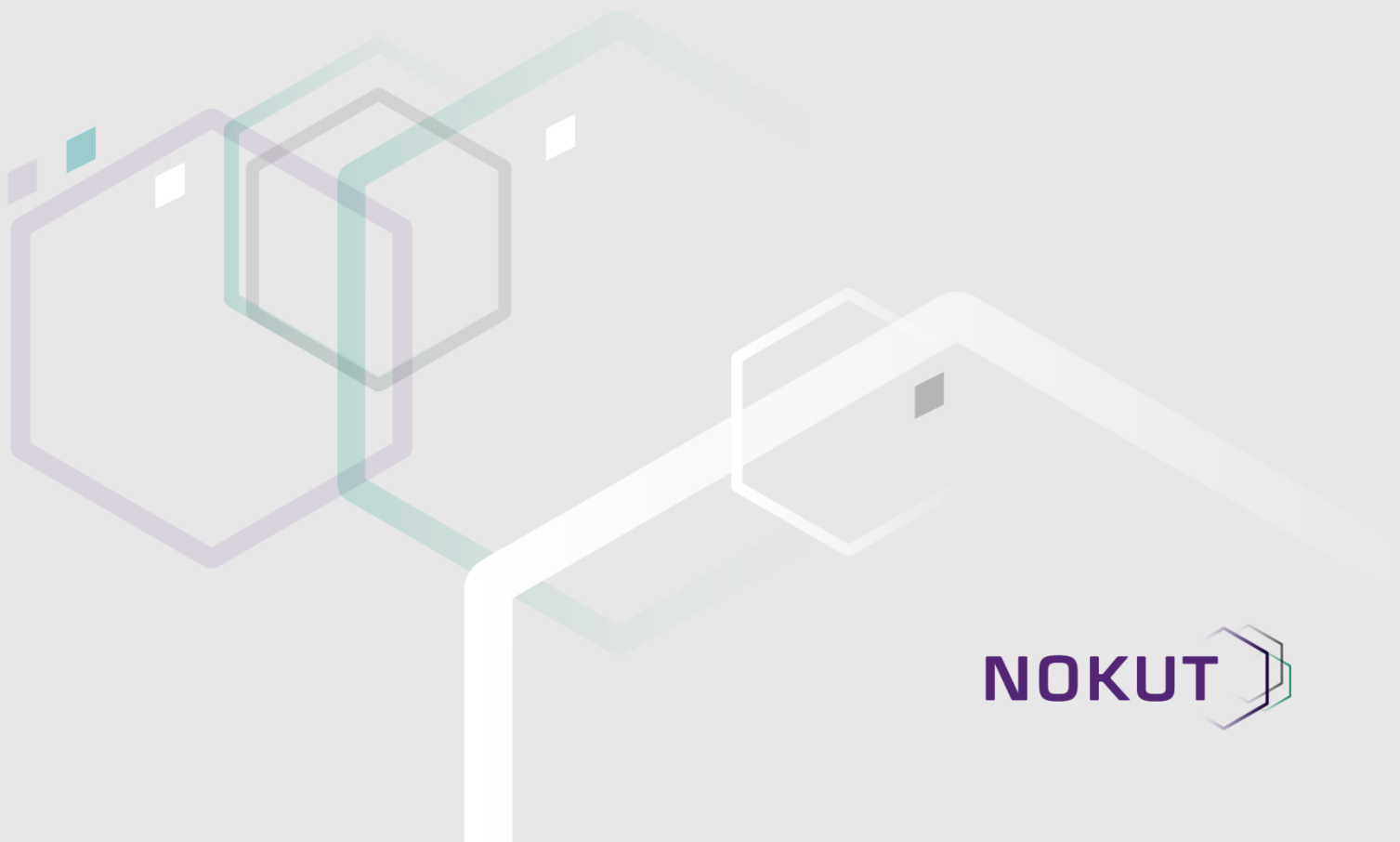


NOKUTs utredninger og analyser

NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger

Pilotprosjekt februar–mai 2016

Mai 2016



NOKUT 

NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet har tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning, samt godkjent høyere utenlandsk utdanning. Med rapportserien "NOKUTs utredninger og analyser" vil vi bidra til økt kunnskap om forhold innenfor høyere utdanning og fagskoleutdanning som har betydning for kvaliteten i studiene og gi økt kunnskap om forhold knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning i Norge. Data til rapportene får NOKUT enten gjennom evaluerings-, akkrediterings- og godkjenningsvirksomheten vår eller som resultat av særskilte prosjekter.

Vi håper at analysene og resultatene våre kan være nyttige i arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning og gi ideer og stimulans til lærestedenes arbeid med å kvalitetssikre og videreutvikle utdanningstilbudene.

Tittel:	NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger
Forfatter(e):	Marina Malgina og Stig Arne Skjerven
Dato:	31.05.2016
Rapportnummer:	2016-1
ISSN-nr	1892-1604

Forord

I denne rapporten oppsummerer NOKUT erfaringer fra et pilotprosjekt for vurdering av utenlandske kvalifikasjoner for flyktninger, personer i flyktningsliknende situasjoner og personer uten verifiserbar dokumentasjon. Pilotprosjektet ble gjennomført i perioden februar–mai 2016.

Norge blir av flere internasjonale aktører trukket frem som en pioner i arbeidet med godkjenning av flyktnings kvalifikasjoner. NOKUT har omfattende erfaringer med dette, ikke minst gjennom UVD-ordningen, NOKUTs godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon, som er spesialtilpasset flyktninger.

NOKUT presenterer her et forslag til en ny type vurderingsordning, som et supplement til eksisterende godkjenningsordninger. Den nye ordningen er basert på metoden som ble utviklet og utprøvd i pilotprosjektet. Metoden, som pilotprosjektet er basert på, tilsvarer forslaget fra NOKUT og UK NARIC om et *European Qualifications Passport for Refugees*.

Vi har fått mange positive erfaringer gjennom dette prosjektet. Disse vil vi ta med oss i det videre arbeidet med denne søkergruppen.

NOKUT håper at rapporten vil være et nyttig innspill til nasjonale og internasjonale aktørers videre arbeid med utvikling av bedre og mer inkluderende tilbud av godkjenningstjenester til flyktninger, personer i flyktningsliknende situasjoner og personer uten verifiserbar dokumentasjon.

Oslo, 31. mai 2016



Terje Mørland
direktør i NOKUT

Sammendrag

Behov for det nye godkjenningstilbudet

Norge og mange andre land i Europa opplevde i 2015 en vesentlig økning i antall flyktninger. Antallet flyktninger som vil søke om NOKUTs generelle godkjenning forventes å øke markant i 2016 og ytterligere i 2017 som følge av dette. Bare fra Syria kan det forventes opp mot 1 000 søkere i år. NOKUT ser samtidig et økt antall søkere fra andre flyktingeland, eksempelvis Eritrea.

Mange flyktninger som søker om NOKUTs godkjenning kan ikke dokumentere kvalifikasjonene sine og må derfor henvises til UVD-ordningen. Dette er NOKUTs godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon, og den er spesialtilpasset flyktninger. UVD-ordningen, som inkluderer bruk av sakkyndige vurderinger og omfattende testing, er svært tids- og ressurskrevende. Samtidig legger UVD-ordningen til grunn følgende tre forutsetninger:

- Søker må ha tilstrekkelig gode språkkunnskaper i engelsk, norsk eller et annet skandinavisk språk.
- Søker må ha permanent oppholdstillatelse i Norge.
- Søker må ha en fullført kvalifikasjon innen høyere utdanning.

NOKUT erfarer at en økende gruppe flyktninger ikke innfrir disse tre forutsetningene. For å være forberedt på en situasjon hvor store grupper av flyktninger står helt uten et tilbud om godkjenning, har NOKUT gjennomført et pilotprosjekt for å teste ut en ny type metodologi for vurdering av flyktingers kvalifikasjoner.

Innholdet i NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger

Pilotprosjektet ble gjennomført i perioden februar–mai 2016. I denne perioden ble det til sammen utstedt 20 kvalifikasjonspass til søkere i saker hvor søknad om generell godkjenning gjennom UVD-ordningen ikke kunne avsluttes med et juridisk bindende vedtak.

NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger er en standardisert uttalelse fra NOKUT. Denne inneholder informasjon om søkerens høyeste oppnådde kvalifikasjon, arbeidserfaring og språkkompetanse. I tillegg inneholder den råd og veiledning om veien videre. Dokumentet informerer også om hvilken dokumentasjon som er lagt til grunn i den individuelle vurderingen.

NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger har begrenset gyldighetsdato og er gyldig i tre år. Målet er at søkerne i løpet av dette tidsrommet får anledning til å komme i arbeid eller videre studier, forbedre språkkunnskaper, eller – om de fortsatt har behov for det – søke om formell godkjenning eller autorisasjon.

Metode

Metodologien benyttet for vurderingen av denne søkergruppen er basert på elementer utviklet i NOKUTs UVD-ordning samt NOKUTs og vårt britiske søsterkontor UK NARICs forslag om *European Qualifications Passport for Refugees*. Metoden er en kombinasjon av vurdering av tilgjengelig dokumentasjon og et strukturert intervju med søkeren utført av erfarne saksbehandlere.

Målet med pilotprosjektet var å se om kvalifikasjonspasset kunne etableres som et mulig supplement i de tilfellene der de eksisterende godkjenningsordningene med juridisk bindende vedtak i NOKUT ikke kan benyttes.

Erfaringer og tilbakemeldinger fra brukere

Sluttbrukerne av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger vil primært være følgende tre grupper: arbeidsgivere, integreringsapparatet og UH-institusjoner. Derfor gjennomførte NOKUT fokusgruppeintervjuer med hver av disse tre gruppene. Tilbakemeldingene fra fokusgruppene var positive og konstruktive, og de mente at kvalifikasjonspasset vil kunne være et godt verktøy. Tilbakemeldingene og innspillene fra de ulike fokusgruppene er benyttet aktivt i forbindelse med videreutvikling av selve sluttokumentet, som vi har kalt NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger.


Det ble samtidig gjennomført en kort spørreundersøkelse om hvordan kandidatene opplevde prosessen med kvalifikasjonspasset. Tilbakemeldingene fra kandidatene er at kvalifikasjonspasset oppleves som et verdifullt tilbud, og at vurderingsprosessen hadde gjort dem mer bevisst på kvalifikasjonene sine og hvilken kvalifisering de bør legge til grunn videre.

NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger foreslås som ny permanent ordning som supplement til eksisterende godkjenningsordninger

Basert på erfaringene i pilotprosjektet, konkluderes det med at godkjenningsmodellen som ble testet kan videreføres til en permanent ordning som et supplement til NOKUTs eksisterende godkjenningsordninger. Etablering av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger som permanent ordning vil komme både flyktningene som omfattes av tilbudet og samfunnet til gode. Flyktninger med høyere utdanning, som faller utenfor NOKUTs godkjenningsordninger, vil få et reelt tilbud fra NOKUT om vurdering av kvalifikasjonene sine og råd om veien videre, noe som vil kunne være positivt for den videre integreringen. Videre har dokumentet potensial til å gi integreringsapparat, arbeidsgivere og UH-institusjoner en standardisert og kvalitetssikret assistanse i vurderingene deres av tilpassede tiltak.

Sammenliknet med UVD-ordningen, vil kostnadene med å utstede et kvalifikasjonspass være betydelig lavere. Mens en UVD-vurdering har et gjennomsnittlig ressursbehov på kr 50.000, tilsier erfaringene fra pilotprosjektet at den gjennomsnittlige kostnaden med å utstede et kvalifikasjonspass vil være rundt kr 5.000.

Bilde av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger:




NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger – UVDxxx/KPXX

Vurderingen av nedenstående kvalifikasjon er **ikke et juridisk bindende vedtak**, men en uttalelse som skal være til hjelp i forbindelse med søknad om jobb og studier. Vurderingen er basert på tilgjengelig dokumentasjon og intervju og er ikke verifisert ved lærestedet.

Utstedt: **xx.xx.xxxx**
Gyldig til: **xx.xx.xxxx**

Navn: **xx xx**



Født: **xx.xx.xxxx**

Fødested: **xx,xx**

Høyeste oppnådde kvalifikasjon: **År: navn på kvalifikasjon, lærested, land**

Nivåplassering: En utdanning på dette nivået har normalt en godkjenningssamme på **X** år, og kan innplasseres på nivå **X** i Kvalifikasjonsrammeverket¹

Fagområde: **XX**
Relevant arbeidserfaring: **År-År: XXXX²**

Språk:

- Morsmål: **XX**
- Undervisningsspråk: **XX**
- Arbeidsspråk: **XX**
- Norsk: **XX**
- Engelsk: **XX**
- Annet: **XX**

Råd om veien videre: **XX**
XX

Vurderingen gjennomført av: **MHL/MDE/MJE** **SEI**
rådgiver **konsulent**

Dato: **xx.xx.xxxx** Sted: Lysaker

¹ Mer informasjon om nivåer i Kvalifikasjonsrammeverket finner du på baksiden av dette dokumentet og på nettsidene til NOKUT <http://www.nokut.no/no/Fakta/Det-norske-utdanningssystemet/Nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/Nivaer/>

² **Arbeidserfaringen dokumentert ved... Arbeidserfaringen er ikke dokumentert**

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Postboks 578, 1327 Lysaker | Drammensveien 288
postmottak@nokut.no | tlf: 21 02 18 00 | faks: 21 02 18 01

Innhold

1	Gjennomføring av pilotprosjektet	1
1.1	Prosjektorganisering og prosess	1
1.2	Valg av kandidater	1
1.3	Praktisk gjennomføring av vurderinger	2
2	Resultater	3
2.1	Kandidatenes erfaringer	3
2.2	Presentasjon og diskusjon av ordningen i fokusgrupper	3
2.3	Erfaringer fra saksbehandlere i NOKUT	5
2.4	Samlet vurdering	6
3	Behov for en ny type nasjonal vurdering av flyktningers kvalifikasjoner	6
3.1	Internasjonale forpliktelser	6
3.2	NOKUTs eksisterende tjenester	7
3.3	European Qualifications Passport for Refugees	8
3.4	Behov for et eget vurderingstilbud til økende gruppen av søkere som ikke kan tilbys ordinær godkjenning	9
4	NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger – innhold og vurderingsprosess.....	10
4.1	Grunnleggende premisser for ordningen	10
4.2	Informasjon i NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger	11
4.3	Begrensninger	13
4.4	Grunnlag for vurdering	13
4.5	Målgruppe.....	14
4.6	Mulige risikomomenter	14
4.7	Fordeler.....	15
5	Forslag til en ny ordning som supplement til eksisterende godkjenningsordninger	16
5.1	Forslag til modell for en permanent ordning	16
5.2	Utforming av sluttdokumentet	17
5.3	Ressursbehov ved implementering av en eventuell permanent ordning	17

1 Gjennomføring av pilotprosjektet

1.1 Prosjektorganisering og prosess

NOKUT gjennomførte i perioden februar–mai 2016 et pilotprosjekt for å teste ut en metodologi for en ny type vurdering av flyktningers kvalifikasjoner – NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger. Pilotprosjektet var forankret i NOKUTs plan for 2016, vedtatt av NOKUTs styre.

Seks medarbeidere i NOKUT var involvert i gjennomføring av strukturerte intervjuer og utstedelse av kvalifikasjonspass. Saksbehandlernes erfaringer er oppsummert i kapittel 2.3. Prosjektleder var seksjonssjef i flyktningseseksjonen, Marina Malgina. Prosjekteier var direktør for utenlandsk utdanning, Stig Arne Skjerven.

Pilotprosjektet omfattet kandidater som har søkt om NOKUTs generelle godkjenning, men som ikke kunne få et juridisk bindende vedtak i UVD-ordningen, grunnet ikke-verifiserbare dokumenter for avbrutte studier, manglende språkkunnskaper eller ikke permanent oppholdstillatelse.

I prosjektets avslutningsfase ble det gjennomført en kort spørreundersøkelse om hvordan kandidatene opplevde prosessen med kvalifikasjonspasset. Kandidatenes erfaringer er oppsummert i kapittel 2.1.

I siste fase av pilotprosjektet ble utstedte dokumenter fremlagt for og diskutert i fokusgrupper med representanter for tre grupper av sluttbrukere, hhv. representanter fra UH-institusjoner, fra arbeidsliv og fra integreringsapparatet. Tilbakemeldinger og innspill ble tatt i betraktning i forbindelse med videreutvikling av sluttokumentet – NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger. Resultatene er oppsummert i kapittel 2.

1.2 Valg av kandidater

I forbindelse med gjennomføringen av prosjektet valgte vi å kontakte til sammen 25 kandidater som hadde søkt om NOKUTs generelle godkjenning, men som på det tidspunktet ikke kunne få et juridisk bindende vedtak gjennom UVD-ordningen, på grunn av avbrutte studier, manglende språkkunnskaper eller manglende permanent oppholdstillatelse.

Av de 25 kandidatene var det tre som takket nei til deltakelse i prosjektet og to som ikke svarte på henvendelsene våre. Det ble bevisst valgt kandidater hvor man, etter en innledende vurdering, antok at NOKUT ville kunne ha høy grad av tillit til utdanningsdokumenter og/eller foreløpige beskrivelser av utdanningsforløpet.

20 kandidater fikk utstedt NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger som resultat av deltakelse i dette prosjektet. I en normal driftsfase ansees det ikke å være vanlig at alle kandidater som går gjennom denne vurderingen vil få utstedt et kvalifikasjonspass, da man etter all sannsynlighet ikke vil ha tilstrekkelig tillit til utdanningsdokumenter og/eller beskrivelser av utdanningsforløpet hos alle kandidater.

1.3 Praktisk gjennomføring av vurderinger

Invitasjon til intervju— Alle de 20 kandidatene som takket ja til deltakelse i pilotprosjektet fikk invitasjon til strukturerte intervjuer og skriftlig informasjon om den nye ordningen. 11 av intervjuene skjedde ved personlig oppmøte og 9 var Skype-intervjuer.

Saksforberedelse og dokumentasjonsvurdering – Saksbehandlere fikk tildelt saker til behandling av seksjonssjefen. Videre gjennomførte saksbehandlerne dokumentasjonsvurdering i hver enkelt sak.

Vurderingen av tilgjengelig dokumentasjon besto av følgende trinn:

- Undersøkelse om opplysninger i tilgjengelig utdanningsdokumentasjon er i samsvar med opplysninger i utdanningsskjemaet som søkeren har fylt ut.
- Kontroll og sammenlikning av opplysninger med tilgjengelige dokumenter og saksutredninger i NOKUTs arkiv.
- Kontroll av opplysninger opp mot tilgjengelige informasjonskilder (bøker, databaser, ulike typer oppslagsverk, utenlandske kollegaer).
- Rekonstruksjon av manglende dokumentasjon ved hjelp av tidligere behandlede saker og utdanningsskjema (ved behov).

Dokumentasjonsvurderingen ble dokumentert ved utfylt skjema for NOKUTs nivåplassering, kopier av dokumentasjon fra liknende saker (ved behov) og skriftlige notater med henvisning til informasjonskilder.

Gjennomføring av intervju – På grunnlag av opplysninger innsamlet i dokumentasjonsvurderingsfasen, ble saken forberedt til intervjufasen, og opplysningene ble overført i standardiserte skjemaer for å gjennomføre strukturerte intervjuer etter et fastlagt oppsett.

Strukturert intervju med hver kandidat ble gjennomført av to av NOKUTs erfarne saksbehandlere. Varigheten på hvert av intervjuene var på inntil en time. 15 intervjuer ble gjennomført på norsk, 5 på engelsk. Det var ikke behov for tolk i disse sakene.

Utstedelse av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger – På grunnlag av rapporten/referatet fra det strukturerte intervjuet, ble det utstedt et NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger. Tiden fra gjennomført strukturert intervju til utstedelse av kvalifikasjonspass var i gjennomsnitt tre virkedager. Dokumentet er signert av begge saksbehandlerne som var til stede under intervjuet og deretter kvalitetssikret av seksjonssjefen.

NOKUTs ressursbruk – Det ble målt tids- og ressursbruk på de siste fem av de 20 kandidatene som fikk utstedt kvalifikasjonspass. På dette tidspunktet hadde NOKUT innarbeidet rutinene. Det var først da NOKUT reelt sett kunne måle tidsbruk i forberedelsesfasen (kontakt med søker, saksforberedelse og dokumentasjonsvurdering), strukturert intervju gjennomført av to saksbehandlere og etterarbeid (utarbeidelse av kort referat fra intervju og utstedelse av kvalifikasjonspass).

På bakgrunn av dette, estimeres tidsbruken å være opp mot to arbeidsdager per kandidat. I gjennomsnitt anslås derfor kostnaden til rundt kr 5.000 per kandidat, og i enkelte saker mer dersom de består av særskilt kompliserte og/eller sammensatte kvalifikasjoner. Til sammenlikning er ressursbehovet i en UVD-vurdering i gjennomsnitt rundt kr 50.000 per kandidat.

2 Resultater

2.1 Kandidatenes erfaringer

I pilotprosjektet er det utstedt 20 NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger. De 15 første kandidatene fikk forespørsel om å delta i en kort spørreundersøkelse som hadde som formål å undersøke hvordan kandidatene opplevde prosessen med kvalifikasjonspasset. 12 av de 15 kandidatene takket ja til å delta i denne undersøkelsen. Undersøkelsen var i utgangspunktet også tenkt å gi informasjon om hvorvidt kandidatene hadde anvendt kvalifikasjonspasset og hvordan arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner eventuelt hadde mottatt dette. Ettersom det kun hadde gått få uker siden kandidatene fikk utstedt sine kvalifikasjonspass, kunne ikke denne delen av undersøkelsen gi relevante svar.

De kandidatene som fikk tilbud om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger fordi de ennå ikke fyller kravene til å gå videre i UVD-ordningen, fikk spørsmål om de forsto hvorfor de i utgangspunktet hadde blitt henvist til UVD-ordningen. Alle de aktuelle kandidatene svarte at de forsto grunnene til dette, selv om noen uttrykte behov for mer informasjon rundt detaljene i dette.

Kandidatene fikk deretter spørsmål om hvordan de opplevde det strukturerte intervjuet til kvalifikasjonspasset, og om hvordan de har opplevd kontakten med NOKUT i sin helhet. Her var alle kandidatene utelukkende positive. Flere kommenterte at det opplevdes positivt at det ble gjennomført intervjuer, og flere understreket at dette bidro til at de følte seg tatt på alvor. Samtidig var de svært tilfredse med å få utstedt et dokument fra et myndighetsorgan som NOKUT, selv om vurderingen ikke var et juridisk bindende vedtak.

Alle kandidatene oppga også at det var enkelt å forstå formålet med dokumentet. Flere kommenterte at dokumentet fremstod som strukturert og oversiktlig. Flere av kandidatene var tydelige på at de kom til å bruke kvalifikasjonspasset i forbindelse med jobbsøking eller ved søknad om opptak til studier i Norge.

Av de 12 intervjuede kandidatene var det tre som hadde avbrutt utdanning og som derfor ikke ville komme til å få tilbud om å gå videre til UVD-ordningen. De øvrige 9 svarte bekreftende på at de var interessert i å komme tilbake og forsøke å få en fullstendig godkjenning gjennom UVD-ordningen når de oppfyller alle krav til deltakelse i denne.

Konklusjonen som kan trekkes fra kandidatenes ståsted er at kvalifikasjonspasset oppleves som et verdifullt tilbud. Selv om det er snakk om et lite utvalg kandidater, viser besvarelsene at de er gjennomgående positive til alle stadier i prosessen, også før de har hatt tid og mulighet til å bruke dokumentet.

2.2 Presentasjon og diskusjon av ordningen i fokusgrupper

I siste fase av pilotprosjektet ble utstedte dokumenter fremlagt for og diskutert i fokusgrupper med representanter for tre grupper av sluttbrukere, hhv. representanter fra UH-institusjoner, fra arbeidsliv og fra integreringsapparatet. I samtalene ble kvalifikasjonspasset lagt fram, og deltakerne fikk gi sin umiddelbare tilbakemelding på dokumentet. Senere i gruppesamtalen fikk de informasjon om hva som var grunnlaget for og metoden forut for utstedelsen av kvalifikasjonspasset.

UH-institusjoner – I denne fokusgruppen deltok det representanter som arbeider med godkjenning, opptak og innpassing av utenlandsk utdanning fra følgende UH-institusjoner: Universitetet i Oslo, Universitet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Handelshøgskolen BI og Høgskolen i Sørøst-Norge. Representantene syntes kvalifikasjonspasset var et potensielt nyttig verktøy. De understreket at det var ønskelig at betydningen av kvalifikasjonspasset ble tydelig forklart slik at kandidater forstår at dette dokumentet ikke vil gi adgang til opptak. Flere vektla at en person med mangelfull dokumentasjon uansett vil bli forventet å gå gjennom en positiv UVD-vurdering for å kunne få opptak til studier.

Representanter fra UH-institusjonene syntes det var veldig nyttig at kvalifikasjonspasset ga kandidater en individuell tilpasset veiledning om blant annet språk, da den informasjon lærestedene sender ut om språk ofte er generisk. De mente også at kvalifikasjonspasset inneholder en realistisk vurdering som viser hva den aktuelle søkeren konkret bør fokusere på fremover i kvalifiseringsarbeidet sitt.

Videre ble understreket at avbrutte utdanninger kan gi grunnlag for opptak til bachelorstudier. I slike tilfeller er det ønskelig med mer informasjon om detaljer i utdanningen, som snittkarakter, credit hours og eksakt hvilke dokumenter som ligger til grunn for NOKUTs vurdering. En løsning på dette kan være at NOKUT tilrettelegger for at UH-institusjonene kan kontakte NOKUT for detaljer om hva som i den enkelte vurdering var grunnlaget for den informasjon som beskrives i kvalifikasjonspasset.

Integreringsapparatet – Hjelpeapparatet, som i dette tilfelle bestod av representanter fra Oslo Voksenopplæring og Nordland fylkeskommune, mente at kvalifikasjonspasset ville kunne ha stor verdi for kandidatene når de er i kontakt med ulike instanser som driver med kartlegging. De mente dette kunne lette på arbeidet til integrerings- og arbeidsmarkedsapparatet. Representantene poengterte at det er essensielt at kvalifikasjonspasset oppleves å ha tillit for at det skal bli anvendt, og at de opplever at dokumenter fra NOKUT har høy grad av legitimitet.

De understreket videre at kvalifikasjonspasset kan bedre selvfølelsen til den enkelte som mottar dokumentet. Mange flyktninger har store utfordringer med å vite hvilke kvalifikasjoner de reelt sett har, ikke minst sammenlignet med norske kvalifikasjoner, og hva de bør gjøre for bedre å kunne anvende kvalifikasjonene sine inn mot arbeid, utdanning og annen kvalifisering. Et kvalifikasjonspass vil kunne være et dokument som viser hvilken kompetanse man har og som kan gi ytterligere motivasjon til hvor man skal. Et kvalifikasjonspass kan derfor, ifølge representantene, både spare tid nå og i fremtiden ved at flyktningene ikke gang på gang får følelsen av at de må tilbake til start hver gang de møter nye mennesker i integrasjonsapparatet.

Det ble nevnt at det er viktig for flyktningene at de er bevisste på kvalifikasjonene sine og kompetansen sin, og det kan et kvalifikasjonspass bidra til. Kvalifikasjonspasset kan også være nyttig for flyktninger som er nye i landet og som ikke har nettverk, for å gjøre veien deres ut i arbeidsmarkedet kortere. I tillegg ble det understreket at kvalifikasjonspasset kunne være nyttig for flyktninger som skal ha kvalifisering gjennom arbeidspraksis, introduksjonskurs og språkkurs.

Hjelpeapparatet kom videre med forslag om at kvalifikasjonspasset også burde bli utstedt til de som ikke har høyere utdanning, da de anså at behovet kunne være like stort for de som eksempelvis kun hadde kvalifikasjoner på nivå tilsvarende norsk videregående skole.

En annen forbedring hjelpeapparatet ser, er å synliggjøre metoden som ligger til grunn for utstedelsen av kvalifikasjonspasset bedre. Representantene understreket at det som gjør et kvalifikasjonspass nyttig for deres del, er at de vet at ligger til grunn en samtale med saksbehandlere i NOKUT i tillegg

til dokumentundersøkelser. Et intervju er, ifølge representantene, med på å styrke en persons mulighet til å forklare seg utfyllende og rette opp i uklarheter. Ved å inkludere informasjon om metoden i kvalifikasjonspasset, vil statusen på dokumentet bli ytterligere styrket. De understreket også at status og legitimitet er viktig for at kvalifikasjonspasset skal bli anvendt, og det må derfor komme tydelig frem av kvalifikasjonspasset hva det er og hva det ikke er.

Arbeidsgiverorganisasjoner – Representanter fra Kommunenes Sentralforbund, Virke og NHO uttrykte at førsteinntrykket av kvalifikasjonspasset var svært positivt. De var svært tydelig på at for mange arbeidsgivere vil et slikt kvalifikasjonspass kunne være tilstrekkelig til å gi en flyktning mulighet til å bli vurdert for praksisplass eller ansettelse.

Følgende kommentarer kom frem på møtet:

- Det er ønskelig at det refereres til relevant arbeidserfaring uavhengig av om kandidaten har dette eller ikke.
- Nivåplasseringen ønskes tydeliggjort, da dette ble oppfattet som noe uforpliktende formulert. Det ble kommentert at man ikke nødvendigvis kjenner til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.
- Disclaimeren på bunnen av dokumentet ønskes flyttet opp på dokumentet og tydeliggjort.
- Det bør komme enda mer tydelig frem hva slags råd som er gitt til kandidaten.
- Det ble uttrykt at arbeidsgivere generelt sett har høy tillit til de dokumenter som NOKUT utsteder.
- Det ble uttrykt et tydelig ønske om et liknende tilbud for både utenlandske fag- og yrkesutdanninger og utenlandske fagskoleutdanninger, da behovet i gruppen av flyktninger med slike kvalifikasjoner trolig vil være like høyt.

Konklusjonen etter møtet er at arbeidsgiverorganisasjonene er svært positive til kvalifikasjonspasset. De la vekt på at det med mindre justeringer vil kunne bli et svært anvendbart dokument for arbeidsgivere i forbindelse med vurdering av flyktningers kompetanse med henblikk på praksisplasser og ansettelser.

2.3 Erfaringer fra saksbehandlere i NOKUT

Samtlige saksbehandlere som deltok i pilotprosjektet ble spurt om deres opplevelser med den nye ordningen. Her kommer en kort oppsummering av tilbakemeldinger:

Metoder og verktøy – I pilotprosjektet benyttet NOKUT seg av metoder og verktøy som vi allerede har kjennskap til fra UVD-ordningen. Dette gjorde arbeidet til saksbehandlerne enklere å implementere, og arbeidsmetodikken opplevdes som forutsigbar. De strukturerte intervjuene fungerte godt til å gi søkerne kvalifiserte råd om veien videre. Bruken av Skype ved intervjuer var vellykket i de tilfeller hvor personlig intervju ikke var ansett som hensiktsmessig på grunn av geografisk avstand.

NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger sammenliknet med andre godkjenningsordninger i NOKUT – Det er en fordel at saksbehandlingen er langt mindre tidkrevende enn i UVD-ordningen, hvilket gjør at en søker kan anvende et dokument fra NOKUT på et tidligere tidspunkt enn om de går gjennom UVD-ordningen. Kvalifikasjonspasset har i tillegg fordelen av å kunne tilby en gruppe av flyktninger med ikke-fullførte kvalifikasjoner innenfor høyere utdanning et dokument fra NOKUT, selv om det ikke er et juridisk bindende vedtak.

2.4 Samlet vurdering

Tilbakemeldingene og innspillene fra fokusgrupper, kandidater og saksbehandlere er tatt i betraktning i forbindelse med videreutvikling av selve sluttdokumentet, NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger.

Konklusjonen fra informasjonsinnhentingene fra involverte parter er at kvalifikasjonspasset fremstår som et verdifullt tilbud, både for den enkelte som mottar dokumentet og for samfunnet, her representert ved arbeidsgivere, UH-institusjoner og integreringsapparatet.

NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger gir et tilbud til en stadig økende gruppe av flyktninger som vil falle utenfor NOKUTs etablerte godkjenningsordninger. Det er i tillegg positivt at prosessen med utstedelse av kvalifikasjonspass tar kortere tid og er betydelig mindre ressurskrevende enn UVD-ordningen. Ordningen har dermed potensial til å bidra til at denne gruppen av flyktninger raskere kan komme i gang med kvalifisering for arbeidsmarkedet og i utdanningsløp, og således også raskere bli økonomisk selvhjulpne.

3 Behov for en ny type nasjonal vurdering av flyktingers kvalifikasjoner

3.1 Internasjonale forpliktelser

Gjennom Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner innenfor høyere utdanning i Europaregionen¹, nærmere kjent som Lisboa-konvensjonen, har Norge i henhold til Artikkel VII forpliktet seg til å ha et system for godkjenning av kvalifikasjoner som innehas av flyktninger, forviste personer og personer i en flyktningeliknende situasjon.

En rapport fra Konvensjonskomiteen for Lisboa-konvensjonen fra 18.12.2015 viser at kun et lite mindretall av konvensjonspartnerne har forsøkt å utvikle godkjenningsordninger for flyktninger og personer i flyktningeliknende situasjon.² Videre har utviklingsarbeidet gitt varierende resultater. Per i dag er det kun noen ytterst få land som kan vise til erfaringer med bruk av denne typen godkjenningsprosedyre. Norge trekkes av flere internasjonale aktører frem som *best practice* for velfungerende prosedyrer og godkjenningsordning for flyktninger gjennom dagens UVD-ordning.³

NOKUTs erfaringer viser at gruppen av flyktninger som søker NOKUT om godkjenning er en sammensatt gruppe. Det er således behov for å tilpasse våre eksisterende tjenester for å kunne ivareta ulike behov. Den forventede søknadsveksten og kompleksiteten i vurderingen av flyktingers kompetanse skaper en stadig mer utfordrende situasjon som fordrer et behov for videre nytenking.

Uten et tilbud til alle grupper flyktninger og personer i flyktningelignede situasjoner, kan ikke Norge hevde å tilfredsstille Artikkel VII i Lisboa-konvensjon fullt ut. Artikkelen sier at konvensjonspartnerne

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/slette/lisboakonvensjonen/id614766/>

² The Committee of the Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education: Monitoring the Implementation of the Lisbon Recognition Convention. Preliminary Report, 18.12.2015, s. 47-51 <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002347/234743E.pdf>

³ Providing Pathways for Refugees: Practical Tips for Credential Assessment (2016). WENR – World Education News and Reviews

<http://wenr.wes.org/2016/04/providing-pathways-for-refugees-practical-tips-for-credential-assessment/>

Making Integration Work, Refugees and others in need of protection (2016). OECD http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants_9789264251236-en

også skal ha tilbud om godkjenning til personer i ulike flyktningelignende situasjoner, og med andre ord ikke kun fra flyktninger som har fått permanent opphold i landet.

3.2 NOKUTs eksisterende tjenester

3.2.1 NOKUTs generelle godkjenning – dokumentbasert metode

NOKUTs generelle godkjenning er et juridisk bindende vedtak med «vitnemålsstatus», som angir en uttelling i norske studiepoeng og om utdanningen i nivå og omfang tilsvarer en norsk grad. En generell godkjenning av utdanningen betyr at NOKUT eksempelvis har vurdert utdanningen som likestilt med en akkreditert norsk bachelor- eller mastergrad. Et positivt vedtak kan legges ved jobbsøknader, og det kan gjøre det enklere og tryggere for arbeidsgivere å ansette personer med utenlandsk utdanning. NOKUTs generelle godkjenning er primært tenkt som et tilbud til personer med utenlandske kvalifikasjoner i de deler av arbeidsmarkedet som ikke er regulert av øvrige godkjennings- og autorisasjonsordninger. I 2015 mottok NOKUT over 7 500 individuelle søknader om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, og vi forventer også en betydelig søknadsvekst i 2016. Primært er veksten forventet å komme på grunn av flyktningkrisen. Eksempelvis forventer vi opp mot 1 000 søknader fra personer med kvalifikasjoner fra Syria.

For å oppnå 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)⁴.

Lisboakonvensjonens anbefalte prosedyrer for saksbehandling, revidert i 2010⁵, presiserer at verifisering av dokumenters autenticitet, 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 autentisk⁶. I alle tvilstilfeller verifiserer NOKUT utdanningsdokumentene. For utdanninger fra en del land er det ikke mulig å innhente korrekt og/eller troverdig informasjon. Det er med andre ord ikke mulig å verifisere dokumentene på en tilstrekkelig troverdig måte. Det kan være mange årsaker til at man kommer til en slik konklusjon:

- Arkiver eksisterer ikke lenger.
- Arkiver er ikke tilgjengelige.
- Forvaltningssystemet fungerer dårlig.
- Informasjonsutveksling har usikker kvalitet.
- Det er vanskelig å knytte identitets- og utdanningsdokumenter sammen.

Søkere med ikke-verifiserbare dokumenter får tilbud om vurdering i NOKUTs UVD-ordning, som blant annet legger til grunn ulike former for testing og intervju.

⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-02-01-96>

⁵ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KD/Vedlegg/UH/Lisboakonvensjonen/F-4260_web.pdf

⁶ <http://www.nokut.no/no/Utdanning-fra-utlandet/NOKUTs-generelle-godkjenning/NOKUTs-kriterier/>

3.2.2 NOKUTs generelle godkjenning – UVD-ordningen – intervjubasert metode

I 2005 etablerte Norge en spesiell godkjenningsprosedyre for flyktninger, flyktningeprosedyren, der norske læresteder hadde ansvar for å vurdere utdanninger fra personer som ikke kunne dokumentere utdanningen sin. Sluttvurderingen var et såkalt *background paper* som inneholdt beskrivelse av utdanningsbakgrunnen til søkeren. Ordningen fungerte ikke tilfredsstillende i henhold til intensjonen, spesielt med tanke på likebehandling av søkere på grunn av uklarheter rundt metode, gjennomføring og innhold i sluttokumentet. På dette grunnlaget fikk NOKUT i 2010 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utvikle 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.

NOKUTs UVD-ordning, godkjenningsordningen for personer uten verifiserbar dokumentasjon, ble etablert i 2013 og erstattet flyktningeprosedyren. UVD-ordningen er utviklet i henhold til Lisboa-konvensjonens artikkel VII. Ordningen er basert på omfattende skriftlig og muntlig testing i sakkyndig komite og krever derfor at søkere skal kunne beherske norsk, engelsk eller et annet skandinavisk språk for å kunne kommunisere direkte med sakkyndige. Sluttokumentet i UVD-ordningen er et juridisk bindende vedtak om generell godkjenning som i innhold og utforming er lik vedtakene NOKUT utsteder i ordinære saker hvor vurderingen er gjort på grunnlag av dokumentasjon. Vedtaket utstedes på norsk og er tiltenkt benyttet på det norske arbeidsmarkedet og i forbindelse med opptak til norske utdanningsinstitusjoner. Det er derfor krav om at alle som skal benytte seg av denne ressurskrevende ordningen skal ha permanent oppholdstillatelse i Norge. For å gjøre den sakkyndige vurderingen mulig, er det også et krav om at kvalifikasjonen må være avsluttet. Prosessen rundt UVD-ordningen er beskrevet på NOKUTs hjemmesider⁷.

De fleste som benytter seg av UVD-ordningen er søkere med kvalifikasjoner fra Irak, Afghanistan og Somalia. Antall søkere med kvalifikasjoner fra Syria og Eritrea har økt markant i 2015 og 2016. Siden etableringen av UVD-ordningen i 2013, har NOKUT fattet over 350 vedtak om generell godkjenning på bakgrunn av metoden. Årlig behov har inntil 2016 vært estimert til 200–250 søkere årlig, men dette kan forventes å bli raskt økende i takt med antallet flyktninger med høyere utdanning som søker NOKUT.

Stortingsmelding 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*⁸ beskriver UVD-ordningen som velfungerende. I meldingen understrekes det at «Regjeringen vil styrke godkjenningsordningen for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen)».

3.3 European Qualifications Passport for Refugees

Flyktningstrømmen til Europa skaper utfordringer for mange lands arbeid med godkjenning av utenlandsk utdanning. Som avdekket av Konvensjonskomiteen for Lisboa-konvensjonen, er det kun et lite mindretall av land i Europa som har fungerende godkjenningsordninger for flyktninger og personer i flyktningelignende situasjoner⁹ per i dag.

⁷ <http://www.nokut.no/no/Utdanning-fra-utlandet/Andre-godkjenningsordninger/Godkjenningsordning-for-personer-uten-verifiserbar-dokumentasjon/>

⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/daaabc96b3c44c4bbce21a1ee9d3c206/no/pdfs/stm201520160016000dddpdfs.pdf>

⁹ The Committee of the Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education: Monitoring the Implementation of the Lisbon Recognition Convention. Preliminary Report, 18.12.2015, s. 47-51 <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002347/234743E.pdf>

På denne bakgrunnen, har NOKUT, sammen med vårt britiske søsterkontor UK NARIC, foreslått at det bør etableres en flernasjonalt hurtig godkjenningssystem av flyktingers kompetanse, for å medvirke til at flest mulig flyktinger på et så tidlig stadium som mulig får kvalifikasjonene sine vurdert på en kostnadseffektiv måte. Slik kan det legges mer effektivt til rette for at flyktinger raskere kommer inn i arbeid, studier og kvalifisering i de enkelte land. *European Qualifications Passport for Refugees* kan videre bidra til å at flyktingene kan flytte mellom europeiske land uten å måtte gjennomgå nye godkjenningssystemer. Forslaget er basert på arven etter Nansen-passet for flyktinger fra 1922 og har som mål å etablere et flernasjonalt, kvalitetssikret rammeverk i Europa for godkjenning av flyktingers kompetanse. Utstedelsen av kvalifikasjonspass kan sikre flyktingene et dokument som kan benyttes på tvers av de europeiske landegrensene.¹⁰ Det at dokumentet kan brukes i flere land vil også være ressursbesparende for godkjenningssystemene. Hovedtrekkene i forslaget om *European Qualifications Passport for Refugees* er følgende:

- The appointment of a coordinating authority and information centre in charge of establishing and coordinating a multinational recognition scheme for refugees, displaced persons and persons in refugee-like situations.
- The implementation of an effective fast-track procedure for a centralised recognition model to evaluate the qualifications of refugees, displaced persons and persons in refugee-like situations, irrespective of which country the refugees first arrived in. It would have one methodology for refugees with a full portfolio of educational documents and another for refugees with insufficient documentation.
- Assessment: The European Qualifications Passport for Refugees would contain necessary information concerning refugees' educational background. The document would provide universities, national authorities and employers with relevant information on refugees' educational background subject to proper assessment and review. The assessment would take place at the national level and would be carried out by relevant stakeholders with experience of credential evaluation. In some countries, assessments could be assigned to the national ENIC-NARIC office; in others the task might be assigned to one or more universities.¹¹

3.4 Behov for et eget vurderingstilbud til økende gruppen av søkere som ikke kan tilbys ordinær godkjenning

OECD fremhever at vurdering av kvalifikasjoner er et viktig element i integrering av flyktinger. En effektiv vurdering av flyktingers kvalifikasjoner vil vise om det er behov for kompletterende utdanning, autorisasjon for å utøve et bestemt yrke, spesiell tilrettelegging for språkopplæring og bidra til at flyktinger raskere kommer seg ut på arbeidsmarked. OECD hevder generelt at med dagens komplekse innvandringsbilde er det behov for mer skreddersydde og helhetlige tiltak i integreringspolitikken. OECD er tydelig på at tidlig integrering i arbeidslivet anses som en nøkkel for å sikre at flyktingene både blir økonomisk selvstendige og blir en ressurs for mottakerlandene¹².

¹⁰ http://www.nokut.no/no/Nyheter/Nyheter-2015/NOKUT-fremmer-forslag-om-europeisk-kvalifikasjonspass-for-flyktinger/#.Vyzq_2df3IU Mørland, Terje; Skjervén, Stig Arne (2016) A European qualifications passport for refugees. University World News, 01 April 2016 Issue No:407 <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20160401150619862>

¹¹ Mørland, Terje; Skjervén, Stig Arne (2016) A European qualifications passport for refugees. University World News, 01 April 2016 Issue No:407 <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20160401150619862>

¹² OECD (2015). *Is this humanitarian immigration crisis different?* Immigration Policy Debates, NO. 7, September 2015, s. 13-14. www.oecd.org/migration/is-this-refugee-crisis-different.pdf

NOKUT observerer nå tendenser som vil medføre at stadig større grupper av flyktninger vil stå utenfor et tilbud om godkjenning fra NOKUT:

- Tilliten til dokumentasjon fra søkere fra de største flyktingelandene, blant annet Syria, blir svakere. Dette resulterer i at flere søkere blir henvist til UVD-ordningen.
- En økende gruppe av nyankomne flyktninger mangler tilstrekkelig høy kompetanse i norsk, skandinaviske språk eller engelsk til å gå gjennom en sakkyndig vurdering. Dette gjelder ikke minst gruppen av syriske søkere, hvor mange med høyere utdanningskvalifikasjoner ikke har kompetanse på engelsk.
- Mange flyktninger har flyktet fra hjemlandet uten at de har fullført kvalifikasjonene sine.
- Mange flyktninger sitter lang tid i flyktningsmottak før søknaden er ferdigbehandlet, samtidig som det er gitt signaler om at midlertidig oppholdstillatelse for flyktninger i større grad enn tidligere blir resultatet av asylsøknader.

For å være i stand til å komme med et tilbud til denne økende gruppen av søkere, som ikke kan tilbys ordinær godkjenning, har NOKUT testet ut en ny vurderingsmetodologi for vurdering av flyktingers kvalifikasjoner.

4 NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger – innhold og vurderingsprosess

I dette kapittelet beskrives innholdet i kvalifikasjonspasset og vurderingsprosessen som er testet ut i pilotprosjektet.

4.1 Grunnleggende premisser for ordningen

Ordningen som ble testet ut er basert på behovsanalyse og metodikken som ble lagt til grunn for NOKUTs forslag om henholdsvis European Qualifications Passport for Refugees¹³ og hurtig kompetansekartlegging for flyktninger i IMDIs utredning høsten 2015¹⁴.

Grunnleggende premisser for konseptet som er testet ut kan oppsummeres slik:

- Ordningen skal kunne være tilgjengelig for alle søkergrupper.
- Vurderingen skal kunne gjennomføres raskt og kostnadseffektivt.
- Vurderingen skal være kvalitetssikret, slik at arbeidslivet vil ha tillit til den.
- Vurderingen skal inneholde relevant informasjon om flyktingers kvalifikasjon og veiledning om veien videre.

NOKUTs saksbehandlere besitter unik ekspertise på de enkelte flyktingelands utdanningssystemer, kvalifikasjoner og utdanningsdokumentasjon på nivåene fra og med videregående utdanning, i tillegg

¹³ Mørland, Terje; Skjerven, Stig Arne (2016) A European qualifications passport for refugees. University World News, 01 April 2016 Issue No:407 <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20160401150619862>

¹⁴ Brev fra IMDi til BLD av 18.12.2015 med anbefalinger om modeller for hurtig kompetansekartlegging av flyktninger, basert på en rapport fra en arbeidsgruppe der IMDi, NOKUT og Vox deltok.

til nødvendig språkkompetanse og erfaring med bruk av intervjubaserte vurderingsmetoder. NOKUT kan derfor gjennomføre prosessen både raskt og på en kvalitetssikret måte.

4.2 Informasjon i NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger


NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger er et standardisert dokument og inneholder informasjon om følgende forhold:

- Personens navn og fødselsdato (evt. kommentarer hvis det ikke foreligger troverdig dokumentasjon)
- Bilde
- Navn på høyeste oppnådde kvalifikasjon
- Fagområde
- Relevant arbeidserfaring
- Språkerfaring
- Råd om veien videre (autorisasjon, NOKUTs generell godkjenning, vurdering etter UVD-ordningen, muligheter for opptak til videre studier, kompletterende utdanninger)

Kvalifikasjonspasset for flyktninger inkluderer informasjon om hvilken dokumentasjon som er lagt til grunn for denne vurderingen.

Kvalifikasjonspasset har begrenset gyldighetsdato. Det er gyldig i kun tre år. Målet er at søkerne i løpet av dette tidsrommet får anledning til å komme i arbeid eller studier, forbedre språkkunnskaper, eller – om de fortsatt har behov for det – søke om formell godkjenning eller autorisasjon. Det kan ikke søkes om å forlenge gyldighetsdatoen. En begrenset gyldighetsdato vil samtidig bidra til at ordningen ikke undergraver NOKUT ordinære godkjenningsordninger.

Følgende utseende på kvalifikasjonspasset ble lagt til grunn for utprøvingen¹⁵.



NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger UVD 423/KP 1¹

Utstedt:	24.02.2016
Gyldig til:	24.02.2019

Navn: X X

Født: 13.12.1985

Country of origin, place of birth: Irak, Erbil

Høyeste oppnådde kvalifikasjon: 2008: Bachelor of Science, Salahaddin University, Erbil

Nivåplassering i Norge:

Nivå 6 i
Kvalifikasjonsrammeverket,
Bachelor²

Fagområde: Matematikk


Språk:

Morsmål:	Kurdisk
Undervisningsspråk:	Arabisk, engelsk
Norsk:	B1 (muntlig)

Råd om veien videre: Fortsette med språkkurs, oppnå nødvendig språkkompetanse i norsk (B1 skriftlig) og søke om vurdering i NOKUTs UVD-ordning

Vurderingen gjennomført av: Marina Malgina seksjonssjef Sara Eitungjerde konsulent

Dato: 24.02.2016 Sted: Lysaker



¹ Det er viktig at mottakere av passet og myndigheter er klare over at dette er ikke erstatning for formell godkjenning eller autorisasjon, men fungerer som en supplement til eksisterende godkjennings- og autorisasjonsordninger.

² Vurderingen av kvalifikasjon er **ikke et juridisk bindende vedtak**, men en uttalelse som skal være til hjelp i forbindelse med søknad om jobb og studier. Vurderingen er basert på tilgjengelig dokumentasjon og intervju og er ikke verifisert ved lærestedet. NOKUT kan kontaktes for mer informasjon. Mer om nivåer i Kvalifikasjonsrammeverket <http://www.nokut.no/no/Fakta/Det-norske-utdanningssystemet/Nasjonalt->

¹⁵ På bakgrunn av blant annet innspill fra aktører i fokusgruppene har det blitt justert noe i forslaget som presenteres på side iv i rapporten.

4.3 Begrensninger

Sammenliknet med NOKUTs UVD-ordning, som legger til grunn en svært omfattende og tidkrevende vurdering, har NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger følgende begrensninger:

- Dokumentet er ikke et juridisk bindende vedtak om generell godkjenning, men er en uttalelse som skal være til hjelp i forbindelse med søknad om tilsetning / praksisplass og studier. Vurderingen er basert på tilgjengelig dokumentasjon og et strukturert intervju med erfarne saksbehandlere.
- Dokumentet er ikke en erstatning for formell godkjenning eller autorisasjon, men fungerer som et supplement til eksisterende godkjenningsordninger.
- Dokumentet utstedes kun i de tilfeller NOKUT har tilstrekkelig tillit til utdanningsdokumenter og/eller beskrivelser av utdanningsforløpet.

4.4 Grunnlag for vurdering

Målet med kvalifikasjonsvurderingen er å kartlegge, oppsummere og presentere tilgjengelige opplysninger om søkerens utdanningsnivå, arbeidserfaring og språkferdigheter i NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger. Dokumentet er forsøkt tilpasset slik at det best mulig kan gi informasjon som kan være relevant i forbindelse med søknader om arbeid og praksisplass, kvalifiseringskurs og opptak til studier. Basert på innsamlede opplysninger om søkerens utdanningsbakgrunn, jobberfaring og språkferdigheter, får søkeren i tillegg et individuelt råd og veiledning om veien videre.

Minstekrav til vurderingen er en kombinasjon av vurdering av tilgjengelig dokumentasjon og et strukturert intervju med søkeren. For å sikre likebehandling og kvalitet, stiller vi følgende krav til gjennomføringen:

- Vurderingen av tilgjengelig dokumentasjon skal være omfattende nok til at NOKUT kan legge den til grunn for utstedelse av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger. Informasjon i tilgjengelig utdanningsdokumentasjon skal være i samsvar med opplysninger i utdanningsskjema utfyllt av søkeren. Videre kan dokumentasjonen sammenliknes med tilgjengelige dokumenter og saksinformasjon i NOKUTs arkiv, og opplysningene sjekkes i tilgjengelige kilder. Manglende dokumentasjon kan rekonstrueres ved hjelp av tidligere behandlede saker og utdanningsskjema.
- Dokumentasjonsvurderingen skal være tilstrekkelig dokumentert ved utfyllt skjema for NOKUTs nivåplassering, kopier av dokumentasjon fra liknende saker (ved behov) og skriftlige notater med henvisning til informasjonskilder.
- Et strukturert intervju forberedes av ansvarlig saksbehandler. Kandidater bosatt i Oslo og Akershus ble innkalt til intervju ved personlig oppmøte. For kandidater bosatt andre steder i Norge ble det benyttet Skype-intervju. Intervjuet ble gjennomført av to av NOKUTs saksbehandlere, både av sikkerhetsmessige grunner og for å sikre kvalitet og kontinuitet i saksbehandlingsprosessen. Formålet med det strukturerte intervjuet var å sannsynliggjøre koblingen mellom søkerens identitet, tilgjengelig ID- og utdanningsdokumentasjon og således danne et best mulig bilde av søkerens utdanningsbakgrunn, arbeidserfaring og språkferdigheter, samt bekrefte opplysninger fra innledende dokumentasjonsvurdering.

- Det ble utviklet og benyttet to spesialtilpassede skjema – utdanningsskjema og intervju-skjema – som et nødvendig supplement til eksisterende saksbehandlingsverktøy i UVD-ordningen.
- Opplysninger innhentet gjennom det strukturerte intervjuet skal være godt dokumentert ved referater fra intervju, kopier av dokumentasjon innlevert i forbindelse med intervju m.m.
- Referat fra strukturert intervju og dokumentasjonsvurdering danner grunnlag for utstedelse av kvalifikasjonspasset.
- Kvalifikasjonspasset utstedes kun i de tilfeller NOKUT har tilstrekkelig tillit til utdanningsdokumenter og/eller beskrivelser av utdanningsforløpet.
- Kvalifikasjonspasset signeres av to av NOKUTs saksbehandlere og kvalitetssikres av seksjonssjef.

4.5 Målgruppe

Kandidater som har søkt om NOKUTs generelle godkjenning, men som ikke kan få et juridisk bindende vedtak gjennom UVD-ordningen på grunn av:

- avbrutte studier,
- manglende språkkunnskaper eller
- manglende permanent oppholdstillatelse.

Dagens søknadsvekst til NOKUT fra flyktninger med høyere utdanning, blant annet med syriske kvalifikasjoner, viser at målgruppen er økende, og denne trenden høyst sannsynlig vil forsterkes i tiden som kommer.

4.6 Mulige risikomomenter

Basert på erfaringene fra NOKUTs arbeid med godkjenning av flyktningers kvalifikasjoner, ble ulike risikomomenter knyttet til valg av vurderingsmodellen vurdert. Nedenfor følger vurderingen av de viktigste risikofaktorene og tiltak for å redusere risiko.

Sluttdokumentets verdi – Kvalifikasjonspasset er ikke et juridisk bindende vedtak. Dette innebærer at troverdigheten til opplysninger som ligger til grunn for uttalelsen, ikke blir vurdert like grundig som i ordinære vedtak om generell godkjenning, eksempelvis gjennom verifisering ved lærestedet. Det er derfor viktig at mottakere av kvalifikasjonspasset og myndigheter er klare over at dokumentet ikke er en erstatning for formell godkjenning eller autorisasjon, men at kvalifikasjonspasset fungerer som et supplement til eksisterende godkjenningsordninger i NOKUT. Informasjon om dette fremkommer tydelig på NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger.

NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger i forhold til NOKUTs vedtak om generell godkjenning – Det er viktig at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ikke blir forvekslet med NOKUTs vedtak om generell godkjenning fattet etter universitets- og høyskoleloven § 3-4¹⁶. Kvalifikasjonspasset inneholder derfor en tydelig og synlig disclaimer på hva dette dokumentet er og hva som er forskjellen mellom NOKUTs generelle godkjenning og NOKUTs kvalifikasjonspass for

¹⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15>

flyktninger. Forskjellen på de to dokumentene ble samtidig grundig forklart til deltakere i pilotprosjektet.

Tilstrekkelig informasjon om ordningen til deltakere og valg av type vurdering – Det er viktig at deltakerne får tilstrekkelig informasjon om status for sluttokumentet i forkant av prosessen og i løpet av det strukturerte intervjuet. I dette er det viktig at kandidatene får entydig informasjon om at det er NOKUT som har myndighet til å bestemme hvilken type vurdering som kan brukes i hver enkel sak, avhengig av status for dokumentasjon, språkferdigheter og oppholdsstatus i Norge. Det er videre sentralt at deltakerne får tydelig informasjon om at kvalifikasjonspasset kun utstedes i de tilfeller NOKUT har tilstrekkelig tillit til utdanningsdokumenter og/eller beskrivelser av utdanningsforløpet.

Bruk av tolk – De fleste strukturerte intervjuene kan gjennomføres av NOKUTs saksbehandlere som innehar nødvendig språkkompetanse. Dette inkluderer relevante språk som arabisk, dari/farsi og engelsk. I tilfeller hvor NOKUT ikke innehar tilstrekkelig språkkompetanse til å gjennomføre et intervju, vil det oppstå behov for tolketjenester.

Kontroll av opplysninger – I pilotprosjektet var det viktig å anvende en metode som bidro til at vi kunne sikre en troverdig kobling mellom kandidatens identitet, identitetsdokumentasjon og forelagt utdanningsdokumentasjon. I forbindelse med intervju ved personlig oppmøte ble ID-dokumentasjonen til alle søkere kontrollert og opplysningene i denne sjekket opp mot opplysninger i forelagt utdanningsdokumentasjon. For å være i stand til å kontrollere opplysninger om identitet og utdanningsdokumentasjon til kandidater som ikke kunne møte opp personlig, valgte vi å bruke Skype-intervju hvor slik dokumentasjon måtte fremvises som ved personlig oppmøte. Bruken av videointervju vurderes som vellykket av saksbehandlere.

4.7 Fordeler

- Alle flyktninger med høyere utdanning, selv med mangelfull eller manglende dokumentasjon, får et reelt og tidlig tilbud fra NOKUT om kompetansevurdering og råd om veien videre, noe som kan bidra til en mer målrettet og effektiv integreringsprosess.
- Myndigheter i Norge (integreringsapparatet, arbeidsgivere, læresteder) får raskere assistanse i arbeidet med vurderinger av nødvendig tiltak. Kvalifikasjonspasset inneholder nyttig og svært relevant informasjon, som ansees å være lett forståelig av de nevnte myndigheter, med hovedfokus på flyktningers høyeste oppnådde kvalifikasjon.
- Differensiering av tilbudet for flyktninger mellom godkjenning og kvalifikasjonspass bidrar til mer effektiv ressursbruk for samfunnet.
- Ordningen kan implementeres relativt raskt da NOKUT har erfarne og høyt kvalifiserte saksbehandlere som kan anvendes, og disse kan i noen grad frigjøres til disse oppgavene gjennom rekruttering av annet personell til mindre kompliserte godkjenningssaker.
- Mange av de erfarne saksbehandlerne i NOKUT behersker viktige språk som er relevante med tanke på flyktningenens bakgrunn. Dette reduserer behovet for tolketjenester.
- NOKUT har høy troverdighet i utdanningsvurderinger i samfunnet. Arbeidsliv, UH-institusjoner og integreringsapparatet er godt kjent med NOKUTs arbeid med og kompetanse på utenlandsk utdanning.
- NOKUTs rolle som kontaktpunkt for yrkeskvalifikasjonsdirektivet innebærer at NOKUT har koordineringsansvar for de ulike godkjennings- og autorisasjonsordningene for regulerte yrker. Gjennom dette har NOKUT betydelig erfaring i å veilede personer med utenlandske kvalifikasjoner som har behov for autorisasjon, godkjenning og kvalifisering.

- NOKUTs tilsynsrolle med norske institusjoner og rolle som ENIC-NARIC kontor på bakgrunn av Lisboakonvensjonen innebærer at vi har nær kontakt med norske universiteter, høyskoler og fagskoler. Gjennom dette har NOKUT høy kompetanse på videre studier, opptak, innpassing og kompletterende utdanning.

5 Forslag til en ny ordning som supplement til eksisterende godkjenningsordninger

5.1 Forslag til modell for en permanent ordning

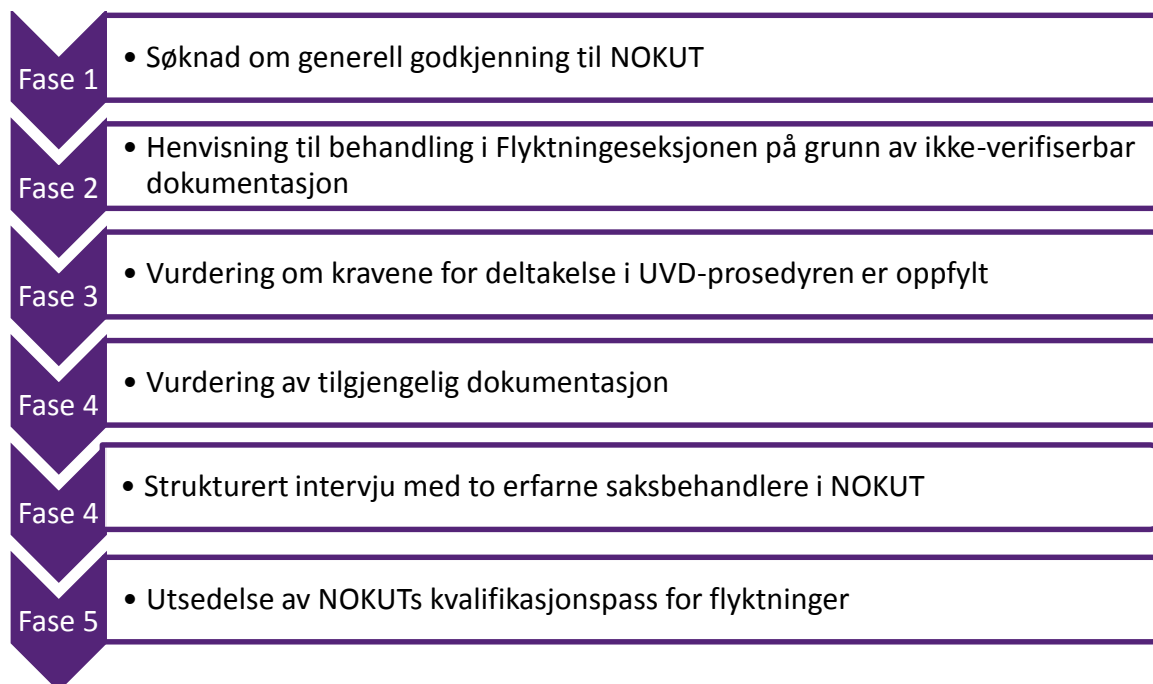
Konklusjonen etter avsluttet prosjekt er at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger bør videreføres til en permanent ordning som et supplement til eksisterende godkjenningsordninger i NOKUT.

NOKUTs erfaringer viser at en økende gruppe av flyktninger med høyere utdanning i fremtiden vil stå utenfor godkjenningsordningene våre. Disse flyktingene med høyere utdanning, selv med mangelfull eller manglende dokumentasjon, vil med kvalifikasjonspasset kunne få et tilbud fra NOKUT om vurdering av kvalifikasjonene sine. I tillegg vil de få kvalifiserte råd om veien videre. Dette kan ha positiv effekt på den enkelte flyktnings integrering.

Utprøving av pilotprosjektets modell var vellykket. Tilbakemeldinger fra alle involverte parter var positive. Fordeler med implementering av kvalifikasjonspass inkluderer følgende:

- Ordningen er basert på NOKUTs mangeårige erfaringer med godkjenning av flyktingers kvalifikasjoner og er tilpasset alle grupper av flyktninger og personer i flyktingeliknende situasjoner. Den ivaretar den økende gruppen av personer som ikke har mulighet til å få utdanningen sin godkjent enten gjennom papirbaserte metoder eller gjennom UVD-ordningen, som følge av manglende permanent oppholdstillatelse i Norge, manglende språkkompetanse eller fordi utdanningen er avbrutt.
- Ordningen kan implementeres relativt raskt da NOKUT har erfarne og høyt kvalifisert personell som kan anvendes, og disse erfarne saksbehandlere kan i noen grad frigjøres til disse oppgavene gjennom rekruttering av personell til mindre kompliserte godkjenningssaker.
- Mange av de erfarne saksbehandlere i NOKUT behersker de mest relevante språkene med tanke på flyktingenes bakgrunn. Dette reduserer behovet for tolketjenester;
- Metodene og verktøy som foreslås i en permanent ordning er utprøvd i pilotperioden og videreutviklet i tråd med innspill fra representanter fra arbeidsgivere, UH-sektoren og integreringsapparatet.

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



5.2 Utforming av sluttdokumentet

Tilbakemeldingene og innspill ble tatt i betraktning i forbindelse med videreutvikling av sluttdokumentet – NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger:

- Disclaimeren om status på dokumentet og grunnlaget for vurderingen som ble opprinnelig plassert på bunnen av dokumentet er nå flyttet opp og tydeliggjort.
- Formuleringen rundt nivåplassering er tydeliggjort.
- Rubrikken som omtaler relevant arbeidserfaring opprettholdes uavhengig av om kandidaten har dette eller ikke.
- Informasjon om metode gjort tydeligere.

5.3 Ressursbehov ved implementering av en eventuell permanent ordning

Gruppen av flyktninger uten et reelt tilbud om godkjenning i NOKUT antas å øke. NOKUT antar at det årlige behovet for vurderinger for kvalifikasjonspasset kan bli på rundt 500 vurderinger fra og med 2017. Deler av dette skyldes et akkumulert behov fra tidligere år. Det antas et tilsvarende behov for 2018 og 2019, mens det videre behovet vil være knyttet til utviklingen i tilstrømmingen av nye flyktninger til Norge i år og årene fremover.

Med utgangspunktet i en kostnad per kvalifikasjonspass på kr 5.000, antas det samlede ressursbehovet i 2017 og årene videre å ligge på kr 2.500.000 dersom ordningen etableres som et nytt permanent tilbud.