



Valideringsprocessen för lärare med utländsk examen

I denna skrivelse lämnar Valideringsdelegationen två konkreta förslag för effektivare valideringsprocess mot svensk behörighet för personer med utländsk lärarexamen:

- Skolverkets avgift för att bedöma kompletteringsbehoven för lärare med utländsk examen bör tas bort. Regeringen bör tydliggöra hur avgiftsförordningen bör tillämpas av myndigheter med likartade uppgifter att granska utländsk utbildning och pröva behörighet för ett yrke. Regeringen bör också se över behörighetsförordningen så att Skolverket ges förutsättningar för en ändrad hantering.
- Skolverkets så kallade lämplighetsprov som erbjuds personer med lärarutbildning från länder inom EU, EES samt Schweiz bör göras tillgängligt också för lärare med utbildning från övriga länder.

Förslagen skulle innebära stora samhällsekonomiska vinster genom att minska kompletteringarna, korta vägen till behörighet och underlätta kompetensförsörjningen.

Genomförande av förslagen förutsätter ökade resurser till Skolverkets prövning av behörighet för utländska lärare.

Valideringsdelegationens uppdrag

Valideringsdelegationen 2015–2019 har i uppdrag att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet. Delegationens ledamöter representerar branscher och parter inom arbetslivet samt berörda myndigheter. I delegationens uppdrag ingår att lämna förslag till regeringen om behövliga och konkreta förändringar som stärker valideringsarbetet inom

utbildning och arbetsliv (dir. 2015:120). Även myndigheters arbete med validering som syftar till att pröva behörighet ska uppmärksammas.

I denna skrivelse lyfter Valideringsdelegationen förslag till åtgärder för att korta vägen till behörighet för lärare med utländsk examen. Frågan är högaktuell. Bristen på lärare är mycket stor idag, och Statistiska centralbyrån har beräknat att ytterligare 80 000 lärare kan behöva rekryteras inom 20 år.¹ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i samarbete med Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet nyligen presenterat en kartläggning av behov och insatser för att underlätta vägen till arbete inom skolan för lärare med utländsk examen.² Kartläggningens huvudslutsatser är att processen är otydlig och stelbent, att informationen till målgruppen är bristfällig och att kompetenskartläggningen görs i fel skede.

Valideringsdelegationens förslag i denna skrivelse grundar sig på ställningstaganden som tidigare redovisats i delbetänkandet En nationell strategi för validering (SOU 2017:18) och i Valideringsdelegationens årliga redovisning i maj 2018.

Avgiften för bedömning av kompletteringsbehov försenar vägen till behörighet

Mot bakgrund av de mycket stora rekryteringsbehoven är det av största vikt att kompetensen hos personer med en utländsk lärarexamen kan tas tillvara så snabbt som möjligt. Detta kan åstadkommas om fler lärare med utländsk examen kompletterar direkt mot en svensk legitimation i stället för att genomföra komplettering mot en svensk lärarexamen. Skolverket tar ut en avgift för prövning av lärarlegitimation både i samband med granskningen av en utländsk utbildning för att fastställa kompletteringsbehoven och efter genomförda kompletteringar. Den första avgiften, för kompetenskartläggningen i inledningen av valideringsprocessen, medför att nyanlända får sämre information om vad som krävs för att nå en svensk behörighet, den leder till mer omfattande kompletteringar än nödvändigt, och den riskerar att leda till att lärarnas kompetens valideras på en annan nivå än som motsvarar deras utländska yrkeskompetens.

¹ SCB (2017) Trender och prognoser 2017 – befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på 2035.

² Vägen till arbete inom skolan för lärare med utländsk examen – En kartläggning av behov och insatser. Rapportens slutsatser presenterades vid seminarium den 13 november 2018.

Valideringsdelegationen anser att det är otillfredsställande att Skolverket och Socialstyrelsen tar ut avgifter på olika sätt. Myndigheter med likartade uppdrag att pröva behörighet bör tillämpa samma princip om att inte ta ut avgifter för att granska en utländsk utbildning och bedöma den sökandes behov av komplettering.

Viktigt med tidig information om vilka kompletteringar som krävs

Den mest ändamålsenliga kompetenskartläggningen görs av Skolverket i samband med ansökan om svensk lärarlegitimation. Skolverket lämnar efter bedömningen av utbildningen besked om vilka kompletteringar som krävs i det enskilda fallet.³ Detta görs i ett avslagsbeslut med en hänvisning om så kallad kompensationsåtgärd eller kompletterande insats.⁴ Skolverket tar ut en avgift på 1 500 kronor för ansökan om legitimation, trots att ansökan i detta inledningsskede egentligen avser en granskning av utbildningen för att få veta vilka kompletteringar som krävs. En utländsk lärarexamen behöver (nästan) alltid kompletteras innan den kan ge en svensk behörighet. Efter fullgjord komplettering får de utlandsutbildade lärarna göra en ny ansökan. Ansökningsavgiften är 1 500 kronor även denna gång. Lärare med en utländsk examen tvingas alltså betala dubbla avgifter.

Avgiften avskräcker inte minst nyanlända som oftast har starkt begränsade ekonomiska resurser. I stället för att göra en formell ansökan om svensk legitimation är det många som i stället skickar sina utbildningsbevis till Universitets- och högskolerådet (UHR) för bedömning. En ansökan till UHR om bedömning av utbildning är avgiftsfri. En alternativ förklaring till att många ansökningar görs till UHR i stället för till Skolverket är att informationen om hur man ska gå tillväga för att få en svensk behörighet är bristfällig, dvs. att personer med utländsk lärarutbildning tror att de *ska* ansöka om en bedömning hos UHR innan de ansöker om legitimation hos Skolverket.

Utlåtandet från UHR beskriver vad den utländska utbildningen motsvarar i generella termer och kan användas för att visa arbetsgivare vilken utbildning man har. Utlåtandet ökar chansen till en visstidsanställning i skolan, och det kan också ligga till grund för Arbetsförmedlingens bedömning av insatser,

³ Skolverket överläter granskningen av den utländska examen till Universitets- och högskolerådet (UHR) och beslutar om kompensationsåtgärd utifrån UHR:s underlag.

⁴ Termen kompensationsåtgärd används för personer med utbildning från EU/EES/Schweiz, medan termen kompletterande insats används för personer med utbildning från övriga länder.

som till exempel snabbspår för lärare, praktik etc. Däremot ger utlåtandet ingen hänvisning om vad den sökande behöver komplettera för att uppnå svensk behörighet. Beslut om kompensationsåtgärd eller kompletterande insats kan endast fattas av Skolverket.

I SKL:s och lärarorganisationernas kartläggning konstateras att Skolverkets ansökningsavgift är olycklig. Utan denna kostnad hade fler nyanlända lärare tidigare i processen gjort en legitimationsansökan till Skolverket. Nu görs ansökan om legitimation ofta som ett sista steg i valideringsprocessen. Avgiften leder till att alltför få lärare med utländsk examen tidigt i processen får rätt information om vilka kompletteringar som krävs för att nå svensk behörighet.

Mer omfattande kompletteringar än nödvändigt

Valideringsdelegationen har vid flera tillfällen⁵ tagit upp att ansökningsavgiften leder till att många lärare med utländsk examen genomgår mer omfattande kompletteringar än vad som egentligen krävs. Möjligheter till komplettering av en utländsk lärarexamen finns inom ULV (Utländska Lärares Vidareutbildning). De kompletterande utbildningarna syftar till att studenterna ska avlägga en svensk examen eller få kunskaper för eller få behörighet att utöva sitt yrke i Sverige. Personer som har ansökt om svensk lärarlegitimation och fått ett beslut om kompensationsåtgärd eller kompletterande insats kan komplettera direkt mot svensk legitimation. Kompletteringarna kan då bli betydligt mindre omfattande än om studierna syftar till att nå en svensk examen.

De flesta studenterna inom ULV kompletterar dock mot en svensk examen, inte direkt mot behörighet. Andelen av nyantagna studenter inom ULV som kompletterar direkt mot legitimation har ökat något de senaste åren, men är fortfarande mycket låg. Bland antagna 2018 var det 16 procent som innan utbildningen hade ansökt om lärarlegitimation och fått beslut om kompensationsåtgärd eller kompletterande insats och därmed kan komplettera direkt mot legitimation.⁶

⁵ Se SOU 2017:18 s. 66 och Valideringsdelegationens årliga redovisning maj 2018, s. 12.

⁶ Uppgift från Susanna Malm, nationell samordnare för Utländska Lärares Vidareutbildning, Stockholms universitet.

Komplettering mot ”fel” lärarexamen

Till följd av att den stora majoriteten ULV-studenter inte har varit i kontakt med Skolverket innan kompletteringsstudierna påbörjas finns också risken att fördelningen blir skev vad gäller mot vilken examen kompletteringen görs. En stor andel av ULV-studenterna kompletterar mot en svensk förskollärarexamen. Ett bidragande skäl är att komplettering mot en svensk lärarexamen skulle bli för omfattande för att rymmas inom utbildningen. En kompletterande utbildning för personer med utländsk examen kan högst omfatta 120 högskolepoäng (motsvarande två års heltidsstudier).

En enkätuppföljning visar att 40 procent av dem som gått ut ULV mellan 2010 och 2016 arbetar som förskollärare idag. Detta kan jämföras med att förskollärare utgjorde 15 procent (458 av totalt drygt 3 000 personer) av de utländska lärare som var inskrivna på Arbetsförmedlingen i mars 2018. Detta indikerar att många lärare med utländsk examen kompletterar mot en annan examen än vad deras utländska utbildning motsvarar. Samtidigt är bristen på ämneslärare och lärare för grundskolans tidigare år antalsmässigt långt större än bristen på förskollärare. Detta är ett mönster som känns igen från tidigare studier av validering av utländsk yrkeskompetens som har påvisat att deltagare ofta validerats på en lägre nivå än vad som motsvarar deras utländska kompetens.⁷

Skolverket och Socialstyrelsen gör olika tolkningar

Skolverket menar att de är tvungna att ta ut en avgift också för en legitimationsansökan som för lärare med utländsk examen leder till ett avslag och beslut om kompensationsåtgärd eller kompletterande insats. Socialstyrelsen gör dock en annan bedömning. För hälso- och sjukvårdens legitimationsyrken tar Socialstyrelsen ut en avgift först vid den prövning för legitimation som görs *efter* att den sökande har genomfört nödvändiga kompletteringar. Den första ansökan i Socialstyrelsens legitimationsprocess för personer med en utbildning från länder utanför EU/EES samt Schweiz är avgiftsfri.

Skolverkets förutsättningar för att övergå till en ändrad hantering, där ansökan för bedömning av utbildning och beslut om komplettering hålls skild från den ”skarpa” ansökan om legitimation efter fullföljd

⁷ Se t ex Andersson, Hulth & Osman (2005) Validering som sortering – Hur värderas utländsk yrkeskompetens? Bilaga till Rapport Integration 2005, Integrationsverket samt Diedrich (2011) Uppföljning av VINN-projektet, Göteborgs universitet.

komplettering, påverkas av bestämmelserna i 4 kap. behörighetsförordningen (2011:326) om tidsgräns för beslut (3 §) respektive avgift för ansökan om legitimation (5 §).

Kunskaps- och färdighetsprov kan korta vägen till svensk legitimation

Under senare år har valideringsprocessen mot svensk legitimation inom hälso- och sjukvårdens yrken förbättrats för personer som är utbildade utanför EU och EES. En viktig del är att Socialstyrelsen från och med 2018 erbjuder kunskaps- och färdighetsprov för samtliga 21 yrken med legitimationskrav. Proven ger möjlighet för den sökande att styrka sin kompetens, vilket kan minska behoven av komplettering.

Även Skolverket erbjuder prov för att styrka att kompetensen motsvarar kraven för att få svensk behörighet som lärare. För personer med utländsk lärarutbildning som ansökt om svensk lärarlegitimation, och som fått beslut om kompensationsåtgärd, finns det så kallade lämplighetsprovet. Detta prov ges tre gånger per år av Stockholms universitet på uppdrag av Skolverket. Enligt Skolverkets föreskrifter erbjuds dock lämplighetsprovet enbart till personer med lärarexamen från ett EU- eller EES-land.⁸

Att Skolverkets lämplighetsprov inte är tillgängligt för personer som utbildats i länder utanför EU/EES leder sannolikt till mer omfattande kompletteringar för vissa sökande.

De samhällsekonomiska vinsterna är betydligt större än de statsfinansiella kostnaderna

Båda de presenterade förslagen förutsätter att regeringen tillför resurser till Skolverkets prövning av svensk legitimation för personer med en lärarexamen från andra länder.

Ett flertal studier har visat att effektivare processer för att personer med en utländsk utbildning ska kunna arbeta inom rätt område medför betydande samhällsekonomiska vinster.⁹ Valideringsdelegationen har i delbetänkandet Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande (SOU 2018:29) redovisat beräkningar som visar att redan begränsade tillgodoräknanden är samhällsekonomiskt lönsamma. Hur mycket kortare en

⁸ SKOLFS 2016:12.

⁹ Se t.ex. Riksrevisionen (2011) Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning, Saco (2015) Vad kostar en akademiker, Svenskt Näringsliv (2017) Integration för tillväxt, och Jusek (2018) Rätt jobb åt utrikes födda akademiker.

komplettering direkt mot svensk lärarlegitimation blir jämfört med om samma person i stället kompletterar mot en svensk lärarexamen varierar beroende på vad den genomgångna utländska utbildningen omfattar. För ULV-studenter med kompletteringshänvisning från Skolverket handlar de nödvändiga kompletteringarna vanligen om ungefär ett års heltidsstudier (inklusive praktik). För komplettering mot en svensk examen krävs ofta att hela den kompletterande utbildningens omfattning om högst 120 högskolepoäng utnyttjas. Förkortningen skulle alltså kunna uppskattas till cirka ett års heltidsstudier i genomsnitt.

Skolverket skulle med förslaget få ökade kostnader till följd av fler ansökningar om prövning för bedömning av kompletteringsbehov, och intäkterna från nuvarande ansökningar i inledningen av legitimationsprocessen skulle falla bort. Den ökade volymen ansökningar hos Skolverket skulle samtidigt innebära ett minskat antal ansökningar till UHR för ett generellt utlåtande från personer med en utländsk lärarutbildning. Skolverket bör ges i uppdrag att i samråd med UHR närmare beräkna kostnaderna för ett borttagande av ansökningsavgiften inför beslut om kompensationsåtgärd eller kompletterande insats.

Skolverket bör också ges i uppdrag att beräkna kostnaden för att göra det befintliga lämplighetsprovet för lärare med examen från länder inom EU/EES tillgängligt som kompletterande insats för samtliga lärare med en utländsk examen.

De ökade statsfinansiella kostnaderna bedöms sammantaget vara begränsade och påtagligt lägre än den samhällsekonomiska nyttan av att fler personer med en utländsk lärarexamen snabbare kan nå behörighet och börja arbeta som lärare i Sverige.

Skrivelsen har beretts av Valideringsdelegationens kansli och beslutats vid delegationens sammanträde den 19 november 2018.

Anders Ferbe
Ordförande

Elin Landell
Kanslichef

Valideringsdelegationen:

Jeanette Azinovic, Arbetsförmedlingen

Tim Brooks, Tillväxtverket

Anders Barane, Sveriges Kommuner och Landsting

Johan Ingelskog, Kommunal

Malin Jönsson, Universitets- och högskolerådet

Josefine Larsson, IF Metall

Maria Lindgren, Myndigheten för yrkeshögskolan

David Lundgren, Skolverket

Jesper Lundholm, Unionen

Torgny Martinsson, Teknikföretagen

Hans Millmark, Svenska ESF-rådet

Charlotte Tarschys, Jusek

Peter Thomelius, Visita

Fredrik Voltaire, Almega