



Kunnskapsdepartementet

Deres referanse:

Vår referanse:
15/279-75

Vår dato:
21.04.2017

Utfordringer og hindringer for innvandrere med fluktbakgrunn og påbegynt men avbrutt utdanning fra hjemlandet

Det vises til brev 12. desember 2016 hvor departementet etterspør informasjon om utfordringer og hindringer for innvandrere med fluktbakgrunn og påbegynt, men avbrutt, utdanning fra hjemlandet.

Antallet flyktninger som kommer til Norge er vesentlig lavere i år enn i 2015, men det er grunn til å tro at antallet søkere til høyere utdanning som har fluktbakgrunn vil øke vesentlig de neste årene.

Universiteter og høyskoler har tatt en imøtekommende og offensiv rolle i forbindelse med det økte antallet flyktninger som har kommet til Norge, og NOKUT har vært en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet. Universitets- og høgskolerådet (UHR) bidrar til arbeidet på institusjonene gjennom å legge til rette for informasjon- og erfaringsdeling i sektoren. UHR har etablert en ressurside:

http://www.uhr.no/ressurser/temasider/migrasjon_og_flyktningsituasjon og arrangerte i samarbeid med NOKUT et seminar om integrering av flyktninger i høyere utdanning i Norge i november 2016, hvor også statssekretær Bjørn Haugstad deltok. UHR har fått gode tilbakemeldinger fra deltakerne på seminaret, og presentasjonene er tilgjengelige på UHRs hjemmeside:

http://www.uhr.no/ressurser/temasider/migrasjon_og_flyktningsituasjon/presentasjoner_fra_a_rrangementer

Hasina Shirzad, journalist og flyktning fra Afghanistan, nå student og assistent ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA), fortalte sin historie på dette seminaret. Hennes utfordringer med å kvalifisere seg for høyere utdanning i Norge er godt beskrevet i A-magasinet 24. mars 2017: http://www.aftenposten.no/amagasinet/Hvor-lang-tid-tar-det-a-starte-et-nytt-liv-i-Norge-Hasina-ga-seg-selv-30-dager-Sa-motte-hun-veggen-616974b.html?spid_rel=2

UHR har etablert et nettverk bestående av de største UH-institusjonene, NOKUT, SIU og Ceres (Samordna opptak), og innhentet informasjon fra våre medlemsinstitusjoner om aktiviteter og planlagte tiltak for å integrere innvandrere med fluktbakgrunn som ønsker å fortsette sin høyere utdanning i Norge.

Våre medlemsinstitusjoner melder om følgende hovedutfordringer og hindringer:

- Tid og bosettingsprosessen
- Språk
- Godkjenning av tidligere utdanning/manglende dokumentasjon
- Manglende mulighet for å bygge på eksisterende utdanning
- Informasjon og veiledning om det norske utdanningssystemet
- Holdninger

Nedenfor vil vi kommentere spesielt utfordringer og hindringer som krever tiltak på myndighetsnivå, men vi vil også nevne mulige tiltak som UHR og/eller enkeltinstitusjoner ønsker å ta tak i.

1. Tid og bosetting

Lang saksbehandlingstid før man får innvilget oppholdstillatelse og mye flytting de første årene er et vesentlig hinder for dem som ønsker å komme raskt i gang med språkopplæring, utdanning eller praksis på universiteter og høyskoler. Det gjør det også vanskelig for institusjonene å dimensjonere tilbud. UHR er opptatt av at utdanningsambisjoner og -muligheter vurderes i forbindelse med bosetting, eventuelt at det utøves fleksibilitet med tanke på endring av bostedskommune, dersom en flyktning kvalifiserer for utdanning eller praksisplass ved et universitet eller høyskole.

Det mangler god statistikk om flyktninger som har høyere utdanning eller har ambisjoner om høyere utdanning, og UHR og NOKUT meldte tidlig inn et slikt behov. Kompetanse Norge fikk våren 2016 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utvikle en løsning for elektronisk selvregistrering av kompetanse for nyankomne asylsøkere. UHR har fått opplyst at selvregistreringsløsningen er tatt i bruk ved fem integreringsmottak og ved ett ordinært asylmottak i tillegg til ved ankomstsenteret i Råde, som alle flyktninger må innom.

Opplysningene fra kompetansekartleggingen skal først og fremst brukes av de som har en oppfølgings- og veiledningsfunksjon overfor flyktninger, og det jobbes fremdeles med å finne ut hvordan opplysningene kan tilflyte andre som har bruk for dem gjennom kobling og integrering til ulike fagsystemer. UHR forstår at det gjenstår både juridiske og teknologiske avklaringer før verktøyet kan tas i bruk fullt ut, og at det derfor er for tidlig å vurdere nytten av verktøyet. Tilbakemeldingene vi får fra våre medlemsinstitusjoner er likevel at verktøyet ikke vil gi tilstrekkelig informasjon til utdanningsinstitusjonene til planlegging og tilrettelegging av studietilbud og praksisplasser.

2. Språk

Det stilles krav om gode språkkunnskaper i norsk og engelsk for å studere i Norge. Engelskkravet er ofte underkommunisert, selv om mange av flyktningene som kommer til Norge mangler engelskkunnskaper. Flere av institusjonene gjennomfører eller tilbyr verktøy for selvtesting av engelskkunnskaper for flyktninger og asylsøkere som skal ta TOEFL-test eller tilsvarende. De engelsktestene som aksepteres ved søknad til høyere utdanning gjennomføres få steder i landet og er kostbare. Bedre tilgjengelighet samt dekning av kostnader (testutgifter samt eventuelt reise) ville vært målrettede tiltak for flyktninger som skal kvalifisere seg til høyere utdanning i Norge.

Språkopplæringen i forbindelse med introduksjonskurset har variabel kvalitet, og er ikke nødvendigvis tilpasset dem som skal studere på universiteter og høyskoler. Innspillene UHR har fått fra institusjonene er at det er behov for å standardisere og differensiere dette tilbudet mer; standardisere kvaliteten på kursene og tilpasse tilbudet slik at nivået og innholdet er mer i tråd med den enkeltes kompetanse og ambisjoner. Det er behov for gode språkkurs på alle nivåer, både i norsk og engelsk språk.

Språkopplæring for flyktninger er kommunenes ansvar, men flere institusjoner uttrykker interesse for å utvikle språkkurs for deltakere på introduksjonsprogrammet som planlegger å ta en høyere utdanning i Norge, men dette må eventuelt finansieres av kommunene eller andre myndigheter, som oppdragsfinansiert etter- og videreutdanning.

Flere institusjoner har utviklet eller planlegger å utvikle nettbaserte språkkurs, slik at man kan komme i gang med språkopplæring tidlig og uavhengig av hvor man bor. Et eksempel er UiOs norskkurs for utlendinger: <https://www.futurelearn.com/courses/norwegian> Slike tilbud kan videreutvikles og utvides, men det krever ressurser å lage gode nettressurser. Det koster mer dersom det skal kombineres med undervisning på campus.

Universiteter og høyskoler er store organisasjoner med varierte arbeidsoppgaver, og har muligheter til å tilby praksisplasser. Men det er ressurskrevende å finne egnede arbeidsoppgaver og følge opp den enkelte på en god måte. Flere av institusjonene melder tilbake at de samarbeider godt med kommunene om ulike praksisplassløsninger, først og fremst akademiske praksisplasser, men også andre praksisplasser som gir viktig språktrening og kjennskap til det norske arbeidslivet. Disse initiativene må utvikles lokalt, men det er viktig at myndigheter oppfordrer til og legger til rette for slike løsninger. UHR kan bidra til erfaringsdeling mellom institusjonene.

3. Manglende mulighet for å bygge på eksisterende utdanning

Det er bred enighet om at prinsippene om likebehandling og kvalitet ikke kan settes til side, og tilstrekkelige forkunnskaper er helt vesentlig for at den enkelte skal lykkes med studiene. Samtidig er det behov for og ønskelig å finne løsninger og utøve fleksibilitet der det er mulig. Opplegget med komplementerende utdanninger, der det lempes på noen av opptakskravene, følges derfor med stor interesse.

Det er enighet om behovet for tydelige og felles opptakskrav til bachelor- og integrerte masterstudier, men det er usikkerhet og ulik praksis på UH-institusjonene om hvem som kan tas opp og på hvilket grunnlag til andre studier enn de ordinære studieprogrammene. Det er ønskelig med felles informasjon fra Kunnskapsdepartementet og mellom institusjonene om hvilket handlingsrom som finnes.

Enkelte institusjoner har tatt til orde for å gjennomføre emneopptak for flyktninger og asylsøkere. For eksempel foreslås det å frafalle språkkrav til det andre språket ved enkeltemneopptak på bachelornivå, dersom undervisningen og litteraturen bare finnes på det ene språket.

En utfordring med å ta opp studenter uten tilstrekkelig dokumentasjon er at de ikke har rangeringsgrunnlag. Det innebærer at dette først og fremst er en mulighet på emner/programmer hvor det ikke er behov for å rangere studentene.

Mer bruk av etter- og videreutdanningstilbud kan også være et viktig kvalifiseringstiltak for flyktninger, men det koster penger, og det må muligens settes av midler til betaling av kursavgifter, dersom myndighetene ønsker å ta i bruk dette tilbudet i større grad.

Flere institusjoner ønsker et utvidet og/eller tilpasset utdanningstilbud i praktisk pedagogikk (PPU) for flyktninger med høyere utdanning, men som ikke har lærerutdanning eller erfaring som lærere fra hjemlandet. Dette vil i betydelig grad øke mulighetene til å komme ut i relevant arbeidsliv for mange i denne gruppen.

Høyskolen i Oslo og Akershus (HiOA) og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) har fått ressurser fra Kunnskapsdepartementet for å utvikle kompletterende utdanninger for lærere, sykepleiere og ingeniører. I tillegg til å være kompletterende er det gitt tillatelse til å se bort fra språkkrav ved opptak til disse studiene. Språkundervisningen tilbys parallelt med studiene slik at tilstrekkelig kompetanse oppnås underveis i studiene. Det er stor interesse for pilotprosjektene, og det blir viktig å dele erfaringene med de andre institusjonene for eventuell utvidelse av ordningen.

En av de største utfordringene for HiOA og NTNU har vært å rekruttere kvalifiserte søkere. Det finnes ikke oversikter over hvem og hvor mange som har aktuelle utdanninger fra hjemlandet. Se eget avsnitt om kompetanseverktøy under punkt 1.

En annen utfordring er kravet om politiattest. Dette er en utfordring og et reelt hinder for at flyktninger skal kunne delta i aktuelle utdanninger. Problemstillingen er meldt inn tidligere, og UHR har fått forståelse for at Kunnskapsdepartementet jobber med saken.

Regelverket som regulerer autorisasjonsprosessen for helsepersonell er også meldt inn som en utfordring. Kunnskapsdepartementet stiller krav om at studenter på kompletterende utdanninger innen helsefag (sykepleier) skal ha vedtak fra Helsedirektoratet hvor det står at de skal gjennomføre kompletterende utdanning. Helsedirektoratet har lang behandlingstid og HiOA har meldt fra om at dette kan føre til at søkere ikke rekker søknadsfrister. I tillegg må studentene etter fullført kompletterende utdanning søke Helsedirektoratet på nytt om autorisasjon og gjennomføre krav til autorisasjonsordning. Denne prosessen er både tidkrevende og kostbar for den enkelte. Det er behov for bedre nasjonal samordning av regelverk knyttet til utdanning og autorisasjon.

4. Godkjenning av tidligere utdanning/manglende dokumentasjon

NOKUT har vært en viktig pådriver for å finne alternative løsninger for flyktninger som mangler dokumentasjon på tidligere utdanning og som på grunn av forhold i hjemlandet ikke har mulighet til å skaffe dette. UHR er opptatt av at NOKUT får tildelt tilstrekkelig med midler til å gjennomføre sin nye godkjenningsordning i full skala. Vi viser til vårt innspill til revidert nasjonalbudsjett 2017 der vi skriver:

Universitets- og høyskolerådet har merket seg at kuttet på *10 millioner kroner* i NOKUTs budsjett fører til at NOKUT må redusere sin aktivitet for flyktninger, blant annet er implementeringen av den nye ordningen for kompetansevurderinger av flyktninger utsatt. Dette kuttet vil føre til lengre ventetid på kompetansevurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning. UHR mener at det er viktig at kuttet på 10 millioner kroner tilbakeføres i revidert nasjonalbudsjett for 2017.

UHR ser muligheter for at denne ordningen, kombinert med akademisk praksis, gir et tilfredsstillende grunnlag for å dokumentere utdanningsbakgrunn og kompetanse, og ønsker å jobbe videre med NOKUT og enkelte utdanningsinstitusjoner om hvordan vi kan utvikle og se disse tiltakene i sammenheng.

Oversettelse av dokumenter kan være svært kostbart for den enkelte, og institusjonene melder inn at det er ulik praksis hos de ulike NAV-kontorene om hvorvidt oversettelse av utdanningsdokumenter dekkes av det offentlige eller ikke.

5. Informasjon og veiledning

Informasjon og veiledning om det norske utdanningssystemet er mangelfull og vanskelig tilgjengelig. Det innebærer at den enkelte kan ta feil valg og bruke unødvendig lang tid på å komme inn i eller fullføre høyere utdanning.

Flere institusjoner har styrket sin informasjons- og veiledningstjeneste og tilbyr gruppe- og individuell veiledning til flyktninger. Mange institusjoner har arrangert informasjonsmøter, hvor også NOKUT deltar. UHR er opptatt av at det enkelte forvaltningsorgan må ha det fulle ansvaret for oppdatert og lett tilgjengelig informasjon om sin virksomhet, men ser at det er behov for bedre koordinering av informasjon for potensielle søkere og til mottaksapparatet om hva som kreves for å kvalifisere seg for høyere utdanning og hvordan høyere utdanning er bygd opp. Denne informasjonen må være lett tilgjengelig og på flere språk. UHR ønsker å bidra inn i et slikt prosjekt.

6. Bedre koordinering internt i sektoren

UH-sektoren er opptatt av at flyktninger som har avbrutt sin utdanning i hjemlandet skal få mulighet til å fullføre sine studier og komme i relevant arbeid så raskt som mulig. Universiteter og høyskoler har vært raskt på banen med dugnad for flyktninger som kommer til Norge og det er satt i gang en rekke tiltak. Dersom dette skal bli varige løsninger, kreves det imidlertid mer ressurser.

UHR har bidratt til koordinering og erfaringsutveksling av institusjonenes arbeid med integrering av flyktninger i høyere utdanning, men uten at det er satt av ekstra ressurser til det. UHR søker derfor om 2 millioner kroner i revidert nasjonalbudsjett 2017. Midlene vil bli

brukt til å engasjere en prosjektmedarbeider med god kjennskap til UH-institusjonen, som kan følge opp og formidle politikk og regelverk til universiteter og høyskoler. Vedkommende vil også kunne koordinere samarbeidsprosjekter som medlemsinstitusjonene ønsker å samarbeide om. Dette kan for eksempel være utvikling av språkkurs, informasjon til flyktninger og mottaksapparat, nye metoder for å vurdere manglende kompetanse, samt å tilrettelegge for og dele erfaringer fra pilotprosjekter i Norge og utlandet. Dette vil gjøres gjennom UHRs ordinære råd og utvalg, men også i workshoper og seminarer der flere deltar.

7. Holdninger

Flere institusjoner skriver at de i møte med innvandrere som har fluktbakgrunn og som har en avbrutt utdanning fra hjemlandet og/eller er motivert for høyere utdanning i Norge, forteller at de får lite eller uriktig informasjon om høyere utdanning, og at de frarådes fra å kvalifisere seg for og søke høyere utdanning. Det er viktig at alle offentlige etater gir riktig informasjon. Universiteter og høyskoler vil gjerne bidra ytterligere med kunnskaper og holdninger i den offentlige debatten og i arbeidet med migrasjon- og flyktningsespørsmål, som er en viktig del av institusjonenes samfunnsoppdrag.

Vennlig hilsen

Vidar L. Haanes
styreleder

Alf Rasmussen
generalsekretær

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR