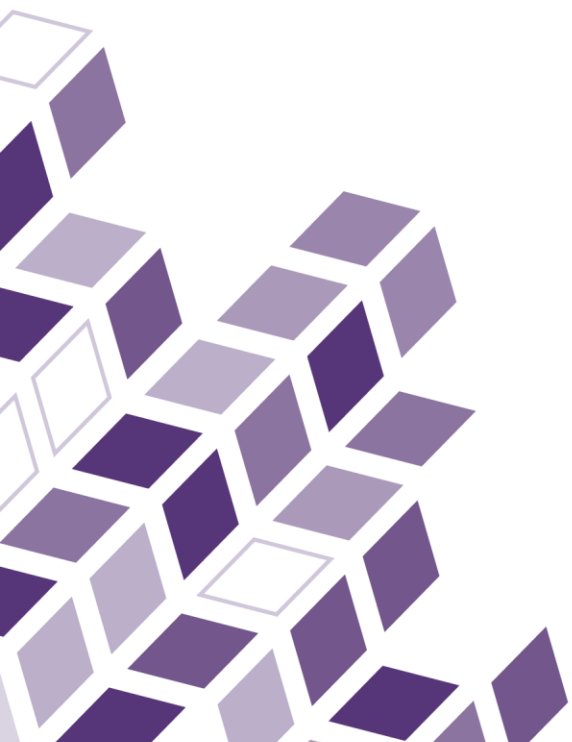


NOKUTs utredninger og analyser

Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning for personer med mangelfull dokumentasjon

Erfaringer fra pilotprosjekt og NOKUTs anbefalinger

Mars 2013



Rapporttittel:	Godkjenning av høyere utenlandsk utdanning for personer med mangelfull dokumentasjon
Forfatter(e):	Marina Malgina og Anne-Kari Gulliksen
Dato:	14.03.2013
Rapportnr:	2013 - 2
ISSN-nr:	ISSN 1892-1604

Forord

I denne rapporten oppsummerer NOKUT erfaringer fra et pilotprosjekt for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning for personer med mangelfull dokumentasjon. Vi kommer også med et forslag til en permanent godkjenningsordning basert på modellen som ble utviklet og utprøvd i prosjektperioden.

Prosjektet ble gjennomført på oppdrag av Kunnskapsdepartementet (KD).

NOKUT, som nasjonalt kompetansesenter for utenlandsk utdanning, har fått mange positive og viktige erfaringer gjennom dette prosjektet. Disse erfaringene vil vi ta med oss i det videre arbeidet med denne gruppen av søkere. Vi takker alle de involverte lærestedene og andre som har bidratt inn i prosjektet.

Vi håper at rapporten gir nyttige innspill til videre arbeid med utvikling av gode rammer for en permanent og effektiv godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon.

Oslo, mars 2013



Terje Mørland
direktør

Sammendrag

Behov for en ny godkjenningsordning

NOKUT er gitt myndighet til å utstede vedtak om generell godkjenning til søkere med utenlandsk høyere utdanning. Dette er hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 3-4. NOKUTs generelle godkjenning innebærer at utenlandsk høyere utdanning blir vurdert i omfang og nivå i forhold til det norske høyere utdanningssystemet. Utdanningen kan gis uttelling i studiepoeng og vurderes som likestilt med en akkreditert norsk grad. Ordningen med generell godkjenning er hovedsakelig ment for det norske arbeidsmarkedet. Hensikten er å bidra til mobilitet over landegrensene og å sikre at norske arbeidsgivere får korrekt informasjon om nivået og kvaliteten på høyere utdanning tatt i utlandet. Økt fokus på falske kvalifikasjoner bidrar til at NOKUTs godkjenningsdokument i stadig større grad blir opplevd som et kvalitetsstempel på kompetanse fra utlandet. NOKUTs generelle godkjenning blir stadig mer etterspurt i norsk arbeidsliv, og NOKUT opplever sterk vekst i antall individuelle søknader. Til sammen mottok NOKUT 5125 individuelle søknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning i 2012, en økning på over 17 % fra året før.

For at NOKUT skal kunne vurdere om en utdanning tatt i utlandet er likestilt med en akkreditert norsk høyere utdanning, må søknaden være tilstrekkelig dokumentert og ved behov verifisert fra studiestedet eller myndighetene i utdanningslandet. Søkere som har mangelfull dokumentasjon vil få avslag fra NOKUT. Dette omfatter også de som ikke kan sannsynliggjøre sammenhengen mellom identitet og utdanningsdokumenter. Dette gjelder i større grad søkere som har utdanning fra et land der den politiske situasjonen per i dag gjør det umulig å få utdanningsdokumenter verifisert. De land som per i dag omfattes av denne praksisen er Afghanistan, Den demokratiske republikken Kongo, Irak, Liberia, Sierra Leone og Somalia. I perioden 2004 til 2012 fikk nærmere 800 personer vedtak om avslag fra NOKUT på grunn av ikke-verifiserbare dokumenter. I slike tilfeller ble søkere henvist til en såkalt "flyktningeprosedyre" – en spesiell godkjenningsprosedyre for denne gruppen, der norske læresteder har ansvar for å vurdere utdanninger fra personer som ikke kan dokumentere utdanningen sin.

NOKUT mener at prosedyrenes kobling til begrepet "flyktning" er uheldig. Det bør heller benyttes en nøytral betegnelse som "Godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon". I denne rapporten bruker vi samlebetegnelsen "personer med mangelfull dokumentasjon" på denne gruppen søkere.

Siden 2005 har Norge hatt en spesiell godkjenningsprosedyre for denne gruppen, der norske læresteder har ansvar for å vurdere utdanninger fra personer som ikke kan dokumentere utdanningen sin. Denne ordningen har ikke fungert tilfredsstillende i forhold til intensjonen, spesielt med tanke på likebehandling. Av hensyn til den enkelte, til arbeidslivet og til samfunnet som helhet, er det viktig å ha en velfungerende godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon.

Oppdraget og viktige mål

På dette grunnlaget fikk NOKUT i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) å finne en forbedret prosedyre for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning for personer som søker om generell godkjenning, men som får avslag fordi de ikke har mulighet til å dokumentere sin høyere utdanning, eller å få denne verifisert på tilfredsstillende måte. Det overordnede målet er å sørge for at personene skal bli bedre i stand til å få uttelling for kvalifikasjonene sine på det norske arbeidsmarkedet. Denne

gruppen søkere skal få muligheten til å gå gjennom en godkjenningsprosess, basert på en kombinasjon av:

- dokumentasjon
- rekonstruksjon
- tester
- hjemmeoppgaver
- faglig diskusjon

De skal kunne få et dokument som har formell status og verdi i forhold til muligheter på arbeidsmarkedet og med tanke på videre studier og autorisasjon.

Aktører og deltagere i prosjektet

Godkjenningsmodellen som ble testet i pilotprosjektet ble utviklet i dialog med KD og universitets- og høgskolesektoren. Den praktiske testingen av modellen ble gjennomført i 2012, som et samarbeid mellom NOKUT og norske universiteter og høyskoler. Modellen var basert på at NOKUT innhentet sakkyndig vurdering fra lærestedene, som igjen dannet grunnlag for et vedtak om generell godkjenning fra NOKUT. Hensikten med sakkyndig vurdering ved lærestedene var å sannsynliggjøre at vedkommende har en utenlandsk høyere utdanning.

I prosjektperioden har NOKUT innhentet sakkyndige vurderinger fra seks forskjellige læresteder:

- Universitetet i Oslo (Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet)
- Høgskolen i Oslo og Akershus (Fakultet for teknologi, kunst og design, Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier)
- Universitetet i Bergen (Det humanistiske fakultet)
- Høgskolen i Bergen (lærerutdanning)
- Universitetet i Stavanger
- Universitetet i Tromsø.

Av 164 deltagere invitert til deltagelse i pilotprosjektet ble 56 kvalifisert til å gå videre i prosessen. De viktigste årsakene til frafall var manglende respons fra kandidater på den korte svarfristen, samt manglende språkkunnskaper eller oppholdstillatelse. Det ble fattet 25 vedtak fra NOKUT, basert på de sakkyndige vurderingene fra lærestedene. Tre av vedtakene var negative, fattet på grunnlag av negativ vurdering fra lærested, i tillegg til seks negative vedtak for deltagere som valgte å trekke seg i løpet av prosessen. Til sammen ble det fattet 16 vedtak om generell godkjenning som likestilt med akkreditert norsk bachelorgrad og ett vedtak om generell godkjenning som likestilt med akkreditert norsk mastergrad.

Prosjektet ble ledet av seniorrådgiver Marina Malgina og prosjektmedarbeider har vært Anne-Kari Gulliksen. Prosjektansvarlig var avdelingsdirektør Stig Arne Skjerven.

NOKUTs forslag til en ny godkjenningsordning

Konklusjonen etter avsluttet prosjekt er at godkjenningsmodellen som ble testet i prosjektperioden kan videreføres til en permanent ordning, med mindre justeringer. Disse justeringene angår rammene for organisering og gjennomføring av sakkyndige vurderinger. På bakgrunn av erfaringer fra pilotprosjektet foreslår vi at NOKUT får hovedansvaret for hele godkjenningsprosessen, inkludert

ansvar for å innhente nødvendig sakkyndig kompetanse gjennom oppnevning av sakkyndige komiteer. Fordelene med en slik modell er at de sakkyndige vurderingene vil kunne gjennomføres på en mer effektiv og profesjonell måte, uten å belaste lærestedene. Med NOKUT som hovedansvarlig for hele prosessen vil det også være lettere å sikre likebehandling og bidra til en mer effektiv saksbehandlingsprosess for aktuelle søkere. Søkeren ender opp med et vedtak om generell godkjenning, som gjør at han eller hun raskere kan komme seg i arbeid eller fortsette med studierne sine. NOKUT som hovedansvarlig vil også lette etableringen av en sentral kunnskapsbase og dette bidrar til å videreutvikle NOKUT som et nasjonalt kompetansesenter for utenlandsk utdanning.

Omfang og konsekvens av en ny godkjenningsordning

Gruppen av enkeltmennesker som omfattes av en eventuell permanent ordning er betydelig. I rapporten sannsynliggjøres det at det årlig er behov for å behandle 250 individuelle søknader til gruppen som har mangelfull dokumentasjon. NOKUT har kostnadsberegnet en permanent ordning til å ha en årlig kostnad på 12,1 millioner kroner.

En ny permanent godkjenningsordning, som NOKUT foreslår i denne rapporten, vil komme både samfunnet og den enkelte til gode. I pilotprosjektet har rundt 90 % av de gjennomførte sakkyndige vurderingene resultert i positive vedtak om generell godkjenning. Dette viser at en ny gruppe mennesker med utenlandsk høyere utdanning kan få mulighet til å bruke kompetansen sin i et norsk arbeidsliv som trenger høyt kvalifisert arbeidskraft.

Innhold

1	Bakgrunn	1
1.1	Oppdrag og mål	1
1.2	Internasjonale forpliktelser	1
1.3	Krav til en generell godkjenning fra NOKUT	2
1.4	Prosjektorganisering og prosess	2
2	Utvikling av en godkjenningsmodell	3
2.1	Risikovurderinger og kritiske avklaringer ved valg av godkjenningsmodellen	3
2.2	Prosjektets aktører og ansvarsfordeling	5
2.3	Forberedende arbeid i forbindelse med igangsetting av prosjektperioden	6
3	Utpøving av godkjenningsmodellen.....	7
3.1	Fase 1: Søknad om generell godkjenning og henvisning til flyktningeprosedyre.....	7
3.1.1	Kriterier for henvisning	8
3.1.2	Kartleggingsskjema	8
3.1.3	Konklusjoner og punkter til oppfølging	9
3.2	Fase 2: Kartlegging og vurdering av kartleggingsresultat.....	9
3.2.1	Kriterier for å gå videre til neste fase	10
3.2.2	Resultater etter avsluttet behandling i fase 2.....	11
3.2.3	Konklusjoner og punkter til oppfølging	11
3.3	Fase 3: NOKUTs vurdering av kartleggingsresultatet og oversending til sakkyndig vurdering ved lærested.....	12
3.3.1	NOKUTs vurdering av utdanning	12
3.3.2	Valg av lærested for sakkyndig vurdering	13
3.3.3	Konklusjoner og punkter til oppfølging	14
3.4	Fase 4: Sakkyndig vurdering/testing	14
3.4.1	Sakkyndig vurdering som grunnlag for NOKUTs vedtak	14
3.4.2	Praktisk gjennomføring	15
3.4.3	Dokumentasjon og rapportering til NOKUT	15
3.4.4	Konklusjoner og punkter til oppfølging	15
3.5	Fase 5: Sluttvurdering og arkivering	17
3.5.1	Sluttvedtak fra NOKUT og arkivering.....	17
3.5.2	Konklusjoner og punkter til oppfølging	17

3.6	Samarbeid og kommunikasjon med aktørene i prosjektet.....	18
3.6.1	Samarbeid mellom lærestedene og NOKUT.....	18
3.6.2	Kommunikasjon med deltagerne i prosjektet.....	18
3.6.3	Kandidatenes erfaringer	19
3.7	Økonomi.....	19
3.7.1	NOKUTs ressursbruk.....	19
3.7.2	Kompensasjon til lærestedene.....	19
3.7.3	Oversikt over ressursbruk i prosjektet.....	19
4	Samlet vurdering og forslag til en ny godkjenningsordning.....	19
4.1	Utfordringer i prosjektet	20
4.2	Forslag til en ny godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon 20	
4.2.1	Kostnader ved implementering av en permanent ordning	21
5	Vedlegg.....	23

1 Bakgrunn

Godkjenningsprosedyre for personer med mangelfull dokumentasjon er et viktig tema som vekker stor interesse i både Norge og i utlandet. I henhold til Lisboakonvensjonen, del VII, har noen konvensjonsparter forsøkt å utvikle et godkjenningssystem for flyktninger og personer i flyktingelignende situasjon. Dette arbeidet har hatt varierende resultater og per i dag er det kun noen få land som kan vise til erfaringer med bruk av denne typen godkjenningsprosedyre. Norge er blant de landene som tidligere har gjort et forsøk på å etablere en spesiell godkjenningsordning for flyktninger. Dette arbeidet ble lagt merke til av godkjenningsmyndigheter i andre europeiske land, USA, Canada og Australia. Norge har på mange måter blitt regnet som et foregangsland på dette området. I løpet av årene siden forrige godkjenningpilot for flyktninger i 2004 er det blitt det klart at det er et stadig voksende behov for denne typen godkjenning i samfunnet, samtidig som prosedyrene foreslått etter den forrige piloten trengte endringer. Universitets- og høyskolesektoren ga uttrykk for et ønske om at NOKUT skulle ta et nytt initiativ i forhold til denne brukergruppen og ha en koordinerende og veiledende rolle. Dette ble tatt videre med Kunnskapsdepartementet, og dette pilotprosjektet kom som et resultat av dette ønsket.

1.1 Oppdrag og mål

NOKUT fikk i april 2011 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å gjennomføre et pilotprosjekt for personer som ikke kan dokumentere egen kompetanse. Prosjektet hadde som mål å finne en forbedret prosedyre for godkjenning av høyere utdanning for personer som ikke kan dokumentere sin utdanning på tilfredsstillende vis. Forbedringene innebærer at prosessene standardiseres og kvalitetssikres, samt at vedtakene, både godkjenninger og avslag, får en formell form og status. For å oppnå dette må en større del av prosessen sentraliseres. På sikt er det et mål at alle som henvises til en slik ordning får et reelt tilbud og ender opp med et dokument som har verdi, slik at flest mulig i denne gruppen kan bruke utdanningen i relevant arbeid.

Det var en forutsetning at det i piloten ble behandlet minimum 34 søknader. Prosjektet skulle gjennomføres i løpet av ett år og hadde en økonomisk ramme på rundt 2 millioner kroner. Prosjektet ble utført som et samarbeid mellom NOKUT og norske læresteder for høyere utdanning.

1.2 Internasjonale forpliktelser

Gjennom Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner innenfor høyere utdanning i Europaregionen¹ (Lisboakonvensjonen) har Norge forpliktet seg til å ha et system for godkjenning av kvalifikasjoner som innehas av flyktninger, forviste personer og personer i en flyktingelignende situasjon (artikkel VII). Formelt gjelder konvensjonen bare mellom konvensjonspartene. Norge har derfor strengt tatt ingen konvensjonsforpliktelser overfor flyktninger utenfor medlemslandene. Det er likevel i samfunnets interesse at Norge har en ordning for alle personer i en flyktingelignende situasjon, uansett hvilket land de har utdanningen sin fra.

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/hoyere_ utdanning/lisboakonvensjonen.html?id=614766

1.3 Krav til en generell godkjenning fra NOKUT

For å få en generell godkjenning fra NOKUT er det krav om at lærestedet har en godkjent akkreditering eller offentlig godkjenning som høyere utdanningsinstitusjon, jf. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning, § 6-1 (3)².

Lisboakonvensjonens anbefalte prosedyrer for saksbehandling, revidert i 2010³ presiserer at verifisering av dokumenters autentisitet, jf. §§ 25-28, må være en integrert del av saksbehandlingen.

I alle søknader om generell godkjenning vurderer NOKUT om utdanningen det søkes godkjenning av er autentisk. I alle tvilstilfeller verifiserer NOKUT utdanningsdokumentene. For utdanninger fra en del land er det ikke mulig å innhente korrekt og/eller troverdig informasjon. Med andre ord, det er ikke mulig å verifisere dokumentene. Det kan være mange årsaker til at man kommer til en slik konklusjon: arkiver finnes ikke eller er ikke tilgjengelige, forvaltningssystemet fungerer dårlig, informasjonsutveksling har usikker kvalitet og/eller det er vanskelig å knytte identitets- og utdanningsdokumenter sammen.

På grunnlag av informasjon innhentet fra norske fagorganer, deriblant Landinfo⁴, samt erfaringer fra andre lands godkjenningsmyndigheter, har NOKUT utarbeidet en liste over land der utdanning pr. dags dato ikke kan verifiseres på en tilfredsstillende måte. Som situasjonen er per i dag, inneholder listen følgende land: Irak, Afghanistan, Den demokratiske republikken Kongo, Liberia, Sierra Leone, Somalia.

1.4 Prosjektorganisering og prosess

Arbeidet med prosjektet besto av to hoveddeler: utvikling av en hensiktsmessig godkjenningmodell og utprøving av denne modellen i praksis. Modellen ble utviklet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet i løpet av 2011. Utprøvingen av modellen skjedde i samarbeid mellom NOKUT og utvalgte læresteder for høyere utdanning i perioden fra desember 2011 til januar 2013. Mer detaljert informasjon om prosjektets aktiviteter finnes i en egen tidsplan i vedlegg 1.

I arbeidet med prosjektet var NOKUT avhengig av god og stabil kontakt med de involverte lærestedene. Vi forholdt oss til 1-3 administrativt ansatte på hvert lærested. Gjennom prosjektperioden fungerte NOKUT som et hovedkontaktpunkt for alle involverte parter i prosjektet og var til enhver tid tilgjengelig på telefon, e-post og for besøk.

Prosjektgruppen i NOKUT ble ledet av seniorrådgiver Marina Malgina og har bestått av rådgiver Anne-Kari Gulliksen og avdelingsdirektør Ida Lønne. Lønne ble senere erstattet av konstituert avdelingsdirektør Rolf Lofstad fra september 2011, og avslutningsvis av ny avdelingsdirektør Stig Arne Skjerven fra oktober 2012.

² <http://www.lovdatab.no/for/sf/kd/kd-20100201-0096.html>

³ http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Lisboakonvensjonen/F-4260_web.pdf

⁴ Landinfo er en faglig uavhengig enhet i utlendingsforvaltningen www.landinfo.no

2 Utvikling av en godkjenningsmodell

I forbindelse med utvikling av godkjenningsmodellen som skulle testes i prosjektperioden gjennomførte NOKUT vurdering av risikofaktorer ved bruk av den nye modellen, samt utviklet nødvendig dokumentasjon og saksbehandlingsverktøy, som database og nettforum, som skulle benyttes.

2.1 Risikovurderinger og kritiske avklaringer ved valg av godkjenningsmodellen

Basert på erfaringene fra NOKUTs arbeid med generell godkjenning og pilotprosjektet for flyktninger fra 2004, vurderte NOKUT ulike risikomomenter knyttet til valg av godkjenningsmodellen. Nedenfor følger NOKUTs vurdering av risikofaktorer som ble gjort i forkant av utprøving av modellen:

Prosessens sluttresultat, type vedtak og godkjenningsdokumentets verdi

NOKUT vurderer det slik at flyktningeprosedyren, som har vært virksom siden 2004, har vært en faglig jevngodhetsvurdering, uten klarhet om hvilken dokumentasjon som ligger bak vurderingen, uklar kvalitetssikring av prosessene og uklar status for sluttdokumentet.

En faglig jevngodhetsvurdering etter universitets- og høyskoleloven § 3-5 innebærer at institusjonene foretar en vurdering av om den avlagte utdanningen inneholder alle de samme elementene som deres egen utdanning. Det vil bety at norske læresteder ofte vil godkjenne mindre enn det totale omfanget av søkerens eksamener, fordi det finnes mange studieprogrammer som faglig og strukturelt er svært forskjellige fra norske studietilbud. Full gradsjevngodhet vil dermed i liten grad bli gitt, med mindre det utvises stor grad av skjønn og fleksibilitet. At lærestedene er tilbakeholdne med å gi full jevngodhet er naturlig, da de blant annet binder seg opp til å gi søkeren rett til å søke opptak til neste nivå.

Etablering av en godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon er et mål i seg selv, men i siste instans er det forholdet mellom resultatet av en slik godkjenningsprosess og mulighetene videre som er det viktigste. Sluttresultatet av en så omfattende prosess må derfor være et formelt vedtak med klagerett, som har verdi både på arbeidsmarkedet, i forhold til videre studier/innpassing og andre typer godkjenninger/autorisasjon. Dette er områder hvor NOKUTs generelle godkjenning allerede er etterspurt.

For en person med mangelfull dokumentasjon vil det viktigste være å få et dokument som bekrefter at det er sannsynliggjort at vedkommende har avlagt en utenlandsk utdanning og at denne i det vesentlige gir samme kompetanse som en norsk utdanning på samme nivå / innenfor samme fagområde. I slike tilfeller er det både kostnadseffektivt og praktisk å bruke ordningen for generell godkjenning etter universitets- og høyskoleloven § 3-4.

Kunnskapsdepartementet og NOKUT ble enige om at modellen skulle baseres på en løsning hvor institusjonene gjør en sakkyndig vurdering som vil danne grunnlag for et vedtak om generell godkjenning fra NOKUT.

Sakkyndig vurdering som grunnlag for NOKUTs vedtak

Det er viktig at vurderingen NOKUT innhenter i dette prosjektet ikke blir forvekslet med en jevngodhetsvurdering som et lærested selv foretar etter universitets- og høyskoleloven § 3-5. Etter forslag fra Universitets- og høyskolerådet (UHR) har NOKUT tatt i bruk begrepet sakkyndig vurdering for å beskrive vurderingen NOKUT innhenter fra lærestedet.

NOKUT har diskutert kravene til sakkyndig vurdering med representanter fra Universitetet i Oslo, Høgskolen i Oslo og Akershus, Universitetet i Bergen, Høgskolen i Bergen og Universitetet i Tromsø. Det ble enighet om at hensikten med sakkyndig vurdering er å sannsynliggjøre at vedkommende har en utenlandsk høyere utdanning. Sakkyndig vurdering ved lærestedet avsluttes med en sakkyndig uttalelse som skal gi en beskrivelse av kandidatens kompetanse innenfor de relevante fagene. Hvordan testene tilrettelegges, avgjøres av lærestedet for best å kunne få et riktig bilde av søkers utdanningsbakgrunn. Vurderingen skal være omfattende nok til at NOKUT kan legge den til grunn for vedtak om generell godkjenning. Vurderingen skal være basert på både skriftlige og muntlige elementer og skal være godt dokumentert. Vurderingen skal ha en entydig konklusjon om hvorvidt er det sannsynlig at vedkommende har den utdanningen han/hun hevder å ha.

Behov for større grad av sentralisering og koordinering

NOKUT mener at det er behov for standardisering av større deler av prosessen, ikke bare selve godkjenningsprosedyren. Erfaringene viser at retningslinjer, standardiserte skjema og prosedyrebeskrivelser ikke er nok til å harmonisere prosessene og sikre likebehandling. De største svakhetene i dag er at søker ikke finner frem i systemet, belaster flere læresteder hvis resultatet ikke er som ønsket, at grunnlaget for godkjenning varierer, at godkjenningen har uklar status, og at oversikt over gjennomførte vurderinger mangler. Dette fører til lite effektiv bruk av lærestedenes ressurser, og ordningen kan ikke kalles en nasjonal ordning.

Gjennom dialog med Kunnskapsdepartementet og lærestedene ble det tydeliggjort at NOKUT skulle ha en sentral rolle i hele prosessen, både administrativt og i forhold til sakkyndig vurdering (nivå og fagsammensetning).

Fordelen med at NOKUT ble tildelt større ansvar var også ansett å være at søker hovedsakelig har én instans å forholde seg til. I tillegg får NOKUT mulighet til å bygge opp kompetanse for henvisning til riktig fagmiljø. For samfunnet vil det kreve langt mer ressurser å bygge opp en slik kompetanse ved hvert enkelt lærested.

Informasjon om forventninger og krav til deltagere

Erfaringer fra det tidligere pilotprosjektet for flykninger viser at det kan forventes et visst frafall av deltagere underveis i prosessen. Kritiske faktorer i forhold til frafall relateres til tilstrekkelig informasjon om hele prosessen, hvilke forventninger som stilles til deltagerne, språkkompetanse for å gjennomføre testing og prøving, samt hvorvidt det er sannsynlig at vedkommende skal bo og arbeide i Norge i årene fremover. Denne informasjonen må rettes både mot mulige deltagere og hjelpeapparatet i forkant av prosessen. De to viktigste kravene som ble stilt til deltagerne i pilotprosjektet var:

- En deltager skal være i stand til å redegjøre for sin utdanningsbakgrunn for fagansatte ved norske læresteder på norsk eller engelsk; muligheten for tolk bortfaller, grunnet risiko for fortolkende oversettelse.
- Prosessen kan være tids- og ressurskrevende for den enkelte.

Frafall på grunn av dårlige språkkunnskaper var antatt å bli redusert ved at det ble stilt samme krav til språkkompetanse som for opptak til studier ved norske læresteder. Frafall basert på manglende opphold ble redusert ved å innføre kravet om permanent oppholdstillatelse for deltagere i prosjektet. Å gjennomgå denne typen godkjenningsprosess krever mye ressurser. Derfor er det viktig at tilbudet kun gis til søkere som man antar vil bli boende i Norge, og som således vil komme det norske arbeidsmarkedet til gode.

For å redusere frafallet i vurderingsfasen ble det innført krav om dokumentasjon av språkkunnskaper i enten norsk eller engelsk, samt krav om en permanent oppholdstillatelse i Norge.

2.2 Prosjektets aktører og ansvarsfordeling

Aktører

Aktørene i pilotprosjektet var, i tillegg til NOKUT, norske læresteder, deltagere og i mindre grad hjelpeapparatet/veiledningstjeneste til flyktninger og innvandrere.

NOKUT, fordi vi som nasjonalt kompetansesenter for utenlandsk utdanning, har spisskompetanse på utdanningssystemer i utlandet. NOKUT er den instans som kan gi korrekt informasjon om nivå, lærestedets akkrediteringsstatus og mulige innpassinger. I tillegg har NOKUT et omfattende nettverk blant aktørene i prosjektet som gjør det naturlig å ta på seg en koordinerende rolle.

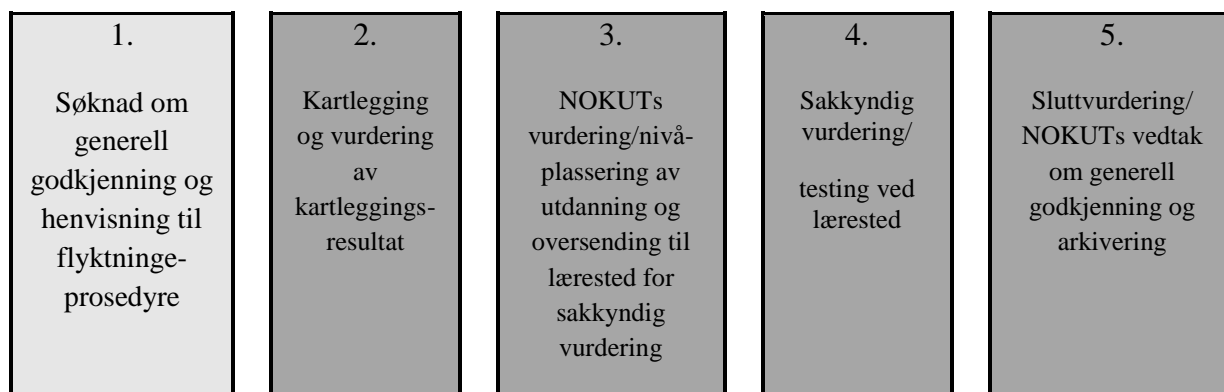
Lærestedene, fordi de kjenner egne studietilbud og har den nødvendige faglige kompetansen til å vurdere spesialområder innen et fagfelt.

De som ble rekruttert som deltagere i prosjektet var personer som i perioden 2010-2011 søkte NOKUT og fikk avslag på søknad om generell godkjenning. Avslaget skyldtes ikke-verifiserbare dokumenter. NOKUT vurderte gruppen som motivert til deltagelse i prosjektet.

Hjelpeapparatet/veiledningstjeneste til flyktninger og innvandrere ble koblet inn i noen få tilfeller hvor deltagere ønsket veiledning i forbindelse med NOKUTs kartlegging av deres kompetanse.

Ansvarsfordeling i godkjenningsmodellen

Godkjenningsprosessen etter prosjektets modell ble delt i fem faser (1-5, fig. 1), der ansvaret ble delt mellom NOKUT og lærestedene.



Figur 1: Prosedyre for godkjenning av høyere utdanning for søkere med mangelfull dokumentasjon

For å sikre likebehandling av deltagere tok NOKUT på seg hovedansvaret for hele prosessen. NOKUT hadde ansvar for fasene 1, 2, 3 og 5. Lærestedene foretok sakkyndig vurdering i fase 4.

NOKUTs behandling i fase 1 skulle sikre at kun de med høyere utdanningskvalifikasjoner fra akkrediterte utdanningsinstitusjoner kunne gå videre til behandlingen ved lærestedene i fase 4. For å fremme likebehandling la NOKUT frem kortfattet informasjon om deltagerens utdanningsnivå til lærestedene. NOKUTs henvisning til sakkyndig vurdering i fase 3 skulle sikre at saken ble oversendt

til riktig lærested etter avtale med lærestedet. Siden formålet med prosedyren var at deltagerne skulle kunne gå ut i arbeidslivet, var det viktig å vite at språkkompetanse og oppholdstillatelse i Norge var på plass. Dette ble sjekket av NOKUT i fase 2. Når NOKUT hadde ansvar for fase 1, 2 og 3, var dette til stor avlastning for lærestedene, som dermed kunne konsentrere seg om best mulig behandling av de som gikk videre til fase 4. Den sakkyndige vurderingen i fase 4 ble foretatt av et fagmiljø med riktig fagkompetanse, eventuelt kunne en vurdering deles mellom flere fagmiljø der det var nødvendig. Sluttvedtaket i fase 5 ble fattet av NOKUT og resultatene ble oppbevart sentralt.

2.3 Forberedende arbeid i forbindelse med igangsetting av prosjektperioden

Etablering av en database

For å sikre bedre oversikt over prosessene utviklet NOKUT en egen database for deltagerne i prosjektet. Databasen inneholdt informasjon om deltagerens personalia, utdanningsbakgrunn, milepæler i prosjektet og resultat av vurderingen.

Etablering av nettforum

God kommunikasjon med de involverte ved lærestedene var en viktig forutsetning for et vellykket prosjekt. Vi opprettet derfor et lukket nettforum for lærestedene og NOKUT. Nettforumet var tenkt som et sted hvor NOKUT kunne legge ut nødvendig informasjon, samt dokumentasjon som skulle brukes i prosjektet. I tillegg så vi for oss at dette kunne være et sted hvor lærestedene og NOKUT hadde anledning til å diskutere aktuelle problemstillinger gjennom prosjektperioden. Forumet ble administrert av NOKUT. Forumet ble opprettet i mars 2011, og alle lærestedene fikk invitasjon til å være brukere. Det ble forsøkt lagt ut temaer til diskusjon, men forumet ble ikke brukt på den måten man hadde tenkt. Forumet var derfor ikke aktivt gjennom pilotprosjektet, kun en kort periode i oppstartsfasen.

Generelt foretrakk lærestedene å kontakte NOKUT direkte når de hadde spørsmål. Årsaken var trolig at det ikke var så mange læresteder som hadde erfaring med flyktningevurderinger. De aller fleste lærestedene hadde hatt få saker, og det gikk ofte lang tid mellom hver vurdering. Derfor ble diskusjon vanskelig. NOKUT vil vurdere videreutvikling av nettforumet ved en eventuell permanent ordning.

Gjennomføring av oppstartsseminar

Alle interesserte læresteder ble invitert til et oppstartsseminar i juni 2011. Her ble prosjektplanen og igangsettingen av prosjektet diskutert. Prosjektet ble godt mottatt, og alle lærestedene var positive til å teste en modell der ordningen skulle sentraliseres og administreres av NOKUT.

Valg av læresteder

Alle lærestedene var i utgangspunktet invitert til å delta i prosjektet. Hvor mange det ville bli nødvendig å involvere, måtte vi avvente med å avklare til vi visste hvilke deltagere som var kvalifiserte, hvilken utdanning de hadde tatt og hvor i landet de bodde. Av erfaring visste vi at en stor del av deltagerne ville være fra Oslo-området, og det var derfor forventet at mange av deltagerne ville bli testet ved lærestedene i hovedstaden.

Møter med lærestedene

For å komme i gang valgte vi å starte med en liten test av prosjektet, dvs. starte med noen få læresteder og noen få vurderinger. Vi ønsket å få et par deltagere gjennom alle fasene i prosjektet for å se hvordan det fungerte i praksis. Høgskolen i Oslo og Akershus og Universitetet i Oslo ble valgt ut fordi

de hadde en del erfaring med slike vurderinger og fordi de også ville få en god del deltagere i løpet av dette prosjektet.

Parallelt med utvelgelsen av deltagere har NOKUT hatt en dialog med lærestedene om de sakkyndige vurderingene i fase 4. I januar 2012 hadde NOKUT et arbeidsmøte med representanter fra Universitetet i Oslo og Høgskolen i Oslo og Akershus. Hensikten med møtet var å drøfte mulige utfordringer knyttet til de første sakkyndige vurderingene. I perioden mars-august 2012 besøkte NOKUT Universitetet i Oslo, Høgskolen i Oslo og Akershus, Universitetet i Bergen, Høgskolen i Bergen og Universitetet i Tromsø. Målet var å få anledning til å se nærmere på innholdet i lærestedenes sakkyndige arbeid og diskutere NOKUTs rapporteringskrav. På Universitetet i Oslo fikk NOKUT anledning til å drøfte mulige utfordringer med fagansatte på Det matematisk-naturvitenskapelig fakultet og Det humanistiske fakultet. Vi hadde god nytte av møtene og diskusjonene med tanke på justering av retningslinjer og kravene til sakkyndige vurderinger.

Dokumentasjon

Følgende skjemaer ble utviklet for å standardisere prosessene og sikre likebehandling:

- kartleggingsskjema (vedlegg 2)
- NOKUTs nivå plassering (vedlegg 3)
- administrasjon av sakkyndig vurdering på lærestedene (vedlegg 5)
- rapporteringsskjema til NOKUT (vedlegg 6)

3 Utprøving av godkjenningsmodellen

Hensikten med den praktiske delen av prosjektet i 2012 var å prøve ut en prosedyre for godkjenning av høyere utdanning for søkere med mangelfull dokumentasjon i henhold til modellen skissert i Figur 1, kapittel 2.2, der godkjenningprosessen var delt i fem faser. I denne modellen hadde NOKUT overordnet ansvar for hele prosedyren, samt for fasene 1-3 og 5. Lærestedene hadde ansvar for gjennomføring av fase 4. Nedenfor følger analyse av gjennomføring av alle fem fasene i denne modellen.

3.1 Fase 1: Søknad om generell godkjenning og henvisning til flyktningeprosedyre

Ansvarlig enhet:	NOKUT
Aktører:	Søkere, hjelpeapparat, NOKUT
Formål:	Henvisning til prosedyre for personer med mangelfull dokumentasjon
Resultat:	Aktuelle søkere får tilbud om kartlegging med tanke på prosedyre for personer med mangelfull dokumentasjon

Behandling i fase 1 ligger innenfor rammene for NOKUTs daglige virksomhet og har som mål å avdekke tilfeller hvor det kan være behov for spesiell prosedyre for personer med mangelfull dokumentasjon. Normalt vil aktuelle kandidater som sammen med vedtak om avslag på grunn av ikke-

verifiserbare dokumenter mottar informasjon om denne spesielle prosedyren, bli oppfordret til å fylle ut et kartleggingsskjema (vedlegg 2) og bedt om å sende inn kopier av resultater for språkstest og oppholdstillatelse.

3.1.1 Kriterier for henvisning

- Søkers kvalifikasjon regnes som høyere utdanning i hjemlandet.
- Utdanningen er tatt ved et akkreditert/offentlig godkjent lærested.
- Utdanningen skal være en avsluttet grad.
- Faget det søkes om godkjenning av må kunne vurderes av et norsk lærested som tilbyr undervisning innenfor tilsvarende fagområde.
- Søkeren kan benytte seg av muligheten for denne typen vurdering bare én gang.

Søkere som allerede var henvist til flyktningeprosedyre i perioden 2010- 2011 fikk tilbud om å delta i prosjektet. Dette var til sammen 164 personer. Våre erfaringer med denne gruppen tilsier at søkere som nylig har fått avslag på søknad om generell godkjenning på grunn av ikke-verifiserbare dokumenter er de meste motiverte for deltagelse i prosjektet. Samtidig antar vi at antall personer som responderer på en slik henvendelse vil være noe lavere enn det antall som tilbys å delta.

Det ble foreslått at det ikke ville bli gitt vurdering av oppgitt utdanning, avsluttet grad, i tredje syklus. Godkjenning som jevn god med en norsk ph.d. vil kreve opprettelse av en doktorgradskomiteé, jf. universitets og høgskoleloven § 3-5 (6). Lærestedene kan kreve betaling for en slik evaluering, og godkjenning av utdanning i tredje syklus bør derfor ikke inngå i godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon.

Det ble foreslått at avbrutte utdanninger heller ikke skulle omfattes av pilotprosjektet, da det ville være vanskelig å fastsette nøyaktig nivå og omfang på studier gjennom sakkyndig vurdering.

De 164 aktuelle kandidatene fikk tilsendt invitasjonsbrev med informasjon om prosedyren, kartleggingsskjema (vedlegg 2) og veiledning til utfylling av kartleggingsskjema på norsk og engelsk. Kandidatene ble oppfordret til å svare på invitasjonen innen to uker.

3.1.2 Kartleggingsskjema

Hensikten med skjemaet var å få informasjon om deltagerens faglige bakgrunn, språkkompetanse og arbeidserfaring, for å kunne danne seg et mest mulig helhetlig bilde av søkerens samlede kompetanse og forutsetninger for å gjennomføre prosedyren.

Etter innspill fra lærestedene ble kartleggingsskjemaet utvidet på følgende punkter:

- *Punkt 1 Personopplysninger* skal inneholde passbilde av kandidaten og skal utvides med opplysninger om eventuelle tidligere navn (dokumentasjon etterspørres i denne fasen).
- *Punkt 4 Formål med søknaden* utvides med avkrysningsalternativer for mulige formål med søknaden: videre studier (nivå, studieretning, lærested), jobb, annet.
- *I punkt 6 Generelt om utdanningen* skal det gis større plass til kortfattet resymé om semester- eller sluttoppgaver, samt legges større vekt på opplysninger om omfang og status for eventuelle praksisperioder i utdanningen (dokumentasjon for dette etterspørres i denne fasen).

- *Punkt 7 Rekonstruksjon* gjøres mer omfattende og detaljert, og skal gjelde for alle kandidater, uavhengig av om de har eller ikke har utdanningsdokumentasjon. I tillegg skal NOKUT etterspørre pensumlister.
- Det skal innføres et nytt punkt i skjemaet som skal ta for seg opplysninger om kandidatens arbeidserfaring og referansepersoner. Det er imidlertid viktig å legge vekt på attester som kan etterspørres og etterprøves i Norge.

Det var viktig å opprettholde deltagerens mulighet til å få hjelp til utfylling av kartleggingsskjemaet og veiledning i forbindelse med andre spørsmål knyttet til prosedyren. Erfaringsmessig vet vi at det ofte er behov for veiledning til utfylling av søknadsskjemaet for generell godkjenning. Det var derfor naturlig at deltagere i pilotprosjektet hadde samme mulighet for veiledning.

Veiledningen kan med fordel utføres av hjelpeapparatet søkeren har rundt seg. På sikt er det behov for opplæring og systematisert informasjon om prosedyren og eventuelt permanent ordning for både hjelpeapparatet og veiledningstjenester (NAV, introduksjonsrådgivere, asylmottak og lignende).

3.1.3 Konklusjoner og punkter til oppfølging

Erfaringene fra pilotprosjektet viser at det beste for søkerne som har mangelfull/ikke verifiserbar dokumentasjon, er å ha NOKUT som første instans å forholde seg til. NOKUTs behandling i fase 1 sikrer at kun de med fullførte høyere utdanningskvalifikasjoner fra akkrediterte utdanningsinstitusjoner kan gå videre til sakkyndig vurdering.

Mållrettet og detaljert informasjon til kandidatene om hva denne typen vurderingen går ut på, er avgjørende for en vellykket prosess. Det er viktig å øke bevisstheten om at deltagelse krever aktive kandidater og at prosessen kan være tidskrevende.

Det er viktig å finne en god balanse mellom tilstrekkelig informasjon for å vurdere utdanningen og lettfattelig språk og utforming av skjemaer og informasjonsmateriale. Det viktigste er muligheten for at søkere får god oppfølging underveis i prosessen og får støtte via NOKUT og hjelpeapparatet. Hjelpeapparatet trenger også tilpasset informasjonsmateriell og opplæringstilbud fra NOKUT. I tillegg erfarte vi at vi måtte være tilgjengelige for spørsmål og veiledning.

Våre erfaringer viser at søkerne opplevde det motiverende å ha en kontaktperson i NOKUT å forholde seg til gjennom hele prosessen. Det er viktig å sørge for at NOKUT har nødvendig kapasitet for denne typen oppgave når en eventuell permanent ordning etableres.

3.2 Fase 2: Kartlegging og vurdering av kartleggingsresultat

Ansvarlig enhet:	NOKUT
Aktører:	NOKUT, søkere
Formål:	Vurdere om søkeren oppfyller kriteriene for å gå videre i prosessen
Resultat:	Søkere som oppfyller alle kriterier henvises til neste fase

Hovedfokus i denne fasen var å gå gjennom all innsendt informasjon for hver enkelt person for å få en oversikt over hvilke deltagere som var kvalifiserte for å gå videre i prosjektet.

Kravet til dokumentasjon i fase 2 var fullstendig utfylt kartleggingsskjema, dokumentasjon på språkkompetanse og permanent opphold i Norge. Dette dannet grunnlag for videre vurdering.

3.2.1 Kriterier for å gå videre til neste fase

Fullstendig utfylt kartleggingsskjema

Alle punktene i kartleggingsskjemaet måtte være utfylt for å gi et omfattende bilde av deltagerens utdanningsbakgrunn og ikke minst motivasjon for å delta i prosedyren. Spesielt viktig var kandidatenes utfyllende informasjon om utdanningen og beskrivelsen av hvert enkelt fag så langt de husket dette. For kandidatene kan dette også fungere som en slags forberedende øvelse i forkant av sakkyndig vurdering. De sakkyndige kan også få mye nyttig informasjon fra slike beskrivelser.

I dette prosjektet stilte ikke NOKUT et absolutt krav om at studiebeskrivelsen var på plass. Dette skyldtes at de fleste kandidatene kunne vise til opplysninger i karakterutskriftene. I enkelte tilfeller førte dette til at sakkyndige måtte innhente denne informasjonen selv. NOKUT vil etter ønske fra lærestedene prioritere denne delen av kartleggingen i en eventuell permanent ordning. I tillegg vil kandidatene bli bedt om å sende inn CV.

Dokumentasjon på språkkompetanse

Skal søkeren fungere i et norsk arbeidsliv eller som student ved et norsk lærested, må også vedkommende kunne uttrykke seg på norsk, et skandinavisk språk eller engelsk, både skriftlig og muntlig. Språkkompetanse i norsk ble som oftest dokumentert ved Norskprøve 3, kunnskaper i engelsk ble dokumentert ved for eksempel TOEFL eller IELTS.

Man kan tenke seg at flere kandidater faller fra i denne fasen på grunn av manglende språkkunnskaper, og det er derfor viktig å understreke at det er mulig å søke om igjen når språkkompetansen er på plass.

I utgangspunktet argumenterte NOKUT for at språkkravene til deltakere i prosjektet skulle harmoniseres med språkkravene som lærestedene stiller til sine søkere, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 2-2 (2)⁵, for å sikre at funnene i de sakkyndiges vurderinger blir mest mulig representative. Imidlertid viste det seg at det ikke var så mange kandidater i vår database som hadde språkkunnskaper på det aktuelle nivået, og enda færre hadde ambisjoner om å forbedre sine språkkunnskaper ytterligere. Det viktigste for de fleste deltagerne var å få dokumentasjon som bekrefter at de har en høyere utdanningskvalifikasjon fra utlandet som de kunne bruke i forbindelse med jobbsøknad. Våre erfaringer og tilbakemeldinger fra søkere viste at den språkkompetansen som kandidatene dokumenterer i dette prosjektet, Norskprøve 3, ofte var tilstrekkelig i arbeidslivet.

NOKUT mener derfor det er viktig å utvise skjønn når det gjelder kravet til språkkompetanse i den eventuelle permanente ordningen.

Oppholdstillatelse i Norge

Permanent oppholdstillatelse ble satt som et krav fordi en norsk godkjenning skal ha verdi på det norske arbeidsmarkedet. Dette ble dokumentert ved kopi av politiets vedtak.

⁵ <http://www.lovddata.no/for/sf/kd/xd-20070131-0173.html>

Ferdig utfylt kartleggingsskjema, samt godt dokumentert språkkompetanse og type opphold, viste også at kandidaten var motivert til å gjennomgå en sakkyndig vurdering.

3.2.2 Resultater etter avsluttet behandling i fase 2

På grunnlag av innsendt dokumentasjon kunne NOKUT komme med en samlet vurdering av om søkeren tilfredsstilte de formelle krav for å gjennomføre prosedyren. Etter avsluttet behandling i fase 2 fikk søkerne en skriftlig tilbakemelding fra NOKUT. Kandidatene som oppfylte kriteriene, fikk beskjed om at NOKUT ville kontakte et lærested for å foreta en sakkyndig vurdering. For kandidatene som ikke oppfylte kriteriene, ble saken avsluttet. Siden søkerne ikke oppfylte kravene til søknadsprosessen, hadde de ingen klagerett på denne beslutningen.

Etter behandling i fase 2 ble saken avsluttet for 102 av 164 inviterte kandidater:

Invitert til deltagelse i prosjektet (antall saker totalt)	164
Henlagt på grunn av manglende respons fra kandidaten	67
Henlagt på grunn av at NOKUT ikke lyktes i å få tak i kandidaten	20
Avsluttet i Fase II, grunnet manglende språkkunnskaper eller oppholdstillatelse	15
Avsluttet, kandidaten har fått utdanningen sin vurdert utenfor prosjektet	3
Avsluttet, kandidaten har gitt beskjed om at hun ikke ønsker å delta	3
Kvalifisert til å gå videre i prosessen	56

3.2.3 Konklusjoner og punkter til oppfølging

Fase 2 var en viktig del av prosessen for utvalg av kandidatene som settes i gang i fase 1. Det ble kartlagt kandidatenes potensial for å gjennomgå en sakkyndig vurdering ved hjelp av fastsatte krav om fullstendig utfylt kartleggingsskjema, samt dokumentasjon på språkkompetanse og opphold.

For at prosessen skal oppleves som forutsigbar og klar er det viktig at deltagerne, både de som kunne gå videre og de som ikke tilfredsstilte kravene for å gå videre i prosessen, fikk tydelige skriftlige tilbakemeldinger fra NOKUT.

Det er avgjørende at deltagerne behersker norsk eller engelsk på et nivå som sikrer at de klarer seg bra under den sakkyndige vurderingen. Samtidig er det viktig å huske på at langt fra alle kandidater har språkkompetanse på plass når de søker om godkjenning. Å søke om godkjenning er ofte det første steget nyankomne innvandrere foretar seg på vei mot studier eller jobb. NOKUT mener at det er forsvarlig å opprettholde kravet om Norskprøve 3, men at et visst skjønn må kunne utøves.

3.3 Fase 3: NOKUTs vurdering av kartleggingsresultatet og oversending til sakkyndig vurdering ved lærested

Ansvarlig enhet:	NOKUT
Aktører:	NOKUT
Formål:	NOKUTs nivåplassering og oversending til det aktuelle lærestedet
Resultat:	Saken oversendes lærestedet

Kun kandidatene som oppfylte de formelle kriteriene for å gjennomgå prosedyren ble behandlet i denne fasen. Behandling i denne fasen innebar at kandidatenes utdanning ble nivåplassert av NOKUT før dokumentasjonen ble oversendt til behandling ved lærestedet.

3.3.1 NOKUTs vurdering av utdanning

NOKUTs nivåplassering betyr nivåvurdering av utdanningen under forutsetning av at alle opplysninger som er gitt er korrekte. Lærestedet kan dermed ta utgangspunkt i denne nivåplasseringen når den faglige vurderingsprosessen skal planlegges. NOKUTs rolle i fase 3 skulle sikre at kandidater vurderes ut i fra satte kriterier før sakkyndig vurdering starter.

NOKUTs vurdering tar utgangspunkt i Bologna prosessens tre sykluser, som innebærer at utdanningen kan nivåplasseres som høgskolekandidatgrad / 2 års høyere utdanning / 120 studiepoeng eller bachelorgrad / 3 års høyere utdanning / 180 studiepoeng innenfor første syklus, ett eller to år / 60 eller 120 studiepoeng på mastergradsnivå, eventuelt likestilt med mastergrad / 2 års høyere utdanning / 120 studiepoeng. Utdanninger over grensen for kravet til generell studiekompetanse (GSK) vurderes etter tid-for-tid-prinsippet.

Skjemaet for NOKUTs nivåplassering ble utviklet av NOKUT i forkant av prosjektperiodens lansering og ble drøftet på oppstartsseminaret for sektoren i juni 2011. Det ble utvidet med punktet om undervisningsspråk og informasjon om karaktersystemet i det aktuelle landet etter innspill fra midtveisseminaret i september 2012 (vedlegg 3).

For å standardisere prosessene, sikre likebehandling og lette forarbeidet ved lærestedene utarbeidet NOKUT en vurderingsmappe for hver enkelt deltaker. Mappen, som ble oversendt til lærestedene på slutten av behandling i fase 3, besto av følgende:

- 1) omslagsark med opplysninger om kandidatenes personalia, utdanningsland, fagområde, testspråk, nivå på utdanningen (vedlegg 4)
- 2) kopi av kartleggingsskjema (vedlegg 2)
- 3) kopi av identitetsdokumentasjon
- 4) kopi av utdanningsdokumentasjon (hvis mulig)
- 5) NOKUTs vurdering av utdanningen med kort informasjon om utdanningsstrukturen i landet, nivåplassering av utdanningen i systemet og annen informasjon som kan være relevant i en faglig/sakkyndig vurdering (vedlegg 3)

- 6) administrasjon av sakkyndig vurdering, skjema som skal returneres til NOKUT etter avsluttet vurdering i fase 4 (vedlegg 5) og
- 7) rapporteringsskjema som returneres til NOKUT etter avsluttet vurdering i fase 4 (vedlegg 6)

Innholdet og den praktiske betydningen av skjemaene ble diskutert på midtveisseminaret for sektoren i september 2012. Konklusjonen var at god informasjon fra NOKUT var avgjørende for en vellykket gjennomføring av sakkyndig vurdering i fase 4. Det var enighet om at skjemaene NOKUT hadde utviklet fungerte bra og bidro til effektivisering av prosessen.

Ved en eventuell permanent ordning er det hensiktsmessig at NOKUT i tillegg lager et eget dokument med en liten oversikt over historikk i saken: Når søkeren henvendte seg til NOKUT for første gang, utfall i saken, grunnlag for henvisning til flyktningeprosedyren med videre.

3.3.2 Valg av lærested for sakkyndig vurdering

Praksisen i dag er at kandidatene som er henvist til flyktningeprosedyren må velge lærested selv. Dette gjør prosessen unødvendig komplisert for både kandidater og læresteder: Kandidatene sendte henvendelser til flere læresteder og opplevde noen ganger å bli sendt fra et lærested til et annet. Dette medførte unødig ressursbruk for både lærestedet og søkeren, og førte til betydelige forsinkelser i prosessen. I dette prosjektet overtok NOKUT denne delen for å få til en mer effektiv behandling. Den faglige begrunnelsen for dette var at NOKUT både har kjennskap til utenlandske utdanningssystemer og norske læresteder. Ved å samle erfaringer på et sted utvider NOKUT sin kompetanse på vegne av sektoren, slik at henvisningsprosessen blir mer rasjonelt gjennomført og er mer effektiv for samfunnet. Effektivisering av prosessen har som mål å bidra til å hindre frafall av kandidater i denne delen av prosessen.

Etter dialog med lærestedene ble vi enige om at sakene i prosjektet skulle oversendes til sakkyndig vurdering til et lærested som tilbyr utdanning innenfor relevante emner og som ligger innen rimelig geografisk nærhet til søkeren. Pågangen til lærestedene varierte både etter fagområder, geografisk plassering og kapasitet. I tilfeller der vitenskapelig ansatte på lærestedene likevel ikke kunne ta på seg vurderingen, ble sakene returnert til NOKUT. En av utfordringene da var å finne et annet lærested i samme geografiske område, som tilbyr undervisning i fagene kandidaten skal testes i. I noen fag, som for eksempel flyteknikk ved Universitetet i Agder, er det små fagmiljø som uttrykte at de ikke hadde nødvendig kapasitet til å gjøre slike sakkyndige vurderinger. I tillegg lå noen av de lærestedene som kunne være aktuelle for gjennomføring av testing langt fra der kandidaten bodde.

I mars-april 2012 foretok NOKUT de første vurderingene i prosjektets fase 3, det vil si NOKUTs nivåplassering. De seks første sakene ble oversendt til sakkyndig vurdering i fase 4 ved Universitetet i Oslo i mars 2012. Høgskolen i Oslo og Akershus fikk sine første ni saker oversendt i april 2012. Av de 56 aktuelle sakene ble 27 oversendt til vurdering ved lærestedene i perioden mars-september 2012 og åtte i oktober-november 2012. Til sammen ble det avtalt 35 vurderinger fordelt på åtte læresteder. Alle oversendingene var avtalt med administrativt ansatte på lærestedene etter at de hadde fått tilbakemelding fra fagansatte på de aktuelle fagområdene.

I tillegg til de 35 oversendte sakene har NOKUT forsøkt å oversende ytterligere seks saker til andre læresteder enn de overnevnte. NTNU, Universitetet i Agder og Høgskolen i Sør-Trøndelag avviste behandling av sakene med blant annet følgende grunnlag: Lærestedet har ikke kapasitet til å gjennomføre vurderinger for personer med mangelfull dokumentasjon; lærestedet besitter ingen

nødvendig kompetanse til å vurdere den aktuelle utdanningen; lærestedet har ikke kapasitet på det aktuelle fagområdet; lærestedet trekker seg fra alle prosjekter som er knyttet til internasjonaliseringsarbeid.

3.3.3 Konklusjoner og punkter til oppfølging

NOKUT, som nasjonalt kompetansesenter for utenlandsk utdanning, er den instansen i Norge som har den nødvendige kompetanse på utdanningssystemer i forskjellige land. Dette inkluderer oppdatert bakgrunnsinformasjon, informasjon om akkrediteringsstatus av utenlandske læresteder, og kjennskap til de riktige informasjonskanaler/nettverk for å finne annen nødvendig informasjon.

Ved at NOKUT utarbeider en kortfattet vurdering av søkerens utdanningsnivå til lærestedene, sikrer vi likebehandling av deltagere.

Ved valg av lærested for sakkyndig vurdering la vi til grunn følgende to hovedfaktorer: fagområde og geografi. Vi så at det var svært utfordrende i enkelte saker å finne en passende kombinasjon av de to kriteriene, spesielt for deltagere bosatt utenfor Oslo-området.

Det er naturlig at NOKUT har en sentral rolle i prosessen med valg av lærested. I gjennomføringen av denne fasen har vi opplevd flere utfordringer både knyttet til valg av fagmiljø og i kommunikasjon av NOKUTs oppdrag til fagansatte. Dette gjelder spesielt i saker ved læresteder som ikke har erfaring med prosedyren fra tidligere, og derfor vegrer seg for å påta seg et slikt ansvar. For NOKUT er det svært viktig å ha gode kontakter ved lærestedene, og dette var helt avgjørende i flere saker for å få gjennomført sakkyndige vurderinger. Et risikomoment er at slike kontakter mellom NOKUT og lærestedene er personavhengige og derfor svært sårbare. Ved en eventuell permanent ordning er det dermed viktig å se på muligheten for direkte kontakt med vitenskapelig ansatte, slik at man unngår unødvendig mange kommunikasjonsledd.

3.4 Fase 4: Sakkyndig vurdering/testing

Ansvarlig enhet:	Lærestedet
Aktører:	Lærestedet og søker
Formål:	Foreta en sakkyndig vurdering
Resultat:	Sakkyndig råd med begrunnelse

Lærestedet er ansvarlig for denne fasen og foretar den sakkyndige vurderingen, basert på dokumentasjon oversendt fra NOKUT. Testene tilrettelegges av lærestedet for best å kunne få et riktig bilde av søkers utdanningsbakgrunn. Mange læresteder har allerede gode retningslinjer for faglig testing av personer med mangelfull dokumentasjon. En av utfordringene i denne fasen er å sikre likebehandling av alle søkere.

3.4.1 Sakkyndig vurdering som grunnlag for NOKUTs vedtak

Sluttvurderingen i dette prosjektet er et vedtak om generell godkjenning fattet av NOKUT (universitets- og høyskoleloven § 3-4) på grunnlag av sakkyndig vurdering foretatt av vitenskapelig

ansatte ved et norsk lærested. NOKUTs generelle godkjenning innebærer at en utenlandsk høyere utdanning måles opp mot akkreditert norsk høyere utdanning i omfang og nivå i forhold til norsk utdanning. NOKUTs godkjenning omtaler hverken utdanningens alder eller faglige relevans.

Generell godkjenning er allerede etterspurt på arbeidsmarkedet og kan også brukes i forbindelse med søknad om videre studier, autorisasjon og lønns plassering.

Normalt vurderer NOKUT kun dokumentert utdanning. Verifisering av opplysninger i dokumentasjonen foretas ved behov. I tilfeller hvor det ikke er mulig å innhente nødvendig informasjon, henvises søkere til vurderingsprosedyren for personer med mangelfull dokumentasjon. I dette prosjektet innebar dette sakkyndig vurdering gjennom faglig testing og intervju ved et norsk lærested. Målet var å sannsynliggjøre at vedkommende har fullført en utenlandsk utdanning. Når søkerens utdanningsbakgrunn er sannsynliggjort, åpner det for muligheten for godkjenningsvedtak fra NOKUT.

3.4.2 Praktisk gjennomføring

NOKUT oversendte til sammen 41 saker til sakkyndig vurdering ved ti læresteder (vedlegg 7). Det var ganske stor spredning i fagretning blant utdanningene som ble vurdert og typer læresteder som deltok i prosjektet. Dette bidro til at NOKUT har fått et bredt erfaringsgrunnlag til å kunne konkludere om hvilke typer vurderinger som forventes i liknende prosesser, uavhengig av fagområde eller type fagmiljø. Blant utdanningene som ble vurdert, så vi overvekt av ingeniør- og lærerutdanninger, samt utdanninger innenfor naturvitenskap, landbruk, økonomi og språkfag.

I forbindelse med saker oversendt fra NOKUT valgte de fleste lærestedene å opprette en vurderingskomité bestående av vitenskapelig og administrativt ansatte på de respektive fakultetene. I alle tilfeller, med unntak av ett, besto den sakkyndige vurderingen av både en skriftlig og en muntlig del. To deltagerne ble i tillegg bedt om å forberede en presentasjon om sitt fagområde/spesialisering. Alle sakkyndige vurderinger ble avsluttet med en sakkyndig rapport, som dannet grunnlag for NOKUTs vedtak.

Samlet har NOKUT mottatt 16 positive og tre negative sakkyndige vurderinger. I tillegg valgte seks deltagerne ikke å gå videre i prosessen etter at de ble innkalt til sakkyndig vurdering ved lærested. Til sammen har NOKUT fattet 25 vedtak. Saksbehandlingstid i fase 4 varierte fra tre til ti måneder.

3.4.3 Dokumentasjon og rapportering til NOKUT

Resultatene fra sakkyndige vurderinger ble rapportert til NOKUT fortløpende. I alle tilfeller har NOKUT mottatt utfylte rapporteringsskjemaer som inneholdt informasjon om tids- og ressursbruk på lærestedene, samt en sakkyndig rapport med fylldig informasjon om deltagerens prestasjon, gjennomføringen av prosessen og konklusjon. Fra noen læresteder mottok NOKUT kopier av de oppgavene som ble gitt til deltagerne.

3.4.4 Konklusjoner og punkter til oppfølging

Utfordringene knyttet til vurdering av kompetanse for søkere med mangelfull dokumentasjon er blant annet å vurdere en utdanning som:

- ligger langt tilbake i tid

- ikke svarer nøyaktig til utdanningsprofilen ved instituttet/fakultetet og/eller inneholder komponenter som ikke kan testes, for eksempel fag som ikke er undervist i Norge
- ligger på et lavere nivå enn den norske utdanningen innenfor samme fagfelt

En annen gruppe utfordringer ligger i definisjon av lærestedenes rolle i prosessen, NOKUTs krav til gjennomføring av sakkyndige vurderinger, samt hensiktsmessig bruk av faglige ressurser.

Lærestedenes rolle

NOKUT selv besitter ikke nødvendig kompetanse for å foreta sakkyndige vurderinger. NOKUT brukte lærestedenes faglige ressurser for å innhente sakkyndige vurderinger, noe som er nødvendig for å danne seg et riktig bilde av søkerens akademiske ferdigheter.

NOKUTs krav til gjennomføring av sakkyndige vurderinger

Når lærestedene foretar faglige godkjenninger etter universitets- og høyskoleloven § 3-5, vurderes utdanningen med tanke på godkjenning som faglig jevngrad med grad, del av grad eller utdanning institusjonen gir. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke tittel, som er fastsatt for den grad eller yrkesutdanning som det er jevnført med. Med andre ord blir den utenlandske utdanningen målt opp mot eksisterende emner, kurs og utdanninger ved et bestemt lærested. Ikke alle utenlandske grader kan godkjennes som jevngrader med eksisterende norske grader. I dette prosjektet, hvor sluttvurderingen er NOKUTs generell godkjenning, stilte vi ingen krav om fullstendige faglige godkjenninger fra lærestedene. Lærestedene ble bedt om å foreta en sakkyndig vurdering av deltagerens kompetanse, med den hensikt å konkludere om det er sannsynlig at vedkommende har den utdanningen han/hun hevder å ha. NOKUT stilte følgende krav til gjennomføring av sakkyndige vurderinger:

- Vurderingen skal være omfattende nok til at NOKUT kan legge den til grunn for vedtak om generell godkjenning, og den skal inneholde både skriftlige og muntlige elementer for å danne et best mulig bilde av søkerens utdanningsbakgrunn
- Vurderingen skal være godt dokumentert (eks. referater fra intervju, kopier av prøver, hjemmeoppgaver mm.)
- Vurderingen skal være en samlet sakkyndig uttalelse med en entydig konklusjon som viser kandidatens kompetanse innenfor de relevante fagene.

Kravene ble fulgt i de fleste vurderinger mottatt fra lærestedene i dette prosjektet. Det er imidlertid viktig å påpeke at det rådet stor usikkerhet blant fagansatte på lærestedene når det gjaldt deres rolle i vurderingsprosessen. I løpet av prosjektperioden fikk NOKUT svært mange henvendelser fra både administrativt og vitenskapelig ansatte som gjaldt avklaring av deres mandat i prosessen. For de fleste kunne det være vanskelig å tenke seg en slags faglig vurdering uten den jevnghetssammenligningen med egen utdanning som ligger i universitets- og høyskoleloven § 3-5. NOKUT tar opp dette temaet for videre diskusjon i avsnittet som gjelder forslag til en permanent ordning.

Hensiktsmessig bruk av faglige ressurser

Det var hos flere institusjoner, både universiteter og høyskoler, en utfordring å få tid til å utføre sakkyndige vurderinger. Vurderingene må utføres av vitenskapelig ansatte. Det var derfor viktig å optimalisere ressursbruken i sakkyndige vurderinger, ved at NOKUT tok på seg en større del av det administrative ansvaret og sørget for en god saksforberedelse. Tross alle de gode tilbakemeldingene

NOKUT fikk om sitt saksforberedende arbeid, og vederlag som lærestedene fikk for sakkyndige vurderinger, har NOKUT opplevd at mange av fagmiljøene på lærestedene var lite villige til å ta imot deltakere i prosjektet. Dette, i sin tur, førte til mye ekstra arbeid for både administrativt ansatte på lærestedene og for NOKUT. Denne typen utfordringen ble diskutert ved flere anledninger med administrative ansatte på lærestedene i løpet av prosjektperioden. Konklusjonen er at modellen for gjennomføring av fase 4 må justeres og optimaliseres.

I tillegg var diskusjonen om valg av testmetoder for sakkyndige vurderinger en viktig del av dialogen mellom lærestedene/vitenskapelig ansatte og NOKUT. Forutsetningen var at større innsyn i valg av vurderingsmetoder og dimensjonering av faglig ressursinnsats kunne bidra til bedre og mer effektive prosesser. I praksis hadde ulike fagmiljø ulike tilnærminger til gjennomføringen av prosessen, og vurderinger hadde forskjellig omfang. Erfaringer med innholdet i sakkyndige vurderinger blir tatt i betraktning i diskusjonen om forslag til modell for en eventuell permanent ordning.

3.5 Fase 5: Sluttvurdering og arkivering

Ansvarlig enhet:	NOKUT
Aktører:	NOKUT
Formål:	Endelig vedtak med begrunnelse, arkivering
Resultat:	Vedtak

For å kunne få en god oversikt over resultatene i prosjektet er det viktig at utfallet av vurderingen sendes til NOKUT og oppbevares sentralt. I denne avsluttende fasen fatter NOKUT sluttvedtaket og resultatene arkiveres.

3.5.1 Sluttvedtak fra NOKUT og arkivering

Utforming og innhold i NOKUTs vedtak i dette prosjektet var drøftet på midtveisseminaret for sektoren i september 2012. NOKUT presiserte hvor viktig det var å avslutte vurderingsprosessen for personer med mangelfull dokumentasjon med et vedtak som i form og innhold er svært likt vedtak som NOKUT fatter i ordinære saker.

Hovedgrunnen til at det endelige vedtaket må fattes av NOKUT er å sikre likebehandling av alle deltagere i prosjektet. Se kopi av vedtak i vedlegg 8.

For å få en samlet oversikt over alle vurderingene arkiveres saksmappene og resultatene sentralt hos NOKUT.

3.5.2 Konklusjoner og punkter til oppfølging

Det er viktig at resultatene av en så omfattende prosess som vurderingsprosedyre for personer med mangelfull dokumentasjon er munner ut i et formelt vedtak som kan brukes på det norske arbeidsmarkedet, i forhold til videre studier og autorisasjon. Det er derfor hensiktsmessig å videreføre modellen med bruk av NOKUTs vedtak om generell godkjenning til den eventuelle permanente ordningen for personer med mangelfull dokumentasjon. I tillegg er det fordelaktig at informasjon om

gjennomførte vurderinger for personer med mangelfull dokumentasjon samles og oppbevares sentralt hos NOKUT. Fordelene med at deltagerne mappe samt sluttvurdering oppbevares sentralt er følgende:

- Gir bedre oversikt over resultater på landsbasis
- Gjør det lettere for NOKUT å opparbeide seg kompetanse for å kunne henvise fremtidige søkere til riktig fagmiljø
- NOKUT kan lettere informere om tidligere vurderinger
- Brukervennlighet: Arbeidsgivere og søkere har kun ett sted å henvende seg til i etterkant av vurderingen.

3.6 Samarbeid og kommunikasjon med aktørene i prosjektet

3.6.1 Samarbeid mellom lærestedene og NOKUT

Lærestedene var i utgangspunktet svært positive til prosjektet og at NOKUT skulle ta mer av ansvaret for hele prosessen. Dette var en medvirkende årsak til at samarbeidet med lærestedene var godt gjennom hele prosjektet. Kontaktpersonene ved lærestedene og fagansatte har kunnet ta kontakt med NOKUT når de har hatt spørsmål. NOKUT har imidlertid brukt langt mer tid enn forventet på kommunikasjon med lærestedene på e-post og telefon. Samarbeidet har også vært bra i de saker der et lærested ikke har kunnet påta seg en sakkyndig vurdering, og NOKUT har hatt forståelse for at enkelte læresteder har begrenset tid og/eller begrensede ressurser.

3.6.2 Kommunikasjon med deltagerne i prosjektet

NOKUT har hatt hovedansvaret for kommunikasjon med deltagerne gjennom prosessen. Unntaket var i fase 4, med gjennomføringen av den sakkyndige vurderingen, der lærestedet var hovedkontakt. NOKUT var tilgjengelig for henvendelser både ved besøk, telefon og e-post. I løpet av prosjektperioden har NOKUT opplevd stor pågang av henvendelser fra prosjektets deltagere, noe som viser at denne gruppen søkere er svært motiverte for å få generell godkjenning av sin utenlandske utdanning.

Ulike faser – ulike behov?

Det er klart at behovet for veiledning og informasjon om prosessen er aller størst i prosjektets fase 1 og 2. Det er derfor viktig at NOKUT utvikler en informasjonspakke om denne typen vurdering dersom det blir en permanent ordning. Informasjonen skal også kunne brukes av hjelpeapparatet og veiledningstjenestene. I tillegg er det viktig at NOKUT til enhver tid er tilgjengelig for spørsmål knyttet til gjennomføringen av vurderinger i fase 4. Erfaringer fra lærestedene viser at kommunikasjon med deltagerne i fase 4 i flere tilfeller ble svært komplisert på grunn av misforståelser rundt bruk av kommunikasjonskanaler. Ved noen anledninger har lærestedene opplevd at e-postene med forslag til tidspunkt for testing ikke har blitt ansett som offisiell kommunikasjon, på lik linje med vanlig brev. I forbindelse med gjennomføring av sakkyndige vurderinger er det hensiktsmessig at NOKUT utarbeider en skriftlig veiledning for deltagerne om formålet, innholdet og milepæler i prosedyren for sakkyndig vurdering.

Veiledning om veien videre

De fleste deltagerne i prosjektet oppga at de ønsket å gå ut i kvalifisert arbeid etter avsluttet vurdering. Manglende godkjenning av utdanning var opplevd som et hinder for å komme ut på det norske

arbeidsmarkedet. Likevel vil enkelte ha behov for karriereveiledning etter at NOKUTs godkjenning blir gitt. Denne typen veiledning krever kjennskap til deltagerens livssituasjon og er utenfor NOKUTs mandat. Ved en eventuell permanent ordning bør slik veiledning ivaretas av NAV og veiledningstjenester i kommunene.

3.6.3 Kandidatens erfaringer

Ved avslutningen av prosjektet i januar 2013 har NOKUT sendt ut et spørreskjema til de deltagerne som har vært gjennom en sakkyndig vurdering. De aller fleste er fornøyde med organiseringen av prosessen, kommunikasjonen de har hatt med NOKUT og lærestedet, og med resultatene av vurderingen. Det må også legges til at deltagere som har endt opp med et negativt vedtak i fase 5, har vært fornøyd med kommunikasjonen med NOKUT og lærested.

3.7 Økonomi

Pilotprosjektet kostet rundt 2 mill. kr. Dette inkluderte kostnader knyttet til utvikling av saksbehandlingsverktøy, inklusiv opprettelse av database og nettforumet, møter og seminarer med lærestedene, NOKUTs administrative arbeid og utviklingsarbeid, og utbetalinger til lærestedene for fullførte vurderinger. Pilotprosjektets samlede ramme ble derfor overholdt.

3.7.1 NOKUTs ressursbruk

NOKUTs ressursbruk i dette prosjektet utgjorde nærmere to årsverk. Dette inkluderer både prosjektarbeid/utvikling av prosjektet og administrativt arbeid. NOKUT mener at det er behov for en betydelig forsterking av ressursene på dette området dersom det blir etablert en permanent ordning.

3.7.2 Kompensasjon til lærestedene

Betalinger til lærestedene for sakkyndige vurderinger i prosjektet ble gjennomført i siste tertial av 2012 og første tertial 2013. Summene etterbetalt til lærestedene varierer fra sak til sak, avhengig av hvor mye arbeid som ble lagt inn i vurderingene. For vurderingene hvor deltagerne valgte å ikke gå videre i prosessen ble det etterbetalt for de timene lærestedet måtte bruke på å forberede vurderingen.

3.7.3 Oversikt over ressursbruk i prosjektet

NOKUTs ressursbruk	2 x 850.000 kr	1,7 mill. kr
Seminarer for sektoren	2 x 30.000 kr	60.000 kr
Møter med lærestedene		10.000 kr
Etterbetalinger til lærestedene		230.000* kr

Totalt: **2 mill. kr**

*Etterbetalinger til lærestedene gjennomføres senest i løpet av første tertial 2013.

4 Samlet vurdering og forslag til en ny godkjenningsordning

Utgangspunktet for kapittelet er konklusjonene fra forrige kapittel, spesielt det som kan betegnes som utfordringer. Dette danner så grunnlag for NOKUTs forslag til permanent ordning.

4.1 utfordringer i prosjektet

De største utfordringene i pilotprosjektets uttesting av en ny godkjenningsmodell var knyttet til gjennomføringen av sakkyndige vurderinger ved lærestedene. Selv om det var god vilje og engasjement blant ansatte på lærestedene i gjennomføringen av de sakkyndige vurderingene, rådet det stor usikkerhet om egen rolle og mandat i dette prosjektet. Var det hensiktsmessig å benytte universitets- og høgskolelovens § 3-5 i slike vurderinger? Hvilke metoder bruker man, og hvor mye av prosessene kan styres av NOKUT?

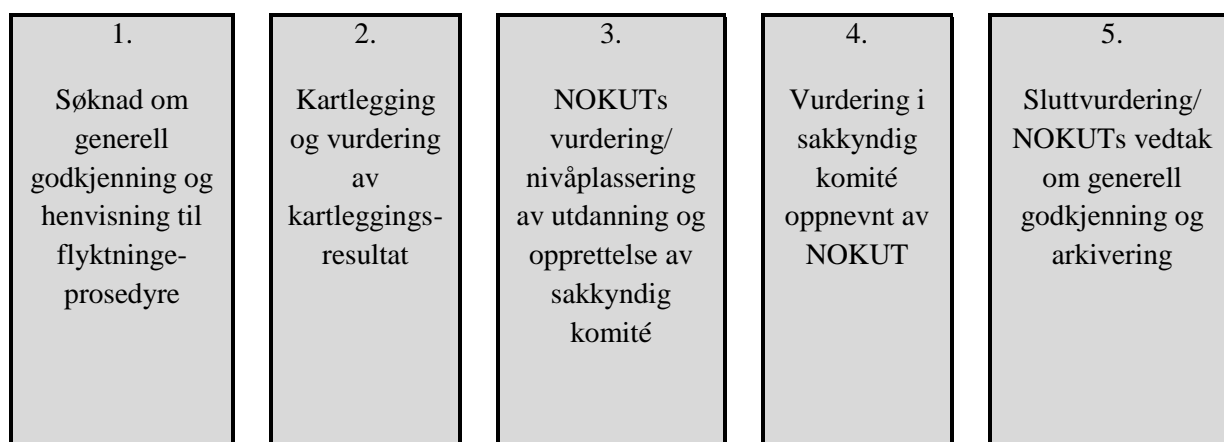
Usikkerhet rundt premissene for sakkyndige vurderinger og tidspress gjorde at flere fagmiljøer hadde manglende eierskap til prosjektet. Dette resulterte i at NOKUT måtte bruke unødvendig mye ressurser på å motivere lærestedene til gjennomføring av sakkyndige vurderinger. Det viste seg at sakkyndige vurderinger i den formen NOKUT trenger dem, er vanskelige å gjennomføre innenfor eksisterende rammer for lærestedenes virksomhet. Dessuten opplevde NOKUT i flere tilfeller at avtalte sakkyndige vurderinger ikke ble gjennomført. NOKUT mener derfor at det vil gjøre prosessen mer effektiv om man har en mulighet til å kommunisere direkte med fagpersoner vedrørende deres oppdrag, og ikke måtte gå via de sakkyndiges lærested.

NOKUT mener at det er svært viktig at Norge etablerer en permanent godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon. Flere enkeltpersoner på de ulike lærestedene mener at det å foreta slike sakkyndige vurderinger er et viktig bidrag til å kunne hjelpe personer med ikke-verifiserbare dokumenter videre i arbeid og studier i Norge. Likevel ser vi at prosjektets modell er uforholdsmessig tids- og ressurskrevende både for lærestedene og for NOKUT. Vi konkluderer derfor med at det er behov for justeringer av modellen som ble testet i prosjektperioden slik at den blir mer optimal for søkerne og samfunnet.

4.2 Forslag til en ny godkjenningsordning for personer med mangelfull dokumentasjon

Justert modell for en permanent ordning

På bakgrunn av pilotprosjektets erfaringer foreslår NOKUT følgende justerte modell for en permanent ordning:



Figur 2: Justert prosedyre for godkjenning av høyere utdanning for søkere med mangelfull dokumentasjon

NOKUT anbefaler å beholde alle fem fasene i prosessen (1-5, fig. 2), men ønsker altså at fase 4 administreres av NOKUT. Det betyr at NOKUT får ansvar for hele prosessen inkludert innhenting av nødvendig sakkyndig kompetanse i prosessens fase 4.

NOKUT mener at det er langt mer hensiktsmessig og effektivt at de sakkyndige vurderingene gjøres av sakkyndige komiteer på oppdrag av og oppnevnt av NOKUT. NOKUT har bred erfaring med forvaltning og bruk av sakkyndige komiteer i vårt tilsynsarbeid med norsk høyere utdanning. Mye av denne kompetansen vil vi kunne overføre til vurderinger av personer med mangelfull dokumentasjon ved en eventuell permanent ordning. I tillegg har NOKUT gjennom prosjektperioden opparbeidet seg en god oversikt over fagmiljøer som er positive når sakkyndige komiteer etableres.

Vurderingene etter foreslått modell for permanent ordning vil derfor kunne gjennomføres på en mer effektiv og profesjonell måte, uten å belaste lærestedene. Med ansvar for hele prosessen vil NOKUT sikre likebehandling av alle som faller inn under ordningen.

Saksgang i den nye modellen

I justert modell ser vi for oss en saksgang der alle som mener å ha mangelfull dokumentasjon søker til NOKUT først. I fasene 1 – 3 foretar NOKUT vurderingen av søkerens utdanning og kartleggingsresultat, som skissert i pilotprosjektet. I tillegg sjekkes kravene til språkkompetanse og oppholdstillatelse. I fase 3 gjennomfører NOKUT et innledende intervju med søkere, og ser på motivasjon og forutsetninger for å gå gjennom prosessen. Deretter oppnevnes det en sakkyndig komité. En slik komité bør bestå av to fagpersoner og én representant fra NOKUT, hvor NOKUTs rolle blir definert som prosjektleder for å sikre effektiv saksbehandling, konsistens i vurderinger og likebehandling. Sakkyndige komiteer bør derfor oppnevnes fortløpende etter behov. Arbeidet i sakkyndige komiteer kan effektiviseres ved at flere søkere med lignende fagbakgrunn samles og vurderes av samme sakkyndige komité.

En slik ordning vil føre til mer effektiv ressursbruk for samfunnet, både med hensyn til økonomi og sakkyndig kompetanse. Dette bidrar også til bedre styring, sikring av likebehandling og kvalitetssikring av prosessene. Deltagerne vil oppleve kortere saksbehandlingstid. Samfunnet kan derfor raskere nyttiggjøre seg deres kompetanse.

4.2.1 Kostnader ved implementering av en permanent ordning

Forslaget til permanent ordning fører til et økt ressursbehov i NOKUT. Ved en eventuell permanent ordning vurderer NOKUT det som sannsynlig at det vil være behov for å håndtere 250 søknader årlig. Tallet er beregnet ut fra følgende:

- Søkere som får avslag fra NOKUT på grunn av ikke-verifiserbare dokumenter og får henvisning til flyktningeprosedyre årlig: ca. 150.
- Personer som søker direkte om flyktningevurdering til lærestedene.
- Personer som ikke søker da de vet at NOKUT ikke kan verifisere utdanningsdokumentasjon fra deres utdanningsland.
- Minst 600 slike saker ligger fra tidligere i NOKUTs arkiv.

Behandling av hver sak i en slik ordning er ressurskrevende. NOKUT mener det er realistisk at en saksbehandler vil kunne behandle opp mot 40 slike saker per år. Med anslagsvis 250 saker per år indikerer dette et merbehov for seks årsverk til dette arbeidet i NOKUT.

Estimerte årlige kostnader for implementering av foreslått modell for permanent ordning:

Årsverk (NOKUT)	6	x	850.000	=	5,1 mill. kr
Sakkyndige	500	x	10.000 honorar + arbeidsgiveravgift (AGA)	=	6 mill. kr
Kurs for sakkyndige				=	0,5 mill. kr
Reiseutgifter til sakkyndige				=	0,5 mill. kr

Totalt: 12,1 mill. kr

NOKUT har vurdert kostnadene i foreslått modell opp mot de kostnader det ville ha hatt å implementere modellen som ble testet i pilotprosjektet, der lærestedene ble honorert etter en bestemt sats:

Estimerte årlige kostnader for pilotprosjektets modell som ble utprøvd:

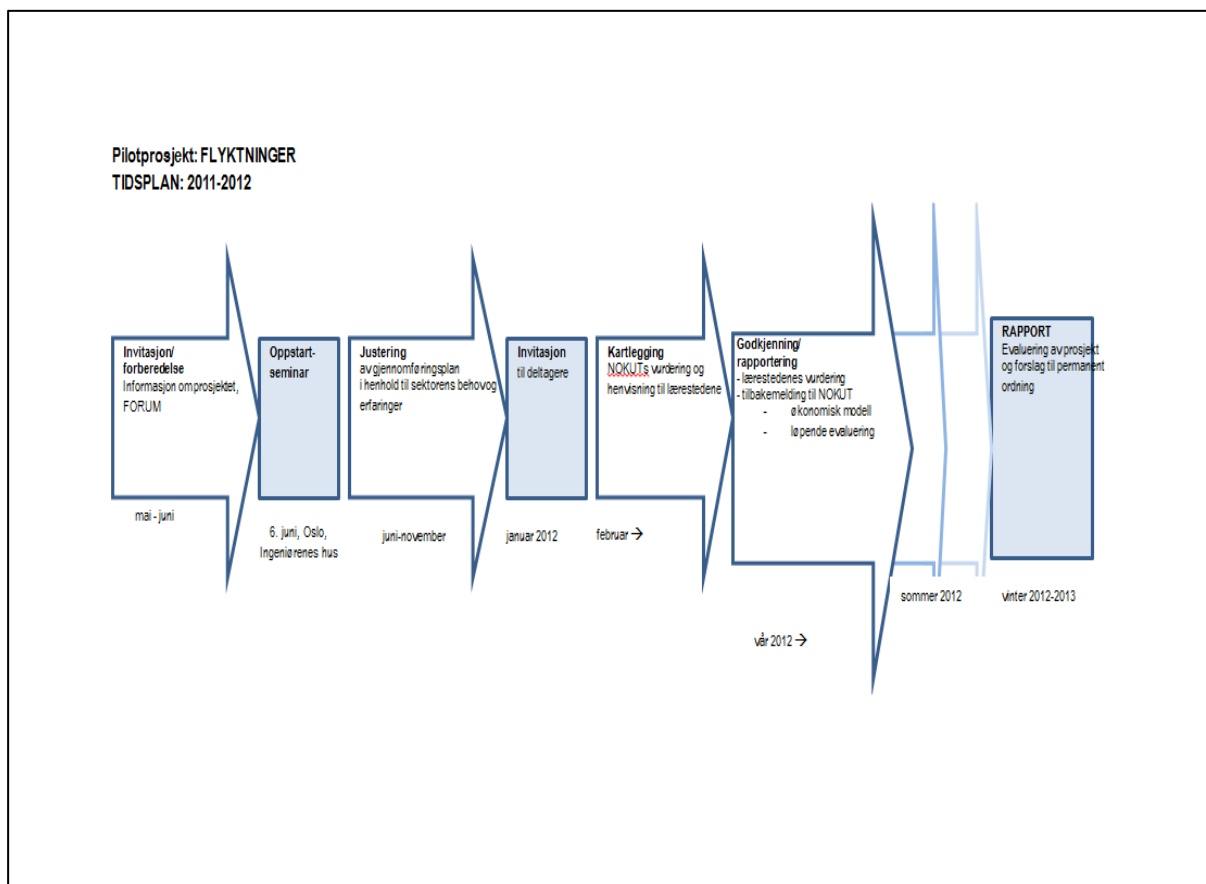
Kostnad per vurdering	30.000 kr	x 250 søkere	=	7,5 mill. kr
Årsverk (NOKUT)	5	x 850.000 kr	=	4,25 mill. kr
Sakkyndig opplæring			=	0,25 mill. kr
Reiseutgifter			=	0,25 mill. kr

Totalt: 12,25 mill. kr

NOKUTs beregninger viser derfor at kostnadene ved foreslått modell for permanent ordning er marginalt lavere enn ved den modell som ble utprøvd i pilotprosjektet.


5 Vedlegg

Vedlegg 1: Tidsplan



Vedlegg 2: Kartleggings skjema


Del 1 og 2


 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012
Kartleggings skjema / Questionnaire

1. Personopplysninger / Personal Information			
Etternavn / Last name		For- og mellomnavn / First and middle name	
		Fødselsdato og norsk personnummer / Date of birth and Norwegian personal identity number	
Eventuelle tidligere navn / Any previous names			
2. Kontakt informasjon / Contact Information			
Svaradresse / Postal address			
Gate	Postnummer	Poststed	Land
E-postadresse / E-mail address		Telefonnumre / Phone numbers	
3. Informasjon om opphold i Norge / Information on Resident Permit in Norway			
Oppholdstillatelse	<input type="checkbox"/>	Bosettingstillatelse	<input type="checkbox"/>
		Statsborgerskap	<input type="checkbox"/>
		Annet	<input type="checkbox"/>
<i>Husk å legge ved kopi av oppholdstillatelse i Norge! / Please remember the copy of the resident permit in the attachment!</i>			
4. Formål med søknaden / Purpose of Application			
Hva er din motivasjon for å søke og hva ønsker du å bruke godkjenningen av din utdanning til? Bruk eventuelt eget ark.			
Har du planer om å ta videre studier ved en norsk høyskole eller et universitet dersom du ikke får full godkjenning av utdanningen din?			
Ja/Yes	<input type="checkbox"/>	Nei/No	<input type="checkbox"/>


Skjema 1, versjon 08.09.2011 Side 1 av 4


 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012
Kartleggings skjema / Questionnaire

5. Språkkunnskaper / Language Skills					
Språk / Language	Høyeste eksamen / Highest achieved examination level	Nivå / Level			
		Morsmål / Mother language	Meget godt / Very good	Nokså godt / Quite good	Lite eller ingenting / Little or no knowledge
Norsk / Norwegian					
Engelsk / English					
...					
...					
...					
Mottar du språkundervisning nå? / Do you participate in language course now?					
Ja/Yes	<input type="checkbox"/>	Nei/No	<input type="checkbox"/>	Hvis ja, på hvilket nivå? / If yes, at which level?	
<i>Husk å legge ved kopi av resultater av språkestest! / Please remember the copy of the language proficiency test!</i>					

Skjema 1, versjon 08.09.2011 Side 2 av 4


 Nasjonalt organ for kvaliteten i utdanningen

Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012
 Kartleggingsskjema / Questionnaire


6. Generelt om utdanningen / An Overview of Your Education

Tidsperiode / fra-til / Period of study	Navn på grad / Name of the awarded degree	Lærested / Educational institution	Land / Country	Nomert studietid / Nominal length of study	Er utdanningen fullført? / Is this education completed?	Spesialisering / Specialization	Opptakskrav / Entrance requirements	Praksisperiode i utdanningen / Practice	Thesis / oppgave / Research paper	Dokumentasjon
1								Periode / Duration: Obligatorisk / Compulsory? Oppgaver / Tasks: Sted / Place:	Tittel / Title: Omfang / Study load: Antall sider / Pages:	Karakterutskrift / transcript Endelig vitnemål / Final Diploma Midlertidig attest / Temporary certificate Ingen dokumentasjon / no documents
2								Periode / Duration: Obligatorisk / Compulsory? Oppgaver / Tasks: Sted / Place:	Tittel / Title: Omfang / Study load: Antall sider / Pages:	Karakterutskrift / transcript Endelig vitnemål / Final Diploma Midlertidig attest / Temporary certificate Ingen dokumentasjon / no documents
3								Periode / Duration: Obligatorisk / Compulsory? Oppgaver / Tasks: Sted / Place:	Tittel / Title: Omfang / Study load: Antall sider / Pages:	Karakterutskrift / transcript Endelig vitnemål / Final Diploma Midlertidig attest / Temporary certificate Ingen dokumentasjon / no documents

Bruk eget ark ved behov / Use a separate sheet if necessary

Skjema 1, versjon 08.09.2011

Side 3 av 4


 Nasjonalt organ for kvaliteten i utdanningen

Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012
 Kartleggingsskjema / Questionnaire

7. Rekonstruksjon / Recontruction of Educational Program
Gjelder ikke de som legger ved kopier av karakterutskriftene / Not required for those who can attach transcript of records

Semester	Navn på kurs / Name of the course	Lærebøker / Literature	Antall studiepoeng / Credits	Kort kursbeskrivelse / description of the course

Bruk eget ark ved behov / Use a separate sheet if necessary

Jeg bekrefter at alle opplysningene i dette skjemaet med vedlegg er korrekte / I confirm that the information I have given in this questionnaire and enclosures is correct

Sted / Place	Dato / Date	Navn / Name
--------------	-------------	-------------

Legg ved karakterutskrift og vitnemål/diplom dersom du har. Legg også ved eventuelle andre dokumenter som viser innholdet i utdanningen; kursbeskrivelser, hovedoppgaven din, lærebøker, studentkort oss / Attach copies of transcripts, degree certificates or other documents as for example theses / research work, bibliographies, student ID-card etc., if you have.

Skjema 1, versjon 08.09.2011


Side 4 av 4

Vedlegg 3: NOKUTs nivåplassering, skjema


Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012									
NOKUTs vurdering av utdanning, NOKUTs ref. nr.									
Etternavn:					Før og mellomnavn:				
Fødselsdato:									
Adresse:				Postnr:			Poststed:		
Epost:				Telefon:					
III sykhus									
II sykhus									
I sykhus									
GSK									
	Utdanning 1			Utdanning 2			Utdanning 3		
Utdanningsland									
Lærested									
Navn på graden									
Normert studietid									
Studieperiode									
Opptakskrav									
Muligheter etter avsluttet utdanning (opptak til videre studier, adgang til bestemte yrker, evt. behov for autorisasjon)									
Studieretning(er) (omfang angis hvis mulig)									
Oppgave / thesis, evt. praksis									
Dokumentasjon									
Undervisningspråk									
Karakternivå									
Nivåplassering	for eksempel Bachelorgrad / 180 studiepoeng / 3 års høyere utdanning								

Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012
Generelt om utdanningssystemet i
Gradsstruktur:
Opptakskrav til studier:
Studieår:
System for studiepoeng / credits:
Dokumentasjon:
Karaktersystem:
Annet:

Vedlegg 4: Omslagsark

 NOKUT Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen			
Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012			
Deltaker: NOKUTs ref. nr.			
Etternavn:		For- og mellomnavn:	
Fødselsdato og personnummer:			
Adresse:		Postnummer:	Poststed:
Epost:		Telefon:	
Utdanningsland:			
Fagområde:			
Testspråk:			
NOKUTs nivå plassering:			
Institusjon (fakultet, institutt):			
Oversendt fra NOKUT:			
Mottatt:			
Oversendt til NOKUT:			
Mottatt:			
Vedlegg oversendt fra NOKUT:		Vedlegg oversendt til NOKUT:	
1. Kopi av kartleggingsskjema		1. Administrasjon av sakkyndig vurdering (skjema)	
2. Kopi av ID		2. Rapporteringsskjema	
3. Kopi av utdanningsdokumentasjon		3. Sakkyndig vurdering / rapport	
4. NOKUTs vurdering av utdanning		4. Kopier av testresultater / vurderinger	
5. Administrasjon av sakkyndig vurdering (skjema)			
6. Rapporteringsskjema			

Vedlegg 5: Administrasjon av sakkyndig vurdering


 Nasjonalt organ for
kvalitet i utdanningen


Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012

Administrasjon av sakkyndig vurdering			
Deltaker:			
Etternavn:		For- og mellomnavn:	
Fødselsdato og personnummer:			
Adresse:		Postnummer:	Poststed:
Epost:		Telefon:	

Utdanningsland:		Institusjon:	
Fagområde:		Fakultet:	
Testspråk:		Institutt:	
NOKUTs nivå plassering:		Fagansvarlig ansatt (navn, e-post):	
		Kontaktperson ved fakultetet (navn, e-post):	

Planlagt vurderingsform		Tidsplan	Resultat	Kommentar
muntlig	skriftlig			

Vedlegg 6: Rapporteringsskjema


 Nasjonalt organ for
kvalitet i utdanningen

Godkjenningsordning for flyktninger – pilotprosjekt 2011-2012

Rapporteringsskjema			
Deltaker: NOKUTs ref. nr.:			
Etternavn:		For- og mellomnavn:	
Fødselsdato og personnummer:			
Adresse:		Postnummer:	Poststed:
Epost:		Telefon:	



Institusjon:		Kostnad	
		Antall timer	Sats
1. Administrasjon / koordinering			
Navn:	Stilling:		
Navn:	Stilling:		
2. Faglig komité			
Navn:	Stilling / institutt:		
Navn:	Stilling / institutt:		
Navn:	Stilling / institutt:		
3. Tester			
1) Type test	forberedelse		
	gjennomføring		
	vurdering		
2) Type test	forberedelse		
	gjennomføring		
	vurdering		
3) Type test	forberedelse		
	gjennomføring		
	vurdering		
4) Type test	forberedelse		
	gjennomføring		
	vurdering		
4. Sakkyndig rapport			
Navn:	Stilling:		
5. Totalt			

Vedlegg 7: Saker oversendt til læresteder

Saker oversendt til sakkyndig vurdering ved lærestedene										
Lærested	Fakultet	Saksgang								
UiO (11)	MN (6)	oversendt						positiv vurdering	vedtak	
		oversendt						søker trekker seg	vedtak	
		oversendt						positiv vurdering	vedtak	
								oversendt	positiv vurdering	vedtak x 2
								oversendt	positiv vurdering	vedtak
		oversendt						negativ vurdering	vedtak	
		HF (5)	oversendt							vent
	oversendt							søkeren trekker seg	vedtak	
			oversendt							vent
			oversendt							vent
HiOA (12)	LUI (6)		oversendt			!	UiB	!		vent
								o. sendt	pos. vurd.	vedtak x 2
			oversendt					positiv vurdering	vedtak	
			oversendt					positiv vurdering	vedtak	
			oversendt					negativ vurdering	vedtak	
								oversendt	søkeren trekker seg	vedtak
		TKD (4)	oversendt	!			UiA	!		vent
	oversendt								pos. vurd	vedtak
	oversendt							positiv vurdering	vedtak	
	oversendt									pos. vurd
	SF (2)	oversendt							vent	
oversendt									vent	
UiB (5)	NV (3)	oversendt	!				NTNU	!		
		oversendt	!				NTNU	!		
		oversendt	!				UMB	+		
		HF (2)	oversendt					positiv vurdering	vedtak	
HiB (3)	Ing (2)		oversendt							vurderingen påbegynt
			oversendt							
		Lær (1)		oversendt					Positiv vurdering	vedtak
UIT (5)							oversendt	søker trekker seg	vedtak	
							o. sendt	positiv vurdering	vedtak	
							oversendt !	HIF		
							o. sendt	søker trekker seg	vedtak	
							oversendt		vedtak	
UIS (1)							oversendt	neg. vurd	vedtak	
UMB (1)							o. sendt	søker trekker seg	vedtak	
HiST (2)								!	vent	
								!	vent	
HiF (1)							oversendt		vent	
		m	a	m	j	j	a	s	o	n
		2012							d	j
		2013								
Til sammen: 41 saker		11 læresteder								

Vedlegg 8: Sluttvedtak og godkjenningsdokument fra NOKUT

Vedtak om generell godkjenning fra NOKUT

 <p>Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen</p>		 <p>Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen</p>	
		<p>Kronprinsens gate 9 Postboks 1708 Vikta 0121 OSLO Tlf: 21 02 18 00 Faks: 21 02 18 01 utland@nokut.no www.nokut.no</p>	
Saksbehandler:	Referansenc:	Vår dato:	06.02.2013
E-post:	FL 83 / 2012	Din dato:	11.01.2012
Svar på søknad om generell godkjenning av utenlandsk utdanning -NN, født 12.12.12			
<p>NOKUT har myndighet til å gi godkjenning av utenlandsk høyere utdanning som likestilt med norsk høyere utdanning. Vi undersøker om utdanningen er offentlig godkjent som høyere utdanning i utdanningslandet, og vurderer hva den tilsvarer i Norge.</p>			
Du har søkt om godkjenning av følgende utdanning			
<p>2000: Bachelor of Science in Building & Construction Engineering, University of Technology – Baghdad, Irak</p>			
Vedtak			
<p>Utdanningen godkjennes som likestilt med en akkreditert norsk bachelorgrad (180 studiepoeng / 3 års høyere utdanning). Vedtaket er fattet i henhold til lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15, § 3-4.</p>			
<p>Vedlagt følger NOKUTs godkjenningsdokument, «Generell godkjenning av utenlandsk utdanning».</p>			
Begrunnelse for vedtaket			
<p>Normert studietid for utdanningen er 4 år. Det første studieåret av en høyere utdanning fra Irak kan ikke godkjennes som høyere utdanning i Norge, jf. Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning § 6-1, 1. Det er fordi opptakskravet for norske universiteter og høyskoler er videregående skole fra Irak og ett års universitetsutdanning.</p>			
<p>Vedtaket er fattet på grunnlag av sakkyndig vurdering foretatt ved Høgskolen i Bergen 19.12.2012.</p>			
		Du har rett til å klage på vedtaket	
		<p>Klagefristen er tre uker fra du har fått dette brevet. En eventuell klage skal begrunnes skriftlig og sendes til NOKUT. Klagen vil bli behandlet av en uavhengig klagenemnd som er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet. Retten til å klage står i forvaltningslovens § 28.</p>	
		Med vennlig hilsen	
		Stig Arne Skjerven avdelingsdirektør	Rolf Lofstad seniorrådgiver
		Vedlegg: Generell godkjenning av utenlandsk utdanning Informasjon om NOKUTs vedtak og veien videre	

NOKUTs godkjenningsdokument

GENERELL GODKJENNING AV UTENLANDSK UTDANNING

Navn:

Født:

Dato: 14.01.2013

Referansenummer
FL

Utenlandsk utdanning:

1996: Bachelor i kjemi, Universitetet i Bagdad, Irak

Godkjenning:

Utdanningen godkjennes som likestilt med en akkreditert norsk bachelorgrad (180 studiepoeng / 3 års høyere utdanning).



Stig Arne Skjerven
avdelingsdirektør



Rolf Lofstød
seniorrådgiver

Ved kopiering skal begge sider tas med.

Dette godkjenningsdokumentet er basert på et enkeltvedtak. Begrunnelsen for vedtaket og annen relevant informasjon fremgår av enkeltvedtaket. Vedtaket har det samme referansenummeret som dette godkjenningsdokumentet.

NOKUT  Nasjonalt organ for
kvalitet i utdanningen



Kronprinsens gate 9
Postboks 1708 Vikta
0121 OSLO
Tlf: 21 02 18 00
Faks: 21 02 18 01
utland@nokut.no
www.nokut.no

Saksbehandler:

Referans nr:

Vår dato: 13.12.2012

E-post:

Din dato: 15.01.2012

Avslag på søknad om generell godkjenning av utenlandsk utdanning – NN, født 12.12.12

NOKUT har myndighet til å gi godkjenning av utenlandsk høyere utdanning som likestilt med norsk høyere utdanning. Vi undersøker om utdanningen er offentlig godkjent som høyere utdanning i utdannings-landet, og vurderer hva den tilsvarer i Norge.

Du har søkt om godkjenning av følgende utdanning

2007: Uteksamineringsattest, bachelorgrad i elektroteknikk og pedagogikk, Det teknologiske universitet – Baghdad, Irak

Vedtaket

Utdanningen kan ikke godkjennes som likestilt med norsk høyere utdanning. Vedtaket er fattet i henhold til lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15, § 3-4.

Begrunnelse for vedtaket

For å få innvilget en søknad om generell godkjenning av utenlandsk utdanning må du oppfylle NOKUTs krav til dokumentasjon. Kravet til dokumentasjon for deltakere i pilotprosjektet for flyktninger er positiv sakkyndig vurdering fra et norsk lærested. Du har ikke oppfylt dette kravet. Vi kan derfor ikke godkjenne utdanningen din som likestilt med norsk høyere utdanning, jf. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning.

Du har rett til å klage

Klagefristen er tre uker fra du har fått dette brevet. En eventuell klage på vedtaket skal begrunnes skriftlig og sendes til NOKUT. Klagen vil bli behandlet av en uavhengig klagenemnd som er oppnevnt av Kunnskapsdepartementet. Retten til å klage står i forvaltningslovens § 28.

Med vennlig hilsen

Stig Arne Skjerven
avdelingsdirektør

Rolf Lofstad
seniorrådgiver