finansieras inom ett lärosätes anslag. Denna möjlighet finns i dag för studenter som faller under något av undantagen från avgiftsskyldigheten enligt 5 § 2 stycket förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, t.ex. tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller utbytesstudenter. Ett lärosäte bör få möjligheter att därutöver helt eller delvis sätta ned studieavgiften för en andel tredjelandsstudenter, särskilt inom fördjupade, strategiska samarbeten med lärosäten i andra länder, där en sådan nedsättning av studieavgiften krävs för att etablera och vidmakthålla ett samarbete. Utgångspunkten för en sådan avgiftsnedsättning ska vara att den kan genomföras inom befintliga anslag.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett lärosäte kan få möjlighet att använda anslagsmedel för att betala hela eller delar av studieavgiften för en andel tredjelandsstudenter, särskilt inom strategiska samarbeten med lärosäten i andra länder,
- föreslå en övre gräns för andelen av anslaget som kan användas för att finansiera dessa tredjelandsstudenter och hur en sådan gräns kan sättas,
- analysera konsekvenserna för lärosätena av en sådan ordning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Stipendiesystemet för studieavgiftsskyldiga studenter behöver utvecklas

Parallellt med anmälnings- och studieavgifterna infördes 2011 även stipendieprogram för avgiftsskyldiga studenter. Universitet och högskolor samt vissa enskilda utbildningsanordnare beviljar totalt ca 60 miljoner kr i stipendier till särskilt kvalificerade studenter oavsett ursprungsland. Vidare fördelar Svenska institutet stipendier på totalt 150 miljoner kr från biståndsanslaget till två stipendieprogram för studier på avancerad nivå. Det ena avser mottagarländer utan geografisk inriktning enligt OECD/DAC:s klassificering (70 miljoner kr) medan det andra omfattar Sveriges långsiktiga samarbetsländer (80 miljoner kr) med inriktning på de två lägsta kategorierna i denna klassificering.

Avsikten med stipendierna var enligt propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65) dels att generellt upprätthålla ett högt antal inresande tredjelandsstudenter, dels att möjliggöra för studenter från utvecklingsländer att studera vid svenska lärosäten. Som redovisats i de föregående avsnitten har dock antalet nybörjarstudenter från tredjeländ sjunkit kraftigt efter införandet av anmälnings- och studieavgifter. Även om antalet sådana studenter nu har börjat öka igen, behöver den positiva trenden stärkas än mer. Enligt Sveriges universitets- och högskoleförbund är tillgången till stipendier en avgörande förutsättning för många tredjelandsstudenters möjlighet att studera i Sverige.

Många länder erbjuder stipendier till sina egna studenter för att de ska kunna studera utomlands. Flera av de länder som har omfattande sådana stipendiesystem kräver emellertid en form av motprestation av det land eller lärosäte där studierna ska bedrivas, t.ex. i form av nedsatta studieavgifter. Svenska lärosäten bör i högre grad än i dag kunna ta emot studenter med den sortens stipendier, och det kan därför finnas skäl att lärosätena själva ska kunna besluta om en sådan motprestation.

För att stipendier bättre ska kunna bidra till att öka inflödet av tredjelandsstudenter till Sverige behöver således systemet med stipendier ses över.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur ytterligare statliga stipendiemedel kan avsättas för studieavgiftsskyldiga studenter,
- analysera och föreslå hur privat finansiering av stipendier kan skapas i större utsträckning, och
- analysera och föreslå hur svenska lärosäten i högre grad kan attrahera studenter med stipendiemedel från andra länder.

Hur kan kännedomen om Sverige som kunskapsnation och studiedestination öka – och hur kan svenska aktörers omvärldsbevakning stärkas?

En förutsättning för att fler utländska studenter ska studera i Sverige är att fler studenter i andra länder har kännedom om Sverige som kunskapsnation och utbildningsdestination och om svenska universitet och högskolor. För det krävs en välfungerande information om Sverige utomlands.

Ansvar för att i andra länder informera om svensk högskoleutbildning och om Sverige som kunskapsnation är i dag delat på flera myndigheter. Svenska institutet ansvarar för att informera om Sverige som studiedestination och Universitets- och högskolerådet för att informera om svenska högskolestudier. För marknadsföringen av enskilda lärosäten och utbildningar gentemot möjliga studenter ansvarar varje lärosäte. Många av Sveriges utlandsmyndigheter arbetar också med att informera om möjligheter att studera i Sverige. Därutöver finansierar Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och Miljöde-

partementet fr.o.m. årsskiftet 2016/2017 utsända innovations- och forskningsråd vid vissa utlandsmyndigheter. Syftet är, enligt 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100, s. 235), att förstärka Sveriges globala kopplingar till strategiska internationella högre utbildnings-, forsknings- och innovationsmiljöer, främja Sverige som en attraktiv kunskapsnation samt öka internationellt genomslag för svensk högre utbildning, forskning och innovation. Det uppdelade ansvaret för information till studenter kan dels leda till att informationen blir otydlig för mottagarna, dels till att det blir oklart vem som ansvarar för olika delar av rekrytering och mottagande av utländska studenter.

Det finns alltså behov av att överväga en tydligare ansvarsfördelning och ökad samordning i fråga om insatserna för att informera om Sverige som studiedestination och öka kunskapen om Sverige som kunskapsnation samt samordna omvärldsbevakningen.

Den internationella rekryteringen av studenter är i hög grad konkurrensutsatt. Svenska informationsinsatser riktade till potentiella utländska studenter är blygsamma i förhållande till de insatser som görs av många andra länder. Det behöver därför övervägas hur informationsinsatserna i övrigt kan förbättras och effektiviseras.

Svenska universitet och högskolor och myndigheter som stöder universitets och högskolors internationalisering har behov av fortlöpande omvärldsbevakning och omvärldsanalys av omvärldsförändringar med relevans för universitets och högskolors verksamhet. Det är emellertid kostsamt för varje enskild myndighet att bedriva omvärldsbevakning som möter behoven, och det finns därför anledning att överväga hur en sådan omvärldsbevakning kan organiseras gemensamt mellan lärosäten och andra myndigheter.

Utredaren ska därför

- föreslå hur Sverige kan bli mer känt som studiedestination och kunskapsnation,
- föreslå hur ansvaret för att sprida information om Sverige som kunskapsnation och studiedestination bör organiseras, och

- föreslå hur en gemensam funktion för omvärldsbevakning och analys av omvärldsförändringar med relevans för universitets och högskolors verksamhet kan utformas.

Behöver studentinflytandet för inresande studenter förbättras?

Utöver de frågor som har nämnts i det föregående finns också andra faktorer som är viktiga för att Sverige ska vara attraktivt för utländska studenter. En sådan fråga är att den inresande studenten kan utöva studentinflytande.

Utredaren ska därför

- som underlag för lärosätenas egna överväganden analysera och vid behov föreslå åtgärder för att stärka studentinflytandet för inresande studenter, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Andra åtgärder för att stärka internationaliseringen av universitet och högskolor

Hur kan myndighetssamordningen stärkas?

Ett antal myndigheter och organisationer, som Universitets- och högskolerådet, Svenska institutet och Migrationsverket, arbetar med frågor som har bäring på och ger förutsättningar för lärosätenas internationaliseringsarbete. I syfte att förbättra samordningen mellan myndigheter och organisationer som stöder universitets och högskolors internationaliseringsarbete finns sedan 2009 ett forum för internationalisering som leds av Universitets- och högskolerådet. Arbetet inom detta forum har kommit att främst koncentreras på informationsutbyte, och det finns behov av att ytterligare stärka samordningen mellan myndigheterna.

Utredaren ska därför

- föreslå hur samordningen mellan de myndigheter som arbetar med lärosätenas internationalisering kan stärkas när det gäller frågor som ger förutsättningar för lärosätenas internationaliseringsarbete, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Övriga åtgärder som behövs

Utöver de uppdrag som lämnas i dessa direktiv kan det finnas skäl att överväga andra förändringar för att uppnå en ökad internationalisering av universitet och högskolor. Utredaren är därför fri att lämna andra förslag i detta syfte.

Konsekvenser

Utredaren ska redovisa konsekvenser av förslagen. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redogöra för konsekvenserna för universitet och högskolor samt övriga berörda myndigheter. Utredaren ska också redovisa konsekvenserna för studenter och anställda vid universitet och högskolor.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från universitet och högskolor, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Svenska institutet, Migrationsverket, utlandsmyndigheter, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund och andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska också beakta genomförandet av EU:s student- och forskardirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete).

Uppdraget att föreslå nya mål och en ny strategi för internationalisering och uppdraget att föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning ska redovisas senast den 31 januari 2018. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2018.

(Utbildningsdepartementet)