

Høringssvar godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge

ANSA har kommentert innstillingen etter utvalgets mandat, jfr. punkt 1.1.1 i innstillingen:

- Utvalgets mandat er å foreslå tiltak som kan gjøre saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning enklere, raskere og mer brukervennlig. Spesielt fikk utvalget i oppdrag å vurdere behov for endringer som kan bidra til bedre integrasjon av innvandrere i det norske arbeidsmarkedet.
- Anmodningsvedtaket fra Stortinget til Regjeringen er å utarbeide retningslinjer for raskere kartlegging av kompetanse slik at denne kan benyttes som grunnlag for hel eller delvis godkjenning av fagkrets og gjøre det enklere og raskere å få godkjent utdanning tatt i andre land.

ANSAs anliggende som medlem av utvalget og i arbeidet med dette høringssvaret har vært å bidra til et mer rettferdig og formålstjenlig godkjenningssystem for høyere utdanning fra utlandet. Vi har også ønsket å bidra til et godkjenningssystem som ikke hindrer nordmenn i å ta kvalitetsutdanning i utlandet.

I Soria Moria-erklæringen er temaet innvandrere og deres inkludering og deltakelse i samfunns- og arbeidsliv tatt opp, som omtalt innledningsvis i innstillingen fra utvalget. ANSA mener at en rekke av de tiltakene som foreslås av utvalget vil bidra til å nå de målene for inkludering som står skrevet i Soria Moria-erklæringen. Samtidig mener vi at selve grunnlaget for integrering av innvandrere i norsk arbeidsliv, nemlig hvordan innvanderes utenlandske kompetanse blir vurdert i Norge med utgangspunkt i GSU-lista, burde ha blitt vektlagt i større grad, slik KIM, NAV, IMDI og ANSA har foreslått ved en bearbeidelse av GSU-lista som regnes som problematisk i så henseende.

Rettferdig uttelling i Norge for utdanning tatt i utlandet vil ikke bare adressere Soria Moria-erklæringens tema om inkludering av innvandrere i norsk samfunns- og arbeidsliv, men også bidra til at nordmenn får mulighet til å ta god utdanning i utradisjonelle land. Også disse nordmennene sine erfaringer fra studietida i utradisjonelle studieland kan antas å bidra til innsikt i minoritetsgrupper og deres situasjon i Norge. Våre kommentarer til GSU-lista på s. 2 utdyper dette nærmere.

ANSA stiller seg bak utvalget sin innstilling med ett unntak i innstillingen fra flertallet i gruppen om GSU-lista. Dette begrunner vi på side 2. I tillegg har vi valgt å kommentere utvalgets forslag til "Godkjenning av utenlandske doktorgrader" på s. 2. De øvrige punktene til utvalgets innstilling begrunner vi kort hvorfor vi stiller oss bak. Tillegget kommenterer UiO sin representant sin særuttalelse.

Kommentarer til innstillingen

Utvalgets arbeid

ANSA synes utvalgets ønske om samarbeid med Högskoleverket i Stockholm og CIRIUS om deres arbeid med godkjenning og informasjonsinnhenting til oppgaver tilsvarende den norske GSU-lista er formålstjenlig for utvalgets mandat.

Utvalgets forslag

Nasjonal database for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning (NAG)

ANSA ser behovet for den foreslåtte arbeidsgruppen for gjennomgang av de ulike problemstillingene mht. hvordan NAG fungerer i dag ut fra databasens hensikt.

Prosedyrer for saksbehandling ved godkjenning og godskriving av høyere utdanning

ANSA synes bruk av Lisboa-konvensjonens supplerende tekst *Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications and Periods of Study* som bruksanvisning for universiteter og høyskoler er formålstjenlig for utvalgets mandat.

Godskriving av høyere utdanning mellom norske institusjoner

ANSA synes endringsforslaget er formålstjenlig for utvalgets mandat.

Godkjenning av utenlandske doktorgrader

ANSA stiller seg bak forslagsteksten. Samtidig gjør vi oppmerksomme på at det i Lisboa-konvensjonens supplerende tekst *Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications and Periods of Study* oppfordres til at godkjennende instans skal ta hensyn til lavinntektsgrupper, flyktninger og andre vanskeligstilte personer dersom godkjenning skal koste penger. Søkere i disse gruppene skal ikke bli hindret i å søke om godkjenning grunnet kostnader. Ettersom samme tekst er retningsgivende for godkjenning av høyere utdanning fra utlandet, antar vi at godkjenningsinstans også følger, og opplyser, om dette prinsippet dersom en slik søker må betale for godkjenning av kvalifikasjoner.

Norskopplæring

ANSA tror forslaget vil bedre innvandreres forutsetninger for å søke jobb i Norge. ANSA stoler på at Kunnskapsdepartementet vektlegger tilbakemeldinger fra interessegruppene for innvandrere som har behov for norskopplæring.

Myndighetsfordeling mellom institusjonene og NOKUT

Forskjellige typer dokumentasjon på høyere utdanning fra utlandet kan gjøre det vanskelig for arbeidsgiver å sammenligne arbeidssøkere fra inn- og utland. Supplerende informasjon om utdanningen i godkjenningsbrevet kan bidra til at arbeidsgivers barriere for å ansette personer som har utdanning fra utlandet reduseres. ANSA synes derfor forslaget er formålstjenlig for utvalgets mandat.

GSU-lista

Det var enighet i utvalget om at GSU-lista ikke fungerte optimalt og det var enighet om at ansvaret for arbeidet med GSU-lista skulle fortsette å ligge hos NOKUT. Jmfør det tidligere siterte mandatet var det også enighet i utvalget om at innvandreres vilkår for integrering i norsk arbeidsmarked måtte bedres.

Representanter for innvandrerguppene i utvalget, som KIM, IMDI og NAV, hevder at GSU-listas avkorting av utdanning tatt i utlandet er et stort problem for innvandreres mulighet til å få relevante jobber i Norge. ANSA er overrasket over at flere i gruppa ikke ser en bearbeidelse av kriteriene

som ligger til grunn for GSU-lista i sammenheng med utvalgets mandat. ANSA vil for øvrig kommentere at representantene for mindretallets forslag alle har til felles anvendelsen av GSU-lista i praksis.

Kommentar til "Forslag fra utvalgets mindretall"

I innstillingen blir det flere ganger gjentatt, som på side 59, at "Utvalget mener at det er svært viktig at [GSU-]listen oppfattes som rettferdig av brukerne". ANSA er bruker av listen og oppfatter ikke listen som gjennomgående rettferdig. Vi ønsker å forklare hvorfor, da vi opplever at dette ikke har blitt beskrevet tilstrekkelig i innstillingen.

I innstillingen er utvalget enig i at "En-til-en forholdet mellom krav til opptak og godkjenningsgrunnlaget kan også problematiseres; dette en-til-en forholdet gir et systembasert grunnlag for godkjenning med få muligheter til utøvelse av skjønn. Her kan India brukes om eksempel: India produserer noen av verdens beste IT-kandidater innen IKT. Ved godkjenning i Norge vil de bli trukket ett år." (s. 60). NOKUT godkjenner altså i all hovedsak ikke grunn- og videregående utdanning fra ikke-vestlige land samt Japan og USA, som ikke er konvensjonspart i Lisboa-konvensjonen¹, som likeverdig med norsk tilsvarende utdanning. NOKUTs vurderinger er nedskrevet og systematisert i GSU-lista. GSU-lista brukes ikke bare til å vurdere en søkers generelle studiekompetanse, men bestemmer også godkjenningen av søkers høyere utdanning og tildeling av studiestøtte til høyere utdanning i utlandet.. Dette fører, fra ANSAs perspektiv, til to sentrale utfordringer ved GSU-lista

- 1) GSU-lista medfører at innvandrere med høyere utdanning fra ikke-vestlige land samt Japan og USA automatisk blir avkortet ett år av deres høyere utdanning når de søker godkjenning i Norge, uavhengig av kvaliteten i den høyere utdanningen, men avhengig av utdanning fra videregående skolenivå. Denne påstanden begrunnes senere i dette høringssvaret.
- 2) Samsvar mellom GSU-lista og støtte fra Lånekassen hindrer nordmenn i å kunne begynne på kvalitetsutdanning i ikke-vestlige land samt Japan og USA. Det er selvfølgelig positivt at nordmenn kun får støtte til å ta utdanning i utlandet som blir godkjent i Norge, men per i dag får ikke nordmenn støtte til å begynne på kvalitetstunge utdanninger i de omtalte landene. ANSA mener at kvalitetstung høyere utdanning fra ikke-vestlige land samt USA bør bli godkjent som likeverdig med tilsvarende norsk høyere utdanning. Vi opplever at kvaliteten på disse utdanningene ikke står tilbake for, og i mange tilfeller overgår, tilsvarende utdanning i Norge.

Eksempel på dagens godkjenningspraksis:

- En søker med treårig bachelorgrad fra University of Mumbai, et av Indias best rangerte universiteter, får kun godkjent 120 studiepoeng av bachelorgraden i Norge, altså tilsvarende to år høyere utdanning.

- En fireårig bachelorgrad fra Yale University i USA godkjennes som 180 studiepoeng i Norge, altså tilsvarende tre år høyere utdanning.

Felles for utdanning fra både India og USA er at deres grunn- og videregående utdanning avkortes med ett år i GSU-lista og at høyere utdanning fra disse landene derfor automatisk blir avkortet ett år. Norske studenter får ikke støtte til første året av en bachelorgrad i disse landene på grunn av at ikke-godkjent utdanning ikke støttes i Lånekassen.

Det er overraskende dersom NOKUT etter en vurdering av kvalitet anser bachelorgradene over som såpass mindreverdige sammenlignet med bachelorgrader i Norge, at det forsvarer å avkorte ett år ved godkjenning av bachelorgradene. Det er uheldig at det i hovedsak er automatikk i at det som av NOKUT ansees som dårligere grunn- og videregående utdanning utenfor Europa-området fører

¹ Australia, New Zealand, Canada, Singapore er her unntak. Det er hovedsakelig utdanning fra ikke-vestlige land som ikke blir godkjent som likestilt som likeverdig med norsk utdanning.

til at søkere ikke får godkjent god høyere utdanning fra landene det gjelder.

I Lisboa-konvensjonen er det et gjennomgående fokus på læringsutbytte (learning outcome) etter avsluttet høyere utdanning². Ut fra slike eksempler som over slutter ANSA at læringsutbyttet i høyere utdanning fra ikke-vestlige land samt Japan og USA ikke vurderes tilstrekkelig. Vår oppfatning er at dette er land som forskjellsbehandles fordi de ikke er konvensjonspart i Lisboa-konvensjonen, selv om NOKUT selv anbefaler å anvende Lisboa-konvensjonens prinsipper uansett hvilket land søkeren kommer fra. ANSA betviler også at grunn- og videregående utdanning i Portugal eller Romania (konvensjonsparter i Lisboa-konvensjonen) er vesentlig bedre enn i land som India, Japan eller USA.

I rapporten fra utvalget har ANSA sammen med NAV, KIM og IMDI tatt til orde for at kriteriet om læringsutbytte fjernes og at minimumskravene om alder og tid senkes til henholdsvis minimum 17 år ved avsluttet videregående skole og 12 års skolegang. Dette i tråd med Lisboa-konvensjonens ønske om å skille mellom utdanning som er vesentlig forskjellig fra konvensjonspartenes utdanning. De øvrige minimumskravene bør senkes slik at 13-årig skolegang, noe heller ikke elever i Norge enda går ut med etter fullført og bestått videregående skole i Norge, ikke setter en stopper for at fullverdig og kvalitetstung utdanning blir godkjent i Norge. I flere land varierer læringsutbyttet fra 1. året av høyere utdanning. I de tilfeller der man teller år i grunn- og videregående utdanning uten å vektlegge læringsutbytte risikerer man at utdanninger som har samme eller høyere nivå enn tilsvarende utdanning i Norge ikke godkjennes på grunnlag av utdanningens lengde (tid)³. Dette er eksemplifisert over og gjelder blant annet høyere utdanning fra USA, Brasil, Kenya, Egypt, India og Japan.

I Lisboa-konvensjonen går det frem at godkjenningmyndighetene skal være fleksible med å gi godkjenning selv om det er vesentlige forskjeller i innhold, profil og læringsutbytte i den utenlandske utdanningen. Da Lisboa-konvensjonens prinsipper angivelig anvendes ved godkjenning av utdanning tatt utenfor Europa, vil ANSA stille spørsmål ved om skolegang fra India, som vurderes som vesentlig dårligere enn norsk skolegang, i det hele tatt er relevant ved godkjenning av en bachelorgrad fra India. ANSA mener at skolegangen i seg selv ikke skal utgjøre den vesentlige forskjellen som gjør at søkeren ikke oppnår godkjenning for bachelorgrad tatt i India, jfr. anbefalingene i bruk av Lisboa-konvensjonen.

Da godkjenning av en søkers høyere utdanning avhenger av NOKUT sin vurdering av kvaliteten på søkerens grunn- og videregående opplæring, har vi tatt til orde for endring av kriteriene for godkjenning av sistnevnte i forslaget fra mindretallet. Det er læringsutbyttet av den utenlandske høyere utdanningen som bør være avgjørende for godkjenning så vel som for finansiering av studier i utlandet. ANSA er derfor mer enn enig i at én-til-én forholdet mellom krav til opptak ved norske universiteter og høyskoler og godkjenningss grunnlaget for høyere utdanning fra utlandet er svært problematisk.

ANSA mener at mindretallets forslag er formålstjenlig for utvalgets mandat om økt inkludering av innvandrere i norsk arbeidsmarked ut fra dagens godkjenningssystem for høyere utdanning fra utlandet. Som vist gjennom eksempler over, kan ikke ANSA se at kriteriet for læringsutbytte

² For eksempel i *Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications*, punkt 40: "Competent recognition authorities and other assessment agencies should be encouraged to focus on the learning outcomes and competencies, as well as the quality of the delivery of an educational programme and to consider its duration as merely one indication of the level of achievement reached at the end of the programme [...]".

³ Et eksempel til sammenligning: Studenter som tar 2. og 3. året av en bachelorgrad i utlandet får støtte til dette i tillegg til fagskoleutdanning (1 år) som fører frem til opptak ved utenlandske læresteder, altså 3 år studiestøtte for en utdanning som ikke fører frem til en godkjent bachelorgrad i Norge, men kun 120 ECTS, og der det første året ikke er høyere utdanning.

anvendes tilstrekkelig og da mener vi at dette kriteriet heller ikke bør være et argument når søkere med utdanning fra ikke-vestlige land samt USA avkortes ett år ved godkjenning.

ANSA mener at det positivt å etablere et samarbeid mellom de nordiske landene innenfor området opptak og godkjenning av søknader med utenlandsk utdanning.

Representasjon i et rådgivende GSU-utvalg

4 av utvalgets medlemmer i flertallsgruppen tar til orde for at to studentrepresentanter, fra NSU og Stl, skal være representert i et permanent, sakkyndig rådgivende GSU-utvalg. 6 av utvalgets medlemmer (leder av utvalget, Stl sin representant og mindretallsgruppen i utvalget) ønsker at ANSA skal være representert i et slikt utvalg. Vi er overrasket over at resten av flertallsgruppens medlemmer ikke anser ANSAs kompetanse og erfaring med godkjenning av utdanning fra utlandet og GSU-listas store betydning for støtte til utdanning i utlandet som relevant for et potensielt rådgivende organ. NOKUT har, i samarbeid med ANSA, opprettet en landdatabase med informasjon om godkjenning av utdanning fra diverse land. ANSA kjenner godt til utdanningssystemer i andre land og har kompetanse om norsk videregående skole, da det stort sett er videregående skoleelever ANSAs informasjonssenter for utdanning i utlandet forholder seg til. At denne kompetansen ikke vil komme et rådgivende utvalg, som skal være sakkyndig på nettopp de nevnte områdene, til gode er vi overrasket over. ANSA er klar over at et slikt utvalg er et sakkyndig utvalg, uten vedtaksmyndighet. Til sammenligning kan det opplyses om at det i St.m. nr. 12 (2003-2004) står at *"Regjeringen ønsker at elev- og studentorganisasjonene skal likebehandles i forhold til representasjon i Lånekassens styre [og] Klagenemd"*.

For øvrig ønsker vi å stille spørsmålsteget ved at Universitetet i Oslo (UiO) sin representant i særuttalelse skriver at studentrepresentanter ikke har en naturlig plass i et slikt sakkyndig organ (s. 64), når flertallet, som UiOs representant var en del av, foreslår at NSU og Stl skal kunne sitte i det samme GSU-utvalget.

ANSA støtter mindretallets forslag om at KIM også bør være representert i et rådgivende GSU-utvalg, da GSU-lista har store ringvirkninger for innvandrere i Norge. ANSA ønsker å poengetere at dersom GSU-lista skal fortsette å ha betydning for så mange interessegrupper som den har i dag, bør disse gruppens interesser også representeres ved bearbeidelse av lista.

Informasjon

Utvalgets betraktninger rundt saksbehandlingstid og hvordan raskt fremskaffe tilfredsstillende dokumentasjon for behandling er viktig. Forslaget i Kapittel 6 om å legge et nasjonalt informasjonssenter til NOKUT administrativt er hensiktsmessig og vil gjøre det enklere for innvandrere å søke om godkjenning i Norge da man vil ha ett sted å henvende seg.

Med vennlig hilsen



Christian Myrstad
President ANSA
president@ansa.no



Elisabeth Josefine Lackner
Rådgiver ANSA
elisabeth.lackner@ansa.no

Tillegg:

Kommentar til særuttalelse på side 64-65 fra Universitetet i Oslo (UiO)

Kommentaren er utdypende, men ANSA er uenige i noen vesentlige punkter. Det er korrekt at det kreves kunnskapstester som SAT og ACT ved opptak til amerikanske universiteter og høyskoler og at dette kan begrunnes med varierende kvalitet i grunn- og videregående utdanning. En annen, og mer utbredt grunn til at de omtalte testene blir brukt ved opptak er at de forenkler opptaksprosessen og er et effektivt måleverktøy for å bestemme søkerens faglige nivå. Opptakstester er et meget utbredt fenomen rundt om i verden, og brukes blant annet ved opptak til kunststudier i Norge. ANSA tviler på at verken kunsthøyskolene i Norge eller UiO mener at dårlig grunnskole i Norge er grunnen til bruk av opptakstester ved opptak til kunststudier i Norge.

Diskusjonen rundt bruk av tester ved opptak i USA kan videreføres til opptaksrutiner ved norske universiteter og høyskoler. Er det riktig at en skoleelev som har fått en høy nok poengsum på SAT til å bli tilbudt plass på Harvard University skal måtte ta ett år på universitet eller en advanced placement-test for å få opptak ved et norsk universitet eller høyskole? Som i USA, er det i Norge stor forskjell på nivået på grunn- og høyere utdanning.

UiO sin representant skriver at *"Det er viktig å merke seg at opptaksmedarbeidere ved amerikanske læresteder ikke finner våre [norske] opptakskrav urimelige"*. ANSA er ofte i kontakt med opptaksmedarbeidere ved amerikanske læresteder som finner våre norske opptakskrav urimelige. Disse ulike oppfatningene illustrerer kun at det er uholdbart å forsvare endringer i, eller opprettholdelse av, godkjenningssystemet basert på udokumenterte enkeltuttalelser.

UiO sin representant skriver at mindretallets forslag til endringer i kriteriene for GSU-lista *"[...] 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."*

ANSA ønsker selvsagt ikke å være pådriver for et godkjenningssystem som gjør det enklere å få opptak ved norske universiteter enn ved universiteter i land utenfor Europaregionen.

UiO sin representant mener at det ikke ligger innenfor utvalgets mandat å foreta endringer i den eksisterende GSU-lista. Her må ANSA nok en gang si seg uenig og viser igjen til side 3 i innstillingen, punkt 1.1 om utvalgets mandat *"Spesielt fikk utvalget i oppdrag å vurdere behov for endringer som kan bidra til bedre integrasjon av innvandrere i det norske arbeidsmarkedet"*. Rettferdig uttelling for utdanning tatt i utlandet bør ansees for å ha stor betydning for bedre integrasjon av innvandrere i det norske arbeidsmarkedet.