

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Ref:
200700564-/ITS

Vår ref:
07/526 - 008

Saksbeh.:
Elselill Brandbu

Dato:
27. april 2007

HØRING – GODSKRIVING OG GODKJENNING AV HØYERE UTDANNING I NORGE

Vi viser til departementets brev av 30. januar d.å. om ovennevnte.

Høgskolen i Oslo (HiO) vil uttale følgende til innstillingen og forslagene fra det departementsoppnevnte utvalget for utredning av problemstillinger knyttet til systemet for godskriving og godkjenning av høyere utdanning i Norge:

Generelt

Utvalget ble særlig bedt om å se på godkjenning av utenlandsk utdanning med tanke på å vurdere behov for endringer som kan bidra til bedre integrering av innvandrere på det norske arbeidsmarkedet. Fordi dette feltet er så sammensatt, burde man her ha lagt opp til en bredere angrepsvinkel enn den utvalget fikk gjennom sitt mandat og slik utvalget selv har tolket dette. Selv om utvalget omtaler ulike autorisasjons-/lisens-/bevillingsinstanser for det regulerte arbeidsmarkedet/utøvelse av vernede yrker, er mandatet og dermed utvalgets arbeid konsentrert om de godskravings- og godkjenningsfullmaktene som etter lov om universiteter og høyskoler ligger til uh-sektoren og NOKUT. Utredningen tar således for seg akademisk godkjenning i forhold til grader og utdanninger som gis ved norske universiteter og høgskoler, men dette blir i liten eller ingen grad diskutert i forhold til de autorisasjons-/lisens-/bevillingsordningene som gjennom annet lov- og forskriftsverk ligger til andre instanser og dermed sorterer under andre fagdepartementeter. En skikkelig gjennomgang og helhetlig tilnærming til hele godkjennings-/ autorisasjons-/bevillingsfeltet ville ha gitt et langt bedre grunnlag for å vurdere endringer i dagens system med tanke på oversiktighet, forenkling og brukervennlighet, samtidig som den nødvendige kvalitetssikring ivaretas.

Ut fra dette har utvalget kun gitt kortere beskrivelser av bl.a. godkjenningsordningene for autorisasjon for personer med utenlandsk helsefaglig utdanning og ordningene for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for lærere med utenlandsk utdanning (kap. 2.3).

Delingen mellom akademisk godkjenning og autorisasjon som helsepersonell er lite hensiktsmessig. For de dette angår, er det uvesentlig hvilket departement saken sorterer under, deres mål er å kunne praktisere sitt yrke.

Flytting av ansvaret for godkjenning av lærere til Utdanningsdirektoratet har ført til mer komplisert saksgang og uklarhet i ansvars- og arbeidsdeling. HiO er positiv til at det opprettes en sentral godkjenningsinstans for lærere, men denne må omfatte lærere både til skole og barnehage. Under visse betingelser kan førskolelærere arbeide i skolen og lærere i barnehage.

Utvalget har heller ikke gått inn på problemstillinger knyttet til supplerende utdanning for yrkesgrupper der dette er et krav for å komme inn på det norske arbeidsmarkedet (utredningen, kap. 1.2). Dette savner vi.

Vi reagerer også på at utvalget bare har valgt å omtale kort problemstillinger knyttet til falske dokumenter/verifisering av dokumenter (kap. 1.2 og kap. 2.2.5), da dette er noe som berører akademisk godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler. Vi kommer tilbake til dette punktet.

Til de enkelte kapitler i utredningen og utvalgets forslag

Til kap. 2 Dagens system for godkjenning og godskriving av høyere utdanning

HiO har ingen kommentarer til dette kapitlet, utover det som kommer fram over.

Til kap. 3 Godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge, problemstillinger og forslag til endringer

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

Høgskolen i Oslo har i to brukerundersøkelser, den ene i regi av NOKUT i desember 2004 og den andre i regi av dette utvalget i juni 2006, gitt tilbakemeldinger om at NAG-basen ikke kan sies å fungere tilfredsstillende. Beskrivelsen av basen og problemstillingene utvalget tar opp i kap. 3.1.2, er i tråd med våre erfaringer og tidligere tilbakemeldinger.

HiO støtter forslaget om at det nedsettes en arbeidsgruppe som kan foreta en grundig utredning av NAG-basen, der det især vies oppmerksomhet til problemstillinger knyttet til basens hensiktsmessighet, funksjon og brukervennlighet.

I forbindelse med en eventuell realisering av en offentlig versjon av NAG-basen må det bl.a. vurderes hva slags godkjenningssaker som faktisk skal offentliggjøres, og hva slags form og innhold de offentliggjorte dataene skal ha. Det må samtidig vurderes om det skal være et kriterium at den utenlandske utdanningen er en avsluttet grad eller utdanning; med andre ord at delstudier i utlandet og andre kortere studier ikke overføres til en slik offentlig versjon av NAG-basen. Trolig bør det også diskuteres om det er hensiktsmessig at delstudier og kortere studier blir overført til den eksisterende NAG-basen, som bare er åpen for autoriserte brukere ved institusjonene og NOKUT.

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

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

Høgskolen i Oslo støtter ikke utvalgets forslag om å legge inn et slikt kriterium. Institusjonene er pålagt å ha et system for kvalitetssikring av sin virksomhet, godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er en del av denne. HiO har som del av sitt kvalitetssikringssystem en håndbok for administrative prosedyrer. Prosedyre for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning må inngå i denne.

HiO støtter forslaget om å sende Lisboa-konvensjonens supplerende tekst "The Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications and Periods of Study" til institusjonene med oppfordring om å bruke denne som en god bruksanvisning for rutiner i godkjenningsarbeidet.

Samtidig bør det nevnes at selv om alle institusjoner under uh-loven nå er forpliktet til å ha et kvalitetssikringssystem (uh-loven § 1-6), er det bare *institusjonsakkrediterte* institusjoner som har fullmakt til å gi godkjenning av "annen høyere utdanning som faglig jevngrad med utdanning som tilbys ved den enkelte institusjon"; jf. uh-loven § 3-4 tredje ledd. Dette omfatter også godkjenning av utenlandsk utdanning. Dersom det blir bestemt at kvalitetssikring av arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning skal være et kriterium som skal vurderes ved godkjenning av institusjonenes kvalitetssikringssystem, må det således tas høyde for at ikke alle institusjonene under loven har fullmakter til å gi slik godkjenning og dermed kan pålegges å ha et internt kvalitetssikringssystem som også omfatter dette.

Til kap. 3.3 Godskriving av høyere utdanning mellom norske institusjoner

Utvalget viser her til at bestemmelsene i uh-loven om godskriving av utdanning tatt ved andre institusjoner under loven, i mange tilfeller kommer i konflikt med den nye gradsstrukturen ved norske universiteter og høyskoler. Bestemmelsene er kun videreført fra det eldre gradssystemet, der de særlig rettet seg mot cand.mag.-graden som den typiske generelle graden. Fordi de fleste studiene nå er relativt fastlagte studieprogram som fører fram til grader med spesifikke gradsbetegnelser som angir det faglige innholdet/fordypningen i studiene, passer ikke disse bestemmelsene lenger. "Generelle" grader eksisterer nå knapt; i hvert fall er de ikke så "generelle" som cand.mag.-graden var.

Utvalget foreslår noen justeringer i gjeldende uh-lov og forskrift om godskriving av høyere utdanning for å bøte på dette. HiO støtter disse forslagene. Det bør være en selvfølge at institusjonene kan kreve at institusjonstilknytningen på 60 studiepoeng er bundet til den faglige fordypningen i graden, som også gir gradsbetegnelsen. At institusjonene skal tildele en grad med tilhørende gradsbetegnelse innenfor et fag/fagområde som en student overhodet ikke har studert ved institusjonen, er ikke forenlig med institusjonenes faglige fullmakter og egen kvalitetssikring av studier og grader.

Til kap. 3.4 Godkjenning av utenlandske doktorgrader

Høgskolen i Oslo er enig med utvalget i at universitetene og høyskolene ved bedømming av utenlandske doktorgrader som ikke begrunnes i en søknad om utlyst stilling ved institusjonen, bør kunne belaste søkeren for omkostningene til vurderingen. Vi mener således at det foreslåtte tillegget til uh-loven § 3-4 tredje ledd bør tas inn i loven.

Samtidig skal det påpekes at universitetenes og høyskolenes arbeid med godkjenning av utenlandsk høyere utdanning på alle nivåer for eksterne søkere, representerer en ikke uvesentlig arbeidsmengde, både faglig og administrativt. Godkjenning av utenlandsk utdanning er en viktig samfunnsoppgave, og det er et spørsmål om man ikke nå bør vurdere en økonomisk

kompensasjon fra myndighetene til de institusjonene som behandler mange godkjennings-søknader.

Til kap. 3.5 Norskopplæring

HiO støtter utvalgets forslag om at departementet tar initiativ til å få avklart kapasitet og opplegg for norskopplæring. Norsk kunnskaper er en forutsetning for å lykkes både på arbeidsmarkedet og i utdanning.

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

Til kap. 4.1 Bakgrunn og kap. 4.2 Vurdering

HiO mener at departementet nå bør se nærmere på terminologien i uh-loven §§ 3-4 og 3-5. I § 3-4 brukes termer som "godskriving" og "godkjenning", mens det i § 3-5 brukes "fritak (for eksamen eller prøve)". I andre sammenhenger brukes ofte også "innpassing". Det er vanskelig for søkere og studenter å forstå forskjellen mellom "godskriving" og "godkjenning", i den grad det faktisk eksisterer en slik forskjell – i dagligtalen brukes vel ofte "godkjenning" også om det som loven kaller "godskriving". Det er heller ikke innlysende for alle at "fritak" for en eksamen eller prøve på grunnlag av tilsvarende eller annen velegnet eksamen eller prøve, faktisk innebærer at denne andre eksamenen/prøven (utdanningen) "innpasses"/"godskrives"/"godkjennes" inn i studiet ved institusjonen. Så vidt vi kan se, har ikke utvalget diskutert dette. Vi mener imidlertid at departementet bør ta for seg ordlyden i de nevnte paragrafene i uh-loven med tanke på å få et mer forståelig og oversiktlig regelverk for brukerne.

Liknende problemer gjelder også for begrepene "(godkjennes som) likestilt med" og "(godkjenning ... som) faglig jevn god med" [våre und.strekn.] i uh-loven § 3-4 annet og tredje ledd. Godkjenning etter annet ledd ("likestilt med"), som gis av NOKUT, kalles gjerne "generell godkjenning", mens godkjenning etter tredje ledd ("faglig jevn god med"), som gis av institusjonsakkrediterte institusjoner, gjerne omtales som "faglig godkjenning". Vår erfaring er at både søkere og studenter, arbeidsgivere og andre har problemer med å forstå hva som ligger i disse begrepene, selv om vi henviser til våre egne eller NOKUTs nettsider der det er forsøkt å forklare forskjellene. Vi merker oss at også utvalget peker på disse problemene (kap. 4.2), og også her bør det foretas en opprydning med tanke på klargjøring og presisering.

Til kap. 4.3 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre systemet med godskriving og godkjenning slik det fremkommer i uh-loven § 3-4, eventuelt med en tilføyelse i annet ledd som kan tydeliggjøre at NOKUTs primære oppgave er godkjenning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet.

Så lenge det ikke foreligger noen helhetlig gjennomgang og vurdering av hele det norske godskrivings-/godkjennings-/autorisasjons-/bevillingssystemet som berører høyere utenlandsk utdanning (jf. det som er sagt under "Generelt" innledningsvis), er det vanskelig å se for seg andre løsninger enn dagens system med generell godkjenning gitt av NOKUT og faglig godkjenning gitt av institusjonene, selv om dette kan være vanskelig å forstå for brukerne. Vi merker oss også at utvalget viser til at det norske godkjenningssystemet på dette området er i tråd med praksis i mange andre land (kap. 4.2).

Inntil videre må det derfor satses på informasjon og veiledning til brukergruppene om hvordan systemet virker, og hva godkjenning gitt av henholdsvis NOKUT og institusjonene faktisk innebærer.

Til kap. 5 GSU-listen

Utvalget har delt seg i spørsmålet om GSU-listens status og krav til utdanning fra ulike land i forhold til norsk høyere utdanning.

Høgskolen i Oslo støtter flertallets forslag om at GSU-listen beholdes som grunnlag for opptak av søkere med utenlandsk utdanning og for godkjenning av utenlandsk utdanning, på den måten at den er bindende for opptak og veiledende for godkjenning, som i dag.

Vi støtter ikke mindretallets forslag om en forenkling av kriteriene som gir grunnlag for vurdering av krav til generell studiekompetanse, ved å fjerne kriteriet om innhold/læringsutbytte i den studieforbereidende utdanningen. Dette kriteriet finnes i dag, og flertallet går inn for å beholde det. Vi er enige med flertallet i at innhold/læringsutbytte i den studieforbereidende utdanningen må stå sentralt i forhold til minstekrav for opptak til høyere utdanning, og at det må kunne kreves tilleggskrav dersom det eksisterer vesentlige forskjeller mellom den utenlandske skoleutdanningen og norsk skoleutdanning som gir adgang til universitetsstudier.

Vi betviler at en forenkling av opptakskriteriene i tråd med mindretallets forslag, der man bare vil kreve minimum 12 års skolegang og minimum 17 års alder ved avslutning av denne skolegangen, som for øvrig også må gi adgang til universitetsstudier i hjemlandet, er tilstrekkelig som startgrunnlag for søkere fra mange land. Vi viser her til særuttalelsen fra et av utvalgs-medlemmene om at store kvalitetsforskjeller og manglende kvalitetssikringssystemer gjør det faglig uforansvarlig å kun bruke alder og antall år med skolegang som eneste kriterium for vurdering av generell studiekompetanse. Å ta opp søkere som ikke har de nødvendige forutsetninger for å gjennomføre en høyere utdanning, er å gjøre søkerne en bjørnetjeneste, som koster den enkelte og samfunnet dyrt.

Det er viktig at departementet gir GSU-listen en formell og tydelig status, slik både flertallet og mindretallet ønsker, og at det settes av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet med utvikling, oppdatering og kvalitetssikring av listen.

Høgskolen i Oslo støtter flertallets forslag til sammensetning av et permanent, sakkyndig rådgivende utvalg for GSU-listen. Det er svært viktig at utvalgets medlemmer innehar den nødvendige sakkyndige kompetanse på områdene utenlandsk utdanning og godkjenning av slik utdanning. Vi er også enige med flertallet i at arbeidet med og ansvaret for GSU-listen fortsatt skal ligge i NOKUT, og at endringsforslag skal fremmes og diskuteres i det rådgivende utvalget, med NOKUTs styre som endelig vedtaksmyndighet.

Til kap. 6 Informasjon

Ideelt sett burde vi hatt én instans for alle typer godkjenning og autorisasjon/lisens/bevilling på grunnlag av utenlandsk utdanning (jf. også våre merknader under "Generelt" innledningsvis). Dette ville ha forenklet søkeprosessen for personer med utenlandsk utdanning betraktelig, samtidig som godkjenningssystemet ville ha blitt mer oversiktlig og brukervennlig.

Virkeligheten er imidlertid vesentlig mer komplisert, noe skissen over sentrale aktører på godkjenningsfeltet viser (utredningen kap. 6, s. 75). Desto viktigere er det derfor at brukerne har tilgang til god informasjon og veiledning.

Både NOKUT og andre offentlige godkjennings-/autorisasjonsmyndigheter har etter forvaltningsloven kap. III om alminnelige regler om saksbehandlingen, en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde (fvl § 11). Det er ikke undersøkt om godkjennings-/autorisasjonsinstansene gir tilfredsstillende veiledning på sine saksområder (når brukerne har tatt kontakt), men utvalgets kartlegging av et utvalg slike instanser viser i hvert fall at det gjenstår en del før vi kan si at informasjonen som gis er tilfredsstillende. For øvrig må informasjon og veiledning sees i sammenheng.

Utvalgets forslag om et nasjonalt informasjonssenter for godkjenning kan ha mye for seg, men det er vanskelig å se om det egentlig er et reelt nytt senter som foreslås, eller bare en utvidelse av arbeidsstokken i NOKUT. Og som nevnt har jo NOKUT allerede klare forpliktelser på området veiledning og – i forlengelsen – på informasjonsområdet. Utvalget viser imidlertid til at NOKUTs seksjon for utenlandsk utdanning ikke har den nødvendige kapasitet til å håndtere det man mener er nødvendig informasjon i forhold til brukernes behov. Dersom man utvider NOKUT ved å etablere et nasjonalt informasjonssenter for godkjenning av utenlandsk utdanning, må en derfor sikre at stillingsressursene faktisk nyttes til formålet, og ikke blir brukt til ordinære saksbehandlingsoppgaver i NOKUT.

På den annen side: Kanskje det nettopp er økt saksbehandlingskapasitet i NOKUTs utenlandsseksjon som trengs: Samtidig som organet får tilført flere stillinger, kan det ivareta de informasjonsoppgavene som er skissert i utredningen. De fleste høyere utdanningsinstitusjonene bruker NOKUT som rådgiver og hjelper i saker som vedrører godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Når det gjelder verifisering av utenlandske utdanningsdokumenter, er HiOs erfaring at NOKUT imidlertid har begrenset kapasitet. Det er dermed vanskelig for institusjonene å få den hjelp de trenger til å avgjøre om mottatte utdanningsdokumenter er ekte.

Vi mener at det nå er på tide at søkelyset rettes mot problemet med falske dokumenter fra utlandet. Det er ikke foretatt undersøkelser om arten og omfanget av dette i norsk høyere utdanning, men eksempler som ble gitt av en representant fra det svenske Högskoleverket på NOKUTs godkjenningsseminar på Gardermoen 19.-20. oktober 2006, mer enn antydte at dette er et omfattende internasjonalt problem. Det vi har behov for, er derfor et senter/en instans som kan hjelpe godkjenningsinstansene med å få brakt på det rene at fremlagte utdanningsdokumenter er ekte. Det er derfor ikke tilstrekkelig med et nasjonalt senter for informasjon om godkjenningsordningene i Norge; det man trenger, er et "kombinert" informasjons- og verifiseringssenter. Med tanke på den kompetansen som NOKUT allerede besitter, er det HiOs mening at et slikt senter bør knyttes til eller legges til NOKUT.

På sikt bør man også vurdere om et et slikt nasjonalt senter i tillegg kan ha det utvalget omtaler som "postkasseformidling" (kap. 6.1), altså et sted for mottak og distribusjon av alle typer søknader om godkjenning og autorisasjon/lisens/bevilling på grunnlag av utenlandsk utdanning, med unntak av søknader om opptak til grunnutdanninger, som foreslås lagt til Samordna Opptak også i fremtiden.

Utvalgets forslag om at det bør opprettes et eget domenenavn for et nasjonalt informasjonssenter for godkjenning av utenlandsk utdanning, bør følges opp. URL-en må

imidlertid være vesentlig enklere enn den foreslåtte, f.eks. www.godkjenning-utdanning.no.

Dersom et nasjonalt senter ikke blir realisert, bør man likevel vurdere å opprette et domenenavn som signaliserer at det her gis informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning. Domenenavnet bør knyttes til NOKUT, da NOKUTs fulle navn verken på norsk eller engelsk gir noen pekepinn om at organet også har ansvaret for formell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

Sluttord

Vi har ovenfor pekt på problemer knyttet til verifisering av utdanningsdokumenter. For Høgskolen i Oslo, som gir utdanninger som kvalifiserer til yrker innenfor helsevesenet, sosialetaten, skoleverket o.a., er det av avgjørende betydning at de akademiske godkjenninger som blir gitt, og som danner grunnlaget for eventuell autorisasjon, er riktige. Det er også svært viktig at søkere blir behandlet likt og at søknadsprosessen og vurderingene oppfattes som rimelige og rettferdige av søkeren og samfunnet.

Et så desentralisert godkjennings-/ autorisasjonssystem som vi har i Norge, der svært mange instanser har formell godkjenningsmyndighet, representerer store utfordringer. Også ut fra dette perspektivet savner vi en større vektlegging av kvalitetssikring i forbindelse med godkjenning av utenlandsk utdanning i utredningen. Selv om mange av mandatpunktene og temaene utvalget diskuterer nok har kvalitetssikring som underliggende element og mål, burde man ha viet kvalitetssikringaspektet mer oppmerksomhet. Behovet for rask og effektiv saksbehandling må ikke gå på bekostning av kravet til kvalitet.

Med hilsen


Per Lilleengen
rektor


Asulv Frøysnes
høgskoledirektør