

Innstilling fra

**Utredningsutvalg for godkjenning og godskriving
av høyere utdanning i Norge**

Oslo
5. januar 2007

Til Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet oppnevnte 1. april 2006 et utvalg for å utrede problemstillinger knyttet til systemet for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge. Utvalget ble særlig bedt om å se på godkjenning av utenlandsk utdanning og vurdere behov for endringer som kan bidra til bedre integrasjon av innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo, 5. januar 2007

Knut Brautaset

Gry Eva Alterskjær

Guri Bakken

Joh Ekollo

Rita Kumar

Rolf Lofstad

Rasmus Myklebust

Kaja Schiøtz

Heidi Vedeld

Katrine Elida Aaland

Anne-Elisabeth Rovde

Observatører under utvalgets møter:

Gro Beate Vige

Kristin Tambs

INNHold

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	3
1.1. UTVALGETS MANDAT.....	3
1.1.1. Bakgrunn.....	3
1.1.2. Mandat og sammensetning.....	3
1.2. AVGRENSNING AV PROBLEMSTILLINGER.....	4
1.3. UTVALGETS ARBEID.....	5
1.4. SAMMENDRAG OG UTVALGETS FORSLAG	6
1.4.1. Sammendrag.....	6
1.4.2. Utvalgets forslag	7
2. DAGENS SYSTEM FOR GODKJENNING OG GODSKRIVING AV HØYERE UTDANNING ...	12
2.1. INNLEDNING.....	12
2.1.1. Historikk.....	12
2.2. DAGENS SYSTEM FOR GODKJENNING OG GODSKRIVING AV HØYERE UTDANNING	13
2.2.1. Grunnlaget for godkjenning og godskriving av høyere utdanning.....	13
2.2.2. Kriterier for godkjenning av utenlandsk utdanning	16
2.2.3. Godkjenningsredskaper.....	17
2.2.4. Prosedyrer for generell godkjenning/faglig godkjenning og godskriving.....	19
2.2.5. Verifisering av dokumenter	22
2.2.6. Godkjenning av utdanning for flyktninger og andre med mangelfull dokumentasjon.....	24
2.2.7. Vurdering av generell studiekompetanse og opptak.....	25
2.3. GODKJENNING/AUTORISASJON AV YRKESKVALIFIKASJONER	26
2.3.1. Godkjenning/autorisasjon av yrkeskvalifikasjoner innenfor EØS-området	26
2.3.2. Autorisasjon av helsepersonell.....	27
2.3.3. Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lærere og førskolelærere med utdanning fra utlandet..	28
2.4. STATISTIKK.....	29
2.4.1. Tall på søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning	29
2.4.2. Tall på innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet og yrkesaktivitet	30
2.5. BESKRIVELSE AV SYSTEM FOR GODKJENNING AV UTDANNING FRA UTLANDET I SVERIGE, DANMARK OG NEDERLAND	31
2.6. NORDISK SAMARBEID OM GODKJENNING AV UTDANNING FRA UTLANDET GJENNOM THE NORDIC RECOGNITION NETWORK (NORRIC).....	35
3. GODKJENNING OG GODSKRIVING AV HØYERE UTDANNING I NORGE, PROBLEMER OG FORSLAG TIL ENDRINGER.....	36
3.1. NASJONAL DATABASE FOR GODKJENNING AV HØYERE UTENLANDSK UTDANNING (NAG).....	36
3.1.1. Bakgrunn.....	36
3.1.2. Vurdering	38
3.1.3. Utvalgets forslag	39
3.2. PROSEDYRER FOR SAKSBEHANDLING VED GODKJENNING OG GODSKRIVING AV HØYERE UTDANNING	40
3.2.1. Bakgrunn.....	40
3.2.2. Vurdering	40
3.2.3. Utvalgets forslag	42
3.3. GODSKRIVING AV HØYERE UTDANNING MELLOM NORSKE INSTITUSJONER	43
3.3.1. Bakgrunn.....	43
3.3.2. Vurdering	44
3.3.3. Utvalgets forslag	44
3.4. GODKJENNING AV UTENLANDSKE DOKTORGRADER	46
3.4.1. Bakgrunn.....	46
3.4.2. Vurdering	47
3.4.3. Utvalgets forslag	47
3.5. NORSKOPPLÆRING	49
3.5.1. Bakgrunn.....	49
3.5.2. Vurdering	50

3.5.3. Utvalgets forslag	50
4. GODKJENNING AV HØYERE UTDANNING FRA UTLANDET – MYNDIGHETSFORDELING MELLOM INSTITUSJONENE OG NOKUT	51
4.1. BAKGRUNN	51
4.2. VURDERING	52
4.3. UTVALGETS FORSLAG	55
5. GSU-LISTEN	56
5.1. BAKGRUNN	56
5.2. VURDERING	59
5.3. FORSLAG	61
6. INFORMASJON	66
6.1. BAKGRUNN	66
6.2. VURDERING	72
6.3. UTVALGETS FORSLAG	74
7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	76

Vedlegg

1. Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk utdanning, kopi av brev til Kunnskapsdepartementet 15.11.2006
2. Akronym og forkortelser i alfabetisk rekkefølge benyttet i innstillingen.

1. Innledning og sammendrag

1.1. Utvalgets mandat

1.1.1. Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet oppnevnte 1. april 2006 et utvalg til å utrede problemstillinger knyttet til systemet for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge. Utvalget ble bedt om blant annet å foreslå tiltak som kan gjøre saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning enklere, raskere og mer brukervennlig. Samtidig skal utvalgets forslag ta vare på søkerens rettigheter med hensyn til krav om en forståelig og rettferdig saksbehandling. Spesielt fikk utvalget i oppdrag å vurdere behov for endringer som kan bidra til bedre integrasjon av innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. Som del av oppdraget har utvalget også gått inn på godskriving av utdanning mellom norske institusjoner.

Bakgrunnen for oppnevningen lå i et anmodningsvedtak fra Stortinget (anmodningsvedtak nr. 384 (2004-2005)) der Stortinget ba regjeringen *utarbeide retningslinjer for raskere kartlegging av kompetanse slik at denne kan benyttes som grunnlag for hel eller delvis godkjenning av fagkrets*. Samtidig hadde departementet varslet at det ville bli satt i gang et arbeid for å etablere bedre rutiner for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (Ot.prp.nr.79 (2004-2005) om ny lov om universiteter og høyskoler).

Soria Moria-erklæringen tar også opp temaet innvandrere og deres inkludering og deltakelse i samfunns- og arbeidsliv ved at regjeringen vil *gjøre det enklere og raskere å få godkjent utdanning tatt i andre land*.

1.1.2. Mandat og sammensetning

Utvalget fikk følgende oppgaver:

- Gi en beskrivelse av det samlede systemet for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge herunder både godkjenning/godskriving av høyere utdanning fra utenlandske institusjoner og godkjenning/godskriving av utdanning mellom norske institusjoner.
- Foreslå særskilte tiltak som kan gjøre saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning enklere, raskere og mer brukervennlig og samtidig sikre at den er rettferdig. Tiltakene skal danne grunnlag for en nasjonal handlingsplan for å forbedre prosessene knyttet til godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner fra høyere utdanning i tråd med Norges forpliktelser i Bolognaprosessen.
- Vurdere dagens myndighetsfordeling mellom NOKUT og universitetene og høyskolene.
- Vurdere behov for og eventuelt foreslå endringer i lov om universiteter og høyskoler med sikte på å få et lettfattelig og oversiktlig regelverk.
- Spesielt vurdere behov for endringer med hensyn til innvandreres muligheter for å få en tilfredsstillende godkjenning og dokumentasjon av sin kompetanse i forhold til norsk høyere utdanning og overfor norske arbeidsgivere.

- Vurdere og eventuelt foreslå tiltak knyttet til den såkalte GSU-listens funksjon og hensiktsmessighet som faglig grunnlag for opptak til høyere utdanning og ved godkjenning/godskriving av utenlandsk utdanning.
- Ta hensyn til de forpliktelser Norge har etter konvensjonen om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (Lisboakonvensjonen).
- Vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes i henhold til utredningsinstruksens krav.

Medlemmer av utvalget:

Leder: Knut Brautaset, Høgskolen i Agder
 Kaja Schiøtz, Universitetet i Oslo
 Gry Eva Alterskjær, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 Guri Bakken, Universitets- og høgskolerådet
 Rolf Lofstad, NOKUT
 Rita Kumar, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
 Heidi Vedeld, Aetat, fra 01.07.06 Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)
 Jean-Jacques Joh Ekollo, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Rasmus Myklebust, ANSA
 Katrine Elida Aaland, Studentenes Landsforbund

Observatører:

Gro Beate Vige, Kunnskapsdepartementet
 Kristin Tambs, Samordna opptak

Anne-Elisabeth Rovde fra NOKUT har vært sekretær for utvalget

1.2. Avgrensning av problemstillinger

Oppdragsgiver for utvalgets arbeid er Kunnskapsdepartementet. Ut fra dette er utvalgets problemstillinger konsentrert om de forhold som reguleres av dette departement. Utvalget skal forholde seg til den delen av godkjenningsområdet som gjelder generell og faglig godkjenning av akademisk utdanning. Godkjenning/autorisasjon for det regulerte arbeidsmarkedet faller derved utenfor utvalgets mandat. Av denne grunn har utvalget for eksempel ikke gått nærmere inn på godkjenningsordningene for autorisasjon for utøvelse av et yrke innenfor helseområdet til tross for at det er svært mange søkere med utdanning fra utlandet i denne kategorien.

Utvalget har heller ikke drøftet ordningene for godkjenning av utenlandsk allmennlærer- og førskolelærerutdanning. Uten at det foreligger noen samlet statistikk over søkere med slik utdanning i Norge, kan vi anta at denne gruppen også er stor.

Siden utvalget delvis kjenner omfanget av tall på søkere innenfor disse områdene og kan konkludere med at antall søkere er svært stort for helsesektoren (i perioden 2003-2005 ble 19 120 søknader behandlet) og kan anta at søkermengden er stor også for lærere og førskolelærere, er utvalget av den oppfatning at begge disse viktige godkjenningsområdene med fordel kunne vært gjennomgått i større bredde.

Supplerende utdanning

Innenfor flere yrker som for eksempel sykepleiere, ingeniører, fysioterapeuter, lærere og førskolelærere vil det kunne være behov for supplerende utdanning for søkere til disse yrkene med utdanning fra utlandet. Slik supplerende utdanning kan være avgjørende for å komme inn

på det norske arbeidsmarkedet. Utvalget har ikke gått nærmere inn på problemstillinger rundt dette.

Norsktester

Utvalget har ikke gått i dybden på denne problemstillingen, men omfanget av norsktester omtales likevel kort i kap. 2 *Dagens system for godkjenning og godskrivning av høyere utdanning i Norge*, og norskopplæring tas opp under kap. 3 *Godkjenning og godskrivning av høyere utdanning i Norge, problemer og forslag til endringer*.

Falske dokumenter

Dette er også et tema utvalget i mindre grad har gått inn på i detalj, men det er en viktig problemstilling i opptaks- og godkjenningsarbeidet. Temaet er omtalt under kap. 2.

1.3. Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt syv møter med det første møtet tidlig i mai 2006 og det siste i januar 2007. For å effektivisere arbeidet ble det opprettet et arbeidsutvalg bestående av leder, nestleder og sekretær. Dette arbeidsutvalget har hatt syv møter.

På utvalgets første møte ble det gitt orienteringer ved to av utvalgsmedlemmene om akademisk godkjenning; generell og faglig. Utvalgsmøtet i august ble arrangert som et lunsj-til-lunsj møte der to foredragsholdere ble invitert til å innlede om "Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere" og "Arbeidsgiveres syn på innvandrere med høyere utdanning". Til utvalgsmøtet i oktober redegjorde en representant for Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) og en fra Antirasistisk senter for sitt syn på godkjenningsordningene i Norge.

Utvalget har benyttet seg av to arbeidsgrupper til å forberede saker for utvalget; dette gjelder en arbeidsgruppe som hadde ett møte om temaet myndighetsfordeling mellom institusjonene og NOKUT og en arbeidsgruppe om informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning. Denne siste arbeidsgruppen har hatt fire møter. I tillegg har utvalgsmedlemmer fått i oppdrag å bidra med notater til enkeltsaker. Seksjon for utenlandsk utdanning i NOKUT har også bidratt med notater. Under arbeidet med tilleggsoppdrag fra departementet vedrørende Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk utdanning i Norge - Norges forpliktelser i Bologna-prosessen, samarbeidet utvalget med Seksjon for utenlandsk utdanning i NOKUT om utarbeidelse av en kartlegging ved de høyere utdanningsinstitusjonene i Norge. Under arbeidet med problemstillinger rundt godskrivning av høyere utdanning i Norge ble det, foruten at et utvalgsmedlem forberedte et notat i saken for utvalget, holdt et møte mellom arbeidsutvalget, to representanter fra Universitetet i Oslo og juridisk rådgiver i NOKUT.

To studiereiser er foretatt:

- I slutten av mai hadde leder og sekretær et møte på Högskoleverket i Stockholm for å få informasjon om deres arbeid med godkjenning.
- I begynnelsen av desember foretok arbeidsutvalget en studiereise til CIRIUS i København og Verket för högskoleservice i Stockholm for å diskutere deres arbeid med oppgaver tilsvarende den norske GSU-listen. Et viktig formål med reisen var også å diskutere mulig fremtidig samarbeid om informasjonsinnhenting om utdanning i andre land og erfaringsutveksling.

Utvalgets sekretær har deltatt på en konferanse arrangert av Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet. Sekretæren deltok også på NOKUT-konferansen 2006, 3. – 4. mai i Trondheim.

1.4. Sammendrag og utvalgets forslag

1.4.1. Sammendrag

I mandatet har departementet gitt utvalget i oppdrag å komme med forslag om tiltak som bedrer saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning slik at en rettferdig saksbehandling sikres samtidig som den er rask og effektiv. Spesielt er utvalget bedt om å vurdere behov for endringer slik at innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet gis bedre muligheter til å komme inn på det norske arbeidsmarkedet eller ta videre utdanning. Utvalget er i tillegg bedt om å vurdere dagens myndighetsfordeling mellom NOKUT og institusjonene med hensyn til faglig og generell akademisk godkjenning og å vurdere GSU-listens hensiktsmessighet og funksjon som faglig grunnlag for opptak til høyere utdanning og ved godkjenning/godskriving av utenlandsk utdanning. Utvalget er også bedt om å se nærmere på formuleringer i lov og forskrift om godskriving av høyere utdanning slik at bestemmelsene blir utformet på en enkel og forståelig måte for lovens brukere, og på en måte som er forenlig med en gradsstruktur som ble innført med kvalitetsreformen.

Utvalget har beskrevet dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge, både for utenlandsk utdanning og for godkjenning/godskriving av utdanning mellom norske institusjoner. Gjennomgangen avdekket områder utvalget har valgt å gå nærmere inn på, noe som er i samsvar med mandatet. Dette gjelder Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG), institusjonenes praksis for bruk av prosedyrer for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, norskopplæring og godkjenning av utenlandske doktorgrader. Blant annet ved gjennomgang av institusjonenes prosedyrebruk ved søknadsbehandling av søknader med utenlandsk utdanning, fant utvalget at det sviktet med hensyn til informasjonsplikten til søkere slik den er beskrevet i supplerende tekst til Lisboakonvensjonen. Temaet informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning fant utvalget særlig viktig, og det tas opp under et eget kapittel i innstillingen.

Myndighetsfordelingen mellom NOKUT og institusjonene har vært drøftet i flere møter i utvalget, og dette temaet omtales også i et eget kapittel. Det samme gjelder for GSU-listen og dens funksjon og hensiktsmessighet. Oppdraget med å se nærmere på temaet godskriving av høyere utdanning mellom norske institusjoner har utvalget også drøftet.

Utvalget fikk et tilleggsoppdrag i forbindelse med Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning – Norges forpliktelser i Bologna-prosessen. Utvalget har svart på dette oppdraget i brev til departementet datert 15.11.2006. Kartleggingen av institusjonenes praksis i godkjenningsarbeidet som ble gjennomført i forbindelse med dette oppdraget, avdekket forhold som utvalget også tar i betraktning og kommer med forbedringsforslag i forhold til i innstillingen.

Det er et betydelig antall utlendinger som ønsker å arbeide i Norge og få sin utdanning vurdert i den sammenheng - og et stort antall som ønsker å starte studier i Norge eller ta videre studier i Norge; anslagsvis godt over 10 000 personer i 2005.

Vi har et system i Norge som gjør at svært mange miljøer har oppgaver hvor kjennskap til videregående og høyere utdanning i "alle verdens land" er en forutsetning. Dette gjelder blant

andre NOKUT, Samordna opptak (SO), Lånekassen, Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH) og fra 2007 Utdanningsdirektoratet. Videre gjelder det universitetene, de vitenskapelige høyskolene og alle høyskolene.

For den enkelte som ønsker sin utdanning vurdert eller vil søke seg inn på høyere utdanning, virker systemet komplisert. Det er heller ikke enkelt for alle de saksbehandlere og rådgivere som berøres av spørsmål og problemstillinger rundt dette, alltid å være oppdatert. Som et viktig ledd i å få raskere behandlingstid og styrke brukervennligheten, er tilgjengelighet på riktig informasjon viktig. Søkeren oppfatter det som at ventetiden begynner når den første kontakt er tatt. Den registrerte behandlingstid regnes fra når tilfredsstillende dokumentasjon foreligger til en vurdering er ferdig. Utvalget har derfor funnet at rask tilgjengelighet på korrekt informasjon er viktig for hurtigst mulig å få søkerne inn på riktig spor. Dette innebærer at søkeren også får korrekt veiledning og informasjon om hvilken dokumentasjon som må skaffes til veie.

1.4.2. Utvalgets forslag

Utvalgets tilleggsoppdrag vedrørende innspill til Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk utdanning, ble gitt i form av brev til departementet 15.11.2006, se vedlegg 1 til innstillingen.

I innstillingen har utvalget valgt å organisere kapitlene 3, 4, 5 og 6 slik at man gir en bakgrunn, deretter en vurdering og tilslutt fremmer et forslag. De respektive forslag gjengis også her:

Kapittel 3 Godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge, problemer og forslag til endringer

3.1. Nasjonal database for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (NAG)

Utvalget foreslår at det settes ned en arbeidsgruppe som går gjennom de forskjellige problemstillingene forbundet med hvordan NAG fungerer i dag i forhold til hensikten med databasen. En slik arbeidsgruppe må vurdere om databasen bør restruktureres, og hvilket innhold den skal ha for at den kan bli et nyttig redskap for forenkling og effektivisering av godkjenningsarbeidet, likebehandling av søkere, bedre informasjon om godkjenninger og redusert saksbehandlingstid. Det blir viktig å utrede hvordan man kan sikre kvaliteten på de data som legges inn i databasen. Et formål med databasen må også være å bedre mulighetene for innhenting av statistiske data om personer i Norge med høyere utdanning fra utlandet.

3.2. Prosedyrer for saksbehandling ved godkjenning og godskriving av høyere utdanning

Utvalget anbefaler at en videre oppfølging av Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning bør være at planens intensjon legges inn som et kriterium som skal vurderes ved godkjenning av en institusjons kvalitetssikringssystem.

Som et umiddelbart tiltak vil utvalget anbefale at Lisboakonvensjonens supplerende tekst "Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications and Periods of Study" sendes institusjonene med oppfordring om å bruke denne som en god bruksanvisning for rutiner for godkjenningsarbeidet.

3.3. Godskriving av høyere utdanning mellom norske utdanningsinstitusjoner

Utvalget foreslår følgende endring i loven:

Ny formulering av § 3-4 (1) i lov om universitet og høyskoler

”Studiepoeng fra beståtte emner og fag fra en institusjon som går inn under denne lov, skal, i den utstrekning de er relevante, godskrives i sin helhet studenten som del av grad eller yrkesutdanning ved de andre institusjonene. Vedkommende institusjon skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold.”

Ny formulering av § 2 i forskrift om godskriving av høyere utdanning av 10. april 2006

”For at en institusjon skal kunne tildele en grad eller utstede vitnemål for fullført utdanning, må minst 60 av studiepoengene som skal inngå i beregningsgrunnlaget, være avlagt ved institusjonen.”

Følgende setning i gjeldende forskrift foreslås sløyfet:

”Institusjonen kan ikke oppstille et strengere tilknytningskrav enn det som følger av første ledd.”

§ 3 i forskriften foreslås opprettholdt uendret.

3.4 Godkjenning av utenlandske doktorgrader

Utvalget foreslår at ved bedømming av utenlandske doktorgrader som ikke begrunnes i en søknad om utlyst stilling ved vedkommende institusjon, blir merkostnadene ved slik bedømming belastet søkeren.

Departementet har tidligere uttalt at arbeidet med gradsvurdering forutsettes dekket innenfor gjeldende rammer. Med begrunnelse i ovenstående ber utvalget om at dette ikke omfatter bedømming av utenlandske doktorgrader.

Dersom dette medfører at loven må endres, ber utvalget departementet vurdere en tilføyelse til loven under § 3-4 (3) med for eksempel følgende tekst: ” For vurdering av utenlandsk doktorgradseksamen i andre tilfeller enn ved søknad på utlyst stilling ved institusjonen, kan styret fastsette at søkeren skal betale et vederlag som dekker institusjonens utgifter for vurderingen.”

3.5 Norskopplæring

Det er viktig at det foreligger muligheter for målrettet språkopplæring rettet inn mot de gruppene som omtales under vurderingen.

Utvalget foreslår at departementet tar initiativ til å få avklart ansvar for kapasitet og opplegg for norskopplæring både for gruppen av personer som trenger supplerende utdanning, for de som ønsker å gå rett ut i arbeidslivet og for søkere til høyere utdanning. I den sammenheng bør det også undersøkes om det er mulig i større grad å utnytte fylkeskommunenes tilbud på videregående nivå.

Kapittel 4 Godkjenning av høyere utdanning fra utlandet – myndighetsfordeling mellom institusjonene og NOKUT

Utvalget foreslår at man viderefører systemet for godkjenning og godskriving slik det fremkommer i § 3-4 i lov om universiteter og høyskoler. Det vil si at godkjenning av kvalifikasjoner fra utlandet organiseres etter formålet for godkjenningen. Dersom formålet er godkjenning av høyere utdanning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet (generell godkjenning), er det NOKUTs ansvar. Dette gjelder vurdering av avsluttede høyere utdanninger (grader) eller deler av eller avbrutt høyere utdanning. Dersom formålet er godkjenning for å oppnå norsk grad eller innpassing/godskriving for videre studier i Norge (faglig godkjenning), er det universitetenes og høgskolenes ansvar.

At NOKUTs primære oppgave er godkjenning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet kan ytterligere tydeliggjøres, eventuelt ved en tilføyelse i lovens § 3-4 (2).

For å styrke en søkers muligheter på arbeidsmarkedet og øke arbeidsgiveres forståelse av hva en utdanning fra utlandet tilsvarer i Norge, foreslår utvalget at NOKUT i større grad enn det gjøres i dag, gir supplerende informasjon om utdanningen i godkjenningsbrevet. Det vises til eksempel på godkjenningsdokument i utvalgets vurderinger.

En slik utvidet rett til å gi informasjon om en søkers utdanning og kompetanse bør nedfelles i eget brev til NOKUT fra departementet. I et slikt brev bør det samtidig klargjøres hva NOKUT kan og bør uttale i godkjenningsbrevet om søkers kompetanse og faglige bakgrunn.

En mer omfattende søknadsvurdering vil medføre noe større kostnad, dersom behandlingstiden skal holdes på dagens nivå.

Kapittel 5 GSU-listen

Forslag fra utvalgets flertall.

Fra utvalgsmedlemmene Brautaset, Bakken, Lofstad, Schiøtz, Alterskjær og Aaland.

Disse medlemmene foreslår at GSU-listen inntil videre beholdes som grunnlag både for opptak av søkere med utenlandsk utdanning og for godkjenning av utenlandsk utdanning. Departementet må gi GSU-listen en formell og tydelig status. For opptak bør den være bindende, mens den for godkjenningsarbeidet bør være veiledende. Disse medlemmene forutsetter at det settes av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet med utvikling, oppdatering og kvalitetssikring av listen. Det er et omfattende arbeid som må gjøres, og det vises her til de forhold som er nevnt i utvalgets vurdering av GSU-listen. Det bør settes av en ressurs tilsvarende tre årsverk.

Disse medlemmene foreslår at det oppnevnes et permanent, sakkyndig rådgivende GSU-utvalg som et samarbeidsorgan mellom NOKUT, Universitets- og høyskolerådet, Utdanningsdirektoratet, Nettverk for private høyskoler (NPH), Samordna opptak og to studentrepresentanter fra henholdsvis NSU og StL. Utvalget må settes sammen slik at det sikres solid kompetanse innenfor områdene opptak og godkjenning av utenlandsk utdanning.

Arbeidet med og ansvaret for GSU-listen skal fortsatt ligge i NOKUT og endringsforslag i GSU-listen fremmes og diskuteres i det rådgivende utvalget. Endelig vedtak fattes av NOKUTs styre.

Disse medlemmene foreslår at det tas initiativ til å etablere et samarbeidsforum mellom Sverige, Danmark og Norge innenfor området opptak og godkjenning av søknader med utenlandsk utdanning.

Medlemmene Brautaset og Aaland mener at også ANSA bør være representert i det rådgivende utvalget.

Forslag fra utvalgets mindretall.

Fra utvalgsmedlemmene Myklebust, Vedeld, Kumar og Ekollo.

Disse medlemmene foreslår at GSU-listen beholdes som grunnlag både for opptak og for godkjenning av søknader med utenlandsk utdanning. For opptak bør den være bindende, mens den for godkjenningsarbeidet bør være veiledende. Departementet må gi GSU-listen en formell og tydelig status, og sette av tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet tilsvarende 1-2 årsverk.

Disse medlemmene foreslår å forenkle kriteriene som gir grunnlag for vurdering av krav til generell studiekompetanse ved å ta bort det vanskelig definerbare kriteriet om innhold/læreutbytte. Dette fordi det er svært vanskelig å holde dagens liste oppdatert og vedlikeholdt. Det dreier seg om å følge utviklingen i rundt 200 land; siden kravet som stilles i listen til utdanning og språkkunnskaper fra alle land er spesifisert i form av navn på vitnemålet som kreves fra videregående skole, betyr det i prinsippet at oppdatering må skje både ved utdanningsreformer og endring av vitnemålsnavn i alle disse landene. Dette er svært ressurskrevende, og det er usikkert om det i det hele tatt er mulig å utarbeide en faglig forsvarlig vurdering av innhold/læreutbytte av grunnutdanningen i alle verdens land.

Disse medlemmene foreslår derfor at følgende to objektive kriterier skal legges til grunn for vurdering av krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning:

- *Tid* – defineres som hvor mange års skolegang som kreves for å oppnå en kvalifikasjon som gir adgang til universitetsstudier i hjemlandet
- *Alder* – er alder ved skolestart og ved avsluttet adgangsgivende kvalifikasjon til universitetsstudier i hjemlandet

Disse medlemmene foreslår videre følgende minimumskrav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning:

- Minimum 12 års skolegang for å oppnå en kvalifikasjon som gir adgang til universitetsstudier i hjemlandet.
- Minimum 17 års alder ved avsluttet adgangsgivende kvalifikasjon til universitetsstudier i hjemlandet.

Dette vil føre til en ensartet og rettferdig praksis for søkere med utenlandsk utdanning uavhengig av opprinnelsesland.

Grunnutdanninger som ikke tilfredsstillter oven nevnte minimumskrav karakteriseres som ”vesentlig forskjellig” fra den norske grunnutdanningen. Personer med utdanning fra slike land må i likhet med gjeldende praksis i dag tilfredsstillte tilleggskravene som står nedfelt i GSU-listen.

Disse medlemmene foreslår at det oppnevnes et permanent rådgivende GSU-utvalg som et samarbeidsorgan mellom NOKUT, Universitets- og høyskolerådet, Utdanningsdirektoratet, Nettverk for private høyskoler (NPH), Samordna opptak, KIM, og to studentrepresentanter fra henholdsvis StL/NSU og ANSA. Arbeidet med og ansvaret for GSU-listen skal fortsatt ligge i NOKUT og endringsforslag i GSU-listen fremmes og diskuteres i det rådgivende utvalget. Endelig vedtak fattes av NOKUTs styre

Utvalget må settes sammen slik at det sikres solid kompetanse innenfor områdene opptak og godkjenning av utenlandsk utdanning.

Disse medlemmene foreslår at det tas initiativ til å etablere et samarbeidsforum mellom de nordiske landene innenfor området opptak og godkjenning av søknader med utenlandsk utdanning.

Kapittel 6 Informasjon

Det opprettes et nasjonalt informasjonssenter for å gi brukerne - enten de er søkere, veiledere/rådgivere, arbeidsgivere eller andre som trenger det - korrekt informasjon når det gjelder adgang til studier samt godkjenning, godskriving av høyere utdanning og godkjenning som kreves for regulerte yrker. Dette for at søkere kan komme inn på rett spor så raskt som mulig. Riktig informasjon

og rask tilgjengelighet på informasjon er da helt avgjørende. I tillegg til et kontinuerlig oppdatert nettsted, kan informasjon gis over telefon og via e-post. Senteret skal ha et eget og lett gjenkjennelig navn og eget domenenavn på internett. (Det vises for øvrig til det som er nevnt under vurdering i kapitlet).

Senteret legges administrativt til NOKUT og utvalget foreslår at det bemannes med fem personer.

2. Dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning

2.1. Innledning

I tillegg til å gi en beskrivelse av det norske systemet for godkjenning og godskriving av høyere utdanning, vil det i dette kapitlet bli gitt en kort beskrivelse av godkjenningssystemene i Sverige, Danmark og Nederland. Det nordiske samarbeidet innenfor godkjenning av utenlandsk utdanning vil også bli omtalt.

Informasjon om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning tas opp som egen sak i kapittel 6.

I følge mandatet skal utvalget i hovedsak forholde seg til den delen av godkjenningssområdet som gjelder generell og faglig godkjenning/godskriving av utenlandsk høyere utdanning, mens yrkes- og profesjonsgodkjenning faller utenfor mandatet. Det vil likevel bli gitt kort bakgrunnsinformasjon om EU-direktivene om godkjenning/autorisasjon av kvalifikasjoner for regulerte yrker, om rett til autorisasjon for utøvelse av yrke som helsepersonell og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lærere og førskolelærere med utdanning fra utlandet. Eksempelvis kan det nevnes at det i årene 2003-2005 ble behandlet 19.120 søknader om rett til autorisasjon for utøvelse av yrke som helsepersonell.

Systemet for godkjenning av kvalifikasjoner fra utlandet er i Norge organisert etter formålet for godkjenningen. Dersom formålet er godkjenning av høyere utdanning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet (generell godkjenning), skal søknaden sendes NOKUT. Dersom formålet er godkjenning for å oppnå norsk grad eller innpassing/godskriving for videre studier i Norge (faglig godkjenning), skal søknaden sendes relevant universitet/høgskole. Dersom formålet er autorisasjon/sertifisering/godkjenning for adgang til å utøve et regulert yrke, skal søknaden sendes rette autorisasjons-/ sertifiserings-/ godkjenningsmyndighet. Disse sorterer under ulike fagdepartement.

2.1.1. Historikk

I Flatin-utvalgets utredning til daværende Kultur- og vitenskapsdepartement sensommeren 1989 (NOU 1989: 13 Grenseløs læring) ble mange temaer innenfor internasjonalisering tatt opp, blant dem godkjenning av utenlandsk utdanning. Utvalget mente flere felt innenfor internasjonalisering av høyere utdanning burde samordnes, noe som også gjaldt godkjenning; det var behov for en samordning og en forenkling av prosedyrer på dette området.

Om innvandrernes kunnskapsressurser skrev utvalget: "Innvandrere og flyktninger representerer en verdi både sosialt, kulturelt og utdanningsmessig. Dette er dårlig utnyttet i dagens Norge. Innvandrere har gjennomsnittlig minst like god utdanning som den norske befolkning, men de får i for liten grad uttelling for dette på arbeidsmarkedet."

Høsten 1991 opprettet departementet Informasjonssenter for internasjonal utdanning (NAIC).

NAIC skulle være et informasjons- og kompetansesenter for institusjonene i universitets- og høgskolesektoren når det gjelder internasjonal utdanning og godkjenning. I mandatet fra departementet heter det blant annet at NAIC skal være:

”adressesentral for søknadene og sørge for videresendelse til riktig godkjenningsmyndighet. Informasjonssenteret skal i forkant av søknadsbehandlingen sikre at søknadene ikke har opplagte formelle eller dokumentasjonsmessige svakheter.”

Tanken bak opprettelsen av NAIC var blant annet å unngå at søkere sendte sine papirer for godkjenning til flere institusjoner samtidig, som så saksbehandlet disse uavhengig av hverandre. Det var også viktig å få en samlet nasjonal kompetanse for utenlandske utdanninger, slik at man kunne bistå institusjoner og andre som hadde behov for det. NAIC var sekretariat for Nasjonalt samarbeidsutvalg for internasjonale studiesaker (NSIS) og sammen med NSIS arbeidet NAIC for en generell forbedring og effektivisering av systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning.

I tillegg til dette hadde NAIC ansvar for informasjon til utenlandske studenter om studiemuligheter i Norge og for utarbeiding av informasjonsmateriell for utenlandske studenter i Norge. NAIC ble av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) oppnevnt til å være det norske knutepunkt for samarbeidet med det internasjonale informasjonsnettverket National Academic Recognition and Information Centre (NARIC) som er et EU-nettverk. NAIC var også medlem av de daværende nettverkene til UNESCO og Europarådet, som senere ble slått sammen til ENIC-nettverket som omfatter flere land.

NAIC var administrativt knyttet til Universitetet i Oslo frem til januar 1999, da senteret flyttet over til det nyopprettede Norgesnettrådet, og fra 2003 til NOKUT. Som ledd i endringene i universitets- og høyskoleloven, jf Ot.prp. nr. 40 (2001-2002), ble det fra 01.01.2003 innført en ordning for generell godkjenning av høyere utdanning fra utlandet. Målet var å få til en mer hensiktsmessig og mindre detaljert godkjenningsordning for innvandrere som ikke ønsket videre studier i Norge, men trengte en dokumentasjon av sine kvalifikasjoner for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet. Denne ordningen ble lagt til NOKUT ved Seksjon for utenlandsk utdanning (som ble det nye navnet til enheten i NOKUT).

2.2. Dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning

2.2.1. Grunnlaget for godkjenning og godskriving av høyere utdanning

Godkjenning og godskriving av høyere utdanning fra utlandet gjøres i samsvar med norske lover og forskrifter og internasjonale avtaler som Norge har tiltrådt:

- LOV 2005-04-01 nr 15: Lov om universiteter og høyskoler
- FOR 2005-09-08 nr 1040: Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler
- FOR 2006-04-10 nr 412: Forskrift om godskriving av høyere utdanning

Internasjonale avtaler:

- Konvensjonen om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (Lisboakonvensjonen) med supplerende tekster:
 - The Recommendation on International Access Qualifications (1999)
 - The Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign

Qualifications and Periods of Study (2001)

- The Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education (2001)
- The Recommendation on the Recognition of Joint Degrees (2004)

- Reykjavikerklæringen

Lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler, forskrift av 8. september 2005 om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler og forskrift av 10. april 2006 om godskriving av høyere utdanning.

Godkjenning av utenlandsk utdanning som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning er regulert i § 3-4 annet ledd i ovennevnte lov og § 5-1 i forskriften om akkreditering, evaluering og godkjenning, mens godskriving av høyere utdanning reguleres av første ledd i loven og av forskrift om godskriving av høyere utdanning.

Av § 3-4 i loven går det frem at myndigheten til å godkjenne grad eller utdanning fra utenlandsk eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, er delt mellom institusjonene under loven og NOKUT.

Generell godkjenning

§ 3-4 annet ledd sier at "NOKUT avgjør, etter søknad fra enkeltpersoner, om utdanning fra utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, skal godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning." (Generell godkjenning).

I forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler går det frem av kapittel 5 første ledd at "...godkjenningen skal angi en generell uttelling i studiepoeng i forhold til grader og yrkesutdanninger som gis med hjemmel i nevnte lov § 3-2, og om utdanningen i nivå og omfang tilsvarer norsk grad eller utdanning." Ved generell godkjenning godkjennes utdanningen ut fra prinsippet om at ett års normert studietid i utdanningslandet er jevngodt med ett års normert studietid i Norge (60 studiepoeng). Normalt blir det spesifisert om studiepoengene er på bachelor-, master- eller doktorgradsnivå.

I vedtak om generell godkjenning som likestilt med norsk bachelor-, master- eller doktorgrad spesifiseres vanligvis ikke det faglige innholdet i søkerens utdanning. Det vises til underlagsdokumentene.

Faglig godkjenning

§ 3-4 tredje ledd sier at "Institusjoner som er akkreditert som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole, avgjør selv søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av annen høyere utdanning som faglig jevngodt med utdanning som tilbys ved den enkelte institusjon. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke den tittel som er fastsatt for den utdanningen det er jevnført med."

En faglig godkjenning er spesifikk og ikke generell. Søkers utdanning blir direkte sammenlignet med en utdanning som gis ved en norsk høyere utdanningsinstitusjon. Behandlingen krever at søkeren må sende inn kursbeskrivelser, pensumlister og eventuelle skriftlige avhandlinger. Det er den enkelte institusjon som avgjør om utdanningen oppfyller deres spesifikke krav til bredde og dybde i gradene/studiene.

Myndighetsfordeling mellom institusjonene og NOKUT behandles nærmere i kapittel 4.

Godskriving av høyere utdanning

Godskriving av høyere utdanning reguleres av lovens § 3-4 første ledd og forskriften om godskriving av høyere utdanning av 10.04.2006. I loven står det at "Utdanning fra institusjon som går inn under denne lov, skal godskrives studenten ved de andre institusjonene med samme antall studiepoeng." Det står videre at institusjonen skal påse at det ikke gis dobbelt uttelling for samme faginnhold. I forskriftens § 2 presiseres: "For at en institusjon skal kunne tildele en grad eller utstede vitnemål for fullført utdanning, må minst 60 av studiepoengene som skal inngå i beregningsgrunnlaget, være avlagt ved institusjonen." Det står også at institusjonen ikke kan "... oppstille et strengere tilknytningskrav enn det som følger av første ledd". Mens det i § 3 i samme forskrift om Krav om ny utdanning står: "Institusjonene kan selv fastsette krav om inntil 90 nye studiepoeng for bestemte utdanninger. Institusjonene fastsetter selv hvilke utdanninger dette gjelder."

Godskriving av høyere utdanning mellom norske utdanningsinstitusjoner behandles nærmere i i kapittel 3.

Internasjonale avtaler

Konvensjonen om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (Lisboakonvensjonen)

Dette er en UNESCO- og Europarådskonvensjon. Formålet med konvensjonen er å legge til rette for større akademisk mobilitet mellom landene. Den ble underskrevet på en diplomatkonferanse i Lisboa i 1997 og tok til å gjelde fra februar 1999. Norge tiltrådte konvensjonen i april 1999 og den trådte i kraft for Norge 1. juni samme år. 43 land har pr. 08.01.2007 tiltrådt konvensjonen,

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=165&CM=8&DF=1/9/2007&CL=ENG>

Selv om konvensjonen formelt bare er forpliktende mellom konvensjonspartene, er det anbefalt at samme prinsipper anvendes også for andre land, noe Norge bestreber seg på å gjøre.

Det grunnleggende prinsipp i konvensjonen er at godkjennende myndigheter i et land skal godkjenne kvalifikasjoner fra en annen konvensjonspart som likeverdig med egen utdanning, med mindre det kan vises til vesentlige forskjeller mellom utdanningene. Dette gjelder utdanning som gir grunnlag for opptak til høyere utdanning, godkjenning av studieperioder og godkjenning av hele utdanninger. Godkjenning av en avsluttet utdanning fra en annen konvensjonspart skal også gi mulighet for adgang til videre studier på like vilkår med landets egne kandidater. En godkjenning innebærer også rett til bruk av akademisk tittel i samsvar med lover og forskrifter som gjelder i landet utdanningen er blitt godkjent i.

Konvensjonen legger vekt på at saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utdanning skal skje på en rettferdig og åpen måte etter et system som er åpent for innsyn, er forutsigbart og ikke-diskriminerende. Avgjørelsene skal være konsekvente og pålitelige og kriteriene for vurderingene tilnærmet like for alle godkjenningsinstanser. Saksbehandlingstiden bør ikke overstige 4 måneder. Saksbehandlingstiden regnes fra det tidspunkt en søknad er komplett. Klageadgang skal være sikret. Mer informasjon finnes i supplerende tekst til konvensjonen, "Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications

and Periods of Study”.

www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/Criteria%20and%20procedures_EN.asp

Ifølge konvensjonen må hvert land utpeke et informasjonssenter med ansvar for å følge opp at konvensjonen etterleves ved blant annet å informere og gi råd til institusjonene når det gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning. I Norge er dette NOKUT. I samarbeid med nettverkene ENIC/NARIC (www.enic-naric.net/) og gjennom et tett nordisk samarbeid gjennom The Nordic Recognition Network (NORRIC) (www.norric.org/Default.aspx?ID=4444) skal NOKUT bidra til at hjelpemidler og redskaper i godkjenningsarbeidet gir større gjennomsiktighet, bedre prosedyrer og større effektivitet i arbeidet med godkjenning.

Diploma Supplement (DS) er et internasjonalt vitnemålstillegg som er utviklet etter initiativ fra Europarådet og UNESCO/CEPES. DS erstatter ikke studentens vitnemål, men supplerer dette. DS skal gi uavhengig informasjon om søkers utdanning. DS gir også informasjon om landets utdanningssystem. Vitnemålstillegget skrives ut på engelsk og kan også skrives ut på norsk.

I Lisboakonvensjonen er Diploma Supplement behandlet i en egen artikkel under del IX, der partene forpliktes til å fremme bruk av DS ved utdanningsinstitusjonene. Hensikten er å sikre en rettferdig akademisk og yrkesmessig godkjenning av kvalifikasjoner på tvers av landegrensene ("international transparency") og å bidra til å fremme den akademiske mobiliteten mellom landene.

Norge har fra og med våren 2002 innført lovbestemt automatisk utstedelse av Diploma Supplement til alle som får vitnemål for fullført utdanning (UH-lovens § 3-11 (1)). De private høyere utdanningsinstitusjonene kom med i ordningen i 2005 under den nye universitets- og høgskoleloven. Diploma Supplement skal være gratis for kandidatene.

Reykjavik-erklæringen

Reykjavik-erklæringen er en nordisk erklæring fra 2004 som gjelder gjensidig godkjenning av utdanning innenfor Norden. Erklæringen omfatter godkjenning av studieperioder, eksamener og muligheten til å kombinere utdanning fra flere nordiske land. Den er en utdyping av Lisboakonvensjonen for det nordiske området.

2.2.2. Kriterier for godkjenning av utenlandsk utdanning

Minstekrav for generell og faglig godkjenning

For at en utenlandsk utdanning skal gis generell godkjenning som likestilt med norsk akkreditert høyere utdanning, må den være tilstrekkelig dokumentert fra lærestedet eller utdanningsmyndighetene i hjemlandet. Den må være akkreditert eller offentlig godkjent som høyere utdanning og være en del av systemet for høyere utdanning i utdanningslandet. Utdanningen må være på nivå med norsk høyere utdanning, jf forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høgskoler § 5-1. NOKUT har ansvaret for den generelle godkjenningen, mens institusjonene har ansvaret for den faglige godkjenningen.

Samme krav som for den generelle godkjenningen gjelder også for faglig godkjenning (jevngodhet). For godkjenning som faglig jevngod med grad eller utdanning som gis ved institusjonen, kreves det i tillegg at den utenlandske utdanningen i hovedsak må samsvare med den tilsvarende norske i innhold, omfang og nivå. En slik faglig godkjenning gir rett til å bruke den norske tittelen som er fastsatt for den graden eller utdanningen det er jevnført med.

For opptak til videre studier ved en institusjon, vil det være nødvendig med faglig godkjenning. Institusjonene vurderer om den utenlandske utdanningen oppfyller de faglige kravene enten for innpassing i en grad slik at studietiden kan avkortes eller at utdanningen kan danne grunnlag for opptak til høyere studier. Faglig godkjenning krever omfattende dokumentasjon av søkerens utdanning.

Vesentlige forskjeller mellom utdanningssystemene i Norge og utdanningslandet kan medføre at bare deler av den utenlandske utdanningen anses å være på nivå med norsk høyere utdanning, jf listen over krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning (GSU-listen). Listen er veiledende og gir en oversikt over hvilke utdanninger i andre land som er på nivå med norsk videregående skole, og hva som eventuelt kreves utover landets videregående skole for å oppnå generell studiekompetanse i Norge. Ved fastsettelsen av hvilke kriterier som skal gjelde for godkjenning av utenlandsk utdanning som tilsvarende generell studiekompetanse i Norge, er Lisboakonvensjonens definisjon av vesentlige forskjeller mellom utdanninger lagt til grunn.

Listen benyttes primært som et hovedverktøy i forbindelse med opptak, innpassing og godkjenning av utenlandsk utdanning i Norge. Fra 1. januar 2006 brukes GSU-listen av Lånekassen som grunnlag for tildeling av utdanningsstøtte til studier i utlandet.

Et eget utvalg under NOKUT arbeider med oppfølging, ajourføring og kvalitetssikring av listen. Listens funksjon og hensiktsmessighet behandles nærmere i kapittel 5 i innstillingen.

2.2.3. Godkjenningsredskaper

NOKUT har som en av sine oppgaver å fremme gjennomføringen av Lisboakonvensjonen i Norge, blant annet gjennom å bidra til å sikre gode rutiner for saksbehandling av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning, slik at denne oppleves som åpen og rettferdig. Pålegget om å ha en åpen og rettferdig saksbehandling understrekes i konvensjonen og gjelder alle typer akademisk godkjenning av utenlandsk utdanning; generell og faglig godkjenning, godkjenning av studieperioder og godkjenning av kvalifikasjoner fra flyktninger og andre med mangelfull dokumentasjon.

I konvensjonen omtales dette i Artikkel III.2: ”Hver konvensjonspart skal påse at de fremgangsmåter og kriterier som benyttes i vurderingen og godkjenningen av kvalifikasjoner, gir anledning til innsyn og er konsekvente og pålitelige”.

Dette utdypes i The Recommendation on Procedures and Criteria for the Assessment of Foreign Qualifications and Periods of Study. Denne rekommendasjonen, som er en supplerende tekst til konvensjonen, beskriver ganske detaljert forskjellige faser i en godkjenningsprosess, blant annet forpliktelsen til å sende kvitteringsbrev til søker ved mottatt søknad, til å ha gode rutiner for saksbehandlingen, unngå kompliserte regler og krav som kan forsinke en søknad og til å ha en rimelig saksbehandlingstid.

Til oppfølging av konvensjonen og dens supplerende tekster, og for blant annet å lette godkjenningsarbeidet på institusjonene, utarbeidet NAIC høsten 2000 en godkjenningsmanual.

For å sikre en nasjonal samordning av godkjenningspraksis er institusjonene pålagt å rapportere sine godkjenningsresultater til NOKUT. Rapporteringen skal skje gjennom registrering i Nasjonal database for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (NAG).

Godkjenningsmanualen (GM)

Hensikten med godkjenningsmanualen er å tilby et oppslagsverk for alle som arbeider med godkjenning og innpassing av utenlandsk utdanning. I manualen er det samlet bestemmelser, lover, regler og avtaler som en saksbehandler må forholde seg til i godkjenningssaker. Videre inneholder den forslag til prosedyrer for arbeidet med slike saker, samt råd og veiledning for innhenting og bruk av informasjon.

Manualen ligger på nettet www.nokut.no/sw14987.asp. Den oppdateres ved endringer i praksis og i lover og regelverk, nasjonalt og internasjonalt.

Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG)

NAG er en nasjonal database, der alle norske universiteter og høyskoler skal registrere godkjenningsvedtak vedrørende utenlandsk utdanning.

Formålet med NAG er effektivisering og kvalitetssikring av arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning. Databasen skal bidra til mer åpne prosedyrer og enhetlige kriterier i godkjenningsarbeidet.

Gjennom en e-postundersøkelse til studiedirektørene ved samtlige høyere utdanningsinstitusjoner og samtaler med saksbehandlere ved utvalgte institusjoner om prosedyrer ved godkjenning av utenlandsk utdanning (svar fra 16 institusjoner til sammen), kom det frem at ti av disse institusjonene ikke bruker NAG som verktøy i sitt arbeid med godkjenning.

Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG) behandles nærmere i kapittel 3.

Landdatabasen

I et samarbeid mellom NOKUT og ANSA er det utviklet en landdatabase med oversikt over utenlandske utdanningssystemer og hovedprinsipper for godkjenning i Norge. Det er meningen å samle informasjon om ca. 50 land. Opplysningene gjelder de vanligste gradene i landet. De anbefalte godkjenningsrammene er ikke bindende for enkeltvedtak om godkjenning.

Landdatabasen er en åpen database, men er i hovedsak ment å skulle gi informasjon til arbeidslivet og gi norske arbeidsgivere mulighet til å sjekke hvordan en arbeidssøkers utenlandske utdanning kan godkjennes i Norge.

Database over godkjente utenlandske læresteder for høyere utdanning

Databasen inneholder nærmere 10.000 læresteder som regnes for å være på universitetsnivå i hjemlandet. Normalt vil høyere utdanning fra læresteder nevnt i databasen danne grunnlag for akademisk godkjenning i Norge. Databasen er ikke komplett. For noen lands vedkommende er for eksempel ikke godkjente høyskoler kommet med på listen. Databasen er opprettet av NOKUT på grunnlag av informasjon hentet fra International Association of Universities (IAU, Paris) i 2005.

Ved å bruke opplysningene om utdanningssystemet i landdatabasen og databasen for godkjente læresteder, kan en finne hvordan en utenlandsk utdanning normalt godkjennes i Norge.

Nordisk antagningsmanual

Overenskomsten om adgang til høyere utdanning i Norden gir søkere fra de nordiske land adgang til de øvrige nordiske lands offentlige høyere utdanninger på samme eller likeverdige vilkår som søkere fra eget land.

Det faktum at søkere skal konkurrere på like vilkår med landets egne borgere, betyr at man trenger et redskap for det praktiske opptaksarbeidet. Dette kom frem på det Nordiske universitetsadministratørssamarbetets (NUAS) seminar om ekvivalering og godkjenning høsten 1993. Som et resultat av seminaret, kontaktet NUAS Nordisk ministerråd som i august 1994 bevilget midler ”Til en utredning med det formål at etablere en fælles omregningstabel for karakterer fra eksaminer, som giver generel studiekompetence til højere uddannelse i de respektive nordiske lande, samt at udarbejde en oversigt over fag og eksaminer, som kan lægges til grund ved fastsættelse af speciel studiekompetence og fordypningspoint, eller eventuelt også principper for dette”.

Utredningen resulterte i utarbeidelsen av Nordisk antagningsmanual i april 1995. Manualen ligger på nett www.nuas.org/dokument/handbocker/antagningsmanual.pdf.

Den inneholder informasjon om det enkelte lands utdanningssystem (videregående skole), tabeller og anbefaling av spesielle opptakskrav.

Manualen har vist seg som et praktisk hjelpemiddel i opptaksarbeidet, blant annet gjennom vurderinger foretatt på ekvivaleringsgruppens seminarer i 1995 og 1997. Det ble også foretatt en spørreundersøkelse i 1999 der 126 læresteder ga tilbakemelding. Manualen har vært oppdatert jevnlig av en arbeidsgruppe med bistand fra Nordisk ministerråd.

Nordlist

Nordisk ministerråd har utarbeidet en ordliste for de nordiske språkene kalt NORDLIST som finnes på www.nordlist.net. Dette er et oppslagsverk der man kan slå opp ord og begreper som angår høyere utdanning. Ordlisten omfatter dansk, finsk, islandsk, færøysk, grønlandsk, norsk og svensk.

2.2.4. Prosedyrer for generell godkjenning/faglig godkjenning og godskriving

Som en konkret oppfølging av påleggene i Lisboaakonsensjonen om en åpen og rettferdig saksbehandling er et av kapitlene i godkjenningsmanualen viet prosedyrene ved godkjenning av utenlandsk utdanning.

Ved *institusjonene* kan søknader innenfor følgende kategorier bli behandlet:

- innpassing av utdanning i et bachelor- eller masterprogram
- søknad om gradsjevngodhet
- opptak til et master- eller ph.d. program
- opptak til praktisk-pedagogisk utdanning (PPU)
- opptak til engelskspråklige program på høyere nivå
- søkere uten utdanningsdokumenter

Godkjenningsmanualen har forslag til saksbehandlingsrutiner for alle trinnene i en godkjenningsprosess, og gir råd og veiledning trinn for trinn om prosedyrer, regler, kilder, forfalskninger og annet som kan være av betydning i arbeidet med godkjenning.

Prosedyrene er delt inn i syv trinn fra søknaden mottas til rapportering til NAG. Den går detaljert gjennom hvert trinn i behandlingen fra hva søknaden gjelder og om den eventuelt bør sendes annen instans, hvordan personalia sjekkes, om søknaden er komplett, om alle relevante dokumenter foreligger og hvordan det kan sjekkes om de er ekte, hva utdanningen kan godkjennes som i Norge, utforming av godkjenningensbrev, orientering om klageadgang og rapportering til NAG.

Kartlegging av praksis ved en del institusjoner

For å få et inntrykk av hvordan disse oppgavene løses på institusjonene og om påleggene i Lisboakonvensjonen etterleves, har utvalget samlet inn informasjon om prosedyrer for saksbehandling i godkjenningssaker fra alle universitetene og fra to høyskoler. For to av universitetene er godkjenning av utenlandsk utdanning delegert til fakultetene, og informasjon er derfor hentet inn fra fem fakultet ved de to institusjonene. Informasjonen er i hovedsak hentet inn gjennom samtaler med saksbehandlere, men også gjennom tilsendt informasjon og informasjon på nettet. Studiedirektørene ved de høyere utdanningsinstitusjonene har gitt opplysninger om rapportering til NAG (se foran) og bruk av vitenskapelig personale til faglige vurderinger.

Det humanistiske fakultet ved Universitetet i Oslo beskriver rutiner for saksbehandling slik:

- Fakultetet sentralt mottar søknaden.
- Søknaden journalføres på arkivet og gis til saksbehandler.
- Søknaden registreres i Felles Studentsystem (FS) – godkjenningensmodulen.
- Søkeren får straks et kvitteringsbrev der det redegjøres for saksbehandlingstid og eventuelle mangler ved søknaden. Søkeren får samtidig informasjon om at egne utvekslingsstudenter prioriteres for at de ikke skal bli forsinket i studieløpet.
- Saksbehandler innhenter uttalelser fra fagmiljøet der dette anses nødvendig eller fra andre fakulteter der dette er aktuelt.
- Søkeren får svar
- Svaret registreres i FS - godkjenningensmodulen

For alle de spurte institusjonene/fakultetene gjelder at søknader om faglig godkjenning nesten uten unntak blir gjort ved å konsultere vitenskapelig eller administrativt personale med kunnskap om aktuelt fagområde. Finnes det presedens, går søknaden ikke til fagmiljø. Det var ett klart unntak der søknadene i hovedsak ble behandlet administrativt (et fakultet med relativt mange søkere). Fra dette fakultetet ble det fremhevet at en mest mulig sentral saksbehandling på fakultetet sikrer likebehandling av søknadene og at unødig detaljbehandling kan unngås. Videre fremheves fordelene ved at kompetanse bygges opp ett sted, at fagmiljøene avlastes i størst mulig grad og at innleggingen i FS blir enhetlig og korrekt.

Utvalgets inntrykk fra informasjon hentet inn fra saksbehandlerne

Alle institusjonene, bortsett fra to, syntes stort sett å ha gode rutiner for saksbehandlingen:

- klar oppgave- og myndighetsfordeling
- klare rutiner for journalføring og arkivering
- akseptabel, til dels kort saksbehandlingstid

Imidlertid har kun to av de spurte rutiner for å sende kvitteringsbrev til søkerne (to fakultet ved et av universitetene). Saksbehandlingstiden er fra få dager til inntil 3 måneder.

Vanskelige saker kan ta lenger tid. De fleste av de spurte mente de hadde gode rutiner for oppfølging av sakene, mens en svarte at saker som ble liggende for lenge til faglig vurdering, ikke ble etterlyst fra saksbehandler.

En institusjon har prosedyrene nedskrevet.

For å sikre likebehandling har to av universitetene opprettet henholdsvis en uformell tverrfakultær godkjenningsgruppe og et godkjenningsforum der alle fakulteter møtes.

Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Som en forpliktelse i Bologna-prosessen skal landene utforme nasjonale handlingsplaner for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Planene skal utgjøre en del av det enkelte lands nasjonale rapporter til ministermøtet i London i mai 2007. I sammenheng med utarbeidelse av slike handlingsplaner var det laget en felles mal med retningslinjer for arbeidet. Malen har Lisboakonvensjonen med supplerende tekster som referansedokumenter.

Utvalget fikk som tilleggsoppdrag fra departementet å komme med innspill til deler av handlingsplanen. Utvalget sendte sitt innspill i form av brev til departementet dat. 15.11.2006, se vedlegg 1 til innstillingen.

Forut for dette brevet ble det i samarbeid med NOKUT foretatt en kartlegging gjennom et spørreskjema som ble sendt akkrediterte universiteter og høyskoler i Norge, til sammen 45 institusjoner. Det kom inn 34 svar.

I kartleggingen ble det blant annet etterspurt institusjonenes rutiner for godkjenning; hvorvidt de hadde faste prosedyrer for arbeidet og hvorvidt kvitteringsbrev ble sendt. 33 institusjoner svarte på spørreundersøkelsen. Vedrørende prosedyrer og kvitteringsbrev ga kartleggingen samme inntrykk som den noe mindre spørreundersøkelsen referert ovenfor; de aller fleste (24) svarte at de har prosedyrer, enten sentralt eller på fakultets- eller avdelingsnivå, mens 11 av de 34 svarte at de sendte kvitteringsbrev.

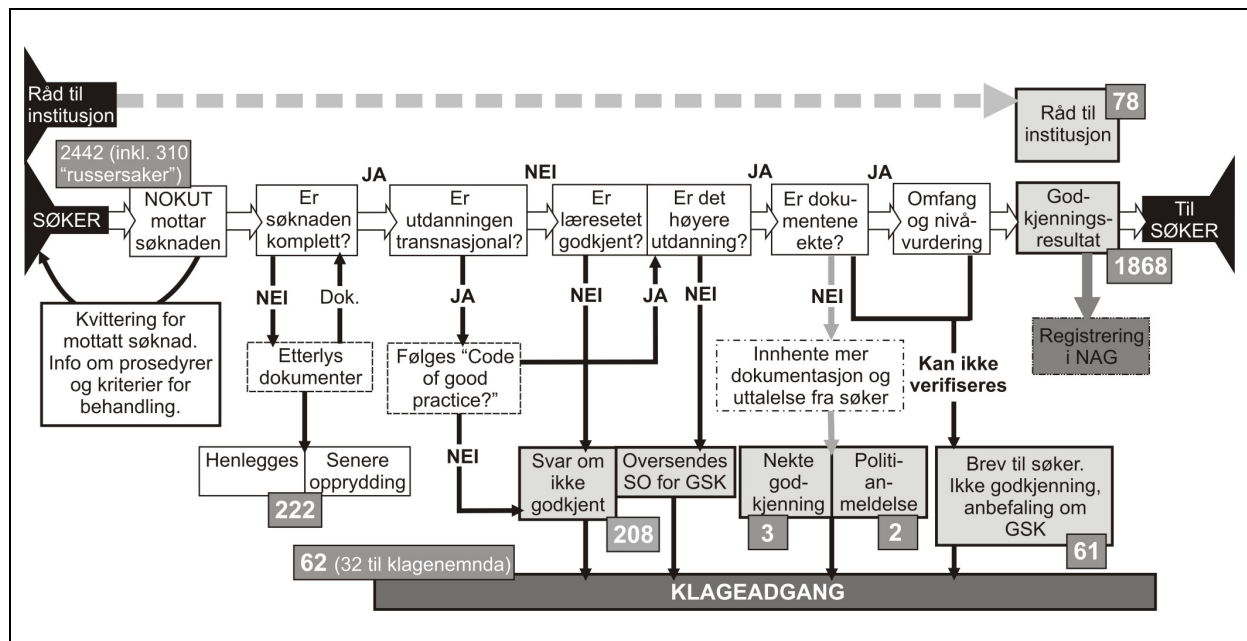
Få institusjoner sørger for relevant informasjon til søkerne slik konvensjonen forutsetter; åtte svarte at de sender informasjon om forventet saksbehandlingstid, mens fire informerer søkerne om saksbehandlingsrutiner. Fem institusjoner rapporterte at de har informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning på sine hjemmesider.

Prosedyrer for saksbehandling ved godkjenning og godskriving av utenlandsk høyere utdanning behandles nærmere i kapittel 3.

NOKUTs prosedyrer for generell godkjenning av utenlandsk utdanning

NOKUTs behandling av generelle søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er basert på prosedyrer som er utviklet gjennom en årrekke. Prosedyrene er i samsvar med kravene i Lisboakonvensjonen og er nedskrevet i egen prosedyrebeskrivelse. Det er også laget et flytdiagram over saksgangen, se nedenfor. Prosedyredokumentet beskriver saksbehandlingsprosessen trinn for trinn i syv trinn, fra når søknaden er mottatt og det undersøkes om den har kommet til rett instans, til beslutning er tatt, vedtak sendt og resultatet rapportert inn i NAG.

Råd til institusjon, som også er et av NOKUTs ansvarsområder, går i store trekk gjennom den samme prosessen. Flyttdiagrammet under viser de ulike typer råd- og vedtaksdokumenter som utstedes. Figuren viser videre fordelingen (i antall) av de ulike typer råd og vedtak i 2005.



Saksflyt ved behandling av enkeltsaker om generell godkjenning av høyere utdanning fra utlandet, samt råd til institusjon. 7 ulike typer råd- og vedtaksdokumenter (vist ved lys grå skraver) utstedes. Figuren viser også fordelingen av antall vedtak (2005) på de ulike kategorier. SO = Samordna opptak, GSK = generell studiekompetanse. NAG = Nasjonal godkjenningsdatabase for utenlandsk utdanning.

Gjennomsnittlig behandlingstid i NOKUT var i 2003 4.5 måneder, mens den i 2005 var ca. 3 måneder.

Samordna opptak (SO) – prosedyrer for vurdering av generell studiekompetanse

SO har eget søknadsskjema for vurdering av generell studiekompetanse. Skjemaet informerer om dokumenter som må sendes inn og i hvilken form de skal sendes. På skjemaet gis det også informasjon om andre godkjenningsinstanser.

Når søknad mottas registreres den og kvittering for mottatt søknad sendes. Samtidig opplyses det om saksnummer, hvem som er saksbehandler for saken og hvor lang tid saksbehandlingen normalt tar. Mangler ved søknaden eller manglende dokumentasjon etterlyses i samme brev. Prosedyrene er ikke nedskrevet.

2.2.5. Verifisering av dokumenter

Supplerende tekst til Lisboa-konvensjonen "Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications" omtaler nødvendigheten av i visse tilfeller å få dokumenter verifisert. Det vises til økende forekomst av falske vitnemål og andre falske dokumenter. Det kan i visse tilfeller være behov for å innhente opplysninger fra for eksempel institusjonen som har utstedt vitnemålet for å sikre at vitnemålet er utstedt av institusjonen til vedkommende søker og at papirene ikke er endret senere. Imidlertid manes det til

forsiktighet; behovet for verifisering må veies mot de ekstra belastninger dette kan føre til for søkeren.

Det finnes ikke noe felles kontor i Norge for verifisering av dokumenter fra søkere med utenlandsk utdanning.

Normalt behandles søknader om opptak og godkjenning på følgende måter:

- Alle som søker opptak til grunnstudier eller som søker innpassing av fag på bachelornivå går om SO, som saksbehandler og klarerer sakene. Deretter sendes vurderingen til lærestedene som legger denne til grunn for opptak. Lærestedene stoler på SOs gjennomgang av søkerens papirer. Dette gjelder vitnemål som gir grunnlag for generell studiekompetanse og vitnemål som eventuelt gir tilleggspoeng.
- Søknader om opptak til høyere grads studier sendes direkte til institusjonen.
- Søknader om generell godkjenning, hovedsakelig for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet, sendes NOKUT.
- Søknader om adgang til å utøve et regulert yrke sendes rette autorisasjons-/sertifiserings-/ godkjenningsmyndighet

SO og NOKUT har rutiner for å undersøke nærmere dokumenter som man mistenker er forfalsket. Utvalget har ikke undersøkt i hvilken grad dette skjer ved institusjonene ved opptak til høyere grads studier eller ved autorisasjons- og sertifiseringskontorene.

NOKUT har nedfelt prosedyrer i saker om mistanke om falske dokumenter i egen prosedyrebeskrivelse. Hensikten med prosedyrene er å få en enhetlig og klar fremgangsmåte for behandling av søknader der det er mistanke om forfalskning.

NOKUT beskriver fire hovedtyper av falske dokumenter:

- Konstruerte dokumenter fra ikke-eksisterende læresteder. Dette gjelder dokumenter fra fiktive læresteder eller fra "Diploma Mills / Degree Mills".
- Konstruerte dokumenter basert på vitnemål fra et godkjent lærested. Dette gjelder dokumenter som er produsert utenfor institusjonen og som vanligvis er basert på kunnskap om hvordan ekte dokumenter skal se ut.
- Ekte dokumenter som er forsøkt endret. Dette kan være kopier av originale dokumenter der en har forsøkt å endre opplysningene i dokumentet. Typiske metoder er korrekturlakk, radering, klipp-og-lim, skanning og bildebehandling.
- Ekte dokumentmaler med uriktig innhold. Dette kan være ekte dokumentformularer som er stjålet og fylt ut utenfor institusjonen, eller fylt ut av utro tjenere ved institusjonen.

Misbruk av ekte dokumenter, for eksempel at en annen enn den dokumentet er utstedt til benytter dokumentet, beskrives ikke spesielt.

Ved mistanke om falske dokumenter, vil første steg være å innhente originaldokumenter fra søker, og, dersom nødvendig, også innhente tillatelse til å kontakte lærestedet/aktuelle myndigheter. Viser det seg å være vanskelig å oppnå slik kontakt, eller søker ikke gir slik tillatelse, vil NOKUT likevel be om originaldokumenter fra søker og kontakter godkjenningsekspert i andre land for assistanse. Bekreftede dokumentene som ekte, blir saken behandlet på vanlig måte. Er de ikke ekte blir politianmeldelse vurdert og søker tilskrives om dette med frist til å komme med en skriftlig forklaring i saken. Det er direktør for NOKUT som tar beslutning om politianmeldelse.

SO har ikke nedskrevne prosedyrer, men dersom en sak ser mistenkelig ut blir originaldokumenter etterlyst. Dersom originaldokumenter ikke kommer på forespørsel, blir saken avskrevet. SO har ikke rutiner for å kontakte videregående skoler i utlandet, blant annet fordi det ville være vanskelig å få tak i adresser til skolene. Sender søkeren inn originaler på forespørsel og disse ser greie ut, behandles saken på vanlig måte. I tvilstilfeller blir ofte NOKUT kontaktet.

2.2.6. Godkjenning av utdanning for flyktninger og andre med mangelfull dokumentasjon

Lisboakonvensjonen pålegger konvensjonspartene i artikkel 7 å legge til rette for at flyktninger og personer i en lignende situasjon kan få vurdert sine kvalifikasjoner også dersom de ikke har nødvendig dokumentasjon.

Høsten 2003 startet NOKUT opp et pilotprosjekt som hadde som mål å prøve ut et forslag til godkjenningsordning for denne gruppen søkere. Målsettingen var at disse søkerne skulle få en mulighet til å få vurdert sin utdanning på en tilfredsstillende og troverdig måte og at utdanningsinstitusjonene skulle få et redskap til å kunne vurdere en utdanning uten verifiserte dokumenter.

Ordningsen ble gjort permanent i juni 2005 ved at departementet anbefalte ordningen og den metodikk som ble foreslått av NOKUT. Departementet ba institusjonene i brev av 03.06.2005 om å sette seg inn i fremgangsmåten med sikte på å ta den i bruk ved vurdering av søkere i den aktuelle kategori.

For å komme med i ordningen må en søker ha oppholdstillatelse i Norge som flyktning, opphold på humanitært grunnlag eller ved familiegjening med en som har slikt opphold. Søkeren må ha høyere utdanning fra hjemlandet som ikke kan dokumenteres fullt ut, eller ha søkt NOKUT eller en institusjon om godkjenning og fått avslag grunnet mangelfull dokumentasjonen.

Ordningsen bygger på en kartleggingsfase og en vurderingsfase. I kartleggingsfasen fyller søkeren ut et eget skjema i tillegg til et vanlig søknadsskjema om godkjenning. Etter kartleggingsfasen blir søkeren innkalt til et faglig intervju for å avklare søkers kunnskaper og nivå. Etter en slik vurderingsfase skrives det en rapport om søkers kunnskaper og faglige nivå innenfor det aktuelle fagområdet. På grunnlag av rapporten skal det vurderes om søkeren kan få utdanningen godkjent som jevngrad med norsk grad eller del av grad. Institusjonen gjør den faglige vurderingen. Dersom det ikke er mulig å gi en faglig godkjenning med begrunnelse i at utdanningen er for forskjellig fra den tilsvarende norske utdanningen, kan det vurderes om NOKUT kan gi generell godkjenning for hele eller deler av utdanningen. Dersom søkeren ikke kan godtgjøre at den anførte utdanningen er avlagt eller det oppstår tvil om dette, kan lærestedet avslå søknaden.

Flere institusjoner har tatt ordningen i bruk. Eksempel på hvordan den er implementert ved Høgskolen i Oslo finnes på denne websiden: www.hio.no/content/view/full/45637.

Det foreligger ikke tall på hvor mange søkere som har benyttet seg av ordningen.

2.2.7. Vurdering av generell studiekompetanse og opptak

Søknader om generell studiekompetanse på bakgrunn av utenlandsk utdanning vurderes og avgjøres av Samordna opptak (SO) enten søknaden gjelder opptak til høyere utdanning i Norge eller en søker kun ønsker et vedtak om at vedkommende tilfredsstiller kravet til generell studiekompetanse i Norge. SO bistår Lånekassen ved vurdering av generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning som skal studere i utlandet. Nærmere informasjon finnes på websiden www.samordnaopptak.no/vurdering/

SO er faglig underlagt et styre oppnevnt av Kunnskapsdepartementet (KD), og er organisert som en enhet ved Universitetet i Oslo. SO er eget forvaltningsorgan med vedtekter fastsatt av Udannings- og forskningsdepartementet 07.10.2003.

Før SO ble eget forvaltningsorgan sendte departementet hvert år brev om nasjonal samordning av studentopptak med regler som ikke gikk frem av forskriftene.

Vurdering av generell studiekompetanse gjøres også av institusjonene. NOKUT kan gi anbefaling om generell studiekompetanse, men henviser søkerne til SO for nærmere informasjon.

Kunnskaper i norsk er et generelt krav for å få generell studiekompetanse både for søkere med norsk utdanningsbakgrunn og for søkere med utdanning fra utlandet, jf. § 2-1 og 2-3 i forskrift om opptak til universiteter og høyskoler, fastsatt av KD 10.10.2005.

Krav til norskkunnskaper er tilfredsstilt dersom en søker har gjennomført en av følgende prøver:

- bestått eksamen fra Læreplan i norsk som andrespråk
- bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene
- bestått eksamen fra 1-årig universitets- eller høyskolestudium i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter
- Test i norsk, høgre nivå ("Bergenstesten") med minimum 450 poeng

Universiteter og høyskoler kan godta annen dokumentasjon av norskkunnskaper. Søkere fra de andre nordiske land med utdanning som gir generell adgang til høyere utdanning i hjemlandet, trenger ikke avlegge norskprøve.

Norsktester

Test i norsk, høgre nivå ("Bergenstesten").

Testen er et samarbeid mellom Universitetet i Bergen og Folkeuniversitetet. Den tilbys både som en skriftlig og en muntlig test på høyere nivå i norsk som andrespråk. Testene avholdes tre ganger i året og avlegges uavhengig av hverandre. Forutsatt at et visst antall deltakere melder seg avvikles testen på følgende steder: Oslo, Hamar, Drammen, Kristiansand, Sola, Bergen, Florø (kun i mai), Ålesund, Trondheim, Bodø, Harstad, Tromsø, Alta og Kirkenes. Den muntlige testen brukes først og fremst som dokumentasjon på norskferdigheter for utenlandsk helsepersonell som skal arbeide i Norge.

Den skriftlige testen kan tas både av personer som søker opptak ved universiteter og høyskoler i Norge, og av arbeidstakere som trenger en dokumentasjon av sine norskferdigheter. Det gjelder først og fremst personer som ikke har norsk som morsmål, men slik dokumentasjon kan også være aktuell for norske statsborgere som har videregående skole

fra utlandet. Testen er godkjent som dokumentasjon på norskferdigheter av alle universiteter og høyskoler i Norge, samt av statlige bedrifter som krever at arbeidssøkere kan dokumentere språkferdigheter i norsk. Testen brukes også som dokumentasjon på norskferdigheter for utenlandsk helsepersonell. For nærmere informasjon, se nettsiden www.fu.no/Norsk/spraktest.htm.

Norskopplæring for voksne innvandrere

Fra 1. september 2005 er det en rett og plikt for innvandrere som omfattes av introduksjonsordningen å ta opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæringen skal styrke innvandrernes muligheter på arbeidsmarkedet og gjøre dem bedre i stand til å delta aktivt i norsk arbeids- og samfunnsliv. Kommunene har ansvar for å tilrettelegge for gjennomføring av 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Norskprøve 2 og Norskprøve 3 for voksne innvandrere er avsluttende prøver for den offentlig finansierte grunnopplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Utdanningsdirektoratet har det overordnede ansvaret for prøvene og har gitt Norsk språktest (Studieforbundet Folkeuniversitetet i samarbeid med Universitetet i Bergen) i oppdrag å utarbeide, kvalitetssikre og administrere prøvene. Norskprøvene foreligger på bokmål og nynorsk. Begge prøvene arrangeres tre ganger i året minst ett sted i hvert fylke.

Norskprøve 2 og Norskprøve 3 skal måle norskferdigheter på nivå A2 og nivå B1 slik disse er beskrevet i Felles europeisk rammeverk for språk. Resultatene kan brukes som veiledning ved inntak til videre opplæring, arbeidsmarkedskurs og i forbindelse med jobbsøknad. Disse prøvene danner ikke grunnlag for opptak til høyere utdanning.

Prøvene tar utgangspunkt i emner som kandidaten skal være kjent med gjennom undervisning og opphold i Norge.

Norskopplæring behandles nærmere i kapittel 3.

Arbeids- og velferdsforvaltningen – NAV

NAV Intro er en av flere instanser der innvandrere kan henvende seg for å få råd og hjelp til å komme ut i arbeidslivet. Kontorene finnes foreløpig i Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand. Det gis individuell oppfølging i form av informasjon og veiledning blant annet om muligheter for kvalifisering i form av kurs og praksis, om godkjenningssystem for utenlandsk utdanning, om rettigheter og plikter. Som ledd i kartlegging av kompetanse benyttes det skriftlige og muntlige norsktester. Dette er ikke formelle, offentlige tester, men tester som er utviklet lokalt.

2.3. Godkjenning/autorisasjon av yrkeskvalifikasjoner

2.3.1. Godkjenning/autorisasjon av yrkeskvalifikasjoner innenfor EØS-området

Ordningen med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner innenfor EØS-området er forskjellig fra, og må holdes atskilt fra, ordningen knyttet til akademisk godkjenning av utenlandsk utdanning. En generell og faglig godkjenning av utenlandsk utdanning innebærer ikke rett til å praktisere i lovregulerte yrker. Et lovregulert yrke innebærer at myndighetene i lov eller forskrift krever bestemte kvalifikasjoner for retten til å benytte yrkestittel og/eller utøve yrket.

Fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenesteytere er et grunnleggende prinsipp i realiseringen av EUs indre marked. For å rydde unna hindringer i denne friheten, samt å høyne den europeiske arbeidskraftens kunnskap og kompetanse på alle nivåer, vedtok EU 07.09.2005 et nytt regelverk om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, direktiv 2005/36/EF. Direktivet erstatter 15 tidligere direktiv. I EØS-avtalen er regelverket hjemlet i artikkel 30. Direktivet trer i kraft 20.10.2007.

Formålet med direktivet er å sikre fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenesteytere i EØS-området. Direktivet kommer til anvendelse for EØS-statsborgere som ønsker å praktisere et regulert yrke i en annen EØS-stat (vertsstaten), enn den staten de har yrkeskvalifisert seg i (hjemstaten). Det kommer til anvendelse for arbeidstakere, tjenesteytere og for personer som ønsker å etablere seg innenfor yrkesregulert virksomhet.

Direktivet skal også sikre en forbedret informasjon og rådgivning til borgerne. I det enkelte medlemsland skal det opprettes en koordinator- og en kontaktpunktfunksjon som borgerne kan henvende seg til for å få hjelp. Kunnskapsdepartementet er koordinerende myndighet i Norge. Selve godkjenningen/autorisasjonen vil skje ute hos de ulike direktoratene/tilsynene som har ansvar for de ulike yrkene. Norge har regulert ca. 100 yrker. Oversikt over regulerte yrker og godkjenningsmyndigheter i Norge finnes på:

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/regprofs/dsp_bycountry.cfm

Yrkesgodkjenning skjer på grunnlag av formell utdanning og/eller yrkeserfaring. Myndighetene skal ta vedkommendes samlede yrkesstatus i betraktning. Det forutsettes at nasjonale regelverk som regulerer yrket, må oppfylles før en søker med kvalifikasjoner fra EØS-området kan godkjennes. Dersom det er vesentlige forskjeller mellom kvalifikasjonskravene i vertsstaten og hjemstaten, kan godkjenningsmyndigheten kreve ulike kompensasjonstiltak i form av egnethetstest eller en prøveperiode.

Ordningen med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjelder ikke for personer som ønsker godkjenning for å studere videre i et annet land. Den gjelder heller ikke for søkere som ikke er ferdig kvalifisert til å utøve det respektive yrket. Ordningen gjelder bare hvis man allerede er fullt kvalifisert til å utøve yrket – helt eller delvis i et annet EØS-land. Dersom man blir yrkesgodkjent får man rett til å praktisere det regulerte yrket i vertstaten og benytte vertstatens yrkestittel. Ordningen gir ingen rett til en norsk akademisk tittel. Direktivet er ikke en ordning med formål å godkjenne utenlandsk utdanning. Videre vil EØS-statsborgere som har utdannet seg utenfor EØS-området og som søker adgang til et regulert yrke i Norge falle utenfor direktivet. Det siste gjelder allikevel ikke dersom personen først er yrkesgodkjent i et annet EØS-land når det gjelder det respektive yrket og i tillegg har utøvd yrket i minst 3 år i ”godkjennelseslandet”.

Direktiv 2005/36/EF vil ventelig behandles i EØS-komiteen våren 2007.

2.3.2. Autorisasjon av helsepersonell

Rett til autorisasjon for utøvelse av yrke som helsepersonell (27 yrker innenfor helsevesenet, hvorav 20 forutsetter utdanning på universitets- /høgskolenivå) er regulert av lov om helsepersonell 1999 nr. 64. Behandlingen av søknader er delegert til Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH). Dette er et stort og viktig område og innvandrere med helsefaglig bakgrunn fra utlandet utgjør en stor gruppe i Norge. I 2005 behandlet SAFH 6297 søknader fra helsepersonell med utdanning fra utlandet. I treårsperioden 2003–2005 ble det behandlet 19.120 søknader om slik godkjenning.

Kontoret har utarbeidet rutiner beskrevet i ti trinn for saksbehandlingen. Disse omfatter blant annet registrering av søknad, betaling av gebyr, fordeling av søknader til saksbehandler-team, informasjon til søker dersom behandlingen tar mer enn en måned, etterlysning av manglende dokumentasjon, bruk av eksterne faglige rådgivere og utsending av vedtak. Statens helsepersonellnemnd er klageorgan.

Søkere med autorisasjon fra et EØS-land har som regel krav på autorisasjon også i Norge. Ved behandlingen av slike søknader er det ikke behov for å vurdere søkerens utenlandske utdanning. For søkere fra land utenfor EØS-området må det derimot foretas en reell vurdering av om søkerens utenlandske eksamen kan "anerkjennes som jevn god med tilsvarende norsk eksamen" (helsepersonelloven § 48). Til å foreta denne jevn godhetsvurderingen benytter SAFH seg av sakkyndige rådgivere for de fleste utdanninger. SAFH har inngått samarbeid med aktuelle universiteter/høgskoler via en avtale som gir en rekke presiseringer av forholdet mellom saksbehandlerne i SAFH og de sakkyndige rådgiverne ved institusjonen. Institusjonene får økonomisk kompensasjon for arbeidet. Avtale inngås med institusjonen og ikke direkte med en sakkyndig. Institusjonen bestemmer hvordan arbeidet organiseres internt. Det er SAFH som fatter endelig vedtak i alle saker som vedrører rett til autorisasjon for utøvelse av yrke som helsepersonell.

Saksbehandlingstiden er normalt et par måneder. For søkere med utdanningen fra land utenfor EØS-området tar behandlingen lengre tid, for eksempel for tiden åtte måneder for en som søker om autorisasjon som sykepleier.

2.3.3. Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lærere og førskolelærere med utdanning fra utlandet

Søkere med utenlandsk lærer- eller førskolelærerutdanning kan søke NOKUT om generell godkjenning av sin høyere utdanning. Kompetansefastsetting av lærerkvalifikasjonen gjøres nå av skoleeier (arbeidsgiver/tilsettende myndighet) for lærere og av kommunen for førskolelærere. Fra 01.01.2007 blir dette endret for lærernes vedkommende idet det da vil bli en sentral instans for kompetansefastsetting for lærerne.

Det er Kunnskapsdepartementet som har hovedansvaret for regulering av kvalifikasjoner for lærer- og førskolelærerstillingene.

Lærerutdanning

Lærer (lærer, adjunkt, lektor) er et regulert yrke med kompetansekrav fastsatt i forskrift til opplæringslova – fastsatt av Kunnskapsdepartementet 23.06.2006, kap. 14 Krav til kompetanse ved tilsetjing i undervisningsstilling (Opplæringslova § 10-1 og § 10-3).

Ifølge St. prp. nr. 1 (2006-2007) blir Utdanningsdirektoratet sentral instans for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lærere med utenlandsk utdanning. Proposisjonen sier følgende: "Frå 1. januar 2007 blir direktoratet sentral instans for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lærarar frå utlandet. I samband med dette får direktoratet ansvar for sekretariatet for ei klagenemnd."

Førskolelærerutdanning

Krav til personale i barnehage (pedagogisk leder, styrer og øvrig personale) er regulert i lov om barnehager (barnehageloven) av 17.06.2005. I § 17 om Styrer i barnehage står det i fjerde ledd "Departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om

godkjenning av utenlandsk utdanning”. I § 18 om Barnehagens øvrige personale står i fjerde ledd at ”Departementet gir forskrifter om dispensasjon, om godkjenning av utenlandske utdanninger og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid”.

Barnehageområdet i departementet arbeider med forskrifter om blant annet godkjenning av utenlandsk førskolelærerutdanning. De regner med at forskriftene vil være klare for høring i løpet av 2007. I mellomtiden arbeides det med et notat om hvordan godkjenning av utenlandsk utdanning skal håndteres inntil forskrifter foreligger.

2.4. Statistikk

2.4.1. Tall på søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Det ble våren 2006 rettet to forespørsler til institusjonene om tall på søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning. Den ene ble foretatt i forbindelse med et prosjekt i NOKUT om bruk av sakkyndige i godkjenning av utenlandsk utdanning. Denne forespørselen gikk gjennom e-postlisten Inter-no-liste til saksbehandlere ved universitetene og høgskolene som arbeider med godkjenning av utenlandsk utdanning. Det ble vist til lovens § 3-4 (tidligere § 48) og det ble spurt etter tall for 2005. Den andre forespørselen gikk fra utvalget til alle studiedirektørene ved universitetene og høgskolene for å få et inntrykk av institusjonenes bruk av Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG). Det ble også spurt etter tall på søknader om faglig godkjenning av utenlandsk utdanning. I denne henvendelsen ble det spurt hvor mange søkere som ble behandlet siste år og hvor mange de tre siste år.

På NOKUTs henvendelse kom det inn 17 svar. De fleste besvarelsene kom fra universitetene, og de viste et tall på ca. 2250 godkjenningssaker.

Til sammen 17 institusjoner besvarte den andre henvendelsen, hvorav 14 svarte på spørsmålene om tall på godkjenningssøknader. Det fremgår at ca 3800 saker ble behandlet i 2005 år og ca. 10100 de siste tre år til sammen (2003-2005).

For begge undersøkelsenes del er det uklart hvilke kategorier søknader som er tatt med i svarene. Normalt skal ikke kvotestudenter eller innkommende utvekslingsstudenter være med i tallene, men registreringspraksis ved institusjonene kan være forskjellig.

Den første undersøkelsen har en begrensning ved at det i hovedsak er universitetene som har svart.

Følgende kategorier studenter kan være med i tallene:

- alle med utenlandsk utdanningsbakgrunn, som kan omfatte:
 - o innvandrere med høyere utdanning som ønsker en faglig godkjenning av sin utdanning – enten kan disse få en grad på bakgrunn av den utenlandske utdanningen eller de kan få deler av utdanningen godskrevet/innpasset og få opptak til videre studier på bachelor- eller masternivå
 - o søkere til masterprogram med bachelorgrad eller lignende utdanning fra utlandet
 - o kvotestudenter; studenter som studerer ved en institusjon i Norge under kvoteordningen. Dette er en støtteordning for studenter fra utviklingsland og land i Sentral og Øst-Europa og Sentral-Asia. Målsettingen med

støtteordningen er å ”...tilføre studentene relevant kompetanse som kan komme hjemlandene til gode når studentene reiser tilbake etter endt utdanning. Samtidig bidrar ordningen til å styrke norske læresteders deltakelse i det globale kunnskapssamarbeidet” (fra SIUs hjemmeside).

- utenlandske studenter i Norge på bilaterale avtaler eller som ledd i ERASMUS- og NORDPLUS-samarbeid
- studenter med norsk utdanningsbakgrunn som har hele eller deler av sin høyere utdanning fra utlandet, for eksempel som ledd i utvekslingssamarbeid ved en institusjon.

Samordna opptak (SO) har for årene 2003 – 2005 hatt henholdsvis 1842, 2103 og 2232 søkere til høyere utdanning i Norge med utenlandsk utdanning, til sammen 6177 søkere. Tallet for 2006 var 2388. I disse tallene er søkere fra Norden ikke tatt med.

SO behandler også søknader om vurdering av generell studiekompetanse i Norge. Tallene for slike søknader er henholdsvis 548, 570 og 819 for perioden 2003 – 2005, til sammen 1937.

Tallene fra NOKUT for perioden 2003 – 2005 viser henholdsvis 1614, 1816 og 2452 søknader om generell godkjenning, til sammen 5882 søknader. Av disse hadde i 2003 284 søkere (17,5 %) norsk statsborgerskap, i 2004 265 (14,6 %) og i 2005 345 (14,7 %).

Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH) behandlet i 2003 6749 søknader fra søkere med utdanning fra utlandet om autorisasjon for helseyrker i Norge, i 2004 ble 6074 søknader behandlet og i 2005 6297, til sammen 19120.

2.4.2. Tall på innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet og yrkesaktivitet

Det er vanskelig å finne tall på hvor mange av innvandrerne i Norge som har høyere utdanning fra hjemlandet og hvor mange av disse som er i arbeid og eventuelt hva slags arbeid.

Statistisk sentralbyrå (SSB)

Ved forespørsel til SSB får vi til svar at utdanningsdata fra opprinnelsesland/hjemland er dårlig dekket hos dem. Årsaken er at det ikke finnes noen registerkilde for opplysninger om utdanning fullført i utlandet før ankomst til Norge. SSB gjennomførte i 1999 en undersøkelse om utdanning fullført i utlandet (første gang dette ble gjort var i 1991). Spørreskjema ble sendt til innvandrere som SSB ikke hadde opplysninger om utdanningsnivå for. Andelen personer født i utlandet som det manglet slike opplysninger om, ble etter disse undersøkelsene halvert. Det planlegges å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse i 2010. Denne type undersøkelse blir altså foretatt ganske sjelden. Undersøkelsen registrerer utdanningsnivå og fagfelt. Det er tilfeldig om landet der utdanningen er tatt blir ført opp. SSB opplyser at det på grunnlag av undersøkelsen fra 1999 for visse grupper utenom tilsatte i kommunal sektor og i helseforetak, vil være mulig å finne hvilket yrke de er i opp mot hvilken utdanning de har.

SSB statistikk for 2006 viser at arbeidsledigheten blant innvandrere er på 7,8 prosent. Dette er to prosentpoeng lavere enn for 2005. Blant befolkningen for øvrig har ledigheten gått ned fra 3,2 i 2005 til 2,3 prosent i 2006 (*Dagsavisen 23.11.2006*).

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

NAV har statistikk fra september 2006 som blant annet viser helt ledige fordelt på statsborgerskap der tallet på helt ledige innvandrere fra ikke-OECD land var 9154. Statistikken er detaljert slik at fordelingen viser utdanningsnivå (høyere utdanning på mindre eller mer enn fire år) og statsborgerskap (ikke-OECD, OECD, norsk). For oktober er tallet på innvandrere fra ikke-OECD land 1562 helt ledige for de med mindre enn fire års høyere utdanning, mens tallet er 626 for personer med høyere utdanning over fire år. Informasjon om hvorvidt utdanningen er dokumentert og om det er søkt om godkjenning for utdanningen; faglig eller generell, går ikke frem av undersøkelsen. Sammenlignet med tall fra 2005 viser det seg at færre med høyere utdanning er helt ledige i 2006. Nedgangen i arbeidsledighet blant innvandrere gjelder for alle grupper. Ledigheten for etnisk norske gikk ned med 30 prosent fra september 2005 til september 2006. Tilsvarende tall for innvandrere med opprinnelse fra ikke-OECD-land er 16 prosent.

2.5. Beskrivelse av system for godkjenning av utdanning fra utlandet i Sverige, Danmark og Nederland

Sverige

Högskoleverket (HSV) er en sentral myndighet for spørsmål som berører universiteter og høyskoler i Sverige. Ansvar for vurdering av utenlandske akademiske utdanninger er delt mellom institusjonene og HSV slik at:

1. De facto "rekommendation" som er en vurdering av en avsluttet høyere utdanning for utøvelse av et ikke regulert yrke og en anbefaling som i hovedsak retter seg mot arbeidslivet, gjøres av HSV. Anbefalingen kan inneholde informasjon om at utdanningen motsvarer i hovedsak eller i nivå og omfang en svensk magistergradseksamen med hovedemne innenfor et bestemt fagområde.

Dette er en anbefaling som utdanningsinstitusjonene ikke er forpliktet til å følge. HSV understreker at anbefalingene i hovedsak retter seg mot arbeidslivet, men de kan brukes av institusjonene som en veiledning dersom en søker med en slik anbefaling ønsker å studere videre.

Uavsluttede utdanninger blir ikke vurdert.

I 2004 mottok HSV 2607 søknader innenfor denne kategorien.

2. Akademisk godkjenning: Vedtak om slik godkjenning gjøres av lærestedene. Som ekspertorgan innenfor området utenlandsk høyere utdanning kan HSV gi råd til institusjonene. HSV har laget egen prosedyre for slike saker.

I 2003 hadde HSV 938 slike saker. Grunnet nye registreringsrutiner som medfører at ikke alle henvendelser blir registrert, var tallet på råd til institusjonene lavere i 2004. Det ble da registrert 561 saker.

HSV har ikke godkjenningsmyndighet for utdanninger som fører til regulerte yrker i Sverige med unntak for lærerutdanning, der HSV er den ansvarlige myndighet:

3. HSV har ansvaret for å sertifisere lærere for grunn- og videregående skole med utenlandsk utdanning. Søkere som ønsker en slik vurdering må betale SEK 500. Behandlingstiden i disse sakene er maksimalt 4 måneder. I denne vurderingen blir den

utenlandske utdanningen sammenlignet med svenske lærerutdanninger. Søkere som får avslag, får råd om hva som mangler for å oppnå sertifisering.

På HSVs hjemmesider finnes et dokument som i mer detalj beskriver ansvarsfordeling og rutiner www.hsv.se/utlandskutbildning.4.5e403e5a10ab1ee23ee8000766.html se "Rutiner och ansvarsfordelning".

HSV har utarbeidet "Lathunden". Dette er en intern arbeidsbok som beskriver metodikken i godkjenningsarbeidet.

Danmark

Godkjenning av utenlandsk utdanning lå inntil 1. januar 2005 hos Center for vurdering af Udenlandske Uddannelser (CVUU). CIRIUS, som er en selvstendig enhet under Undervisningsministeriet, ble etablert 1. januar 2005 og oppgavene med godkjenning av utenlandsk utdanning ble overført fra CVUU til CIRIUS.

Målsettingen til CIRIUS er

"Cirijs bidrager til at styrke Danmarks position i det globale samfund ved at fremme uddannelsernes internationalisering, interkulturell forståelse, integration og globalt utsyn".

De har blant annet som oppgave å vurdere og godkjenne utenlandsk utdanning og å fungere som et nasjonalt kunnskaps- og informasjonssenter for internasjonalisering og godkjenning.

Adgang til vurdering av utenlandske utdanninger

Vurdering av utenlandsk utdanning skjer etter lov om vurdering av udenlandske uddannelseskvalifikasjoner fra januar 2003.

Søkere med utdanning på alle nivåer har rett til å få sin søknad behandlet av CIRIUS. Dessuten har myndigheter som har bruk for en vurdering i saksbehandlingen, arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner rett til å få foretatt en vurdering.

Utdanning ved lovregulerte yrker

CIRIUS (Undervisningsministeriet) har det koordinerende ansvar i Danmark for de generelle ordningene i direktiv 2005/36/EF. Søkere med utdanning både utenfor EU/EØS og fra EU/EØS-området skal med ganske få unntak sende søknaden til CIRIUS som videreformidler den til rette myndighet. Hvert år rapporteres vedtakene til CIRIUS.

Avgjørelse om adgang til utøvelse av lovregulerte yrker ligger til vedkommende myndighet, men denne myndighet skal etter lovendring 1. juli 2002 (lov om ændring af lov om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer) innhente en vurdering fra CIRIUS som grunnlag for avgjørelsen. En myndighet kan likevel, på visse betingelser, fritas for høringsplikten.

Vurderingens karakter

I sine vurderinger sammenligner CIRIUS den utenlandske utdanningens sluttkompetanse med sluttkompetansen til en tilsvarende dansk utdanning. CIRIUS kan foreta enten en vurdering av utenlandske utdanningers nivå i forhold til nivåer i den danske utdanningsstrukturen (nivåvurdering) eller en vurdering av utenlandske utdanningskvalifikasjoner i forhold til en bestemt dansk utdanning (ekvivalensvurdering).

I ekvivalensvurderingene kan CIRIUS innhente faglige uttalelser fra en utdanningsinstitusjon eller andre sakkyndige. Institusjonene er forpliktet til å bistå med vurderinger. I svaret fra de sakkyndige inngår en vurdering av hvilken supplering som trengs for at utdanningen kan sidestilles med en bestemt dansk utdanning. Det foretas få slike vurderinger.

I henhold til gjeldende regelverk (bekendtgørelse nr. 602 25. juni 2003) ses det også på godkjenning av utdanningen i hjemlandet, opptakskrav for adgang til utdanningen, utdanningens lengde, struktur og fagsammensetning samt fordelingen av teoretiske og praktiske fag.

Ut fra prinsippet om å se på sluttkompetansen kan en person med utenlandsk utdanning oppnå samme kompetanse i forhold til arbeid og utdanning i Danmark som en med tilsvarende dansk utdanning, selv om utdanningene i innhold og oppbygging er ulike.

CIRIUS' vurdering skal blant annet legges til grunn for følgende avgjørelser:

- Utdanningsinstitusjonenes avgjørelse om opptak
- Opptak i "arbejdsløshedskasse"
- Ansettelse i det offentlige
- En myndighets avgjørelse om adgang til et lovregulert yrke (jf ovenfor).

En statlig arbeidsgiver er forpliktet til å sende utenlandske utdanningspapirer til CIRIUS for nivåvurdering før endelig lønsplassering av en ansatt med akademisk utdanning. Det skjer etter det gjeldende rundskriv om overenskomst for akademikere i staten.

Godkjenning for opptak til høyere utdanningsinstitusjoner

Institusjonene tar avgjørelse om opptak, men de skal følge CIRIUS vurdering av søkerens generelle studiekompetanse, slik at en søker med utenlandsk utdanning blir vurdert på samme nivå som søkere med dansk utdanning. Disse regler følger også av "adgangsbekendtgørelser" for opptak til henholdsvis visse høgre utdanninger og universitetsutdanninger.

Godskriving av utenlandsk utdanning

Institusjonene avgjør godskriving av utdanning. De kan benytte en vurdering fra CIRIUS som veiledende. Vedtakene om godskriving kan påklages til det såkalte "Kvalifikationsnævn".

Nederland

I Nederland er oppgaver i forbindelse med godkjenning av utenlandsk utdanning delt mellom flere organisasjoner.

De aktuelle organisasjonene er:

IDW:	The Information Centre for Credential Evaluation
Nuffic:	Netherlands Organization for International Cooperation in Higher Education, The Department for International Credential Evaluation.
IB-Groep:	Informatie Beheer Groep
Colo:	Association of Centres of Expertise on Vocational Education, Training and the Labour Market
IRAS:	The Dutch Information Centre for the Recognition of Professional Qualifications
CWI:	The Centre for Work and Income

En søker som er usikker på hvorvidt det er aktuelt å søke jobb direkte eller ta videre utdanning i Nederland, blir bedt om som første steg i prosessen å kontakte IDW. Dette er et informasjonscenter som gir generell informasjon om systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning i Nederland og er et fellessenter for Nuffic og Colo.

Dersom en søker ønsker å arbeide i et ikke-regulert yrke eller ønsker å studere videre uten å vite hvilken utdanningsinstitusjon som kan være aktuell, henvender vedkommende seg til Nuffic. Nuffic ved The Department for International Credential Evaluation behandler slike søknader fra enkeltpersoner. Dette kontoret er det nederlandske ENIC/NARIC-kontoret og har som en av sine hovedoppgaver å vurdere søknader om godkjenning av utdanning fra videregående skole eller høyere utdanning. Kontoret sammenligner den aktuelle utdanningen og diplomene med nederlandske utdanning; hva er en bestemt utdanning "verdt" i forhold til det nederlandske system/tilsvarende nederlandske grad.

Nuffic gjør ikke formelle vedtak, men evaluerer utdanningen. I enkeltsaker gis det alltid informasjon om fagområde, men normalt gis det ikke detaljinformasjon om enkeltfag. Hovedspesialisering (major) og annen fordybning (minor) kan beskrives. Vurderingene gjøres av saksbehandlere på bakgrunn av studier av utdanningsdokumentene og informasjon om de nederlandske utdanningsprogrammene/gradene.

Nuffic gir også råd til godkjenningsinstanser for profesjonsgodkjenning for regulerte yrker på forespørsel.

Søkere som ønsker opptak for videre studier ved en høyere utdanningsinstitusjon i Nederland blir bedt om å kontakte den aktuelle institusjonen. Denne vil vurdere vedkommende for opptak og også om utdanningen fra utlandet kan passes inn i institusjonens utdanning. Institusjonene søker råd hos Nuffic om nødvendig.

For å få vurdert en utenlandsk utdanning som grunnlag for å oppnå en nederlandske akademisk tittel, må søkeren henvende seg til IB-Groep med sin søknad. IB-Groep er godkjenningsorgan for alle søknader om tildeling av akademisk tittel i Nederland på grunnlag av et utenlandsk vitnemål. Samme organ har ansvar for godkjenning av utenlandske lærerutdanninger.

En søker som ønsker å få vurdert sin utenlandske utdanning i forhold til en nederlandske yrkesutdanning, henvender seg til Colo. Dette er en sammenslutning av nasjonale råd med ansvar for yrkesrettet utdanning for privat sektor. Colo representerer 21 organisasjoner eller kunnskapscentre som hver av dem har ansvar for en sektor innenfor området økonomi og industri. Colo har et eget kontor for evaluering av utenlandsk utdanning som kan sammenlignes med nederlandske yrkesutdanning eller voksenopplæring. Colo er også utpekt av myndighetene til å ivareta oppgaven som nasjonalt informasjonscenter for de generelle ordningene i direktiv 2005/36/EF.

IRAS er et kontor som gir informasjon til søkere med utenlandsk utdanning som ønsker å arbeide innenfor regulerte yrker i Nederland (bortsett fra læreryrket som er IB-Groep sitt ansvar).

Søkere som primært ønsker informasjon om mulighetene på arbeidsmarkedet i Nederland, henvender seg til CWI som første kontakt.

2.6. Nordisk samarbeid om godkjenning av utdanning fra utlandet gjennom The Nordic Recognition Network (NORRIC)

NORRIC er et regionalt nettverk etablert av de fem nordiske ENIC/NARIC kontorene. Hensikten med samarbeidet er gjennom forskjellige delprosjekt å lære av hverandre og å ha som målsetting å få en tilnærmet lik fremgangsmåte vedrørende prosedyrer og metodebruk ved godkjenning av utenlandsk utdanning. På lengre sikt er målsettingen å legge grunnen for felles standarder for godkjenning, og kanskje også mulighet for arbeidsdeling i Norden innenfor området godkjenning av utenlandsk utdanning.

De prosjektene som er gjennomført til nå, er gjensidig evaluering av de nordiske ENIC/NARIC-kontorene, utdanningsstrukturer og godkjenningsproblemer, godkjenning av lærerutdanning i de nordiske land, gjennomgang av gradsstrukturer, godkjenningsstandarder i Norden og informasjonsarbeid i de nordiske land.

Nordisk Ministerråd har støttet det overordnede prosjektet "Gränshinderprosjekt" som opprinnelig var ment å være treårig fra 2004-2007. Det er stor enighet om at det nordiske samarbeidet er vellykket, og det er ønske om å fortsette samarbeidet.

3. Godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge, problemer og forslag til endringer

3.1. Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG)

3.1.1. Bakgrunn

I Flatin-utvalgets utredning til daværende Kultur- og vitenskapsdepartement i 1989 (NOU 1989: 13 Grenseløs læring) ble det argumentert for å opprette et Senter for internasjonal utdanning. Senteret skulle blant annet

”... ivareta oppgaver knyttet til vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning, informasjon om norsk og utenlandsk utdanning, opptak av gjestestudenter fra utlandet...”

Flatin-utvalget mente flere felt innenfor internasjonalisering av høyere utdanning burde samordnes, noe som også gjaldt godkjenning; det var behov for en samordning og en forenkling av prosedyrer innenfor dette området. Godkjenning/autorisasjon for profesjonsutøvelse burde også ligge til det foreslåtte senteret. Noen av Flatin-utvalgets argumenter for et slikt samlet senter var kompetanseoppbygging, likebehandling og rask behandling. Arbeidet med godkjenning slik det var organisert, beskrives som komplisert og tidkrevende, og godkjenningsarbeid ble oppfattet som problematisk for utdanningsinstitusjoner og offentlige organer. Søkerne opplevde det også ofte som frustrerende. Om dette står det blant annet i utredningen: *”Det synes også dokumentert at mange ikke får den godkjenning de burde ha krav på. Et spesielt problem i så måte er at de utdanningssøkende utenlandske studentene ofte blir vurdert forskjellig fra en institusjon til en annen.”*

Utvalget tok også opp de manglende mulighetene for innhenting av statistikk for gruppen søkere med utenlandsk utdanning og skriver: *”...norsk utdanningsstatistikk er mangelfull, og at eksisterende statistikk når det gjelder utenlandske statsborgere ikke gir nødvendig grunnlag for beslutninger uten omfattende tilleggsundersøkelser.”*

Snarere enn å samle oppgavene innenfor godkjenning av utenlandsk utdanning slik utvalget foreslo, har utviklingen gått i retning av å desentralisere dette arbeidet. Dette har blant annet ført til at det ikke eksisterer en samlet, fullstendig oversikt over hvordan utenlandsk utdanning blir godkjent i Norge. Dette vanskeliggjør arbeidet til Statistisk sentralbyrå og også myndighetenes planlegging for bedre bruk av innvandreres kompetanse. Desentraliseringen fremmer heller ikke ”transparency”/innsyn i godkjenningsarbeidet slik Norge har forpliktet seg til ved i 1999 å tiltre Lisboakonvensjonen.

Som nevnt i kapittel 2 var et av målene med opprettelsen av NAIC i 1991 å unngå at søkere sendte sine papirer for godkjenning til flere institusjoner samtidig, og at institusjonene behandlet søknadene uavhengig av hverandre. NAIC skulle være en adressesentral og skulle sørge for at søknadene ble klarert før videresending til rett instans.

Regjeringen Bondeviks prosjekt *”Et enklere Norge”*, som ble lansert i 1999, hadde som et av sine delprosjekt å skulle bidra til å effektivisere saksbehandlingsrutinene for vurdering av utenlandsk utdanning ved å

- *få større grad av likebehandling av søknader ved institusjonene*
- *bedre informasjonen til både søkere og saksbehandlere på institusjonene som arbeider på feltet*
- *reducere saksbehandlingstida i slike saker*

Dette prosjektet var noe av grunnlaget for at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) i brev av 10.11.1999 oppnevnte *Arbeidsgruppe for å utvikle et nasjonalt register*.

I oppnevningebrevet ble arbeidsgruppen bedt om å gi departementet råd om hvordan en godkjenningssdatabase burde organiseres. Departementet viste til prosjektet *"Et enklere Norge"* og skriver: *"Regjeringen har satt i gang et prosjekt kalt "Et enklere Norge". Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er blant annet ansvarlig for et tiltak som går ut på å utvikle et nasjonalt register der søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning og hvilke avgjørelser som fattes, skal registreres."*

Arbeidsgruppen fikk i mandat å vurdere:

1. *Hva slags informasjon det er behov for å legge inn i registeret*
2. *Hvordan dataregisteret bør utvikles og hvem som skal legge inn informasjon i registeret*
3. *Hvem som skal ha operatøransvaret for en slik registrering*
4. *Hvor mye etableringen og driften av registeret vil koste*

Arbeidsgruppen leverte sin rapport 24.03.2000.

Som et resultat av arbeidet i gruppen ble Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG) besluttet opprettet. I brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 28.02.2002 til UH-institusjonene, UHR og studentorganisasjonene NSU og StL ble det informert om at Nasjonal database for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (NAG) var opprettet. Den ble lansert som et ledd i regjeringens fornyelsesprogram, og var også en del av oppfølgingen av Lisboakonvensjonen.

Hensikten med databasen var altså å effektivisere saksbehandlingsrutinene for vurdering av utenlandsk høyere utdanning, og derigjennom, bidra til en større grad av likebehandling av søknader ved institusjonene, få bedret informasjonen til både søkere og saksbehandlere, få redusert saksbehandlingstiden i godkjenningssaker og redusere dobbeltarbeid.

USIT ved Universitetet i Oslo utviklet databasen, som fra mars 2002 var tilgjengelig for universiteter, vitenskapelige høgskoler og statlige høgskoler. Planen var at det i 2003 skulle utvikles en offentlig tilgjengelig database uten personopplysninger.

NAG ble lansert som en frittstående database som får data overført fra godkjenningssmodulen i Felles studentsystem, FS. Databasen skulle inneholde alle vedtak i saker som gjelder både generell godkjenning og faglig innpassing av utenlandsk høyere utdanning. Det ble også utviklet en webapplikasjon som både skulle brukes til oppslag/søk i databasen, og til å legge inn godkjenningssaker fra de institusjonene som bruker MSTAS.

NAIC fikk oppdraget med å være systemeier og ha ansvar for kvalitetssikringen av databasen, brukeradministrasjon (tildeling av brukernavn og passord) og oppdatering av forvalgsverdier som navn på læresteder og grader. NAIC fikk også i oppdrag å administrere en e-postliste der

brukere av NAG kan stille spørsmål og dele sine erfaringer med andre, NAG-forum@usit.uio.no. Påmelding til listen skjer ved tildeling av brukernavn og passord. USIT fikk oppdraget med å drifte databasen.

Departementet understreket viktigheten av institusjonenes bidrag til databasen for at den kunne utvikles til å bli et effektivt verktøy i godkjenningssaker. Målet var at alle med utenlandsk utdanning skulle oppleve å bli godt ivaretatt i det norske godkjenningssystemet.

3.1.2. Vurdering

Begrunnelsen for å opprette Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG) var altså i tillegg til å få et bedre statistikkgrunnlag for myndighetenes planlegging for bruk av innvandreres kompetanse, også å få til større grad av likebehandling av søknader ved institusjonene, bedre informasjonen og korte ned saksbehandlingstiden, slik det var formulert i delprosjektet til *"Et enklere Norge"*.

Pr. august 2006 var det registrert i overkant av 10500 saker i NAG. Av disse er 258 saker registrert som forespørsler om rett til bruk av tittel. I tillegg til NOKUT har bare 20 av 38 akkrediterte institusjoner sendt inn informasjon til databasen. Følgelig er dataene i nasjonal sammenheng mangelfulle.

NOKUT som eier av databasen med ansvar for kvalitetssikringen av den, har overfor utvalget stilt en del spørsmål om databasens funksjon. Dette er gjort i lys av at NAG ble planlagt og laget før NOKUT ble opprettet og fikk godkjenningsmyndighet, og med bakgrunn i synspunkter fra flere institusjoner i forbindelse med en brukerundersøkelse om databasen i 2005. I brukerundersøkelsen bemerkes det blant annet at relevant informasjon i databasen er spredt på flere bilder, at databasen mangler oversikt over ikke-godkjente læresteder og læresteder som ikke tilbyr høyere utdanning, og at det ikke er mulig å bla fra sak til sak innen et utvalg. Det blir også nevnt som en svakhet at informasjon om en utdannings omfang (normert studietid) i utdanningslandet ikke er ført opp.

NAG inneholder lister over institusjoner som i utgangspunktet skal være godkjente. Den inneholder også lister over grader i hvert enkelt land, men disse listene er ikke komplette. NAG inneholder ikke informasjon om eller lenker til studiesystemer. Databasen inneholder heller ikke informasjon om godkjenningsrutiner og anbefalt praksis. Slik informasjon er tilgjengelig gjennom NOKUTs nettsider.

Det kan stilles spørsmål ved om NAG, slik databasen fungerer i dag, gir et vesentlig bidrag til oppnåelse av målet om likebehandling; hvorvidt en database kan erstatte personbasert opplæring og om den kan være et egnet medium for å formidle god praksis i godkjenningssaker. Det kan også stilles spørsmål ved om det er mulig å ha oppdatert faktainformasjon i det omfang brukerne har gitt uttrykk for at de ønsker. Det er svært ressurskrevende å kvalitetssikre data og holde informasjonen i databasen oppdatert.

En gjennomgang gjort av NOKUT om hvorvidt målene er nådd, viser at det er vanskelig å se av dataene om det har skjedd en forbedring når det gjelder likebehandling av søknader. Det påpekes imidlertid at det uansett vil måtte bli forskjeller i behandlingen av søknader, fordi godkjenning ved lærestedene i all hovedsak er innpassing mot videre studier. Fordi studieprogrammene ved de forskjellige lærestedene er ulike, vil innpassingsvedtakene også bli forskjellige. Selv om ikke alle studiepoengene fra en søker kan innpasses i et studieprogram, er det viktig at godkjente studiepoeng registreres. Målet om likebehandling i slike saker blir

vanskelig å oppnå, da innpassinger sjelden kan brukes som presedenssaker. Datagrunnlaget for en slik gjennomgang er ufullstendig, siden kun 20 institusjoner har bidratt med innlegging av saker i NAG.

Fordi det ikke er tatt ut rapporter som kan si noe om saksbehandlingstiden ved lærestedene, vet man ikke noe om hvorvidt den er redusert. I NOKUT er gjennomsnittlig saksbehandlingstid på under 3 måneder.

Søkerne kan ikke gå inn i NAG fordi den er lukket for allmennheten av personvern hensyn. Det er ikke utarbeidet en åpen versjon av NAG slik arbeidsgruppen i sin tid anbefalte. NOKUT har problematisert hvilket innhold en slik åpen database måtte ha for å være formålstjenelig og stilt spørsmål ved om det ikke ville være enklere å ha tilgjengelig informasjon om vedtak om generell godkjenning av hele grader.

Utredningsutvalget har med utgangspunkt i ovennevnte diskutert databasen. Det ble konkludert med at saken var for spesiell til at det var mulig for dette utvalget å gå i dybden i problemstillingene uten en ny grundig utredning om databasen. Det må gjøres klart hvordan denne skal fungere og hvordan restrukturering kan gjøres for at den skal bli et nyttig redskap i godkjenningsarbeidet i Norge. Skal databasen ha nasjonal nytteverdi, må institusjonene ha plikt til å legge inn relevante opplysninger. Det må også forventes at institusjonene nyttiggjør seg dataene.

3.1.3. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det settes ned en arbeidsgruppe som går gjennom de forskjellige problemstillingene forbundet med hvordan NAG fungerer i dag i forhold til hensikten med databasen. En slik arbeidsgruppe må vurdere om databasen bør restruktureres, og hvilket innhold den skal ha for at den kan bli et nyttig redskap for forenkling og effektivisering av godkjenningsarbeidet, likebehandling av søkere, bedre informasjon om godkjenninger og redusert saksbehandlingstid. Det blir viktig å utrede hvordan man kan sikre kvaliteten på de data som legges inn i databasen. Et formål med databasen må også være å bedre mulighetene for innhenting av statistiske data om personer i Norge med høyere utdanning fra utlandet.

3.2. Prosedyrer for saksbehandling ved godkjenning og godskriving av høyere utdanning

3.2.1. Bakgrunn

Det grunnleggende prinsipp i Lisboakonvensjonen er at godkjennende myndigheter i et land skal godkjenne kvalifikasjoner fra en annen konvensjonspart som likeverdig med egen utdanning med mindre det kan påvises vesentlige forskjeller mellom utdanningene. Dette gjelder utdanning som gir grunnlag for opptak til høyere utdanning, godkjenning av studieperioder og godkjenning av hele utdanninger. Det gjelder også at en godkjenning av en avsluttet utdanning fra en annen konvensjonspart skal gi mulighet til adgang til videre studier på like vilkår med landets egne kandidater.

Konvensjonen legger vekt på at saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utdanning skal skje på en rettferdig og åpen måte etter et system som er åpent for innsyn, er forutsigbart og ikke-diskriminerende. Avgjørelsene skal være konsekvente og pålitelige og kriteriene for vurderingene tilnærmet like for alle godkjenningsinstanser. Konvensjonens supplerende tekst "Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications and Periods of Study" gir ganske detaljerte retningslinjer for prosedyrer som bør følges ved godkjenning av utenlandsk utdanning. Den setter også et mål for hva som er rimelig saksbehandlingstid. Dette er spesifisert til 4 måneder regnet fra når søknaden er komplett.

Godkjenningsmanualen er et av NOKUTs bidrag i arbeidet med å hjelpe institusjonene til å etterleve forpliktelsene i konvensjonen. Den tar blant annet for seg saksbehandlingsrutiner i en godkjenningsprosess ved en gjennomgang av prosedyrer i syv trinn fra en søknad blir mottatt til den skal rapporteres i Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG).

Utvalget har kartlagt institusjonenes prosedyrebruk ved behandling av godkjenningssøknader i to omganger. Først gjennom innhenting av informasjon fra 11 institusjoner/fakulteter, delvis gjennom telefonsamtaler med saksbehandlere innenfor feltet og delvis gjennom informasjon som ble tilsendt eller funnet på nettet, og en kartlegging foretatt i forbindelse med Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Utarbeiding av slike nasjonale handlingsplaner er en forpliktelse for medlemslandene i Bologna-prosessen og utvalget fikk som tilleggsoppdrag å bidra med innspill til den norske planen. Denne kartleggingen tok, blant andre temaer, også for seg institusjonenes prosedyrebruk ved godkjenninger. Kartleggingen ble foretatt i samarbeid med Seksjon for utenlandsk utdanning i NOKUT og omfattet alle akkrediterte høyere utdanningsinstitusjoner i Norge (45 institusjoner). Det kom inn 34 svar.

3.2.2. Vurdering

Undersøkelsene utfylte hverandre og ga et samlet inntrykk som kan oppsummeres slik:

De fleste av respondentene synes å ha prosedyrer for arbeidet med godkjenning, enten sentralt i institusjonen eller på fakultets/avdelingsnivå. Svarene tyder på at det stort sett er gode rutiner for journalføring og arkivering og at oppgave- og myndighetsfordeling mellom administrasjon og fagmiljø er klar. Imidlertid var det få som hadde prosedyrene nedskrevet.

I spørreundersøkelsen blant saksbehandlerne kom det fram at kun to av de 11 spurte hadde rutiner for å sende kvittering for mottatt søknad, mens den større kartleggingen i forbindelse med handlingsplanen viste at 11 av 34 sendte kvitteringsbrev. Svært få har rutiner for å fange opp avvik i godkjenningsprosessen.

I konvensjonen blir det lagt vekt på viktigheten av god informasjon til søkerne om saksbehandlingsrutiner og om forventet saksbehandlingstid. Lett tilgjengelig informasjon om systemet generelt skal også finnes. I følge undersøkelsene er dette mangelvare. Spesielt viser den større kartleggingen at det svikter på dette området. Åtte av respondentene svarte at de sender informasjon om forventet saksbehandlingstid, mens fire informerer om saksbehandlingsrutinene. Fem av 34 svarer at de har informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning på sine hjemmesider.

Undersøkelsene som er foretatt, viser mangler i institusjonenes rutiner og prosedyrer vedrørende oppfølging av avvik, utsending av kvittering for mottatt søknad, informasjon til den enkelte søker og tilgang til informasjon på nettet. Forbedringspotensialet innenfor disse områdene er stort for oppfølging av konvensjonen og supplerende tekst.

En åpen, rettferdig og etterprøvbar saksbehandling av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning forutsetter gode rutiner for saksbehandlingen. Disse bør være nedskrevet. En god saksbehandling forutsetter også lett tilgjengelig og god informasjon om feltet. Informasjon er vesentlig som et bidrag til en åpen og rettferdig saksbehandling.

Det kom ikke godt frem i noen av undersøkelsene hvor lang saksbehandlingstiden i gjennomsnitt er ved institusjonene. Det overordnede inntrykk er likevel at de aller fleste søknadene blir behandlet innen de frister konvensjonen setter, dvs. innen fire måneder. Stort sett gir undersøkelsene også det inntrykk at alle godkjenningssøknader prioriteres likt. Skjønt enkelte av de større institusjonene, som må antas å ha et visst omfang av godkjenningssøknader, rapporterer at de prioriterer egne søkere eller søkere som ønsker opptak ved institusjonen.

I kartleggingen i forbindelse med handlingsplanen ble institusjonene også spurt om å vurdere i hvilken grad, på en skala fra 1 (liten) – 5 (høy), de mener oppfølging av Lisboakonvensjonen er implementert ved institusjonen. 20 svarte, hvorav tre mener de har høy grad (5) av implementering, 10 krysset av for 4, seks for 3 og en krysset av for 1 på skalaen, mens 14 respondenter ikke svarte på dette spørsmålet.

Det er uklart hvorvidt de som ikke har svart på spørsmålet har latt være, fordi de ikke har noe forhold til konvensjonen, eller fordi de har svært få søknader og derfor ikke finner spørsmålet relevant.

Kartleggingen kan gi inntrykk av at de fleste av respondentene har få søkere i den kategorien kartleggingen etterlyser. Dersom dette er riktig, kunne det være interessant å vite hvorfor det er slik; er det svært få personer med utenlandsk høyere utdanning i regionen eller er informasjonen om mulighetene for godkjenning for dårlig?

Kartleggingen svarer naturlig nok ikke på slike spørsmål, og det er få tall tilgjengelig på personer bosatt i Norge med høyere utdanning fra hjemlandet. Dersom det er for dårlig informasjon om godkjenningmulighetene som er årsaken til at få søker, bør det kunne rettes

på. Utvalget tar for seg utfordringene rundt temaet informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning i eget kapittel.

Utvalget mener at kartleggingene tyder på at institusjonene i større grad enn det som gjøres i dag, bør inkludere feltet godkjenning av utenlandsk utdanning som en viktig del av institusjonens oppgaver. Formålet med en nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er nettopp å forbedre kvaliteten på arbeidet med godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner. Utvalget mener en slik plan også kan bidra til å sette fokus på godkjenningsområdet i Norge i større grad enn det kan synes å være i dag. Det er derfor positivt og viktig at man i Bologna-prosessen har besluttet å utvikle slike nasjonale handlingsplaner.

3.2.3. Utvalgets forslag

Utvalget anbefaler at en videre oppfølging av Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning bør være at planens intensjon legges inn som et kriterium som skal vurderes ved godkjenning av en institusjons kvalitetssikringssystem.

Som et umiddelbart tiltak vil utvalget anbefale at Lisboakonvensjonens supplerende tekst ”The Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications and Periods of Study” sendes institusjonene med oppfordring om å bruke denne som en god bruksanvisning for rutiner for godkjenningsarbeidet.

3.3. Godskriving av høyere utdanning mellom norske institusjoner

3.3.1. Bakgrunn

Godskriving av høyere utdanning mellom norske institusjoner er hjemlet i lov av 01.04.2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler og forskrift om godskriving av høyere utdanning av 10.04.2006.

Universitets- og høyskolelovens § 3-4 (1) sier:

”Utdanning fra en institusjon som går inn under denne lov, skal godskrives studenten ved de andre institusjonene med samme antall studiepoeng. Vedkommende institusjon skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold.”

I forskriftens §§ 2 og 3 står følgende:

§ 2 Tilknytningskrav for utstedelse av vitnemål eller tildeling av grad

For at en institusjon skal kunne tildele en grad eller utstede vitnemål for fullført utdanning, må minst 60 av studiepoengene som skal inngå i beregningsgrunnlaget, være avlagt ved institusjonen.

Institusjonen kan ikke oppstille et strengere tilknytningskrav enn det som følger av første ledd.

§ 3 Krav om ny utdanning

Ved godskriving av utdanning som tidligere har inngått i beregningsgrunnlaget for en grad eller som del av en grad eller yrkesutdanning, må en student i tillegg ha avlagt minst 60 nye studiepoeng før det kan utstedes et nytt vitnemål eller tildeles ny grad.

Institusjonene kan selv fastsette krav om inntil 90 nye studiepoeng for bestemte utdanninger. Institusjonene fastsetter selv hvilke utdanninger dette gjelder.

I mandatet til utvalget skiver departementet blant annet:

I universitets- og høyskoleloven er det for høyere utdanning også andre bestemmelser som regulerer godskriving, godkjenning og fritak for eksamen, fritak på bakgrunn av realkompetanse m.v. Disse bestemmelsene er også aktuelle for søkere med utenlandsk utdanning. Ved de seneste lovrevisjoner i forbindelse med Kvalitetsreformen har ikke lovbestemmelsene om dette vært gjenstand for en samlet gjennomgang. Det innebærer blant annet at lovbestemmelser som ble etablert under den tidligere gradsstrukturen (cand.mag.-grad m.v.), ikke er utformet på en enkel og forståelig måte for lovens brukere – både institusjoner og studenter.

Utvalget er bedt om å se på loven og forskriften både for å få bedre samsvar mellom lov og forskrift og også at bestemmelsene blir utformet på en enkel og forståelig måte for lovens brukere – både institusjoner og studenter.

Kartlegging av praksis ved enkelte institusjoner

En telefonrunde til saksbehandlere ved de humanistiske og samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen og Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet viser en noe ulik praksis ved institusjonene med hensyn til godskriving av eksterne

utdanning. Flere av de som ble kontaktet uttrykte bekymring for at institusjonene ikke har anledning til å stille et sterkere tilknytningskrav til fordypningen i en grad ved utskrivning av vitnemål enn lov og forskrift gir anledning til.

Arbeidsutvalget hadde et møte med representanter for SV-fakultetet ved Universitetet i Oslo der det ble gitt uttrykk for det samme.

3.3.2. Vurdering

Aktuelle problemstillinger:

- Etter gjennomføringen av kvalitetsreformen har institusjonene større grad av autonomi blant annet ved at de selv setter sammen institusjonens studieprogram. Det vil da være rimelig at institusjonene også i større grad enn lov og forskrift gir adgang til i dag, skal ha anledning til å bestemme hva som kan godskrives fra annen eller egen institusjon i graden.
- Samtidig som en institusjon ønsker å kunne hegne om egne studieprogram og være opptatt av å ha kontroll med innhold og sammensetning av en grad de skal sette sitt stempel på, må studenters overgangsmuligheter i rimelig grad ivaretas.
- Flere institusjoner er spesielt opptatt av muligheten for et sterkere tilknytningskrav til vitnemålsutskrivende institusjon for fordypningsdelen i et program. SV-fakultetet ved Universitetet i Oslo har for eksempel uttrykt ønske om at fordypningsdelen må være avlagt ved det lærestedet som utsteder graden. Slik ordningen er nå, kan en student få skrevet ut et vitnemål der eneste krav er at 60 studiepoeng er avlagt ved lærestedet som skriver ut vitnemålet, uavhengig av hvor fordypingsenheten er tatt. Loven gir ikke adgang til å kreve at fordypningsenheten må være avlagt ved den institusjonen som skriver ut vitnemålet.

Uten at det finnes eksakte tall, rapporteres det om en økende tendens til overgang mellom institusjoner. Det kan være mange gode grunner til at en student ønsker å skifte studiested. Derfor må adgang til å gjøre det tas vare på. Samtidig bør viktigheten av å fullføre et program ved en institusjon og så eventuelt søke seg over til annen institusjon for videre studier, fremmes og oppmuntres.

Studentenes rett til en ren tid-for-tid uttelling og retten institusjonene nå er gitt til å sette sammen kortere eller lengre emner i studieforløp som gir grad, kan vanskelig forenes.

3.3.3. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende endring i loven:

Ny formulering av § 3-4 (1) i lov om universitet og høyskoler

”Studiepoeng fra beståtte emner og fag fra en institusjon som går inn under denne lov, skal, i den utstrekning de er relevante, godskrives i sin helhet studenten som del av grad eller yrkesutdanning ved de andre institusjonene. Vedkommende institusjon skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold.”

Ny formulering av § 2 i forskrift om godskriving av høyere utdanning av 10. april 2006

”For at en institusjon skal kunne tildele en grad eller utstede vitnemål for fullført utdanning, må minst 60 av studiepoengene som skal inngå i beregningsgrunnlaget, være avlagt ved institusjonen.”

Følgende setning i gjeldende forskrift foreslås sløyfet:

”Institusjonen kan ikke oppstille et strengere tilknytningskrav enn det som følger av første ledd.”

§ 3 i forskriften foreslås opprettholdt uendret.

3.4. Godkjenning av utenlandske doktorgrader

3.4.1. Bakgrunn

Under diskusjonen om utdanningsinstitusjonenes forpliktelser og ansvar vedrørende godkjenning av utenlandsk utdanning i utvalget, ble godkjenning av utenlandske doktorgrader spesielt diskutert. Enkelte institusjoner har hatt en jevn økning av slike søknader. Det var en oppfatning om at antall søknader hadde økt etter at NOKUT startet med generell godkjenning av utenlandske doktorgrader. Søknadene er ofte begrunnet i et ønske om å oppnå doktorgradstillegget i lønn, få godkjent doktorgraden som tilsvarende ett års forskningstjeneste i en spesialistutdanning eller for å søke på stilling ved annen institusjon. Hensikten er altså ikke primært å få en bedømming som ledd i søknad om vitenskapelig stilling ved en institusjon.

Arbeidet med godkjenningen er omfattende og ressurskrevende og det blir stilt spørsmål ved hvor langt institusjonenes forpliktelser går i forbindelse med slik godkjenning. Det er ønske om at institusjonene i alle fall bør ha anledning til å kreve kompensasjon for arbeidet, fordi det i regelen medfører oppretting av en egen vurderingskommisjon. Institusjonene krever selvsagt ingen kompensasjon ved bedømminger av søkere til en utlyst stilling.

Problemstillinger vedrørende godkjenning av utenlandske doktorgrader ble første gang tatt opp av Universitets- og høyskolerådet (UHR) i januar 2003 etter henvendelse fra de fire medisinske fakultetene ved universitetene. I utgangspunktet etterlyste fakultetene mulighetene for å kreve godtgjørelse for arbeidet. Fakultetene hadde registrert et økt antall søknader om godkjenning av utenlandske doktorgrader som svarende til norsk ph.d.-grad. Henvendelsen om å kunne kreve godtgjørelse gjaldt for vurdering av søknader som ikke umiddelbart er sammenlignbare med den norske graden.

Saken ble diskutert i Universitets- og høyskolerådets forskningsutvalg som mente problemstillingen kunne ha gyldighet for alle fagområder. UHR sendte derfor en henvendelse til departementet våren 2003.

Departementet svarte i brev av 11.12.2003 der det blant annet står.:

”Godkjenning av doktorgrader avlagt ved utdanningsinstitusjoner i utlandet, er i likhet med øvrige akademiske grader, omfattet av universitets og høyskolelovens § 48 og tilhørende bestemmelser i forskrift 2003-01-02 nr 04 om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler og lov om private høyskoler kap. 4. Det gjøres altså ikke prinsipiell forskjell på doktorgrader og andre grader.”

I departementets brev står det også at kostnadene forutsettes dekket innenfor gjeldende rammer.

Fra februar 2004 startet NOKUT arbeidet med godkjenning av utenlandske doktorgrader som generelt jevngod med norsk ph.d.-grad. Forut for oppstartingen var det en prosess der det blant annet inngikk en høringsrunde i sektoren om hvilke kriterier som skulle legges til grunn for godkjenning.

I høringsuttalelsen til dette forslaget tok UHR opp det prinsipielle spørsmålet om hvorvidt det var hensiktsmessig at NOKUT gjorde vedtak om generelle godkjenninger både når det gjaldt

utenlandske doktorgrader og de andre gradene i systemet; bachelor- og mastergrad. Skepsisen når det gjaldt doktorgradene ble begrunnet med at UHR jevnlig får henvendelser fra søkere med utenlandsk ph.d.-grad som har vanskelig for å akseptere at deres utenlandske grad ikke automatisk blir godkjent som grunnlag for førstekompetanse/professorkompetanse i Norge. Det ble antatt at forklaringsproblemet ville bli enda større, dersom disse søkerne har en generell godkjenning fra NOKUT.

I høringsbrevet ble det anbefalt at det ”...gjøres en overordnet vurdering av hvorvidt det fortsatt er hensiktsmessig å opprettholde ordningen med denne generelle godkjenningen etter at vi har fått felles gradsbenevnelse og tilnærmet felles studiestruktur – og all den tid det fortsatt må gjøres en faglig vurdering av gradens faglige innhold og reelle nivå ved innpassing til videre faglig virksomhet.”

Praksis i Sverige og Danmark

Høgskoleverket i Sverige opplyser at de vurderer utenlandsk utdanning som avsluttes med doktorgradseksamen. Det er en generell vurdering og i brev til søkeren skriver de: ”... motsvarar i hovudsak svensk doktorsexamen”. Universiteter og høyskoler bedømmer utenlandske doktorgrader kun i sammenheng med tilsetninger. Det opplyses også at det ikke finnes noen forskrifter som pålegger institusjonene å bedømme utenlandske doktorgrader for personer som ikke søker stilling ved institusjonen.

CIRIUS i Danmark opplyser at de gir vurderinger av utenlandske doktorgrader som generelt jevngode med doktorgrad i Danmark uansett innenfor hvilket fagområde og uansett hvor den er tatt. Fra Københavns Universitet får vi opplyst at universitetene foretar faglige vurderinger kun i forbindelse med søknad om stilling ved vedkommende universitet.

3.4.2. Vurdering

Utvalget ønsket å få avklart om institusjonene enten kan avvise søknader om godkjenning som ikke er en bedømmelse som ledd i tilsetning i vitenskapelig stilling ved institusjonen eller, dersom alle søknader må behandles, om det kan tas betalt for merkostnadene ved vurderinger av søknader som ikke gjelder tilsetning.

Brevet fra departementet av 11.12.2003 tar utgangspunkt i dagjeldende lov med tilhørende forskrift og det vises til at loven ikke gjør prinsipiell forskjell på doktorgrad og andre grader.

Ny felles lov for universiteter og høyskoler, nye forskrifter med hjemmel i loven og reviderte kriterier for NOKUT, legger fortsatt ansvar både for godskrivning (innpassing i grad/tilpasning for videre studier) og for faglig ekvivalensgodkjenning til institusjonenes fagmiljøer.

Ut fra lovens formulering må en anta at institusjonene fortsatt må behandle alle søknader om doktorgradsgodkjenning.

Utvalget mener arbeidet med slik godkjenning er omfattende og ressurskrevende, og i de fleste tilfeller må egen vurderingskommisjon opprettes.

3.4.3. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at ved bedømming av utenlandske doktorgrader som ikke begrunnes i en søknad om utlyst stilling ved vedkommende institusjon, blir merkostnadene ved slik bedømming belastet søkeren.

Departementet har tidligere uttalt at arbeidet med gradsvurdering forutsettes dekket innenfor gjeldende rammer. Med begrunnelse i ovenstående ber utvalget om at dette ikke omfatter bedømming av utenlandske doktorgrader.

Dersom dette medfører at loven må endres, ber utvalget departementet vurdere en tilføyelse til loven under § 3-4 (3) med for eksempel følgende tekst: ” For vurdering av utenlandsk doktorgradseksamen i andre tilfeller enn ved søknad på utlyst stilling ved institusjonen, kan styret fastsette at søkeren skal betale et vederlag som dekker institusjonens utgifter for vurderingen.”

3.5. Norskopplæring

3.5.1. Bakgrunn

Krav til studiekompetanse

Kunnskaper i norsk på et visst nivå er et krav for å få generell studiekompetanse både for søkere med norsk utdanningsbakgrunn og for søkere med utdanning fra utlandet, jf. § 2-1 og 2-3 i forskrift om opptak til universiteter og høyskoler, fastsatt av Kunnskapsdepartementet 10.10.2005.

Krav til norskkunnskaper er tilfredsstillt dersom en søker har gjennomført en av følgende prøver:

- bestått eksamen fra Læreplan i norsk som andrespråk
- bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene
- bestått eksamen fra 1-årig universitets- eller høyskolestudium i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter
- Test i norsk, høgre nivå ("Bergenstesten") med minimum 450 poeng

Universiteter og høyskoler kan godta annen dokumentasjon av norskkunnskaper. Søkere fra de andre nordiske land som har utdanning som gir generell adgang til høyere utdanning i hjemlandet trenger ikke avlegge norskprøve.

Test i norsk, høgre nivå ("Bergenstesten").

Testen, som også er omtalt i kapittel 2, er et samarbeid mellom Universitetet i Bergen og Folkeuniversitetet. Den tilbys både som en skriftlig og en muntlig test på høyere nivå i norsk som andrespråk. Disse avholdes tre ganger i året og avlegges uavhengig av hverandre. Den muntlige testen brukes først og fremst som dokumentasjon på norskferdigheter for utenlandsk helsepersonell som skal arbeide i Norge.

Den skriftlige testen er beregnet både for personer som søker opptak ved universiteter og høyskoler i Norge og for personer som trenger en dokumentasjon på sine norskferdigheter overfor arbeidsgivere. Dette gjelder først og fremst personer som ikke har norsk som morsmål, men slik dokumentasjon kan også være aktuell for norske statsborgere som vil ha generell studiekompetanse på grunnlag av utenlandsk utdanning. Testen er godkjent som dokumentasjon på norskferdigheter av alle universiteter og høyskoler i Norge, samt av statlige bedrifter som krever at arbeidssøkere kan dokumentere sine språkferdigheter i norsk.

Kommunenes ansvar

Fra 1. september 2005 er det, som nevnt i kapittel 2, en rett og plikt for innvandrere som omfattes av introduksjonsordningen å ta opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæringen skal styrke innvandrernes muligheter på arbeidsmarkedet og gjøre dem bedre i stand til å delta aktivt i norsk arbeids- og samfunnsliv. Kommunene har ansvar for å tilrettelegge for gjennomføring av 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

3.5.2. Vurdering

Selv om utvalget mener arbeidet med norskopplæring og testing av søkeres norskkunnskaper ikke umiddelbart ligger innenfor mandatet, mener utvalget dette er et viktig tema som det bør settes søkelys på. Det vises til omtalen i innstillingens kapittel 2 som beskriver dagens system for godkjenning og godskriving.

I diskusjoner i utvalget har det kommet frem at tilbudet om norskopplæring av personer som trenger å dokumentere norskkunnskaper enten for å gå direkte ut i arbeidslivet, for å supplere sin utdanning eller for å søke opptak ved universiteter eller høyskoler i Norge, er uoversiktlig og ofte mangelfull. Det er kommunene som har ansvaret for opplæring av innvandrere som trenger norskkunnskaper for forskjellige formål. For de personer som trenger opplæring på et høyt nivå, for eksempel til høyere utdanning, kan det synes som kommunenes tilbud om opplæring ikke strekker til og at disse ofte står uten noe relevant tilbud. Universiteter og høyskoler har ulike tilbud om norskkurs med begrenset kapasitet. Det er ulik praksis med hensyn til hvilke studentgrupper som tar del i denne opplæringen.

Personer med utdanning fra utlandet som for eksempel sykepleiere, ingeniører, fysioterapeuter, lærere og førskolelærere vil ofte kunne ha behov for å supplere utdanningen ved ankomst til Norge. Slik supplerende utdanning kan være avgjørende for å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. For denne gruppen vil det også være svært viktig å få et raskt og godt tilbud om norskopplæring. Det samme gjelder også for personer som ønsker å gå rett ut i arbeidslivet og for søkere til høyere utdanning som ikke fyller kravene til generell studiekompetanse i norsk.

3.5.3. Utvalgets forslag

Det er viktig at det foreligger muligheter for målrettet språkopplæring rettet inn mot de gruppene som omtales under vurderingen.

Utvalget foreslår at departementet tar initiativ til å få avklart ansvar for kapasitet og opplegg for norskopplæring både for gruppen av personer som trenger supplerende utdanning, for de som ønsker å gå rett ut i arbeidslivet og for søkere til høyere utdanning. I den sammenheng bør det også undersøkes om det er mulig i større grad å utnytte fylkeskommunenes tilbud på videregående nivå.

4. Godkjenning av høyere utdanning fra utlandet – myndighetsfordeling mellom institusjonene og NOKUT

4.1. Bakgrunn

En av intensjonene med oppnevningen av utredningsutvalget var å få utredet dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge med henblikk på å få en enklere, mer brukervennlig, mer gjennomiktig og rettferdigere saksbehandling av søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Spesielt skulle dette skje med sikte på å bidra til bedre integrasjon av innvandrere på det norske arbeidsmarkedet. Som et ledd i dette arbeidet ble utvalget bedt om å "Vurdere dagens myndighetsfordeling mellom NOKUT og universitetene og høyskolene".

Myndighetsfordelingen mellom NOKUT og institusjonene er, som beskrevet i kapittel 2, organisert slik at NOKUT primært vurderer godkjenning av utdanning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet, og gir såkalt generell godkjenning hvor betegnelsen likestilt med norsk grad benyttes. Institusjonene vurderer godkjenning dersom hensikten med en søknad er å oppnå jevngodhet med norsk grad eller innpassing/godskriving ved institusjonen.

NOKUT gjør vedtak der godkjenningsbrevet kan inneholde:

- Informasjon om utdanningens tittel, årstall for gjennomført utdanning og om utdanningens normerte studietid i utdanningslandet.
- Informasjon om grunnlaget for godkjenning, for eksempel:

Utenlandsk høyere utdanning kan bli godkjent som høyere utdanning i Norge når den er på et nivå utover kravet for å komme inn på norske universiteter og høyskoler. Kravet til utdanning fra "Landets navn" er fullført og bestått videregående skole og ett års høyere utdanning.

- Tilleggsopplysninger som for eksempel:

Utdanningen er innenfor økonomi. Fagsammensetningen fremgår av karakterutskriften.

- Opplysning om at NOKUT kan kontaktes for mer informasjon om vurdering av utdanningen.

En brukerundersøkelse foretatt for Seksjon for utenlandsk utdanning i NOKUT i 2004/05 bekrefter at søkerne til NOKUT i hovedsak ønsker å bruke godkjenningen for å komme ut i arbeid. Den viser også at søkerne stort sett er fornøyd med den formelle utformingen av godkjenningsbrevene fra NOKUT, men det er et klart ønske om mer informasjon om utdanningens innhold for å vise hvilken kompetanse søkeren har med seg fra sitt hjemland.

En evaluering av de nordiske godkjenningskontorene som ble foretatt i regi av Nordic Recognition and Information Centres Network (NORRIC) i 2005 etterlyser også mer informasjon om kvalifikasjoner og faginnhold i godkjenningsbrevene, slik at de bedre kan brukes på arbeidsmarkedet.

Representanter for utdanningsinstitusjonene og NOKUT har tidligere diskutert hvor langt NOKUT bør gå i å uttale seg om det faglige innholdet i søkers utdanning i godkjenningsbrevene. Etter gjennomføringen av "Kvalitetsreformen" der NOKUT ble

opprettet som et uavhengig organ og lærestedenes autonomi ble styrket, vurderte NOKUT det slik at dette måtte få konsekvenser for samarbeidsrutinene mellom NOKUT og utdanningsinstitusjonene ved behandling av enkeltsøknader om godkjenning av utenlandsk utdanning. I brev av 25.03.2003 gjorde også departementet det klart at de forventet ”...at NOKUT, institusjonene og andre relevante aktører selv finner en hensiktsmessig arbeidsfordeling som sikrer sammenfallende vurderinger og hindrer dobbeltbehandling.”

På initiativ fra NOKUT og UHR ble det i mai 2003 oppnevnt en arbeidsgruppe som skulle diskutere og komme fram til et konkret forslag til arbeidsfordeling mellom utdanningsinstitusjonene og NOKUT. I forslaget skulle det blant annet inngå en oversikt over problemstillinger og mulige konsekvenser av de nye reglene og den nye rollefordelingen mellom institusjonene og NOKUT. Forslag til samarbeidsrutiner knyttet til behandling av enkeltsøknader skulle inngå.

Medlemmene i arbeidsgruppen ble oppnevnt av Universitets- og høgskolerådet og NOKUT.

Arbeidsgruppen diskuterte blant annet NOKUTs bruk av tilleggsopplysninger uten at det kom til avklaring av hvor langt NOKUT kunne gå i bruk av slike opplysninger i sine vedtaksbrev. Flere i arbeidsgruppen mente det var i strid med NOKUTs mandat for generell godkjenning å beskrive en søkers utdanning som for eksempel ”I søkers utdanning inngår det minst 60 studiepoeng av fag X som bør kunne sees som en faglig enhet”, fordi dette kan fremstå som en faglig godkjenning. Arbeidsgruppen fremla ingen endelig konklusjon.

I 2003 innførte NOKUT sitt nye godkjenningsdokument med en klar deling mellom et vedtak som gjaldt nivå, studiepoeng og grad og en del som inneholdt tilleggsinformasjon om de utenlandske kvalifikasjonene. Blant annet på grunn av signalene fra ovennevnte arbeidsgruppe om at det ikke var ønskelig at NOKUT skulle si noe om faginnholdet, har NOKUT vært restriktiv med å gi tilleggsopplysninger.

Problemstillinger rundt myndighetsfordelingen er tatt opp i flere av utredningsutvalgets møter med utgangspunkt i synspunkter fra en arbeidsgruppe nedsatt av utvalget, flere eksempler på utforming av godkjenningsbrev og erfaringer fra et besøk på Högskoleverket i Stockholm.

4.2. Vurdering

Både i arbeidsgruppen nedsatt av utvalget og i utvalgsmøter har det vært diskutert hvorvidt institusjonene skal ha plikt til å vurdere andre søkere enn de som skal studere videre/søker opptak ved institusjonen. En slik praksis vil medføre at andre søkere vil miste muligheten til å få sin utdanning faglig godkjent som jevn god med grad. Det ble argumentert med at den generelle godkjenningen med utvidet adgang til NOKUT til å gi utfyllende informasjon om utdanningen, burde være tilstrekkelig for arbeidslivet, slik at vurderinger for gradsjevn godhet ikke lenger vil være nødvendig. Hvorvidt søkere med avbrutte utdanninger skal ha rett til vurdering ble også diskutert. Det er utvalgets oppfatning at all faglig godkjenning hører til institusjonenes ansvarsområde, og at søkere har rett til å få vurdert gradstittel og også å få vurdert avbrutte studier av et lærested.

Utvalget understreker at NOKUTs primære oppgave er godkjenning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet og at dette må tydeliggjøres, eventuelt ved en tilføyelse til lovens § 3-4 (2). I denne sammenheng må det klargjøres hva NOKUT kan opplyse i godkjenningsbrevet om søkers kompetanse og faglige bakgrunn uten å gå inn på institusjonenes eller autorisasjonsmyndighetenes ansvarsområder.

Hensikten - og det viktige her - er at godkjenningen utformes slik at den aksepteres og styrker søkers muligheter på arbeidsmarkedet og øker arbeidsgivers forståelse av hva en søkers utdanning tilsvarer i Norge. Derfor må søkers kompetanse komme frem i godkjenningene på best mulig måte. Flere eksempler på utforming av godkjenningene er lagt frem og diskutert i utvalget.

På bakgrunn av disse diskusjonene mener utvalget NOKUT bør få utvidete muligheter til å beskrive utdanningens innhold og verdi forutsatt at beskrivelsene ikke gir inntrykk av at utdanningen er jevngod med en bestemt grad. Innføring av ny gradsstruktur i Norge og institusjonenes store frihet til å sette sammen studieløp som gir grad med rett til tilhørende tittel, gir begrenset mulighet til å få godkjent jevngodhet, dvs. rett til å bruke en norsk gradsbelegg. Det blir desto viktigere å utforme NOKUTs vurderinger slik at de blir nyttige for brukerne og respektert og forstått i arbeidslivet.

Det har vist seg vanskelig for utlendinger å skjønne det norske systemet, hvor NOKUT og lærestedene har forskjellig myndighet og hvor NOKUTs vurderinger ikke automatisk godkjennes av lærestedene. Det norske systemet på dette området er helt i tråd med praksis i mange andre land. Utvalget registrerer at både søkere og arbeidsgivere finner det vanskelig å skille mellom formuleringer som likestilt med norsk grad og jevngod med norsk grad.

I vedtakene fra NOKUT er det derfor særlig viktig at det gjøres helt klart at ved søknad om opptak til et studium eller ved vurdering om faglig innpassing av den utenlandske utdanningen i en bestemt utdanning ved en institusjon, kan resultatet bli annerledes enn i NOKUTs vedtak. Det bør også forklares hvorfor det er slik.

Högskoleverket i Sverige vurderer kun avsluttede utdanninger av minst to års varighet. De gir anbefalinger som i hovedsak retter seg mot det ikke-regulerte arbeidslivet. Anbefalingene inneholder vanligvis informasjon om hva utdanningen motsvarer i nivå og omfang sammenlignet med for eksempel en svensk magistergradseksamen. Hovedemnet i søkers utdanning blir sammenlignet med tilsvarende hovedemne i svensk utdanning. Men dette er altså en anbefaling, og utdanningsinstitusjonene verken er eller føler seg forpliktet av disse. Selv om anbefalingene i hovedsak retter seg mot arbeidslivet, kan de brukes av institusjonene som en veiledning, dersom en søker med en slik anbefaling ønsker å studere videre. Lærestedene har ikke gitt uttrykk for at de synes det er problematisk at Högskoleverket gir slik faglig informasjon.

Nedenfor følger et eksempel på hvordan NOKUT kan utforme sitt godkjenningensdokument med vedtak, presiseringer og utfyllende opplysninger:

Side 1 av Godkjenningsdokumentet

Vedtaket gjelder:

NN

Født: xxxxx

Dato: xxxxxx

Vår ref: xxx

Dokumentert utenlandsk utdanning:

Eksamensår, Grad/utdanning, Institusjon, Land

Vedtaket:

Utdanningen godkjennes som likestilt med en xxx-grad fra et akkreditert norsk lærested (antall studiepoeng).

Vedtaket er fattet i henhold til lov om universiteter og høyskoler av 01.04.2005 nr.15, § 3-4 annet ledd.

Kompetanse:

Her kan det beskrives hvilken yrkeskompetanse utdanningen gir i utdanningslandet. Det kan her gis relevante opplysninger om yrkeskompetanse dersom det gjelder et ikke-regulert yrke i Norge.

Vedtaketets formål:

Godkjenningen er gjort med tanke på arbeidsmarkedet.

Dette godkjenningsdokumentet skal brukes sammen med utdanningsdokumentene vedlagt autorisert oversettelse til norsk.

Det gjøres oppmerksom på at et universitet eller en høyskole i Norge ikke er pliktig til å gi en faglig innpassing i et studieprogram eller jevngodhet med grad basert på denne godkjenningen.

Institusjonene er etter loven gitt full frihet til å foreta vurderinger i forhold til sine egne studieprogram.

Avdelingsdirektør		seniorrådgiver

Side 2 av Godkjenningsdokumentet

Begrunnelse:

Høyere utdanning fra Land x godkjennes i Norge med omfang xxx ut fra utdanningens normerte omfang og nivå.

Tilleggsopplysninger:

Beskrivelse av eventuell særlig kompetanse eller yrkeskompetanse utdanningen gir i utdanningslandet.

Utfyllende opplysninger:

(Der NOKUT vurderer det relevant:)

- Institusjonenes/utdanningens status i utdanningslandet
- Normert studietid for utdanningen i utdanningslandet
- Utdanningens formål i utdanningslandet
- Videre studier og andre rettigheter i utdanningslandet
- Strukturen og innholdet i utdanningsprogrammet
- Utdanningens fagsammensetning

NOKUT kan kontaktes for mer informasjon om vurdering av utdanningen.

En slik utvidet vurdering av hver enkelt søker vil for NOKUT medføre merarbeid. Skal behandlingstiden holdes på nåværende nivå får det konsekvenser for bemanningen. Det vises her til kapittel 7.

4.3. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at man viderefører systemet for godkjenning og godskriving slik det fremkommer i § 3-4 i lov om universiteter og høyskoler. Det vil si at godkjenning av kvalifikasjoner fra utlandet organiseres etter formålet med godkjenningen. Dersom formålet er godkjenning av høyere utdanning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet (generell godkjenning), er det NOKUTs ansvar. Dette gjelder vurdering av avsluttede høyere utdanninger (grader) eller deler av eller avbrutt høyere utdanning. Dersom formålet er godkjenning for å oppnå norsk grad eller innpassing/godskriving for videre studier i Norge (faglig godkjenning), er det universitetenes og høyskolenes ansvar.

At NOKUTs primære oppgave er godkjenning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet kan ytterligere tydeliggjøres, eventuelt ved en tilføyelse i lovens § 3-4 (2).

For å styrke en søkers muligheter på arbeidsmarkedet og øke arbeidsgiveres forståelse av hva en utdanning fra utlandet tilsvarer i Norge, foreslår utvalget at NOKUT i større grad enn det gjøres i dag, gir supplerende informasjon om utdanningen i godkjenningsbrevet. Det vises til eksempel på godkjenningsdokument i utvalgets vurderinger.

En slik utvidet rett til å gi informasjon om en søkers utdanning og kompetanse bør nedfelles i eget brev til NOKUT fra departementet. I et slikt brev bør det samtidig klargjøres hva NOKUT kan og bør uttale i godkjenningsbrevet om søkers kompetanse og faglige bakgrunn.

En mer omfattende søknadsvurdering vil medføre noe større kostnad, dersom behandlingstiden skal holdes på dagens nivå.

5. GSU-listen

5.1. Bakgrunn

Allerede på midten av 1970-tallet ble det arbeidet med samordning av krav til immatrikulering og godkjenning av generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning. Senere fikk Nasjonalt samarbeidsutvalg for internasjonale studiesaker (NSIS) oppdraget med å videreutvikle og oppdatere denne listen. NSIS var et sakkyndig organ under Det norske universitetsråd i saker som gjaldt opptak av studenter fra utlandet, godkjenning av utenlandsk utdanning, tilrettelegging av studier for utenlandske studenter og andre internasjonale studiesaker som ikke ble ivarettatt av andre utvalg eller organer. I tråd med NAICs opprinnelige mandat fra KUF, var NAIC sekretariat for NSIS, inntil utvalget ble nedlagt i januar 1995.

I brev fra KUF datert 08.10.1997, ble NAIC pålagt å oppdatere listen over minimumskrav til generell studiekompetanse for søkere med utdanning fra utlandet.

På denne bakgrunn ble Samarbeidsutvalg for internasjonale studiesaker (SIS) etablert. SIS-utvalget videreførte NSIS-utvalgets oppgaver med samordning av krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning. NAIC hadde leder- og sekretariatsfunksjonen. Utvalget var satt sammen av representanter fra de høgre utdanningsinstitusjonene og en representant fra Samordna opptak (SO). På denne måten ble det sikret at arbeidet ble gjort i nært samarbeid med lærestedene.

Listen med krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning, slik den ble foreslått av SIS-utvalget, ble høsten 1999 godkjent av KUF. Den var vedlegg til forskrift om opptakskrav til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler (rundskriv F-033-02). I rundskrivet het det i departementets kommentarer til § 4 Utenlandsk utdanning at:

”Oversikta som er utarbeidd av det tidligare Samarbeidsutvalet for internasjonale studiesaker (SIS-lista), og som synar om andre lands utdanning ligg på nivå med norsk vidaregående skole, skal brukast ved opptak av søkjarar med utdanningsbakgrunn frå utlandet.”

I de tre årene SIS-listen var i bruk, ble det bare foretatt mindre endringer. På NAICs fagseminar om godkjenning av utenlandsk utdanning i Trondheim høsten 2002 ble SIS-listen satt på dagsorden. Endringer i utdanningssektoren gjorde at NAIC følte et behov for å diskutere om det var aktuelt med en mer grunnleggende gjennomgang av SIS-listen. Tilbakemeldinger fra deltakerne på seminaret viste at det var behov for en ny gjennomgang.

Som følge av dette opprettet NOKUT ved Seksjon for utenlandsk utdanning i januar 2003 en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på flere sider ved SIS-listen. Arbeidsgruppen konkluderte med å anbefale opprettelse av et permanent utvalg som skulle ha som oppdrag å gi råd om revidering av listen. Arbeidsgruppen foreslo nytt navn og ny forkortelse for listen:

Generell studiekompetanse og tilleggskrav for søkere med utenlandsk utdanning – GSU-listen.

SIS-listen, slik den ble utformet i 1999, og senere GSU-listen, har primært vært benyttet som et hovedverktøy i forbindelse med opptak til lavere og høyere grads studier ved universiteter

og høyskoler i tillegg til at Samordna opptak bruker listen i det nasjonale opptaket. Den brukes også i utstrakt grad i sammenheng med godkjenning av utenlandsk utdanning; både som grunnlag for å vurdere om en utenlandsk utdanning kan gis generell godkjenning som høyere utdanning i Norge og i forbindelse med rådgiving til studenter som skal studere i utlandet. Lånekassen bruker listen som grunnlag for å gi utdanningsstøtte til studier i utlandet.

På bakgrunn av arbeidsgruppens rapport, gjorde styret for NOKUT på styremøtet 11.12.2003 vedtak om å påta seg ansvaret for oppfølging, ajourføring og kvalitetssikring av GSU-listen. Utgiftene ble beregnet til kr. 80 000 per år. Styret vedtok å etablere et fast utvalg på seks personer som skulle møtes en gang i året for å revidere listen. NOKUT skulle holde leder og SO sekretær for utvalget.

I brev av 26.04.2004 uttrykte Utdannings- og forskningsdepartementet tilfredshet med at NOKUT tok fatt på oppgaven med revidering av listen, og forutsatte at ansvaret for arbeidet skulle ligge i NOKUT som en videreføring av det mandat NAIC i sin tid fikk. Departementet forutsatte videre at utgiftene til arbeidet ble dekket gjennom den årlige tildelingen til NOKUT.

I brev av 21.01.2005 klargjorde departementet listens status som veiledende.

Ved oppnevning av det faste utvalget, var NOKUT opptatt av å hente inn representanter fra sektoren med solid kompetanse innenfor områdene opptak av både norske og utenlandske studenter, erfaringer med realkompetansevurderinger, kunnskap om den norske videregående skolen og erfaringer med godkjenning og innpassing av utenlandsk utdanning. Dette for å sikre kvaliteten på arbeidet i utvalget.

Utvalget fikk dette mandatet:

”Utvalget skal gi NOKUT råd om alle sider ved den årlige revisjon av GSU-listen. Dette innebærer spesielt å:

- fange opp problemstillinger fra sektoren i forbindelse med listen
- fange opp endringer i utdanningssystem i andre land
- foreslå hva som bør utredes, hvordan dette bør gjøres og av hvem
- komme med råd om konkrete endringer”

Utvalget kom fram til følgende kriterier som grunnlag for vurdering av krav til generell studiekompetanse:

- *Tid* – defineres som hvor mange års skolegang som kreves for å oppnå en kvalifikasjon som gir adgang til universitetsstudier i hjemlandet
- *Alder* – er alder ved skolestart og ved avsluttet adgangsgivende kvalifikasjon til universitetsstudier i hjemlandet
- *Innhold/læringsutbytte* – omfatter blant annet de fag som inngår i kvalifikasjonen som gir opptak til høyere utdanning i hjemlandet

Kriteriene er begrunnet i Lisboakonvensjonen som Norge tiltrådte i 1999. Konvensjonen har regler om blant annet opptak av søkere med utenlandsk utdanning. Forpliktelsene gjelder bare for de land som har tiltrådt konvensjonen. Departementet har bedt NOKUT og alle universitetene og høyskolene om å behandle alle søknader om godkjenning av høyere

utdanning i henhold til Lisboa-konvensjonens prinsipper, uansett hvilket land søkerne kommer fra.

Om opptak sies det bl.a.:

”Hver konvensjonspart skal godkjenne kvalifikasjoner utstedt av andre konvensjonsparter som oppfyller de alminnelige krav til adgang til høyere utdanning hos disse partene med henblikk på adgang til programmer tilhørende dens eget system for høyere utdanning, med mindre det kan påvises en vesentlig forskjell mellom de alminnelige adgangskrav til den konvensjonspart der kvalifikasjonen er oppnådd og i den konvensjonspart der det søkes om godkjenning av kvalifikasjonen”.

Dersom slike ”vesentlige forskjeller” ikke kan påvises, skal utdanningen godkjennes som grunnlag for generell studiekompetanse. Tilleggskrav må følgelig begrunnes ut fra at utdanningen fra vedkommende land vurderes til å være vesentlig forskjellig fra den norske grunn- og videregående skole.

I sin egevaluering datert 30.08.2006 konkluderte GSU-utvalget med at GSU-listen bør brukes både ved opptak og godkjenning. Flere utredninger bør gjøres med utgangspunkt i en systematisk gjennomgang av krav til de ulike land. Gjennomgangen av land hadde stort sett vært gjort ut fra innspill fra sektoren og ut fra hva som ble vurdert til å haste mest.

GSU-utvalget uttrykker bekymring over at NOKUT har hatt en noe for sterk styring i utvalget, blant annet med det som følge at det ved revideringer har vært tatt mer hensyn til NOKUTs behov i forbindelse med godkjenning enn til lærestedenes i forbindelse med opptak. Det ønskes likevel ingen endring i organisering av arbeidet. Ansvaret bør fortsatt ligge til NOKUT. Nordisk samarbeid innenfor området blir anbefalt. Det samme anbefalte arbeidsgruppen som i 2003 vurderte den daværende SIS-listen.

GSU-utvalget har normalt hatt to møter i året og har da diskutert hvilke land som bør gås gjennom, andre områder som bør diskuteres, for eksempel krav til engelskkunnskaper, opptakspakker med mer.

Under en studiereise arbeidsutvalget for Utredningsutvalg for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge foretok i begynnelsen av desember 2006 til Cirijs i København og Verket för högskoleservice i Stockholm, ble deres tilsvarende lister diskutert; Examenshåndboken for Danmarks del og Den utländska bedömningshandboken i Sverige. I Danmark brukes Examenshåndboken til samme formål som GSU-listen i Norge; både for opptak og for godkjenning. I Sverige brukes Den utländska bedömningshandboken i første rekke ved opptak. Högskoleverket som arbeider med vurderinger av utenlandsk høyere utdanning bruker handboken i mindre grad. Både i Sverige og i Danmark gis det i håndbøkene ganske omfattende informasjon om landenes utdanningssystemer; for Danmarks del både om det videregående skolesystemet og om systemet for høyere utdanning i det aktuelle landet. Sveriges håndbok inneholder først og fremst informasjon om landenes videregående skolesystem relatert til det svenske systemet.

Den danske Examenshåndboken finnes lett tilgjengelig på nettet www.ciriusonline.dk/default.aspx?id=1559, mens det må bestilles adgang til den svenske bedömningshandboken.

5.2. Vurdering

Som nevnt brukes GSU-listen av mange aktører. Den er et viktig redskap for hele sektoren i forbindelse med opptak av søkere med utenlandsk utdanning, godkjenning av utenlandsk utdanning, veiledning for studier i utlandet (Lånekassen følger listen ved tildeling av utdanningsstøtte til studier i utlandet) og av mange andre aktører som kommer i kontakt med personer med utdanning fra utlandet.

I sin egevaluering påpeker GSU-utvalget flere områder som det burde vært mulig å ivareta bedre enn utvalget har maktet og understreker behovet for tilstrekkelig med ressurser til arbeidet med oppdatering av listen. Dette gjelder ikke kun oppdatering av kunnskap om land og landområder, men også revisjoner og en bedre utforming av listen (det vises her til tilsvarende lister i Sverige og Danmark). GSU-utvalget mener at gjennomgangen av land bør gjøres mer systematisk, for eksempel ved gjennomgang av alle land i en region med relativt likt utdanningssystem. Det vises her som eksempel til den utredning som ble gjort for utvalget av afrikanske land med fransk utdanningssystem.

I sin rapport la arbeidsgruppen for gjennomgang av SIS-listen opp til at utvalget burde ha ett møte i året og ta for seg ett land av gangen og så gå nøye gjennom dette landet, eventuelt i samarbeid med de andre nordiske land. Utvalget er gjort kjent med at de nordiske land i flere sammenhenger har samarbeidet om studiereiser til forskjellige land og at erfaringene fra disse studiereisene er brukt i arbeidet med GSU-listen.

Det som etterlyses fra GSU-utvalgets side er altså muligheter for å arbeide mer systematisk og grundig med listen, både når det gjelder landgjennomgang og listens innhold og utforming.

Utvalget mener at det er særlig viktig at listen oppfattes som rettferdig av brukerne.

Innvandrerorganisasjonene er opptatt av GSU-listen og reagerer på at utlendinger fra en del land blir "fratatt" noe av sin utdanning. De påpeker blant annet at det er vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet med en utdanning der deler av den ikke er godkjent i Norge. De viser også til at utlendinger ofte må ta tilleggsutdanning som kan oppleves som identisk med utdanning de allerede har, for å få en grad i Norge. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) har tatt opp dette med KD. KIM skriver i brev til departementet 07.09.2005 at noen studenter opplever "at deres lands utdanninger vurderes så mindreverdige i forhold til den norske, at studenter fra disse landene får store trekk i godkjente studieår".

Fra flere hold er det uttrykt at kravene som stilles i GSU-listen kan virke ekskluderende på innvandrere som kommer til Norge med utdanning fra hjemlandet. Det er også gitt uttrykk for at det stilles strengere krav til søkere med utdanning fra land utenfra Europa enn for søkere med europeisk utdanning.

Det er imidlertid slik at det er flere land utenom Europa hvor man ikke har krav til annet enn videregående skole som grunnlag for opptak til høyere utdanning bortsett fra språkkravene.

Avgjørelser basert på eller influert av GSU-listen berører mange personer hvert år. I det videre arbeidet med GSU-listen er det viktig at man grundig tar for seg og vurderer de ulike synspunkter og innspill. Det blir selvsagt spesielt viktig at det er tid og ressurser til å arbeide systematisk med listen slik at den til enhver tid er oppdatert og oppfattes som rettferdig. Det

er også viktig med jevne mellomrom å tenke nøye gjennom de kriterier som blir brukt som grunnlag for godkjenning av generell studiekompetanse for utenlandsk utdanning.

Erfaringene har vist at arbeidet med listen er komplekst, blant annet det at den brukes både til opptak og til godkjenning. Prioriteringene og behovene kan være noe forskjellige for disse to formål. Det er også vanskelig å holde en slik liste oppdatert og vedlikeholdt. Det dreier seg om å følge utviklingen i rundt 200 land. Siden kravet som stilles i listen til utdanning og språkkunnskaper fra alle land er spesifisert i form av navn på vitnemålet som kreves fra videregående skole, betyr det i prinsippet at oppdatering må skje både ved utdanningsreformer og endring av vitnemålsnavn i alle disse landene. Dette er svært ressurskrevende. Kompleksiteten går også på at det er vanskelig å finne et kriteriesett som er operasjonelt, korrekt og funksjonelt; hvordan definere og presisere Lisboakonvensjonens forutsetning om ”vesentlige forskjeller”. Først dersom slik forskjell er dokumentert, kan det stilles tilleggskrav.

Én-til-én forholdet mellom krav til opptak og godkjenningsgrunnlaget kan også problematiseres; dette én-til-én forholdet gir et systembasert grunnlag for godkjenning med få muligheter til utøvelse av skjønn. Her kan India brukes som eksempel: India produserer noen av verdens beste kandidater innen IKT. Ved godkjenning i Norge vil de bli trukket ett år. Det samme gjelder også andre indiske kandidater uavhengig av fagområde og institusjon.

Blant annet dette eksempelet har gitt grunnlag for tanker om hvorvidt det er fornuftig å ha den samme listen som grunnlag for opptak og for godkjenning. Både GSU-utvalget og andre har diskutert slike problemstillinger. I sin evaluering sier GSU-utvalget at ”..det kan være ulike aspekter ved utdanningsbakgrunnen som anses vesentlig ved godkjenning og opptak”. De konkluderer allikevel med at det bør være én liste, fordi en da unngår at samme utdanning både kan være del av opptaksgrunnlaget og kan godkjennes som høyere utdanning.

Andre argumenter som er fremmet for én liste for opptak og en annen, mindre systembasert form for vurdering ved godkjenning, har vært at både institusjonene og andre som arbeider med godkjenning av utenlandsk utdanning da ville stå friere i sitt arbeid; institusjonenes autonome stilling ville styrkes, mens NOKUT kunne godkjenne med tanke på det ikke-regulerte arbeidsmarkedet uten å være bundet av listen.

Ved faglig innpassing av utdanning fra utlandet står institusjonene allerede ganske fritt selv om de også forholder seg til en GSU-liste. Med hensyn til generell godkjenning gjør NOKUT vedtak som kan påklages. Ved å fri seg fra en slik liste må en samtidig finne kriterier for godkjenning av utenlandsk utdanning som gir grunnlag for rettferdige og gjennomsiktige avgjørelser. En kan tenke seg at en ved generell godkjenning av en utdanning fra utlandet mer bør se på utgangsnivået enn inngangsnivået slik det gjøres i dag, noe det også argumenteres for i Lisboakonvensjonens supplerende tekst ”Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications”. Imidlertid må en da kunne definere hva utgangsnivået skal være og hvordan det skal forstås. Når arbeidet med et kvalifikasjonsrammeverk er avsluttet og det klarere kan defineres hva læringsutbytte er, er det sannsynlig at et annet godkjenningsregime enn det vi har i dag kan bli etablert. Inntil det skjer er det vanskelig å tenke seg at vedtak om generell godkjenning kan tas på noe annet grunnlag enn en liste som GSU-listen; i alle fall bør den være veiledende for dette arbeidet. For at en slik liste skal fungere godt, må den tydeliggjøres både for opptakets del og for godkjenningens. Det er en forutsetning for at en slik liste skal være et sikkert og rettferdig redskap som utgangspunkt for både opptak og godkjenning, at den til enhver tid er så godt

oppdatert som mulig. Til dette trengs det langt mer ressurser enn det som er satt av til arbeidet i dag.

I sin egenevaluering tok GSU-utvalget også opp spørsmålet om utvalgets status og sammensetning. Det kan være grunnlag for å vurdere om det bør opprettes et bredere sammensatt rådgivende utvalg for det videre arbeidet med listen.

Både arbeidsgruppen som gikk gjennom SIS-listen og GSU-utvalgets egenevaluering nevner nordisk samarbeid innenfor informasjonsinnhenting om utenlandske utdanningssystem, eventuelt et system for erfaringsutveksling mellom landene som en interessant, arbeidseffektiv og kvalitetssikrende arbeidsmåte. Slikt samarbeid ble også drøftet under den nevnte studiereisen, og spesielt representantene fra Verket för högskoleservice var positive til å utvikle slike tanker videre. CIRIUS var noe mer reservert, men de var åpne for en nærmere diskusjon om dette.

Diskusjoner og samarbeid om utvikling av systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning og prinsipper vedrørende dette foregår jevnlig i europeiske fora som ENIC/NARIC-nettverket og i nordisk samarbeid innenfor The Nordic Recognition Network (NORRIC). Som et felles prosjekt mellom Europarådet, CEPES/UNESCO og EU-kommisjonen diskuteres spesielt problematikken rundt ”vesentlige forskjeller” og hva slike forskjeller innebærer.

5.3. Forslag

Forslag fra utvalgets flertall.

Fra utvalgsmedlemmene Brautaset, Bakken, Lofstad, Schiøtz, Alterskjær og Aaland.

I tillegg til utvalgets vurdering vil disse utvalgsmedlemmer påpeke:

Videregående utdanning fra flere land, også utenfor Europa, vurderes å gi godt nok grunnlag for generell studiekompetanse i eksisterende GSU-liste. I tillegg til medlemslandene i Europarådet og UNESCOs europeiske region, er det åpnet for at Lisboakonvensjonen kan tiltres av land utenfor disse områdene. Det er anbefalt at konvensjonens prinsipper anvendes også for land som ikke har tiltrådt konvensjonen. NOKUT og universitetene og høgskolene er bedt av departementet å tilstrebe en slik praksis i sine vurderinger.

GSU-listen er et særdeles viktig verktøy slik som den i dag brukes, og vedtak basert på denne listen berører svært mange mennesker. Det er derfor viktig at endringer og videreutvikling av listen skjer etter grundige vurderinger.

Følgende forslag fremmes:

Disse medlemmene foreslår at GSU-listen inntil videre beholdes som grunnlag både for opptak av søkere med utenlandsk utdanning og for godkjenning av utenlandsk utdanning. Departementet må gi GSU-listen en formell og tydelig status. For opptak bør den være bindende, mens den for godkjenningsarbeidet bør være veiledende. Disse medlemmene forutsetter at det settes av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet med utvikling, oppdatering og kvalitetssikring av listen. Det er et omfattende arbeid som må gjøres, og det vises her til de forhold som er nevnt i utvalgets vurdering av GSU-listen. Det bør settes av en ressurs tilsvarende tre årsverk.

Disse medlemmene foreslår at det oppnevnes et permanent, sakkyndig rådgivende GSU-utvalg som et samarbeidsorgan mellom NOKUT, Universitets- og høyskolerådet, Utdanningsdirektoratet, Nettverk for private høyskoler (NPH), Samordna opptak og to studentrepresentanter fra henholdsvis NSU og StL. Utvalget må settes sammen slik at det sikres solid kompetanse innenfor områdene opptak og godkjenning av utenlandsk utdanning.

Arbeidet med og ansvaret for GSU-listen skal fortsatt ligge i NOKUT og endringsforslag i GSU-listen fremmes og diskuteres i det rådgivende utvalget. Endelig vedtak fattes av NOKUTs styre.

Disse medlemmene foreslår at det tas initiativ til å etablere et samarbeidsforum mellom Sverige, Danmark og Norge innenfor området opptak og godkjenning av søknader med utenlandsk utdanning.

Medlemmene Brautaset og Aaland mener at også ANSA bør være representert i det rådgivende utvalget.

Forslag fra utvalgets mindretall.

Fra utvalgsmedlemmene Myklebust, Vedeld, Kumar og Ekollo.

I tillegg til utvalgets vurdering vil disse utvalgsmedlemmene tilføye følgende:

Det er avgjørende at GSU-listen ikke blir et hinder for personer med utenlandsk utdanning som ønsker å studere eller arbeide i Norge. Det er derfor viktig å unngå at utenlandske utdanningssystemer må være identisk med det norske utdanningssystemet for at personer med utenlandsk utdanning skal få innpass i norsk høyere utdanning eller i det norske arbeidsmarked.

Ingen utdanningssystemer er identiske, og bare innad i Europa eksisterer det en rekke ulike variasjoner. Noen europeiske land har 12-årig grunntdanning, slik Norge hadde inntil noen år siden. Andre europeiske land har 13-årig grunntdanning, slik Norge har i dag. I noen europeiske land er elevene 19 år gamle når de fullfører videregående opplæring. I andre europeiske land er de 18 år eller 17 år gamle. Slike forskjeller eksisterer også innad i enkelte europeiske lands utdanningssystemer slik som for eksempel i Tyskland.

Til tross for disse forskjellene bestreber de europeiske landene å gjensidig godkjenne hverandres utdanningssystemer for å ta bort barrierer som står i veien for målet om å skape økt mobilitet mellom de europeiske utdanningssystemene. Det stilles ikke krav om at de europeiske utdanningssystemene skal være identiske, men derimot kreves det at ”vesentlige forskjeller” mellom to europeiske lands utdanningssystemer må påvises før det gis anledning til å etablere tilleggskrav (jf. Lisboa-konvensjonen).

Følgende forslag fremmes:

Disse medlemmene foreslår at GSU-listen beholdes som grunnlag både for opptak og for godkjenning av søknader med utenlandsk utdanning. For opptak bør den være bindende, mens den for godkjenningsarbeidet bør være veiledende. Departementet må gi GSU-listen en formell og tydelig status, og sette av tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet tilsvarende 1-2 årsverk.

Disse medlemmene foreslår å forenkle kriteriene som gir grunnlag for vurdering av krav til generell studiekompetanse ved å ta bort det vanskelig definerbare kriteriet om innhold/læreutbytte. Dette fordi det er svært vanskelig å holde dagens liste oppdatert og vedlikeholdt. Det dreier seg om å følge utviklingen i rundt 200 land; siden kravet som stilles i listen til utdanning og språkkunnskaper fra alle land er spesifisert i form av navn på vitnemålet som kreves fra videregående skole, betyr det i prinsippet at oppdatering må skje både ved utdanningsreformer og endring av vitnemålsnavn i alle disse landene. Dette er svært ressurskrevende, og det er usikkert om det i det hele tatt er mulig å utarbeide en faglig forsvarlig vurdering av innhold/læreutbytte av grunnutdanningen i alle verdens land.

Disse medlemmene foreslår derfor at følgende to objektive kriterier skal legges til grunn for vurdering av krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning:

- *Tid* – defineres som hvor mange års skolegang som kreves for å oppnå en kvalifikasjon som gir adgang til universitetsstudier i hjemlandet
- *Alder* – er alder ved skolestart og ved avsluttet adgangsgivende kvalifikasjon til universitetsstudier i hjemlandet

Disse medlemmene foreslår videre følgende minimumskrav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning:

- Minimum 12 års skolegang for å oppnå en kvalifikasjon som gir adgang til universitetsstudier i hjemlandet.
- Minimum 17 års alder ved avsluttet adgangsgivende kvalifikasjon til universitetsstudier i hjemlandet.

Dette vil føre til en ensartet og rettferdig praksis for søkere med utenlandsk utdanning uavhengig av opprinnelsesland.

Grunnutdanninger som ikke tilfredsstillt oven nevnte minimumskrav karakteriseres som ”vesentlig forskjellig” fra den norske grunnutdanningen. Personer med utdanning fra slike land må i likhet med gjeldende praksis i dag tilfredsstillt tilleggskravene som står nedfelt i GSU-listen.

Disse medlemmene foreslår at det oppnevnes et permanent rådgivende GSU-utvalg som et samarbeidsorgan mellom NOKUT, Universitets- og høyskolerådet, Utdanningsdirektoratet, Nettverk for private høyskoler (NPH), Samordna opptak, KIM, og to studentrepresentanter fra henholdsvis StL/NSU og ANSA. Arbeidet med og ansvaret for GSU-listen skal fortsatt ligge i NOKUT og endringsforslag i GSU-listen fremmes og diskuteres i det rådgivende utvalget. Endelig vedtak fattes av NOKUTs styre.

Utvalget må settes sammen slik at det sikres solid kompetanse innenfor områdene opptak og godkjenning av utenlandsk utdanning.

Disse medlemmene foreslår at det tas initiativ til å etablere et samarbeidsforum mellom de nordiske landene innenfor området opptak og godkjenning av søknader med utenlandsk utdanning.

Særuttalelse

Særuttalelse fra Kaja Schiøtz vedr. kapittel 5 om GSU-listen

Undertegnede støtter forslag 1 som i korthet innebærer:

- GSU-listen opprettholdes
- GSU-listen bør være bindende for opptak og veiledende for godkjenning
- Oppdatering og kvalitetssikring tilligger NOKUT
- Oppnevningen av et permanent, sakkyndig og rådgivende GSU-utvalg videreføres

I tillegg til det som er anført i utvalgets vurderinger forut for Forslag 1 og 2 og i Forslag 1, vil jeg anføre følgende synspunkter:

Lisboakonvensjonen og dens anvendelse

Lisboakonvensjonen er blitt utarbeidet med utgangspunkt i og med tanke på den europeiske region (UNESCO-definisjon). Det er visse fellestrekk ved disse landenes utdanningssystemer som gjør at det har vært hensiktsmessig med en konvensjon myntet på denne regionen og ikke på verden som helhet. Landene som tilhører Europaregionen har (med enkelte unntak, for eksempel USA) utviklet kvalitetssikringssystemer som gjør at landets videregående skoler holder nasjonale standarder, og personer med en slik kvalifikasjon kan dermed sidestilles og likebehandles når de søker opptak til høyere utdanning. Resultatet av dette er at Lisboakonvensjonen fastslår at

”Hver konvensjonspart skal godkjenne kvalifikasjoner utstedt av andre konvensjonsparter som oppfyller de alminnelige krav til adgang til høyere utdanning hos disse partene med henblikk på adgang til programmer tilhørende dens eget system for høyere utdanning, med mindre det kan påvises en vesentlig forskjell mellom de alminnelige adgangskrav til den konvensjonspart der kvalifikasjonen er oppnådd og i den konvensjonspart der det søkes om godkjenning av kvalifikasjonen”.

Når Norge (og svært mange andre europeiske land) finner at det er vesentlige forskjeller mellom for eksempel amerikansk High School og deres egen videregående skole (og derfor ikke godkjenner high school uten AP- tester eller påfølgende høyere utdanning), har dette sammenheng med manglende nasjonale eller regionale kvalitetssikringssystemer av vgs. Det er ikke uten grunn at amerikanske høyere læresteder alltid vil kreve tester (for eksempel SAT, ACT) før de vurderer om søkerne kan gis opptak. Videre vil flinke studenter kunne få fritak fra vesentlige deler av første universitetsår på grunnlag av ulike tester. Det er viktig å merke seg at opptaksmedarbeidere ved amerikanske læresteder ikke finner våre opptakskrav urimelige.

Ser man utenfor Europaregionen, finner man i svært mange land slike store forskjeller i kvalitet mellom ulike videregående skoler, alt fra gode privatskoler til skoler med betydelig lavere kvalitet. Dette er da også grunnen til at opptaksprøver er svært utbredt, og at resultatene av disse er den eneste måten hjemlandets universiteter kan vurdere søkerens nivå. Og man kan i forlengelse av dette få en indikasjon på et universitets eller et studiums kvalitet ved å undersøke hvilken score som kreves på opptaksprøvene.

Når departementet har bedt NOKUT og UH-sektoren om å behandle alle søknader om opptak og godkjenning i henhold til Lisboakonvensjonens prinsipper, uansett hvor de kommer fra, betinger dette at man legger spesiell vekt på læringsutbyttet (learning outcome), det være seg på den videregående skole eller på den høyere utdanningen. Det faktum at dette er et krevende

arbeid, betyr ikke at man bare kan se bort fra det, slik det forutsettes i Forslag 2. Dette ville blant annet innebære at det blir enklere for søkere med 12-årig skole for eksempel fra en provins i Bangladesh å få opptak til norske læresteder enn til universiteter i hjemlandet, all den stund sistnevnte krever opptaksprøver. Det samme vil også gjelde svært mange andre land.

Konklusjon:

- Store kvalitetsforskjeller og manglende kvalitetssikringssystemer gjør det faglig uforsvarlig å kun bruke alder og antall års skolegang som eneste kriterium for vurdering av GSK.
- Jeg anser det ikke å ligge innenfor dette utvalgets mandat å foreta endringer i den eksisterende GSU-lista. Begge forslag anbefaler en videreføring av et rådgivende GSU-utvalg, og det må tilligge NOKUT, etter råd fra GSU-utvalget, å foreta de endringer som anses nødvendig.
- De opptakskravene som i dag er gjeldende i Norge i henhold til eksisterende GSU-liste, ligger stort sett på linje med eller under de krav som stilles i land det er naturlig å sammenligne seg med.

Vedlikehold og utvikling av GSU-listen

Det er åpenbart at det i dag er for lite ressurser i NOKUT til å kunne utføre forsvarlig vedlikehold og oppdatering av GSU-listen. Det er et utmerket forslag at man vil tilstrebe et øket samarbeid og arbeidsdeling med Sverige og Danmark. Det bør videre fremheves at det finnes flere andre land i Europaregionen som innehar betydelig kompetanse (og kapasitet) på dette feltet, for eksempel Tyskland, Nederland og ikke minst Australia. Det eksisterer allerede gode kontakter mellom de nasjonale ENIC'ene og dette kan videreutvikles og benyttes i arbeidet med videreføringen av GSU-listen.

Sammensetning av et rådgivende utvalg for GSU-listen

I 2003 vedtok NOKUTs styret å etablere et utvalg på 6 personer som skulle gi NOKUT råd vedr. revisjon av GSU-listen. Ved oppnevning av det faste utvalget, var NOKUT opptatt av å hente inn representanter fra sektoren med solid kompetanse innenfor områdene opptak av både norske og utenlandske studenter, erfaringer med realkompetansevurderinger, kunnskap om den norske videregående skolen og erfaringer med godkjenning og innpassing av studenter med utenlandsk utdanning, dette for å sikre kvaliteten på arbeidet i utvalget. Utvalget er følgelig et sakkyndig utvalg, uten vedtaksmyndighet og ikke et politisk utvalg. På denne bakgrunn anser jeg det som vesentlig at GSU-utvalget består av personer med den kompetanse som er beskrevet ovenfor og med hands-on erfaring med faglige vurderinger foretatt på lærestedene og med veiledning og oppfølging av studenter med sine ulike bakgrunner. Jeg kan ikke se at studentrepresentanter har en naturlig plass i et slikt sakkyndig organ. Vedtaksmyndigheten om endringer tilligger NOKUTs styre der studentene er representert.

6. Informasjon

6.1. Bakgrunn

Lisboakonvensjonens supplerende tekst om kriterier og prosedyrer om godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner og studieprogram understreker viktigheten av god informasjon om landenes godkjenningssystem. Utvalget har også i flere sammenhenger understreket at god og korrekt informasjon og lett tilgjengelighet til denne for brukerne, er vesentlig i godkjenningssammenheng. Utvalget satte ned en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å se nærmere på hvordan ulike brukergrupper informeres om godkjenning av utenlandsk utdanning i Norge; hvordan slik informasjon gis av aktuelle aktører i dag og hvordan bør den gis i fremtiden.

Arbeidsgruppen fikk også i oppdrag å vurdere et sekretariat for ”postkasseformidling”; ville det være hensiktsmessig å ha et mindre sekretariat som tok i mot, registrerte, sendte kvittering for mottatt søknad sammen med relevant informasjon til søker og videreformidlet søknaden til rett instans? Alle søknader, bortsett fra de som søkte opptak til studier som skulle gå direkte til Samordna opptak, skulle da sendes et slikt sekretariat.

Det foreligger rapport fra arbeidet i gruppen.

Forskjellige spørsmål vedrørende informasjon tas også opp i Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Handlingsplanen har Lisboakonvensjonen med supplerende tekster som referansedokumenter, og her anbefales det blant annet at godkjennende myndighet bør sende ut relevant informasjon om godkjenningsprosessen sammen med et kvitteringsbrev for mottatt søknad,

Kartlegging av hvilken informasjon som gis ved et utvalg godkjennings-/autorisasjons- og formidlingsinstanser i Norge

Kartleggingen viser omfang og tilgjengelighet av informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning hos et utvalg aktører. Den baserer seg hovedsakelig på en gjennomgang/søking på aktørenes nettsider. I tillegg ble enkelte kontaktet direkte.

Følgende aktører ble undersøkt:

- Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
- Et utvalg høyere utdanningsinstitusjoner (16 i alt)
- Et utvalg autorisasjonsinstanser (Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH), Kredittilsynet, Mattilsynet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Sjøfartsdirektoratet, Luftfartstilsynet)
- Et utvalg formidlere av informasjon til brukergruppene: Aktuelle departementer og direktorater, Vox, innvandrers/flyktningetater i kommuner, Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV, som også omfatter tidligere Aetat), Lånkassen, Samordna opptak (SO), Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Godkjenning av akademisk utdanning gjøres, som tidligere omtalt i innstillingen, av NOKUT for generell godkjenning og av akkrediterte høyere utdanningsinstitusjoner (45 i alt pr i dag) for faglig godkjenning. Rett til yrkesutøvelse i regulerte yrker gis av egne autorisasjonskontorer. De viktigste autorisasjonskontorene er Statens autorisasjonskontor for

helsepersonell (SAFH), Kredittilsynet, Mattilsynet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet. De ulike autorisasjonsinstansenes myndighet på respektive områder er hjemlet i egne lover og forskrifter.

Fra 1. januar 2007 blir Utdanningsdirektoratet sentral instans for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lærere med utenlandsk utdanning.

Vurdering av generell studiekompetanse foretas av Samordna opptak. Til videreutdanninger og studier på høyere grads nivå (masterstudier, doktorgradsstudier) går søknad direkte til den aktuelle utdanningsinstitusjonen.

Det er laget en skjematisk oversikt over sentrale aktører i godkjenningssammenheng. Oversikten følger som vedlegg til innstillingen.

Oppsummering av kartleggingen viser:

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

NOKUT informerer på sine nettsider (<http://www.nokut.no/sw153.asp>) både om systemet for godkjenning av høyere utdanning i Norge generelt, om generell godkjenning av utenlandsk akademisk utdanning spesielt, og om godkjenning av utdanning/ kvalifikasjoner på andre nivåer, herunder utdanning på tertiærnivå som ikke er godkjent som høyere utdanning ("fagskoleutdanning"). Det gis også kortfattet informasjon om autorisasjon for utøvelse av regulerte yrker med henvisning til autorisasjonsmyndigheter.

Videre gis det skriftlig informasjon om søknadsprosessen for søkere som ønsker å få sin utdanning vurdert for generell godkjenning; både i forkant av prosessen og underveis.

I følgebrevet som ligger ved et godkjenningssystemet gis det også en del generell informasjon om godkjenningssystemet i Norge. NOKUTs nettsider finnes på norsk og engelsk.

NOKUT har også laget en brosjyre der ovennevnte informasjon blir gitt i trykt form med parallell norsk-engelsk tekst.

Et utvalg høyere utdanningsinstitusjoner

Følgende 16 universiteter og høyskoler ble undersøkt: Universitetet i Oslo (UiO), Universitetet i Bergen (UiB), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Tromsø (UiTø), Universitetet i Stavanger (UiS), Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB), Norges Handelshøyskole (NHH), Norges musikkhøgskole (NMH), Norges veterinærhøgskole (NVH), Norges idrettshøgskole (NIH), Høgskolen i Oslo (HiO), Høgskolen i Agder (HiA), Høgskolen i Bergen (HiB), Høgskolen i Lillehammer (HiL), Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), Høgskolen i Bodø (HiBo).

Det ble funnet informasjonssider om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning for eksterne søkere ved 4 av de 16 undersøkte lærestedene:

- Universitetet i Oslo (UiO) (www.uio.no/studier/utland/praktikalia/godkjenning.html, herfra er det lenker til fakultetene),
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) (www.ntnu.no/international/reference/godkjenning123.php),
- Høgskolen i Oslo (HiO) (www.hio.no/content/view/full/44940)

- Norges veterinærhøgskole (NVH) (www.veths.no/templates/Page.aspx?id=1075).

Ved de øvrige institusjonene ble det kun funnet informasjon om delstudier i utlandet/studentutveksling og godkjenning/innpassing rettet mot egne studenter. Imidlertid har informasjonen som gis av Universitetet i Tromsøs for egne/interne studenter også relevans for eksterne søkere, se <http://uit.no/studieavdelinga/tjenester/8>.

Ved de fire institusjonene som har informasjonssider for eksterne søkere om godkjenning av utenlandsk utdanning, varierer det hva slags informasjon som gis og hvor oversiktlig/logisk sidene er plassert på institusjonens nettsider. Ved flere av institusjonene er det svært vanskelig å finne frem til de relevante opplysningene. Ingen av disse har foreløpig fullstendige oversettelser til engelsk av de eksternt rettede godkjenningssidene.

Universitetene og høgskolenes informasjonssider om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning retter seg hovedsakelig mot egne studenter som tar delstudier i utlandet på studentutvekslingsbasis. Informasjon om faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning/kvalifikasjoner som innehas av eksterne søkere, som institusjonene etter universitets- og høgskoleloven også har et ansvar for, jf. § 3-4 tredje ledd i loven, mangler. Ved Universitetet i Oslo sier flere av fakultetene (HF-fakultetet, SV-fakultetet og Mat.-nat.-fakultetet) på sine nettsider eller i søknadsskjemaene at de enten prioriterer søkere til eget fakultet, eller har svært begrenset kapasitet til å behandle eksterne søkere.

Et utvalg autorisasjonsinstanser

Følgende autorisasjonsmyndigheter ble undersøkt: Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH), Kredittilsynet, Mattilsynet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet.

Kvaliteten på informasjonen som gis om godkjenning av utenlandsk utdanning er varierende. Felles for dem er at de hovedsakelig baserer seg på elektronisk formidling av informasjon.

SAFH (www.safh.no) har omfattende elektronisk informasjon på flere språk om autorisasjon for utøvelse av helsefaglige yrker. Det finnes også informasjon om generell godkjenning med henvisning til NOKUT. Skriftlig informasjon/veiledning angående enkeltsaker sendes som svar på søknad.

Kredittilsynet (www.kredittilsynet.no) har nettsider på norsk og engelsk, men det ble ikke funnet informasjon om tilsynets oppgaver i forbindelse med autorisasjon som revisor på grunnlag av utenlandske kvalifikasjoner.

Mattilsynet (www.mattilsynet.no) har lett tilgjengelig og brukervennlig elektronisk informasjon på norsk og engelsk, forutsatt at man vet at man må bruke begrepene ”autorisasjon” og/eller ”dyrehelsepersonell” ved søking.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet (www.tilsynet.no) har kortfattet informasjon på norsk om rådets oppgaver, herunder blant annet utstedelse av advokatbevillinger og autorisasjon som advokatfullmektig. Tilsynsrådet har ikke egne søknadsskjemaer for dette, men nettsidene opplyser om hva en søknad om bevilling, autorisasjon m.v. må inneholde. Det ble ikke funnet engelskspråklige nettsider og heller ikke informasjon som retter seg mot søkere med utenlandske kvalifikasjoner.

På *Sjøfartsdirektoratets* nettsider (www.sjofartsdir.no), som finnes både på norsk og engelsk, vises det direkte til søknadsskjema, eventuelt med tilhørende veiledningsskriv.

Luftfartstilsynet (www.luftfartstilsynet.no) har ingen informasjon på nettet, og heller ikke noe skriftlig/trykt materiell. Alle henvendelser angående godkjenning/autorisasjon håndteres via telefon.

Et utvalg formidlere av informasjon til brukergruppene

Disse ble undersøkt: Utenriksdepartementet (UD), Kunnskapsdepartementet (KD), Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Vox, innvandrers-/flyktingetater i kommuner, Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), som også omfatter tidligere Aetat, Lånekassen, Samordna opptak (SO), Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

Utenriksdepartementet (UD) (<http://odin.dep.no/ud/norsk/bn.html>) har ikke relevant informasjon om godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner på sine nettsider.

Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvaret for en internettside, www.utdanning.no. Den viser blant annet til Oslo kommunes internettside www.velkommenoslo.no og til NOKUTs nettinformasjon (jf. over). Nettsiden www.utdanning.no finnes kun på norsk. KDs egen internettside (<http://odin.dep.no/kd/norsk/index-b-n-a.html>) gir ingen mulighet til å finne frem til www.utdanning.no eller til NOKUTs sider. Det som finnes av informasjon på KDs nettsider er i tillegg foreldet og vanskelig tilgjengelig.

Utdanningsdirektoratets nettsider (www.utdanningsdirektoratet.no) gir ikke relevant informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning. Utdanningsdirektoratet har fått ansvar for Euroguidance- og Europassordningen i Norge. Fra PLOTEUS-portalen, som Utdanningsdirektoratet oppdaterer for Norge (<http://europa.eu.int/ploteus/portal/home.jsp>), er det lenker til NOKUT og SAFH.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) (<http://odin.dep.no/aid/norsk/bn.html>) har ikke relevant informasjon om godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner på sine nettsider.

Utlendingsdirektoratet (UDI) (www.udi.no) har informasjon som er relatert til godkjenning av utenlandsk høyere utdanning flere steder på sine nettsider. Opplysningene er oppdaterte, men er vanskelige å finne fra hovedsiden. UDIs nye internettside, "Ny i Norge" (www.nyinorge.no), gir ingen direkte informasjon om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Via andre lenker finner man likevel frem, men dette krever forkunnskaper. UDI har trykket skriftlig materiell på mange språk, både om oppholdstillatelse, arbeidstillatelse og studieopphold i Norge, men opplysninger om godkjenning av utdanning er ikke inkludert i dette. UDI distribuerte i 2003 et temahefte i forbindelse med Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere i kommunene, som omhandler godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner (Temahefte 15: "Godkjenning, vurdering og prøving av medbrakt utdanning og yrkeserfaring", revidert versjon utgitt i august 2003). Heftet inneholder god og oversiktlig informasjon, men er nå noe foreldet. I tillegg finnes brosjyren "Welcome to Norway", der det vises til NOKUTs og Vox' nettsider.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (www.imdi.no) har på sine nettsider lenker til www.utdanning.no, NOKUT og Vox. I tillegg er det lagt direktelenke til UDIs temahefte som

nevnt over. Lenkene kan nås via en meny på hovedsiden ("Kontakt utenfor IMDi"), men disse er ikke lette å finne.

Vox – Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet (www.vox.no), som er en etat under Kunnskapsdepartementet, har som et av sine hovedsatsningsområder integrering og norskopplæring av flyktninger og innvandrere. På Vox' nettsider finnes det ingen informasjon om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

På de fleste *kommunale flyktning-/innvandreretaters* websider som er gjennomgått, finnes det ingen lett tilgjengelig informasjon om godkjenning. Et unntak er Oslo kommunes Ressurscenter for informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning, norskopplæring, kvalifisering og veier til utdanning og arbeid for nyankomne flyktninger og innvandrere. Ressurscenteret driver www.velkommenoslo.no, som er et nettsted laget spesielt for flyktninger og innvandrere. Fullversjoner av nettsidene finnes på flere språk, og kortversjoner er tilgjengelige på enda flere språk. Nettstedet er imidlertid ikke lett å lokalisere fra Oslo kommunes hovedside.

I forbindelse med lanseringen av Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere i kommunene ble det, som tidligere nevnt, i 2003 distribuert et temahefte fra UDI til kommunene over temaet om godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner.

Både *Lånekassen* (www.lanekassen.no) og *Samordna opptak (SO)* (www.samordnaopptak.no) har elektronisk nøkkelinformasjon om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning både på norsk og engelsk. Informasjonen er tilgjengelig fra SOs og Lånekassens hovedsider.

Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU) (www.siu.no) har ingen lett tilgjengelig relevant informasjon om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning på sine nettsider. Brosjyren "Guide to higher education in Norway" gir kortfattet informasjon om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, der det vises til NOKUT.

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) (www.nav.no), som blant annet omfatter tidligere Aetat, har opplysninger om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning lagt ut under flere nivåer. Informasjonen viser hovedsakelig til NOKUTs og SAFHs nettsider. For øvrig er NAVs nettsider mer relatert til opplæring enn til godkjenning som sådan. De fire NAV-intro'ene i Norge opplyser at man også der henviser til NOKUTs og SAFHs informasjon på nettet når det gjelder godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (www.nho.no) har på sine nettsider lenker til relevante instanser under overskriften "Innvandring og Kompetanse og Utdanning". Godkjenning som sådan er ikke nevnt spesielt.

Oppsummering

Relevant og lett tilgjengelig informasjon er en vesentlig del av et lands håndtering av godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Godkjenningsordningene er komplekse med flere innganger til godkjenning. Informasjon er viktig blant annet for å finne frem til riktig godkjenningsinstans.

Gjennomgangen/kartleggingen gir grunnlag for å si følgende:

- Det er stor variasjon i hva slags informasjon som blir gitt om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning hos de forskjellige aktørene. Mye gjenstår før informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning samlet sett kan karakteriseres som tilfredsstillende og lett tilgjengelig.
- Når informasjonen finnes flere steder, viser det seg at den kan bli utdatert, mangelfull eller direkte feil på enkelte av disse stedene.
- Flere aktører, blant dem utdanningsinstitusjonene, gir ikke eller gir svært mangelfull og vanskelig tilgjengelig informasjon om godkjenningssystemet for søkere med utenlandsk utdanning.
- Hos mange av ”de gode hjelperne”, altså aktører som er sentrale i formidling av informasjon til personer med utenlandske kvalifikasjoner, er opplysninger om det norske godkjennings-/autorisasjonssystemet mangelfull eller ikkeeksisterende.
- De fleste aktører viser til lenker til NOKUTs informasjon, til SAFH og/eller til www.velkommenoslo.no.

Utvalget mener korrekt og oppdatert informasjon er helt sentralt. Det må satses langt mer på informasjon om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning enn tilfellet er i dag, både i forhold til innhold, utforming (herunder språklig utforming/flere språk) og tilgjengelighet (at informasjonen skal være lett å finne). For å nå brukerne er det avgjørende med koordinering, kvalitetssikring og riktig dimensjonering av informasjon. Det kan antas at de aller fleste aktører og brukere ville foretrekke å forholde seg til ett eller få pålitelige steder der informasjonen bearbeides og oppdateres (både innholdsmessig og teknologisk).

”Kvitteringsbrev” og informasjon om prosedyrer ved henvendelser/søknader om godkjenning/autorisasjon av utenlandsk utdanning

Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning legger vekt på forpliktelsene godkjennings- og autorisasjonsinstansene har, både etter gjeldende nasjonale lover og etter internasjonale avtaler landet har sluttet seg til.

Lisboakonvensjonen med supplerende tekster omtaler forpliktelsene i forhold til søkers rett til informasjon fra godkjenningsmyndighetene; blant annet skal det sendes kvittering for mottatt søknad, og det skal gis informasjon om saksgang og saksbehandlingstid.

Forvaltningslovens kap. III om alminnelige regler om saksbehandlingen tar også for seg forvaltningsorganenes alminnelige veiledningsplikt innenfor sitt saksområde.

Ut fra dette har norske offentlige godkjennings- og autorisasjonsmyndigheter plikt til å gi nødvendig informasjon/veiledning om sitt saksfelt; i dette tilfellet informasjon om saksbehandlingsrutiner med mer vedrørende godkjenning av utenlandsk utdanning.

Sekretariat for ”postkasseformidling”

Utvalget diskuterte hvorvidt et postkasseformidlingskontor kunne være en funksjonell ordning for å få et enkelt, effektivt og oversiktlig system for brukerne. Som nevnt over er tanken med et slikt kontor at en søker med utenlandsk utdanning kun skal behøve å forholde seg til to instanser:

- Samordna opptak for å søke opptak til høyere utdanning eller

- et kontor som ut fra informasjon gitt på et søknadsskjema registrerer og sender søknader til riktig adressat samtidig som kvittering for mottatt søknad og relevant informasjon sendes søkeren

Følgende momenter ble trukket frem i diskusjonen:

- Hvor stor er nytten av et slikt kontor uten at det samtidig har kompetanse og kapasitet til å ferdigstille en søknad før videresending til rett adressat? Sannsynligheten for at en søker først får en kvittering fra postkasseseekretariatet og så senere får en henvendelse fra aktuell godkjenningssinstans med etterlysning av manglende papirer, ble antatt å være forholdsvis stor. Snarere enn et effektivt, oversiktlig og raskt system ble det antatt at dette kunne føre til forsinkelse i prosessen og unødig byråkratisering
- Hvor stor er mulighetene for at et slikt kontor vil ha kompetanse og kapasitet til å ferdigstille en søknad innen den blir sendt videre? Slik ”ferdigstilling” av en søknad kan være omfattende og arbeidskrevende og vil forutsette spesiell kompetanse knyttet til sekretariatet.
- Ville et mindre sekretariat kunne ha oversikt over hva som er en komplett søknad for forskjellige søknadsformål? For eksempel vil Statens autorisasjonskontor for helsepersonell ha andre krav til hva som er en komplett søknad enn en institusjon som skal vurdere faglig godkjenning.

Det ble også påpekt at det er viktig for en søker i en godkjenningssprosess å ha muligheten til å kunne snakke med/kontakte noen om detaljer – enten pr. telefon, e-post, sms eller ved personlig fremmøte. I tillegg kan godkjenningss-/autorisasjonsinstansene ha behov for å få hjelp til sine vurderinger, f.eks. når det gjelder klargjøring av hva slags typer utdanning som kan danne grunnlag for godkjenning, verifisering av utdanningsdokumenter osv.

Utvalget stilte spørsmål ved om et mindre sekretariat vil kunne ha kapasitet utover å videresende mottatte søknader til riktig godkjenningss-/autorisasjonsinstans. Det ble antatt at det i liten grad vil være mulig å gi direkterettet/personlig informasjon og veiledning til søkerne utover et ferdigtrykt informasjonsbrev og en kvittering som bekreftelse på at søknaden er mottatt, og at det heller ikke vil være mulig å kvalitetssikre dokumenter på en tilfredsstillende måte før oversending til den aktuelle godkjenningss-/autorisasjonsinstansen.

Selv om utvalget i denne omgang ikke anbefaler at det opprettes et sekretariat for ”postkasseformidling”, bør temaet likevel ikke avvises. Utvalget mener det bør diskuteres videre om opprettelse av et slikt sekretariat vil være hensiktsmessig og vurdere dette i lys av de erfaringer man høster med et nasjonalt informasjonssenter. Det kan undersøkes hvordan en lignende ordning fungerer i Danmark og det kan også være aktuelt å følge de diskusjoner som foregår rundt dette i Sverige.

6.2. Vurdering

Et nasjonalt informasjonssenter

Gjennomgangen av dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge og også det som er omtalt tidligere i dette kapittelet om informasjon om temaet, viser til fulle omfanget av og kompleksiteten i godkjenningssystemet. Det er forståelig at systemet virker vanskelig tilgjengelig for mange søkere og det er også komplisert for ulike instanser, rådgivere og veiledere. Det er ikke lett å orientere seg om hva som ligger i de ulike godkjenningssbegrepene, hva som kreves for godkjenning/autorisasjon, og hvor en henvendelse skal rettes. Oppsummeringen foran om hvordan og hvilken informasjon som formidles, gjør at selv om en søker finner frem til riktig instans, er det i mange tilfeller

vanskelig eller umulig å finne relevant informasjon om godkjenning/autorisasjon. Det er vesentlig for å spare tid at søkeren raskt kommer på riktig spor.

Informasjon er et nøkkelbegrep i godkjenningssammenheng. Utvalget mener derfor at det er behov for en løsning der informasjon i større grad enn tilfellet er i dag, kan *utvikles, samles, kvalitetssikres og vedlikeholdes*. Dette krever kunnskaper om og innsikt i både det norske og andre lands utdanningssystemer, det norske godkjennings- og autorisasjonssystemet og kompetanse i informasjonsformidling, herunder mulighet for støtte til IKT og webdesign.

Utvalget foreslår at det opprettes en sentral informasjonsenhet; *et nasjonalt senter for informasjon* om godkjenning og autorisasjon av utenlandsk høyere utdanning.

Fordelene ved en sentral informasjonsinstans er først og fremst å gi bedre oversiktighet for brukerne, enten de er søkere, veiledere/rådgivere, arbeidsgivere eller forskjellige godkjenningsinstanser, også godkjenningsinstanser i utlandet. Som svar på en henvendelse må søkerne/brukerne få informasjon som inneholder relevante, oppdaterte og lett tilgjengelige (flere språk) opplysninger om hva de selv skal gjøre videre, og hvor de skal henvende seg.

Senteret skal ikke ha "postkassefunksjoner", dvs. motta og videresende søknader fra enkeltpersoner til riktig instans, men skal kunne *informere, veilede og henvise* søkere og andre brukere til riktig godkjenningsmyndighet. Dette gjelder uansett hvilken type godkjenning eller autorisasjon/ lisens/ bevilling det er snakk om. Et slikt informasjonsknutepunkt antas også bedre å kunne styre flyten av søknader i forhold til formålet: jobb eller utdanning.

Som et informasjonsknutepunkt om systemet for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (og eventuelt om systemet for godkjenning av andre typer utenlandsk utdanning), kan senteret ivareta nasjonale oppgaver for opplæring og kompetanseheving.

Det foreslåtte informasjonssenteret må få et eget navn og et eget domenenavn på internett, f.eks. www.godkjenning-godskrivning-utdanning-kvalifikasjon-diplom-autorisasjon.no. Dette vil gjøre informasjonssøking om det norske godkjenningssystemet enklere, lettere tilgjengelig og mer brukervennlig.

Et nasjonalt informasjonscenter bør knyttes til en eksisterende instans eller organisasjon med erfaring fra feltet godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og erfaring med informasjonsarbeid. Senteret bør ikke opprettes som et nytt, frittstående senter. Utvalget vil foreslå at senteret knyttes til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen - NOKUT.

Begrunnelsen ligger i at NOKUT besitter viktig faglig kompetanse som må forutsettes for å kunne gi god informasjon om det norske godkjennings- og autorisasjonssystemet. Slik kompetanse er det tid- og ressurskrevende å bygge opp og holde ved like. Dessuten er NOKUT tildelt oppgaven med å være det norske knutepunktet for samarbeidet med det internasjonale informasjonsnettverket National Academic Recognition and Information Centre (NARIC) og ENIC-nettverket.

Selv om NOKUTs Seksjon for utenlandsk utdanning allerede ivaretar en del av de funksjonene som foreslås lagt til det nasjonale senteret, har ikke seksjonen i dag den nødvendige kapasitet til å håndtere de informasjonsoppgavene som her er skissert. Ekstra ressurser må følge opprettelsen av et slik nasjonalt senter.

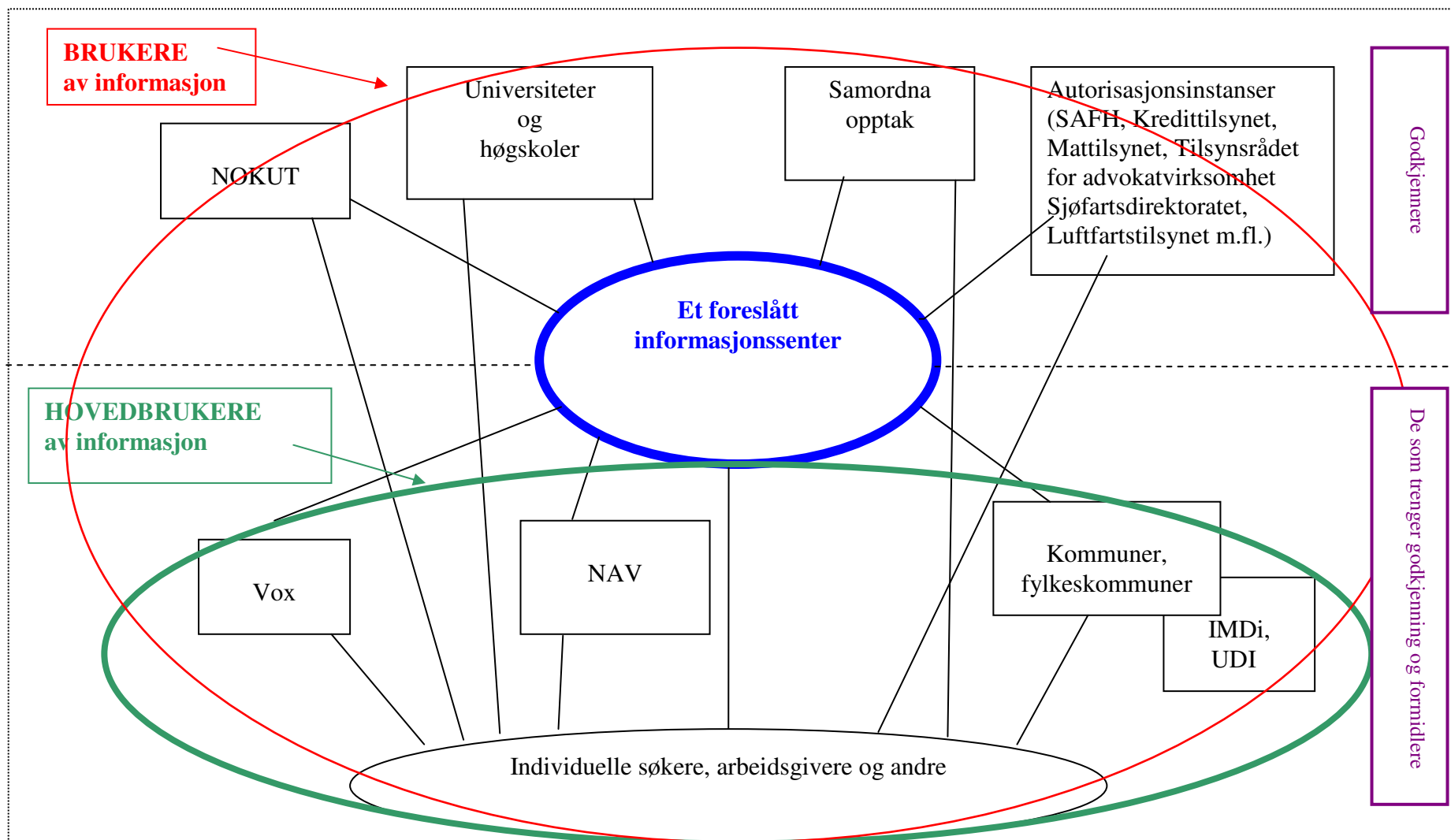
Utvalget har ikke tatt stilling til hvorvidt et nasjonalt senter også bør ha oppgaver knyttet til informasjon om godkjenning av andre utenlandske utdanningsnivåer enn høyere utdanning. Selv om det i første omgang er snakk om informasjonsoppgaver vedrørende høyere utdanning, er det vanskelig å sette absolutte grenser mot andre/lavere utdanningsnivåer. Særlig er denne problemstillingen aktuell i forhold til fagskoleutdanning.

6.3. Utvalgets forslag

Det opprettes et nasjonalt informasjonssenter for å gi brukerne - enten de er søkere, veiledere/rådgivere, arbeidsgivere eller andre som trenger det - korrekt informasjon når det gjelder adgang til studier samt godkjenning, godskriving av høyere utdanning og godkjenning som kreves for regulerte yrker. Dette for at søkere kan komme inn på rett spor så raskt som mulig. Riktig informasjon og rask tilgjengelighet på informasjon er da helt avgjørende. I tillegg til et kontinuerlig oppdatert nettsted, kan informasjon gis over telefon og via e-post. Senteret skal ha et eget og lett gjenkjennelig navn og eget domenenavn på internett. Det vises for øvrig til vurderingen ovenfor.

Senteret legges administrativt til NOKUT og utvalget foreslår at det bemannes med fem personer.

Skjematisk oversikt over sentrale aktører i godkjenningssystemet og et foreslått informasjonscenter



7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget har i sine forslag enkelte tiltak som vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Det dreier seg om økt bemanning av stillinger i staten knyttet til NOKUTs administrasjon. De administrative konsekvenser er følgelig antall stillinger og de økonomiske lønns- og driftsutgifter som følger av det. Nedenfor redegjøres det generelt om økonomiske konsekvenser og deretter om konsekvenser av de enkelte forslag med referanse til forslaget i innstillingen. Totale årlige kostnader for lønn og drift for alle utvalgets forslag er beregnet til kr 5 967 000.

Generelt

Beregning av lønns- og driftskostnader baseres på erfaringstall fra NOKUT, og som et gjennomsnitt baseres det på at en person lønnes i lønnstrinn 50. Videre at man har kontor sentralt i Oslo.

Det kan da settes opp en slik kostnadsoversikt:

	Kroner
Lønnsutgifter - årlig for 1 ansatt:	
Lønnsutgifter , ltr 50	363 000
Arbeidsgiveravgift	51 000
Sum lønnsutgifter	414 000
Andre driftsutgifter	
Rekvisita	5 000
Porto og telefonbruk	12 000
Kurs og kompetanseutvikling	7 000
Reiser og opphold	20 000
Diverse andre utgifter	5 000
Sum andre direkte driftsutgifter	49 000
Årlige direkte driftsutgifter 1 ansatt	463 000
Produksjonsutgifter per ansatt (Seminarer, eksterne møter etc.)	40 000
Fellesutgifter pr ansatt :	
Drift av lokaler	110 000
Drift av edb og øvrige fellessystemer	25 000
Internasjonalisering	10 000
Helsetjenester, kantine, velferd	15 000
Sum fellesutgifter	160 000
Total kostnad for 1 ansatt pr år	663 000

I tillegg kommer engangsutgifter ved tilsetning: annonser, intervju, kontorutstyr og annet inventar, PC og telefon etc. beregnet til ca. kr 100 000 pr tilsetning.

Myndighetsfordeling mellom institusjonene og NOKUT (jfr. Kapittel 4)

For å styrke en søkers muligheter på arbeidsmarkedet og øke arbeidsgiveres forståelse av hva en utdanning fra utlandet er verdt i Norge, foreslår utvalget at NOKUT i større grad enn det gjøres i dag, kan gi supplerende informasjon om utdanningen i godkjenningsbrevet. Dette vil medføre betydelig merarbeid. Dersom man skal beholde dagens nivå på behandlingstid av hver enkelt søknad, foreslås det opprettet en ny administrativ stilling.

Årlig kostnad lønn og drift av en administrativ stilling: kr. 663 000.

GSU-listen (jfr. Kapittel 5)

Utvalget foreslår at GSU-listen inntil videre beholdes som grunnlag både for opptak og for godkjenning av søknader med utenlandsk utdanning. Forutsetningen for dette er at det settes av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet med utvikling, oppdatering og kvalitetssikring av listen. Det er et omfattende arbeid som må gjøres og det vises her til de forhold som er nevnt i utvalgets vurdering av GSU-listen. Utvalgets flertall foreslår at det settes av en ressurs tilsvarende tre årsverk. Utvalgets mindretall anfører 1-2 stillinger.

Årlig kostnad lønn og drift av tre administrative stillinger: kr. 1 989 000.

Informasjon (jfr. Kapittel 6)

Det foreslås opprettet et nasjonalt informasjonssenter for å gi brukerne - enten de er søkere, veiledere/rådgivere, arbeidsgivere eller andre som trenger det - korrekt informasjon når det gjelder adgang til studier samt godkjenning og godskrivning av høyere utdanning og om godkjenning/autorisasjon som kreves for regulerte yrker. Senteret skal legges administrativt til NOKUT og utvalget foreslår at det bemannes med fem personer.

Årlig kostnad lønn og drift av fem administrative stillinger: kr. 3 315 000.

VEDLEGG 1

Utredningsutvalg for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge

Oppnevnt av Kunnskapsdepartementet mars 2006

Det Kongelige Kunnskapsdepartement
Universitets- og høyskoleavdelingen
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Besøksadresse:
Kronprinsens gate 9
Oslo
Postadresse:
Postboks 1708 Vika
0121 OSLO

Saksbehandler: Anne Rovde
Telefon: 21021865 Epost: Anne.Rovde@nokut.no

Vår ref: 2/2006 Vår dato: 22.01.2007
Deres ref: 200601207 Deres dato: 25.08.06

Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning – tilleggsoppdrag

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet datert 25.08.2006 med omtale av Nasjonal handlingsplan for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og Norges forpliktelser i Bologna-prosessen. Utvalget til å utrede systemet for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge blir i brevet bedt om å bidra med innspill til denne handlingsplanen.

Den utarbeidede felles malen med retningslinjer for arbeidet med handlingsplanen har Konvensjonen om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (Lisboakonvensjonen) med supplerende tekster som referansedokumenter.

Utvalget fikk i oppdrag å komme med innspill til punktene 2.3, 2.5 og 3.2 i malen. Vedrørende innspill til punkt 2.3 ba departementet om at formuleringene under punkt 2.1 også ble vurdert. Ut fra dette tolker utvalget sitt oppdrag når det gjelder punkt 2.3 å vurdere hvorvidt de høyere utdanningsinstitusjonene i Norge følger opp intensjonene i Lisboakonvensjonen og om de følger anbefalingene i supplerende tekst vedrørende arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning.

I samarbeid med NOKUT har utvalget foretatt en kartlegging blant landets høyere utdanningsinstitusjoner gjennom et spørreskjema som ble sendt akkrediterte universiteter og høyskoler i Norge, til sammen 45 institusjoner.

Spørreskjemaet (vedlagt) tar utgangspunkt i punktene 2.1 og 2.3 i malen som omhandler implementering av Lisboakonvensjonens prinsipper generelt og prosedyrer for godkjenning spesielt, punkt 2.5 om grenseoverskridende/transnasjonal utdanning og institusjonell politikk på dette området og punkt 3.2 om informasjon til søkere om institusjonens godkjenningsrutiner.

33 institusjoner svarte på spørreskjemaet. Fra en av disse institusjonene ble svar sendt fra fakultetene og ikke fra institusjonen sentralt. Fire institusjoner svarte at problemstillingene ikke er aktuelle for dem. Dette gjaldt Forsvarets ingeniørhøgskole, Krigsskolen, Politihøgskolen og Norges Veterinærhøgskole.

Oppsummering av svarene gir dette resultatet:

De fleste respondentene (24) har prosedyrer for godkjenning av utenlandsk utdanning, enten sentralt eller på fakultets/avdelingsnivå. Av de som ikke har prosedyrer (9), planlegger 4 å utarbeide slike i løpet av kort tid.

De fleste (21) rapporterer at de behandler alle søkere likt og at ingen grupper prioriteres framfor andre. Allikevel er det enkelte som prioriterer egne søkere eller søkere som ønsker opptak og/eller innpassing ved institusjonen.

Svært få (5) har rutiner for å fange opp eventuelle avvik i godkjenningsarbeidet (for eksempel feilaktige godkjenninger eller forskjellig godkjenningspraksis der godkjenningen er desentralisert).

11 institusjoner har rutiner for å sende kvittering på mottatt søknad

Åtte institusjoner sender informasjon om forventet saksbehandlingstid, mens fire informerer søkerne om saksbehandlingsrutiner. Fem institusjoner rapporterer at de har informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning på sine hjemmesider

Åtte arbeider med tiltak for å redusere saksbehandlingstiden

Kartleggingen viser at de aller fleste av institusjonene har prosedyrer for godkjenningsarbeidet, enten på sentralt eller lokalt nivå. Oppfølging av Lisboa-konvensjonen og supplerende tekst om godkjenning av utdanning synes å bli fulgt godt opp på dette punktet. Det samme kan sannsynligvis sies om saksbehandlingstiden. Kartleggingen gir inntrykk av at denne stort sett er godt under tre måneder.

De fleste rapporterer at de prioriterer alle godkjenningssøknader likt. Skjønt enkelte av de større institusjonene som må antas å ha et visst omfang av godkjenningssøknader rapporterer at de prioriterer egne søkere eller søkere som ønsker opptak ved institusjonen. Det overordnede inntrykket er likevel at de aller fleste søknader blir behandlet innen de frister konvensjonen setter, dvs. innen 4 måneder.

Svært få har rutiner for å fange opp avvik i godkjenningsprosessen, få sender kvittering til søkerne og informasjon om saksbehandlingen og rutiner for godkjenning synes dårlig ivaretatt av de fleste institusjonene. Dette gjelder både de som sender kvittering til søkerne og det gjelder tilgang til informasjon på nettet.

For disse sist nevnte områder er forbedringspotensialet stort for oppfølging av konvensjonen og supplerende tekst.

I spørreundersøkelsen ble institusjonene også spurt om å vurdere i hvilken grad, på en skala fra 1 (liten) – 5 (høy), de mener oppfølging av Lisboa-konvensjonen er implementert ved institusjonen.

20 institusjoner svarte hvorav tre mener de har høy grad (5) av implementering, 10 krysset av for 4, seks for 3 og en krysset av for 1 på skalaen. 15 institusjoner svarte ikke på spørsmålet.

Det er uklart hvorvidt de som ikke har svart på spørsmålet har latt dette være fordi de ikke har noe forhold til konvensjonen eller fordi de har svært få søknader og derfor ikke finner spørsmålet relevant.

Kartleggingen kan gi inntrykk av at de fleste av respondentene har få søkere i den kategorien kartleggingen etterlyser. Dersom dette er riktig, kunne det være interessant å spørre seg hvorfor det er slik; er det svært få personer med utenlandsk høyere utdanning i regionen eller er informasjonen på forskjellig nivå om mulighetene for godkjenning for dårlige?

Kartleggingen svarer naturlig nok ikke på slike spørsmål, og det er få tall tilgjengelig på personer bosatt i Norge med høyere utdanning fra hjemlandet, men dersom det er for dårlig informasjon om godkjenningmulighetene som er årsaken til få søknader, så bør det kunne rettes på.

Institusjonenes tilbakemeldinger om rutiner for transnasjonale utdanninger kan tyde på at flere institusjoner er usikre på hva en transnasjonal utdanning er. Når flere (10) svarer at de er involvert i transnasjonale utdanningstilbud tyder dette på en misforståelse av begrepet. Enkelte institusjoner skriver også at de er usikre på hva transnasjonal utdanning innebærer. "Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education" ble i sin tid sendt alle institusjonene med oppfordring om å bruke denne ved vurdering av slike utdanninger. Utvalget kjenner ikke til at det samme er gjort med "UNESCO/OECD guidelines for quality provision of cross border higher education." Som et innspill til å bedre institusjonenes kunnskaper om transnasjonal utdanning, bør også denne sendes institusjonene fra departementet.

Under punktene 2.3 om oversikt over institusjonell praksis og punkt 3.2 om informasjon til søkerne i malen blir det bedt om forslag til tiltak for å bedre situasjonen dersom det viser seg at konvensjonen på visse punkter ikke følges opp.

Som vist over har kartleggingen vist mangler i institusjonenes rutiner og prosedyrer vedrørende oppfølging av avvik, utsending av kvittering for mottatt søknad, informasjon til den enkelte søker og tilgang til informasjon på nettet.

Utvalget mener det er positivt og viktig at Bologna-prosessen har besluttet å utvikle nasjonale handlingsplaner for godkjenning av utenlandsk utdanning. Som et innspill for å øke institusjonenes oppmerksomhet på de forpliktelser de har ut fra Lisboakonvensjonen innenfor området godkjenning av utenlandsk utdanning og for å bedre deres rutiner, anbefaler utvalget at en videre oppfølging av handlingsplanen i Norge bør være at den legges inn som del av de kriterier som blir vurdert ved godkjenning av en institusjons kvalitetssikringssystem.

Utvalget arbeider med en strategi for hvordan systemet for informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning kan bedres.

Med hilsen

Knut Brautaset
utvalgsleder

Anne-E. Rovde
sekretær

VEDLEGG 2

Utredningsutvalg for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge,

Oslo 5. januar 2007.

Akronymer og forkortelser

Akronymer og forkortelser i alfabetisk rekkefølge benyttet i innstillingen.

ANSA	Association of Norwegian Students Abroad	www.ansa.no/
ACT	National College Admission and Placement Examination, USA	www.act.org/aap/
AP-test	Advanced Placement test, USA	www.collegeboard.com/student/testing/ap/about.html
CIRIUS	Center for Information og Rådgivning om Internationale Uddannelses- og Samarbejdsaktiviteter, Danmark	www.ciriusonline.dk/
Colo	Association of Centres of Expertise on Vocational Education, Training and the Labour Market, Nederland	www.colo.nl/?302
CWI	The Centre for Work and Income, Nederland	www.cwinet.nl/nl/about_cwi.asp
DS	Diploma Supplement	www.nokut.no/sw10195.asp
ENIC	European network of national information Centres on academic mobility and recognition	www.enic-naric.net/
ERASMUS	EUs program for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner i Europa	www.siu.no/no/programoversikt
EU	Den europeiske union	www.europakommisjonen.no/eu_guide/index.htm
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde	www.dep.no/ud/norsk/europa/eos/om/032001-990498/index-dok000-b-n-a.html
FS	Felles Studentsystem	http://www.fs.usit.uio.no/
GSK	Generell studiekompetanse	
GSU-listen	Generell studiekompetanse og tilleggskrav for søkere med utenlandsk utdanning	www.nokut.no/sw10645.asp
HSV	Högskoleverket, Sverige	www.hsv.se/
IAU	International Association of Universities	www.unesco.org/iau/
IB-Groep	Informatie Beheer Groep, Nederland	www.ib-groep.nl/International_visitors/Welcome.asp
IDW	The Information Centre for Credential Evaluation, Nederland	www.idw.nl/index2.html
IRAS	The Dutch Information Centre for the Recognition of Professional Qualifications	www.beroepserkenning.nl/english.html
KD	Kunnskapsdepartementet	www.dep.no/kd/
KIM	Kontaktutvalg mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene	www.kim.no/
KUF	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	www.dep.no/kd/

MSTAS	Studentadministrativt system som brukes i høyskolesektoren	
NAG	Nasjonalt database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning	www.nokut.no/sw10504.asp
NAIC	Informasjonssenter for internasjonal utdanning	Oppgaver overført NOKUT
NARIC	National Academic Recognition and Information Centre	www.enic-naric.net/
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen	www.nav.no/
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon	www.nho.no/
NOKUT	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	www.nokut.no/
Nordlist	Ordliste for nordiske språk	www.smartstep.se/ssp/nordlist/
NORDPLUS	Nordiske mobilitets- og nettverksprogrammene på utdanningsområdet (Nordisk Ministerråd)	www.siu.no/no/programoversikt/
NORRIC	Nordic Recognition Network	www.norric.org/
NPH	Nettverk for private høyskoler	www.nph.no/omnph/
NSIS	Nasjonalt samarbeidsutvalg for internasjonale studiesaker	Nedlagt 1995
NSU	Norsk Studentunion	www.nsu.no/Default.aspx?tabid=601
NUAS	Det nordiske universitetsadministratørssamarbetet	http://nuas-tmp.it.su.se/nuas/index.php
Nuffic	Netherlands Organization for International Cooperation in Higher Education, The Department for International Credential Evaluation.	www.nuffic.nl/
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html
OMOD	Organisasjonen mot offentlig diskriminering	www.omod.no/norsk_formal.htm
PLOTEUS	Portal on Learning Opportunities throughout the European Space	http://europa.eu.int/ploteus/portal/
PPU	Praktisk-pedagogisk utdanning	www.ils.uio.no/studier/ppu/index.html
SAFH	Statens autorisasjonskontor for helsepersonell	www.safh.no/
SAT	Standardized test for college admission, USA	www.collegeboard.com/student/testing/sat/about.html
SIS-listen	Samarbeidsutvalg for internasjonale studiesaker	Nå inkorporert i GSU-listen
SIU	Senter for internasjonalisering av høyere utdanning	www.siu.no/
SO	Samordna opptak	www.samordnaopptak.no/
SSB	Statistisk sentralbyrå	www.ssb.no/omssb/
StL	Studentenes Landsforbund	www.stlweb.no/index.asp
UHR	Universitets- og høyskolerådet	www.uhr.no/om_uhr/
UNESCO/CEPES	The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization- European Centre for Higher Education	www.cepes.ro/
USIT	Universitetets senter for informasjonsteknologi	www.usit.uio.no/
VHS	Verket för högskoleservice, Sverige	www.vhs.se/default.aspx?id=109
Vox	Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet.	www.vox.no/