



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Dokument 3:12 (2018–2019)



Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Dokument 3:12 (2018–2019)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:12 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet*.

Dokumenter i denne serien har følgende inndeling:

- oppsummering av hovedfunn, Riksrevisjonens merknader, anbefalinger, departementet/-enes oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden(e)
- vedlegg 2: statsråden(e)s svar
- vedlegg 3: rapport om forvaltningsrevisjonsavdelingens undersøkelse og vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 18. juni 2019

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	13
4	Departementets oppfølging	14
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	15
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		17
Vedlegg 2: Statsrådets svar		21
Vedlegg 3: Rapport		27
1	Innledning	33
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	37
3	Revisjonskriterier	40
4	Godkjenning av lovregulerte yrker	48
5	Særskilte ordninger for å dokumentere eller bygge på utenlandske yrkeskvalifikasjoner	61
6	Godkjenning av utenlandsk yrkesfaglig kompetanse	67
7	Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og kvalifisering for studier ved norske læresteder	74
8	Koordinering og samordning	88
9	Vurderinger	97
10	Referanseliste	102
11	Vedlegg	106

Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utenlandet

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner samlet sett er effektive og samordnet. Undersøkelsen omfatter perioden 2014–2018. I denne revisjonen er begrepet godkjenning brukt om formell anerkjennelse av en persons utdanning, yrkeskvalifikasjoner eller reelle kompetanse fra utlandet med mål om jobb og/eller videre utdanning. Det er flere ulike grupper som søker om godkjenning, blant andre arbeidsinnvandrere, flyktninger og norske utenlandsstudenter.

Personer med utenlandsk utdanning eller yrkeskvalifikasjoner utgjør en vesentlig del av den norske arbeidsstyrken. Mange av dem har behov for å få kvalifikasjonene sine godkjent for å få relevant arbeid i Norge. Det har vært pekt på at godkjenningssystemet ikke er effektivt, at det bør bli bedre koordinert og mer fleksibelt. I flere rapporter er det pekt på at det er vanskelig å bygge på kompetanse fra utlandet for å oppnå godkjenning i Norge, og at dette gir risiko for at Norge ikke utnytter godt nok kompetansen hos innbyggere som har utdanning fra andre land.

Det er ikke et generelt krav at man må få godkjent utenlandsk utdanning eller yrkeskvalifikasjoner for å kunne jobbe i Norge. For i overkant av 160 lovregulerte yrker kreves det imidlertid godkjenning. Eksempler på slike yrker er sykepleier, lærer og elektriker. Søknader om slik godkjenning behandles av 16 godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner som er underlagt 11 departementer.

I tillegg til godkjenningsordningene for de lovregulerte yrkene er det også en rekke andre godkjenningsordninger. NOKUT har godkjenningsordninger for utenlandsk kompetanse på flere nivåer: fag- og yrkesopplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning. I tillegg har NOKUT egne ordninger rettet mot flyktninger uten verifiserbar dokumentasjon. Fylkeskommunene vurderer utenlandsk opplæring når de skal avklare om personer har rett til videregående opplæring. I universitets- og høyskolesektoren vurderes utenlandsk utdanning i forbindelse med opptak, søknader om fritak og jevngradsvurdering av hele grader.

Kunnskapsdepartementet har ansvar for å koordinere mange av tiltakene som samlet sett skal bidra til å sikre effektive godkjenningsordninger, og er hovedansvarlig for forvaltningen av yrkeskvalifikasjonsloven.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner* (yrkeskvalifikasjonsloven)
- *lov om helsepersonell m.v.* (helsepersonelloven)
- *lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell* (dyrehelsepersonelloven)
- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *lov om universiteter og høyskoler* (universitets- og høyskoleloven)
- *lov om grunnskolen og den videregående opplæringa* (opplæringslova)
- *lov om høyere yrkesfaglig utdanning* (fagskoleloven)
- Vedtak 386 av 19. desember 2017 *Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen om endring om godkjenning av*

yrkeskvalifikasjoner og forordning om forvaltningssamarbeidet gjennom informasjonssystemet for det indre marked

- Innst. 248 S (2012–2013), jf. Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*
- Innst. 399 S (2015–2016), jf. Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*
- Innst. 362 S (2015–2016), jf. Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*
- Innst. 304 L (2016–2017), jf. Prop. 79 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til vidaregåande opplæring)*
- Innst. 364 S (2016–2017), jf. Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Innst. 84 S (2016–2017), jf. Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*
- Prop. 139 L (2015–2016) *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner*
- Reglement for økonomistyring i staten

Rapporten ble forelagt Kunnskapsdepartementet ved brev 28. februar 2019.

Departementet har i brev 11. april 2019 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 24. april 2019 og statsrådens svar 9. mai 2019 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Informasjonen til brukerne er ikke god nok
- Det er ikke lagt godt nok til rette for effektiv saksbehandling hos godkjenningsmyndighetene
- Det er dårlig tilrettelagt for påbygning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet
- Godkjenningssystemet er preget av lite samordning

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Informasjonen til brukerne er ikke god nok

God og tilgjengelig informasjon om ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner er av avgjørende betydning for at potensielle søkere skal kunne orientere seg om mulighetene for godkjenning, og for at de skal finne fram til riktig godkjenningsaktør og ordning. Ifølge organisasjoner som tilbyr veiledningstjenester, er det vanskelig for brukere å orientere seg, og disse har ofte behov for hjelp til å finne fram i og tolke informasjonen. Dette framstår som en utfordring på tvers av alle de primære brukergruppene av godkjenningssystemet, både arbeidsinnvandrere, flyktninger og utenlandsstudenter.

Analyser av nettsidene til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner viser at informasjonen som finnes, i liten grad er brukertilpasset. Blant annet er kriteriene for å få godkjenning ikke forklart utover en henvisning til det formelle regelverket. Selv om mange i målgruppen er fra andre land, mangler de fleste av godkjenningsmyndighetene informasjon om godkjenning på engelsk. Riksrevisjonen vil trekke fram Utdanningsdirektoratets nettsider som et godt eksempel på brukertilpasset informasjon.

Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke de øvrige godkjenningsmyndighetene god nok informasjon til brukerne på sine nettsider.

Mange flyktninger har begrensede norsk- og datakunnskaper. Svakheter i den offentlige informasjonen vil gjøre det vanskelig for potensielle søkere å finne fram til de mest relevante godkjenningsordningene og eventuelle kompletterende utdanningstilbud. Undersøkelsen viser også at få flyktninger starter en godkjenningsprosess mens de er i mottak. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om flyktningene i dag får god nok informasjon og tidlig nok hjelp til å vurdere mulighetene de har for å få godkjent kompetansen sin.

Norske utenlandsstudenter utgjør en vesentlig andel av de som søker godkjenning for lovregulerte yrker. Undersøkelsen viser at utenlandsstudentene i liten grad bruker nettsidene til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner og NOKUT når de skal søke informasjon om godkjenning. Lånekassen, ANSA og venner/kjente/familie framstår som de klart viktigste informasjonskildene. Unge søkere har behov for mer grunnleggende og tilpasset informasjon enn det de finner på de offentlige nettsidene i dag.

Mange utenlandsstudenter studerer til lovregulerte helseyrker, men kan ikke vite sikkert om utdanningen de velger, vil bli godkjent i Norge. En utbredt misforståelse blant utenlandsstudentene er at støtte fra Lånekassen innebærer en form for forhåndsgodkjenning. Det er imidlertid opp til den enkelte søker å vurdere om den utenlandske utdanningen oppfyller kravene til innhold, lengde, nivå og praksis. Mangel på informasjon om hvilke utenlandske studier som gir godkjenning, fører til at utenlandsstudentenes studievalg blir preget av usikkerhet om framtidige yrkesmuligheter.

Undersøkelsen viser også at det er mangler ved informasjonen godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner gir til brukerne som får avslag på søknaden om godkjenning. Utdanningsdirektoratet gir i sine vedtak god informasjon om grunnlaget for avslaget og mulighetene for å bygge på kompetansen. Det er imidlertid få av de øvrige godkjenningsmyndighetene som konsekvent gir god informasjon i sine avslagsvedtak om hva søkeren kan gjøre for å oppnå godkjenning på et senere tidspunkt. Blant de store godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner oppgir Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) at de aldri gir veiledning om mulige tiltak til dem som ikke oppfyller vilkårene og dermed får avslag på godkjenningssøknaden. Tilsvarende mangler er det ved opptak til høyere utdanning, der søkere som blir vurdert å ikke ha generell studiekompetanse, gjennomgående får lite informasjon om hva de kan gjøre for å kvalifisere seg til høyere utdanning. Riksrevisjonen mener det er viktig at brukerne får en individuell forklaring på hvorfor det ble avslag og konkret informasjon om hva de kan gjøre for å oppnå godkjenning.

2.2 Det er ikke lagt godt nok til rette for effektiv saksbehandling hos godkjenningsmyndighetene

Selv om det er stilt krav til saksbehandlingstid, viser undersøkelsen at tre av de største godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner – Helsedirektoratet, Arbeidstilsynet og DSB – mangler tall for saksbehandlingstid. Også blant godkjenningsmyndighetene som opplyser at de har tall om gjennomsnittlig saksbehandlingstid, er det usikkert hvordan flere av dem har beregnet disse. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette informasjon som er grunnleggende for oppfølging av godkjenningsarbeidet, og som det er viktig å få på plass for å følge opp om saksbehandlingen er effektiv.

Undersøkelsen viser at mange søknader om godkjenning mangler dokumentasjon av yrkeskvalifikasjoner, og at dette er en felles utfordring for godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner. Fire av de fem største godkjenningsmyndighetene – Mattilsynet,

Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og DSB – oppgir at det er behov for å etterspørre mer informasjon i om lag halvparten eller flere av sakene. Godkjenningsmyndighetene kan selv påvirke hvor raskt søknaden blir komplett, ved å sjekke om all nødvendig dokumentasjon er på plass når de mottar en søknad, såkalt mottakskontroll. Tre godkjenningsmyndigheter oppgir at de aldri eller bare av og til gjennomfører mottakskontroll. Riksrevisjonen mener at godkjenningsmyndighetene kan redusere den samlede tiden fra søknad til vedtak, blant annet ved å informere bedre om hvilken dokumentasjon som er nødvendig, og ved å kontrollere søknadene mer systematisk ved mottak for å avdekke mangler ved dem.

Gode digitale løsninger er en forutsetning for effektiv saksbehandling. Tre av de fem største godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner – DSB, Arbeidstilsynet og Mattilsynet – har ikke et saksbehandlingssystem som gjør det mulig å finne fram til tidligere vurderinger gjort i lignende saker. Også blant de mindre godkjenningsmyndighetene varierer det om saksbehandlingssystemet gir slike muligheter. I undersøkelsen kommer det også fram at flere godkjenningsmyndigheter ikke har tilpassete saksbehandlingssystemer, men at det heller er snakk om arkivsystemer med begrenset funksjonalitet.

Om lag halvparten av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner oppgir at de ikke bruker informasjon om saksbehandlingen, som saksinnangang og saksbehandlingstid, i sin interne styring. Godkjenningsmyndighetene har i liten grad gjennomført evalueringer eller andre systematiske gjennomganger av godkjenningsfeltet. Det er heller ingen av godkjenningsmyndighetene som har gjennomført en brukerundersøkelse i perioden 2014–2018. Samlet sett tyder manglende kvantitativ og kvalitativ informasjon på at virksomhetsledelsene har et svakt styringsgrunnlag for å følge opp og forbedre godkjenningsarbeidet.

2.3 Det er dårlig tilrettelagt for påbygning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

En person som utøver et yrke i et annet EØS-land, har rett til å utøve et lovregulert yrke i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har yrkeskvalifikasjonene sine fra Norge. Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner kan pålegge søkeren å gjennomføre et utligningstiltak (prøveperiode eller egnethetsprøve) for å oppnå godkjenning dersom vedkommende har en utdanning med vesentlige forskjeller fra den norske. Det går fram av undersøkelsen at fem av godkjenningsmyndighetene – Direktoratet for mineralforvaltning, Kirkerådet, Miljødirektoratet, Norges Handelshøyskole, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Norges vassdrags- og energidirektorat – ikke har ordninger for utligningstiltak for noen av sine yrker. Samtidig er det store godkjenningsmyndigheter, som Mattilsynet og DSB, som ikke har lagt til rette for utligningstiltak for alle sine yrker. Det er bare Finanstilsynet, Utdanningsdirektoratet og Vegdirektoratet som mener at de kan tilby utligningstiltak til alle som trenger det. Undersøkelsen viser også at det er få godkjenningsmyndigheter som har avklart hva vesentlige forskjeller betyr for yrkene de godkjenner, og hva som skal til for å pålegge utligningstiltak. Manglende systemer for utligningstiltak gir risiko både for at noen får godkjenning selv om utdanningen er vesentlig forskjellig fra den norske, og at noen får avslag selv om de kunne oppnådd godkjenning gjennom et utligningstiltak.

Kompletterende utdanning er tilpassede kurs eller studietilbud for personer fra land utenfor EU/EØS som ikke er kvalifisert for yrkesutøvelse i Norge. Stortinget har trukket fram kompletterende utdanning som et viktig tiltak på godkjenningsfeltet, og det er sektordepartementene som har ansvar for å vurdere og etablere slike tilbud. Undersøkelsen viser at det bare finnes åtte tilbud om kompletterende utdanning, og i

2016/2017 var det bare 41 personer som ble tatt opp ved et slikt tilbud. Videre viser undersøkelsen at universiteter og høyskoler har lite kunnskap om behovet for kompletterende utdanning. Det er samtidig lite dialog mellom godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner og utdanningsinstitusjonene om kompletterende utdanning. Riksrevisjonen mener at det ikke er etablert et godt nok system for å vurdere behovet for kompletterende utdanning.

Det er i hovedsak det ordinære opplærings- og utdanningssystemet som skal ivareta behovene for å bygge videre på og supplere kompetansen for dem med utenlandsk kompetanse. Undersøkelsen viser at mange universiteter og høyskoler ikke har god nok informasjon på sine nettsider om mulighetene for fritak for høyere utdanning fra utlandet. Videre viser undersøkelsen at lærestedene ikke har lagt til rette for at personer med utenlandsk utdanning kan få vurdert utdanningen sin før de søker opptak, slik at de vet hvor mye av denne de kan få godkjent. Bare 3 av de 26 lærestedene gir personer som vurderer å søke om opptak, mulighet til å få et bindende vedtak om fritak for deler av utdanningen før de eventuelt søker. Lærestedene er ikke pålagt å gjøre dette, og dette får som konsekvens at søkerne ved de fleste lærestedene må søke seg inn på grunnutdanning, uten å vite hvor lang studietiden vil bli. Blant norske utenlandsstudenter som har søkt om fritak ved universitet eller høyskole etter studier i utlandet, er det om lag en tredel som opplever at det er vanskelig å forstå kriteriene for å få godkjenning. 9 av 26 institusjoner bekrefter at det ikke er forutsigbart for søkere med utenlandsk utdanning om utdanningen deres gir grunnlag for fritak. For at flest mulig skal kunne bygge videre på sin utenlandske utdanning, mener Riksrevisjonen at lærestedene må sikre god informasjon om mulighetene for godkjenning, og størst mulig grad av forutsigbarhet for studenter med utenlandsk utdanningsbakgrunn.

Når personer med fullført utenlandsk videregående opplæring ikke får godkjent generell studiekompetanse, har de rett til norsk videregående opplæring. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene har ulik praksis for å vurdere utenlandsk opplæring, og at de blant annet mangler kunnskap om andre lands utdanningssystemer. Undersøkelsen viser videre at det er uklart i hvilken grad personer med utenlandsk yrkesfaglig opplæring, som ikke kan godkjennes som sidestilt med norsk fag- og yrkesopplæring, får mulighet for å skaffe seg norsk fag- eller svennebrev gjennom et komprimert løp. Det finnes blant annet ikke oversikt over hvor mange som gjennomfører praksiskandidatordningen på grunnlag av utenlandsk yrkesfaglig kompetanse. Riksrevisjonen mener det er risiko for at flere får en lengre vei mot fullført opplæring enn nødvendig.

Retten til å få vurdert realkompetansen skal sikre at personer som ikke har gått et ordinært utdanningsløp i Norge, skal kunne få dokumentert sin samlede kompetanse. Retten til realkompetansevurdering er nedfelt i både opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. I stortingsmeldingen om voksnes læring uttaler Kunnskapsdepartementet at realkompetansevurdering er et viktig verktøy for å tilpasse videre opplæring for voksne, og bidra til komprimerte løp. Tilbakemeldingene fra fylkeskommunene og universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) tyder på at det er begrenset bruk av realkompetansevurderinger for personer som har utenlandsk kompetanse. Dette gjelder ved vurdering av både studiekompetanse og yrkesfaglig opplæring, og ved opptak til grunnutdanning og masterstudier. Revisjonen viser at realkompetansevurderinger som metode for å dokumentere kompetanse ikke spiller en vesentlig rolle i forbindelse med godkjenning av utenlandsk kompetanse, og at mange ikke får mulighet til å dokumentere sin reelle kompetanse.

Undersøkelsen viser at både innen videregående opplæring og høyere utdanning kan det legges bedre til rette for å bygge videre på kompetanse fra utlandet. Dersom personers medbrakte kompetanse fra utlandet utnytte bedre, kan det gi gevinster både for samfunnet og for personene det gjelder, uten at det er nødvendig å fravike kravene til kvalitet som ligger til grunn for norsk opplæring og utdanning.

2.4 Godkjenningsfeltet er preget av lite samordning

Undersøkelsen viser at det er mangler når det gjelder samordningen av godkjenningsfeltet på flere områder.

Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har i ulik grad avklart sentrale kriterier i felles regelverk og lagt til rette for utligningstiltak for søkere fra EU/EØS. Forskjellene mellom dem tyder på at det ikke er en felles forståelse av reglene som følger av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Kunnskapsdepartementet har lagt godt nok til rette for erfaringsutveksling mellom godkjenningsmyndighetene og for formidling av beste praksis.

Når det gjelder søkere fra land utenfor EU/EØS, viser undersøkelsen at godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har ulik praksis. Selv om godkjenningsmyndighetene etter regelverket kan stille andre krav til personer som er fra utenfor EU/EØS, har regjeringen i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring* pekt på behovet for å undersøke om prinsippene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet kan legges til grunn for søkere fra land utenfor EØS. Mange av godkjenningsmyndighetene oppgir at de i praksis godkjenner utdanning og ikke yrkeskvalifikasjoner for disse søkerne, mens andre vurderer de samlede yrkeskvalifikasjonene på samme måte som for søkere fra innenfor EU/EØS. Dette har blant annet betydning for flyktningers mulighet for å få godkjent sin medbrakte kompetanse, og etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig å avklare om det skal ligge felles prinsipper til grunn for søkere fra land utenfor EU/EØS.

Blant godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner, institusjonene i UH-sektoren og fylkeskommunene er det mange som har pekt på de ikke har god nok kompetanse om andre lands utdanningssystemer og hvordan de best kan verifisere søkerens dokumentasjon. I lys av dagens organisering mener Riksrevisjonen at det er viktig å utnytte kompetansen på tvers av feltet og bedre tilrettelegge for erfaringsutveksling.

For søkere fra EU/EØS er Altinn valgt som felles søkeportal for alle de lovregulerte yrkene. Undersøkelsen viser at bare 3 av 16 godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner gir mulighet for å søke gjennom Altinn. Tre andre godkjenningsmyndigheter har startet en prosess med å gjøre det mulig å søke gjennom Altinn. Når et mindretall av godkjenningsmyndighetene har en søknadsløsning i Altinn, betyr det at Altinn ikke kan sies å være en felles søkeportal.

Databasen GAUS skal være det sentrale virkemiddelet for å samordne nasjonal praksis for godkjenning ved institusjonene i UH-sektoren og ved NOKUT. Flertallet av UH-institusjonene legger ikke saker over i GAUS. Da undersøkelsen ble gjennomført hadde ikke NOKUT overført noen av sine saker, men fra desember 2018 har de begynt å overføre vedtak. To tredeler av institusjonene bruker sjelden eller aldri GAUS i saksbehandlingen sin, og dette viser at GAUS ikke fungerer godt som virkemiddel for å samordne praksis for godkjenning av høyere utdanning.

Det er mangler i den offentlige statistikken når det gjelder hvilken utdanning flyktninger har med seg når de kommer til landet. Dette gjør det vanskelig å vite hvor stort potensiale det er i denne gruppen når det gjelder å bruke godkjenning som et virkemiddel for å øke sjansen deres for å komme raskt i jobb.

I revisjonen har det vært utfordrende å hente inn grunnleggende tall om godkjenninger, med unntak av tall fra NOKUT. Mange av aktørene har ikke fullstendig eller kvalitetssikret statistikk, og flere av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner mangler oversikt over elementære forhold som antall søknader og saksbehandlingstid. Dette fører blant annet til at informasjonen som rapporteres til EU om gjennomføring av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, er ufullstendig. Svakheterne i statistikkgrunnlaget er imidlertid størst når det gjelder personer fra land utenfor EU/EØS-området, siden ingen har ansvar for å innhente statistikk for denne gruppen. Dette gjør det også vanskelig å få oversikt over behovet for kompletterende utdanninger. Bedring av statistikken for de lovregulerte yrkene har vært et tiltak både i handlingsplan om å ta i bruk innvandrernes kompetanse og i stortingsmeldingen om voksnes læring, men manglende forbedringer tyder på lite oppfølging fra Kunnskapsdepartementets side.

Ansvar for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner forvaltes av NOKUT, fylkeskommunene, institusjonene i UH-sektoren og 16 godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner som er underlagt 11 departementer. Etter Riksrevisjonens mening har ikke sektordepartementene i tilstrekkelig grad fulgt opp om saksbehandlingen er effektiv og brukerorientert. Godkjenningsfeltet er fragmentert, og det er begrenset samarbeid mellom godkjenningsaktørene, selv blant dem som har likeartede saksbehandlingsoppgaver. Kunnskapsdepartementet har ikke koordinert og samordnet feltet godt nok for å utnytte bedre den kompetansen som arbeidsinnvandrere, flyktninger og utenlandsstudenter har.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet

- tar initiativ overfor sektordepartementene for å sikre at informasjonen om godkjenningsordningene blir bedre og mer brukerrettet
- vurderer tiltak for å utnytte kompetanse på tvers av godkjenningsfeltet, og sørger for å spre kunnskap om beste praksis til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner der det er felles regelverk eller like utfordringer i saksbehandlingen
- i samarbeid med sektordepartementene avklarer om det skal legges felles prinsipper til grunn for søkere fra land utenfor EU/EØS
- i samarbeid med sektordepartementene legger til rette for at godkjenningsmyndighetenes kunnskap om søkerens behov blir tatt i bruk i vurderingen av om det skal etableres tilbud om kompletterende utdanning
- veileder fylkeskommunene når det gjelder deres ansvar for godkjenning av utenlandsk videregående opplæring, slik at veien mot fullført videregående opplæring ikke blir lengre enn nødvendig
- i samarbeid med sektordepartementene sikrer bedre statistikkgrunnlag som gjør det mulig å følge opp om godkjenningsarbeidet er effektivt

4 Departementets oppfølging

Statsråden gir innledningsvis uttrykk for at Riksrevisjonen har gjennomført en omfattende kartlegging av temaet og har utarbeidet en grundig rapport.

Det ville ifølge statsråden vært en fordel om dokumentet hadde skilt enda tydeligere mellom godkjenning av utdanning og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Det samme gjelder skillet mellom EØS-borgere og de rettighetene de har etter EØS-avtalen, og de som ikke er EØS-borgere.

Kunnskapsdepartementet er enig i at informasjonen fra enkelte av godkjenningsmyndighetene kunne vært bedre. Departementet vil derfor ta initiativ overfor de respektive sektordepartementene for å bedre den elektronisk tilgjengelige informasjonen om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. For øvrig kunne statsråden ønsket seg at det var mer omtale av informasjonen på nettsidene altinn.no og studynorway.no i rapporten.

For å legge til rette for bedre veiledning til innvandrere om godkjenningsordningene har NOKUT i samarbeid med IMDi utarbeidet en e-læringsportal for medarbeidere i mottak.

Når det gjelder spørsmålet om det gis tilstrekkelig informasjon til norske utenlandsstudenter, viser statsråden til at det gis informasjon på Lånekassens hjemmesider og andre aktuelle steder om forbehold om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet. Det vil ifølge statsråden alltid være en viss usikkerhet knyttet til godkjenningen av utenlandske utdanninger som skal kvalifisere for regulerte yrker, da godkjenningskriteriene fastsettes av godkjenningsmyndighetene. Det kan skje endringer både i de utenlandske utdanningene og i kravene for godkjenning som det ikke er mulig å forutse ved søknadstidspunktet.

Statsråden mener at påbygging av utdanning eller kompletterende utdanning isolert sett ikke er aktuelt for de som omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Samtidig har statsråden merket seg at Riksrevisjonen har funnet at flere av godkjenningsmyndighetene ikke har ordninger for utlikningstiltak. Dette er ifølge statsråden ikke tilfredsstillende og er noe Kunnskapsdepartementet vil ta opp med det enkelte ansvarlige departement for godkjenningsmyndigheten.

Ifølge statsråden gis det godt tilrettelagt og brukervennlig informasjon til søkerne om hva som kreves for å bli tatt opp til de ulike studiene. Når det gjelder informasjon om fritaksmuligheter, peker statsråden på at det er laget en ny forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning, og at departementet vil følge opp at institusjonene gir informasjon om mulighetene for slik godkjenning på sine nettsider.

Når det gjelder samordning, viser statsråden til at Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har lagt godt nok til rette for erfaringsutveksling mellom godkjenningsmyndighetene og formidling av beste praksis. Statsråden viser til at departementet arrangerer ett til to møter hvert år for godkjenningsmyndighetene der forskjellige temaer tas opp. Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er en fordel å spre kunnskap om beste praksis i aktuelle fora, noe som allerede gjøres i møtene med godkjenningsmyndighetene, men vil følge det opp ytterligere. Ifølge statsråden kan ikke Kunnskapsdepartementet pålegge den enkelte godkjenningsmyndighet å knytte seg til den elektroniske søknadsportalen i Altinn, men departementet anmoder godkjenningsmyndighetene om å gjøre dette.

Statsråden er enig i at GAUS-databasen, som skal bidra til bedre saksbehandling av godkjenningssaker i universitets- og høyskolesektoren, så langt ikke har hatt den ønskede effekten. Statsråden mener at den nå kan begynne å fungere etter hensikten siden NOKUT begynte å legge inn sine vedtak i databasen i desember 2018, og at den derfor bør få virke videre.

Kunnskapsdepartementet har igangsatt en prosess for å se på hvordan godkjenning av medbragt kompetanse ervervet utenfor EU/EØS kan gjøres enklere. Planen er å sende forslag på høring i løpet av høsten 2019.

Statsråden skriver avslutningsvis at Riksrevisjonen har foretatt en grundig gjennomgang av temaet om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet som gir godt innsyn i dette feltet. Dette er et område som har stor betydning for mange enkeltmennesker og som departementet er i gang med å forbedre. Statsråden konstaterer at revisjonen har kommet med godt begrunnede anbefalinger som departementet vil ta med i det videre arbeidet.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken oversendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 11. juni 2019

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Heidi Grande Røys

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf rrevl § 18 (2)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Att.: statsråd Jan Tore Sanner

Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kunnskapsdepartementet ved vårt brev 28. februar 2019, og på departementets svar 11. april 2019.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 9. mai 2019.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg: Utkast til dokument 3:x (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskaps- og integreringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd jf RR §18

Deres ref

Vår ref
17/2615-

Dato
10. mai 2019

Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Det vises til Riksrevisjonens brev av 24. april 2019 med utkast til Dokument 3:x (2018-2019) Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

Riksrevisjonen har gjennomført en omfattende kartlegging av temaet og har utarbeidet en grundig rapport.

Generelle merknader

Riksrevisjonens dokument gir en beskrivelse av godkjenningsfelt. Dette er et område som angår mange departementer og begge statsrådene i Kunnskapsdepartementet. Som ansvarlig for yrkeskvalifikasjonsloven og kompetansepolitikken, og dermed for samordning på området, besvarer jeg Riksrevisjonens henvendelse.

Dette er et komplisert område, og for å unngå misforståelser er det viktig at feltet beskrives presist. Det ville derfor vært en fordel om dokumentet hadde skilt enda tydeligere mellom godkjenning av utdanning og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Det samme gjelder skillet mellom EØS-borgere og de rettighetene de har etter EØS-avtalen, og de som ikke er EØS-borgere.

Når det gjelder godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, kan en få en generell godkjenning fra NOKUT eller en faglig godkjenning ved en høyere utdanningsinstitusjon som gjelder bestemte fag og grader. Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner er et begrep innenfor EU- og EØS-retten som knytter seg til fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenesteytere innenfor EØS, og må holdes atskilt fra godkjenning av utenlandsk utdanning.

Riksrevisjonen skriver helt korrekt at det ikke er et generelt krav om å få godkjent utenlandsk utdanning eller yrkeskvalifikasjoner for å kunne jobbe i Norge. Men Riksrevisjonen viser samtidig til at det er i overkant av 160 lovregulerte yrker i Norge der det kreves godkjenning. Etter departementets vurdering er det reelle tallet på regulerte yrker lavere, blant annet siden 45 av de 160 er direkte knyttet til medisinske spesialiseringer. Videre er det vesentlig flere yrker i Norge der det ikke kreves noen godkjenning av utdanning eller yrkeskvalifikasjoner for å kunne utøve yrket. Det nevnes for eksempel 591 yrker på nettsidene til www.utdanning.no.

Riksrevisjonen peker på at Kunnskapsdepartementet er hovedansvarlig for forvaltningen av yrkeskvalifikasjonsloven. Det gjøres oppmerksom på at denne loven kun gjelder for yrkesutøvere fra en EØS-stat med yrkeskvalifikasjoner fra en EØS-stat. Det vil si at den ikke gjelder for borgere utenfor EØS. Videre er helse- og dyrehelseyrker unntatt fra loven, da direktivet er tatt inn i forskrifter hvor henholdsvis HOD og LMD er ansvarlige.

Kommentar til punkt 2.1 - informasjon til brukerne

Riksrevisjonen bemerker at nettsidene til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner viser at informasjonen som finnes i liten grad er brukertilpasset. Jeg er enig i at det er et forbedringspotensial. Samtidig merker jeg meg den positive omtalen av Utdanningsdirektoratet. Riksrevisjonen kunne i denne sammenheng ha nevnt informasjonen som eksempelvis finnes om de regulerte yrkene på www.altinn.no¹. Her er det informasjon på norsk og engelsk om reguleringen. Et annet nettsted som Riksrevisjonen kunne ha nevnt er <https://www.studyinnorway.no/>. Der gis informasjon til utlendinger som ønsker å studere i Norge. Nettstedet forvaltes av Direktoratet for internasjonalisering og kvalitet i høyere utdanning, Diku, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Vedrørende spørsmålet om det gis tilstrekkelig informasjon til nordmenn som ønsker å studere i utlandet, vil jeg nevne at det gis informasjon på Lånekassens hjemmesider og andre aktuelle steder om forbehold om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet. Det vil alltid være en viss usikkerhet knyttet til godkjenningen av utenlandske utdanninger som skal kvalifisere for regulerte yrker, da godkjenningskriteriene fastsettes av godkjenningsmyndighetene. Det kan skje endringer både i de utenlandske utdanningene og i kravene for godkjenning som det ikke er mulig å forutse ved søknadstidspunktet.

Kommentar til punkt 2.3 - påbygging av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet er ikke et utdanningsdirektiv, men et arbeidsmarkedsdirektiv. Påbygging av utdanning eller kompletterende utdanning er isolert sett ikke aktuelt for de som omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Det er ikke slik at en person som er godkjent etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet kan benytte den godkjenningen for å få videreutdanning til en norsk grad.

¹ <https://altinn.no/skiemaoversikt/?category=category&position=60578>

Samtidig har Riksrevisjonen funnet at flere av godkjenningsmyndighetene ikke har ordninger for utlikningstiltak. Dette er ikke tilfredsstillende og er noe Kunnskapsdepartementet vil ta opp med det enkelte ansvarlige departement for godkjenningsmyndigheten.

Opptak til høyere utdanning skjer gjennom Unit/Samordna opptak (SO), som er bygget opp rundt god elektronisk tilgjengelig informasjon om hva som kreves for å komme inn på de enkelte studier. Unit/SO har godt tilrettelagt og brukervennlig informasjon til søkerne om hva som kreves for å bli tatt opp til de ulike studiene. For søkere med utdanning fra utlandet er denne tilrettelagt per land. Dette er basert på forskrift om opptak og rangering til høyere utdanning der det inngår en liste som viser hva slags utdanning fra utlandet som regnes som tilsvarende norsk generell studiekompetanse (GSU-listen). NOKUT og Unit/SO samarbeider om å oppdatere den.

Departementet er oppmerksom på at innvandrere kan ha behov for veiledning. For å legge til rette for dette har NOKUT i samarbeid med IMDi utarbeidet en e-læringsportal for medarbeidere i mottak for å forbedre veiledningen om godkjenningsordningene. NOKUT har nå overtatt ansvaret for denne portalen og har i samarbeid med Samordna opptak utarbeidet en ny modul i denne portalen om generell studiekompetanse for personer fra utlandet.

Når det gjelder spørsmålet om å forbedre informasjonen om fritaksmuligheter i høyere utdanning, kan det nevnes at det ble vedtatt ny forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning i desember 2018 (forskrift nr. 2221 av 21. desember 2018). I den er det fastsatt en definisjon av begrepet fritak, og det er gitt nærmere bestemmelser om fritak. Departementet vil følge opp at institusjonene gir informasjon om mulighetene for slik godkjenning på sine nettsider.

Kommentar til punkt 2.4 - samordning på godkjenningsfeltet

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har lagt godt nok til rette for erfaringsutveksling mellom godkjenningsmyndighetene og formidling av beste praksis. Jeg vil her nevne at departementet arrangerer ett til to møter hvert år for godkjenningsmyndighetene der forskjellige temaer tas opp. Det har for eksempel vært eksterne foredragsholdere fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og Europakommisjonen DG GROW som har informert om direktivet. I tillegg har departementet vært hos flere godkjenningsmyndigheter for å informere om direktivet, spesielt om de nye endringene som kom med direktiv 2013/55/EU.

Riksrevisjonen nevner at det kun er tre av 16 godkjenningsmyndigheter som gir mulighet for å søke om godkjenning gjennom Altinn. Kunnskapsdepartementet kan ikke pålegge den enkelte godkjenningsmyndighet å knytte seg til den elektroniske søknadsportalen, men anmoder godkjenningsmyndighetene om å kobler seg opp på Altinn. De godkjenningsmyndighetene med høyest søknadsvolum, som Helsedirektoratet, DSB og Arbeidstilsynet, har løsning for å søke om godkjenning elektronisk.

Riksrevisjonen mener at GAUS-databasen, som skal bidra til bedre saksbehandling av godkjenningssaker i universitets- og høyskolesektoren, så langt ikke har hatt den ønskede

effekt. Departementet er enig i det, men mener at den nå kan begynne å fungere etter hensikten siden NOKUT begynte å legge inn sine vedtak i databasen i desember 2018. Den bør derfor få virke videre.

Kommentarer til punkt 3 -Riksrevisjonens anbefalinger

Informasjon

Kunnskapsdepartementet er oppmerksom på at informasjonen kunne vært bedre hos enkelte av godkjenningsmyndighetene. Departementet vil derfor ta initiativ overfor de respektive sektordepartementene for at elektronisk tilgjengelig informasjon om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner kan bli bedre.

Beste praksis

Departementet holder som nevnt møter med godkjenningsmyndighetene en til to ganger per år. Departementet er dessuten tilgjengelig for henvendelser ved tolkningsspørsmål både fra godkjenningsmyndighet og sektordepartement. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er en fordel å spre kunnskap om beste praksis i aktuelle fora, noe som allerede gjøres i møtene med godkjenningsmyndighetene, men vil følge det opp ytterligere.

Søkere utenfor EU/EØS

Kunnskapsdepartementet har, som Riksrevisjonen er kjent med, for en tid tilbake igangsatt en prosess for å se på hvordan godkjenning av medbragt kompetanse ervervet utenfor EU/EØS kan gjøres enklere. Planen er å sende forslag på høring i løpet av høsten 2019.

Avslutning

Riksrevisjonen har foretatt en grundig gjennomgang av temaet om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet som gir godt innsyn i dette feltet. Dette er et område som har stor betydning for mange enkeltmennesker og som vi er i gang med å forbedre.

Revisjonen har kommet med godt begrunnede anbefalinger som departementet vil ta med i det videre arbeidet.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

Vedlegg 3

Rapport: Godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	33
1.1	Bakgrunn	33
1.2	Mål og problemstillinger	36
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	37
2.1	Statistikk	37
2.2	Intervjuer	37
2.3	Spørreundersøkelser	37
2.4	Saksgjennomgang	38
2.5	Nettsideanalyse	38
2.6	Brev	39
3	Revisjonskriterier	40
3.1	Stortingets overordnede forventninger til godkjenningsfeltet	40
3.2	Krav til styring og effektivitet	41
3.3	Felles krav til informasjon og saksbehandling	42
3.4	Krav til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner	43
3.5	Krav til NOKUT	45
3.6	Krav til institusjonene i universitets- og høyskolesektoren	46
3.7	Krav til fylkeskommunene	47
4	Godkjenning av lovregulerte yrker	48
4.1	Omfanget av godkjenninger av utenlandske yrkeskvalifikasjoner	48
4.2	Saksbehandlingstid	50
4.3	Godkjenningsmyndighetenes informasjon om sine godkjenningsordninger	51
4.4	Godkjenningsmyndighetenes vurdering av yrkeskvalifikasjoner	53
4.5	Informasjon i vedtaket	58
4.6	Oppfølging av godkjenningsarbeidet	59
5	Særskilte ordninger for å dokumentere eller bygge på utenlandske yrkeskvalifikasjoner	61
5.1	Mulighetene for å dokumentere yrkeskvalifikasjoner gjennom utligningsvedtak for søkere fra EU/EØS	61
5.2	Mulighetene for å bygge på kompetanse gjennom kompletterende utdanning for personer fra utenfor EU/EØS	64
5.2.1	Tilbud om kompletterende utdanning	64
5.2.2	Dialog mellom godkjennings- og utdanningsfeltet	65
6	Godkjenning av utenlandsk yrkesfaglig kompetanse	67
6.1	Godkjenning av fag- og yrkesopplæring	67
6.1.1	NOKUTs ordning for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring	67

6.1.2	Fylkeskommunenenes vurdering og godkjenning av yrkesfaglig opplæring	69
6.2	Generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning	73
7	Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og kvalifisering for studier ved norske læresteder	74
7.1	Vurdering av utenlandsk videregående opplæring ved søknad til grunnutdanning	74
7.1.1	Opptak av søkere med videregående opplæring fra utlandet	74
7.1.2	Fylkeskommunenenes vurdering av studieforberevende fag	77
7.2	Lærestedenes vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning	78
7.2.1	Fritak for deler av utdanningen for søkere med utenlandsk utdanning	78
7.2.2	Muligheter for opptak til masterstudier for personer med utenlandsk grunnutdanning	81
7.2.3	Vurdering av faglig jevnghed av hele grader	83
7.2.4	Særskilte tilbud til flyktninger i UH-sektoren	83
7.2.5	UH-institusjonenes styring og oppfølging av godkjenningssoppgavene	84
7.3	NOKUTs godkjenningssordninger for utenlandsk høyere utdanning	84
7.3.1	Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning	84
7.3.2	Godkjenningssordninger spesielt rettet mot flyktninger	85
8	Koordinering og samordning	88
8.1	Altinn som felles søkeportal for lovregulerte yrker	88
8.2	Kunnskaps- og erfaringsutveksling om lovregulerte yrker	89
8.3	Organisering av godkjenningssordningene for lovregulerte yrker	90
8.4	Samordning av informasjon til utenlandsstudenter om lovregulerte yrker	90
8.5	Informasjonsutveksling om godkjenningssvedtak innen høyere utdanning	93
8.6	Statistikk om utenlandsk kompetanse og godkjenning	95
9	Vurderinger	97
9.1	Informasjonen til brukerne er ikke god nok	97
9.2	Manglende tilrettelegging for effektiv saksbehandling hos godkjenningssmyndighetene	98
9.3	Vanskelig å bygge på yrkeskvalifikasjoner og utdanning fra utlandet	98
9.4	Godkjenningssfeltet er preget av lite samordning	100
10	Referanseliste	102
11	Vedlegg	106
Tabelloversikt		
Tabell 1	Godkjenningssmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner	34
Tabell 2	Totalt antall søknader og godkjenninger av yrkeskvalifikasjoner i 2017 fordelt på godkjenningssmyndighet	49
Tabell 3	Antallet godkjenninger, avslag og vedtak om utligningstiltak i 2017 for søkere fra land innenfor EU/EØS, fordelt på godkjenningssmyndighet	61

Tabell 4	Universitetene og høyskolenes tilbud om kompletterende utdanning	64
Tabell 5	Godkjenning av utenlandsk fag-/yrkesopplæring i 2017	68
Tabell 6	De ti landene med flest søkere til grunnutdanning 2018	75
Tabell 7	Utvikling i generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning i perioden 2014–2017	85
Tabell 8	Antallet søknader og vedtak for UVD-ordningen i perioden 2014–2017	87

Figuroversikt

Figur 1	Aktører og ordninger for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet	35
Figur 2	Totalt antall søknader, godkjenninger og avslag hos godkjenningsmyndighetene i 2017	48
Figur 3	Omfang av søknader om godkjenning i 2017 fordelt på godkjenningsmyndigheter	50
Figur 4	Resultater fra analyse av godkjenningsmyndighetenes nettsider	52
Figur 5	Hvor ofte godkjenningsmyndighetene gjennomfører mottakskontroll	54
Figur 6	Påstand: Godkjenningsmyndigheten har avklart hvordan livslang læring skal trekkes inn i vurderingene	55
Figur 7	Påstand: Godkjenningsmyndigheten godkjenner i praksis utdanning og ikke yrkeskvalifikasjoner for søkere fra land utenfor EU/EØS	56
Figur 8	Påstand: Søknader fra søkere fra land utenfor EU/EØS vurderes strengere enn søknader fra søkere fra EU/EØS	57
Figur 9	Påstand: Lov og forskrift er klare når det gjelder fylkeskommunenes ansvar overfor søkere med utenlandsk videregående opplæring	70
Figur 10	Antall og andel søkere til grunnutdanning med utenlandsk videregående opplæring i perioden 2014–2018	74
Figur 11	Antallet studenter som har fått innpasset emner fra utlandet i perioden 2014/2015–2017/2018	78
Figur 12	Påstand: Universitetet/høyskolen har lagt til rette for at det skal være enkelt å orientere seg om mulighetene for å få innpasset utdanningen	79
Figur 13	Antall og andel søkere ved masterstudier med utenlandsk bachelorgrad	81
Figur 14	Kommuner/bydelers anslag på hvor stor andel av dem med høyere utdanning som skal bosettes, som har søkt om godkjenning fra mottak i 2017 eller første halvår av 2018	86
Figur 15	Utenlandsstudentenes kilder til informasjon om godkjenning, fordelt på om de studerer til lovregulert yrke eller ikke	91
Figur 16	Hvor ofte universitetene og høyskolene bruker GAUS til å søke opp lignende saker	94

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Beskrivelse av prøveperiode og egnethetsprøve	62
Faktaboks 2	NOKUTs godkjenningsordning for fag- og yrkesopplæring	67
Faktaboks 3	Utdrag fra GSU-listen	76

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Personer med utenlandsk utdanning eller yrkeskvalifikasjoner utgjør en vesentlig del av den norske arbeidsstyrken. Mange av dem har behov for å få kvalifikasjonene sine godkjent for å få relevant arbeid i Norge. I denne revisjonen er begrepet godkjenning brukt om formell anerkjennelse av en persons utdanning, yrkeskvalifikasjoner¹ eller reelle kompetanse fra utlandet med mål om jobb og/eller videre utdanning. Det er flere ulike grupper som søker om godkjenning, blant andre arbeidsinnvandrere, flyktninger og norske utenlandsstudenter.

Årlig gjøres det mange tusen vurderinger og vedtak om godkjenning. I 2017 ble det for eksempel gitt i underkant av 12 000 godkjenninger til lovregulerte yrker og gjort i underkant av 9 000 vedtak om generell godkjenning hos NOKUT. I tillegg kommer vurderingene som fylkeskommuner og universiteter og høyskoler gjør for dem som har behov for videre opplæring/utdanning.

Svakheter i godkjenningsordningene har vært tema i flere stortingsdokumenter og utredninger de siste årene.² Det er blitt pekt på at systemet ikke er effektivt, og at det bør bli bedre koordinert og mer fleksibelt. Det er tegn til at godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har ulik forståelse av regelverket, at det varierer hvor godt de har lagt til rette for effektiv saksbehandling, og at det er lite kontakt mellom aktørene på feltet. Det er også kommet fram at det kan være vanskelig for personer som har behov for å få utdanning eller yrkeskvalifikasjoner godkjent, å finne fram til riktig aktør eller ordning.³

I flere rapporter er det blitt pekt på at det er vanskelig å bygge på kompetanse fra utlandet for å få godkjenning i Norge,⁴ og Norge derfor risikerer å ikke utnytte godt nok kompetansen hos innbyggere med utdanning fra andre land. OECD har i en rapport fra 2014 pekt på at en person med utenlandsk bakgrunn i Norge har to og en halv gang så stor sannsynlighet for å være overkvalifisert til yrket de har, enn en person som er født her.⁵ OECD knytter dette til at det tar lang tid å få godkjent utdanningen, og mener at dette indikerer en ineffektivitet i det norske arbeidsmarkedet.⁶

Aktørene og ordningene

Det er ikke et generelt krav at man må få godkjent utenlandsk utdanning eller yrkeskvalifikasjoner for å kunne jobbe i Norge. For i overkant av 160 lovregulerte yrker kreves det imidlertid slik godkjenning for å kunne utøve yrket,⁷ for eksempel sykepleier, lærer og elektriker. Søknader om slik godkjenning behandles av 16

- 1) Yrkeskvalifikasjonsloven definerer yrkeskvalifikasjoner som kvalifikasjoner bekreftet ved et kvalifikasjonsbevis, et kursbevis eller yrkeserfaring.
- 2) Blant annet i NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskomisjonens andre rapport*, Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*, og Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.
- 3) Rambøll (2009) Kartlegging godkjenningsordninger for lovregulerte yrker.
- 4) Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker, delrapport 1 og 2, Rambøll for BLD 2014 og 2015. Utdanning, arbeid og integrering i Norden. Kartlegging av godkjenningsordninger for utenlandske utdanninger, yrkeskvalifikasjoner og kompletterende utdanninger. Delrapport 1 og 2 Rambøll for Nordisk ministerråd 2017.
- 5) OECD Skills Strategy Diagnostic Report Norway 2014.
- 6) Recognition of Qualifications and Competences of Migrants (2013).
- 7) Dette er antallet yrker som er omfattet av EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv. I tillegg finnes det yrker som er regulert av særdirrektiver, men disse er ikke omfattet av denne undersøkelsen.

godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner, jf. tabell 1, som er underlagt 11 departementer.

Tabell 1 Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner

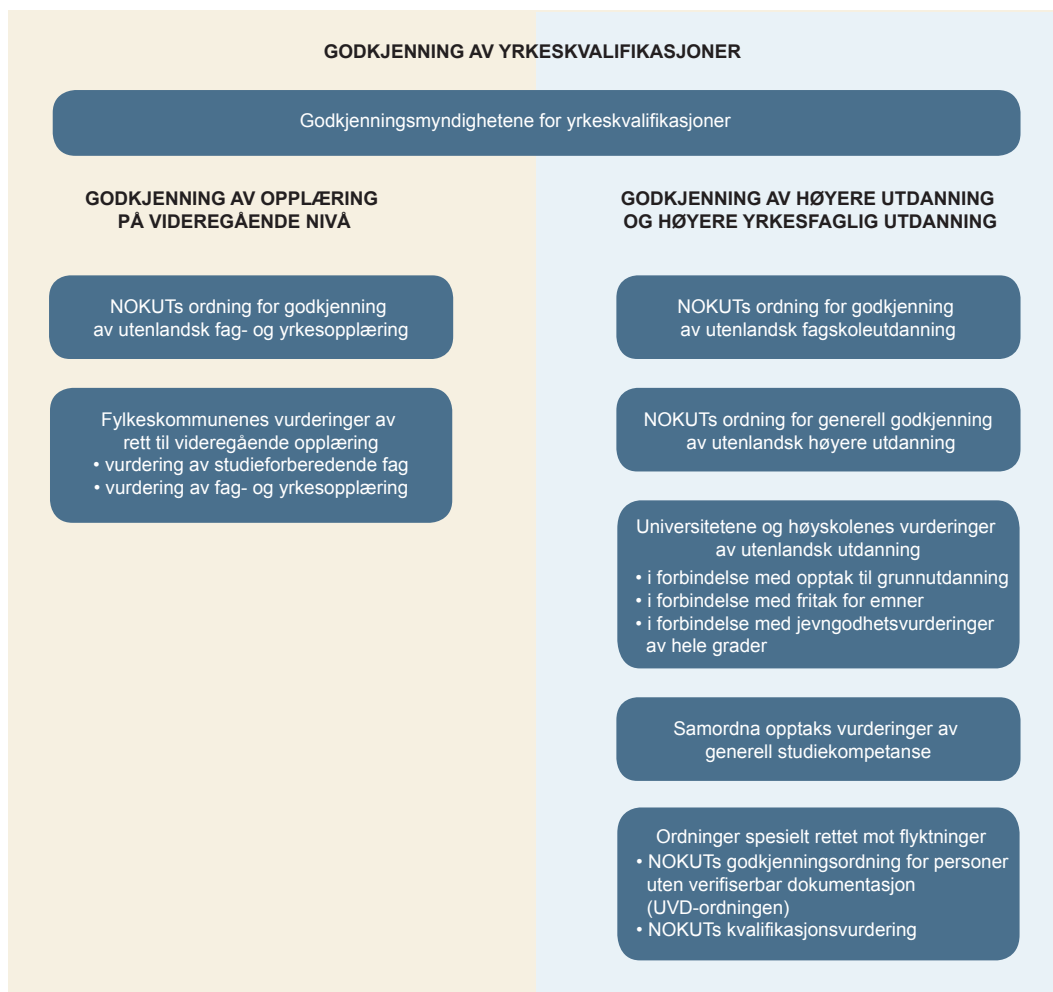
Navn på godkjenningsmyndighet	Yrket med flest søkere i undersøkelsesperioden*
Arbeidstilsynet	truckfører, lavtløftende palletruck
Direktoratet for byggkvalitet	periodisk sikkerhetskontrollør for løfteinnretninger
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	bergteknisk ansvarlig
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	elektriker
Finanstilsynet	autorisert regnskapsfører
Helsedirektoratet	lege
Kirkerådet	prest i Den norske kirke
Mattilsynet	veterinær
Miljødirektoratet	preparant
Norges Handelshøyskole	statsautorisert translatør
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	kvalifisert person for ekomnettautorisasjon
Norges vassdrags- og energidirektorat	fagansvarlig damsikkerhet
Politidirektoratet	vekker
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	advokat
Utdanningsdirektoratet	lærer i grunnopplæring
Vegdirektoratet	trafikk lærer

* Merk at noen av godkjenningsmyndighetene godkjenner kun ett yrke.

For å ivareta sikkerhet og kvalitet i utøvelsen i disse yrkene er det satt noen kompetansekrav, som danner grunnlaget for de ulike godkjenningsordningene. Det er stort spenn i kompetansekravene til de lovregulerte yrkene, fra noen dagers kurs (truckfører) til tolvårige utdanninger (legespesialister).

Foruten godkjenningsordningene for de lovregulerte yrkene er det også en rekke andre godkjenningsordninger, jf. figur 1.

Figur 1 Aktører og ordninger for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet



NOKUT gir generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Dette er en frivillig ordning som er ment som et hjelpemiddel når personer med utenlandsk utdanning skal inn på det norske arbeidsmarkedet. Godkjenningen innebærer en vurdering av utdanningens nivå og omfang, men er ikke en faglig vurdering av utdanningen. Det finnes egne ordninger for dem som ikke har verifiserbar dokumentasjon på utenlandsk høyere utdanning, slik tilfellet typisk vil være for en del flyktninger.

NOKUT godkjenner også fag- og yrkesopplæring fra utlandet dersom omfang, nivå og faglig innhold er i tråd med norsk fag- eller svennebrev. Ordningen gjelder et utvalg yrker fra de baltiske landene, Polen og Tyskland. I tillegg godkjenner NOKUT fra 2019 utenlandsk fagskoleutdanning.

Samordna opptak vurderer utenlandsk opplæring i forbindelse med det nasjonale opptaket til høyere utdanning. Institusjonene i universitets- og høyskolesektoren godkjenner hovedsaklig utdanninger i forbindelse med opptak til studier og når noen som ønsker å studere videre i Norge søker om å få sin utenlandske utdanning innpasset. I tillegg skal institusjonene etter søknad vurdere om fullført utdanning fra utlandet er faglig jevn god med utdanning som gis ved den aktuelle utdanningsinstitusjonen.

Fylkeskommunene godkjenner utenlandsk utdanning primært i forbindelse med vurderinger av om personer har rett til videregående opplæring. Dersom den

utenlandske opplæringen er vurdert til å ikke gi generell studiekompetanse⁸ eller er fagopplæring som kan godkjennes av NOKUT, vil søkeren ha rett til videregående opplæring i Norge.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om ordningene for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet samlet sett er effektive og samordnet.

Problemstillinger:

- 1) Hvordan har godkjenningsaktørene lagt til rette for god informasjon om godkjenningsordningene til søkerne?
- 2) Har godkjenningsaktørene en effektiv saksbehandling?
- 3) Hvordan er mulighetene for å bygge på og supplere medbrakt kompetanse?
- 4) I hvilken grad følger overordnede myndigheter opp og samordner godkjenningsfeltet?

8) I tillegg må den enkelte dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk og engelsk.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av statistikk, intervjuer, spørreundersøkelser, saksgjennomgang, nettsideanalyse og brev. Undersøkelsen omfatter perioden 2014–2018.

2.1 Statistikk

I undersøkelsen er det innhentet statistikk fra alle godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner, akkrediterte universiteter og høyskoler, fylkeskommuner og NOKUT. Alle aktørene er blitt bedt om å framlegge data som viser omfanget av ulike typer godkjenninger. I tillegg er det innhentet data for mer avgrensede temaer (for eksempel saksbehandlingstid, utligningstiltak, kompletterende utdanning og lokalt opptak til masterstudier).

Det er også innhentet statistikk fra UNIT, i form av opptaksdata for grunnutdanning fra det nasjonale opptaket, og data som viser antallet innlogginger i godkjenningsdatabasen GAUS.

2.2 Intervjuer

Tre godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner er blitt intervjuet: Helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Utdanningsdirektoratet. Formålet med intervjuene var å få utdypende informasjon om praksis og utfordringer i saksbehandlingen.

Samordna opptak / UNIT og Universitets- og høyskolerådet er blitt intervjuet om godkjenning av utenlandsk utdanning i universitets- og høyskolesektoren. NOKUT er intervjuet både i kraft av rollen som godkjenningsaktør og som assistansesenter for yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Tre organisasjoner som er i kontakt med dem som søker godkjenning, er intervjuet: Caritas, ANSA (Association of Norwegian Students Abroad) og SEIF (Selvhjelp for innvandrere og flyktninger). I tillegg er Kunnskapsdepartementet som koordinerende departement intervjuet.

Referatene fra intervjuene er verifisert.

2.3 Spørreundersøkelser

Som del av datainnsamlingen er det gjennomført totalt fire spørreundersøkelser blant henholdsvis godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner, institusjoner i universitets- og høyskolesektoren, fylkeskommuner og utenlandsstudenter.

Formålet med spørreundersøkelsene var å kartlegge arbeidet med godkjenningene og å få belyst sentrale utfordringer i saksbehandlingen. Spørreundersøkelsen til utenlandsstudentene tok for seg deres vurdering av offentlig informasjon om godkjenning og eventuelle erfaringer med godkjenning etter fullført utdanning.

Alle spørreundersøkelsene ble gjennomført elektronisk og inneholdt både faktaspørsmål og påstander som respondentene ble bedt om å ta stilling til. Spørreskjemaene ble testet av henholdsvis ansatte i de offentlige virksomhetene og representanter for utenlandsstudentene.

Godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner

Spørreundersøkelsen til de 16 godkjenningsmyndighetene ble gjennomført i mars 2018. Med ett unntak (Miljødirektoratet) besvarte alle godkjenningsmyndighetene spørreskjemaet.

Universitets- og høyskolesektoren

Alle akkrediterte institusjoner/læresteder i universitets- og høyskolesektoren mottok spørreskjemaet i april 2018. 26 av de 32 institusjonene som mottok spørreskjemaet, besvarte det, noe som gir en svarprosent på 81.

Fylkeskommunene

Spørreundersøkelsen til fylkeskommunene ble gjennomført i juni 2018. Alle fylkeskommunene besvarte hele eller store deler av spørreundersøkelsen.

Utenlandsstudenter

Spørreundersøkelsen til utenlandsstudentene ble i oktober 2018 sendt til alle gradsstudenter som mottok støtte fra Lånekassen i studieårene 2016/2017 og/eller 2017/2018. Av de totalt 24 346 som mottok undersøkelsen, var det 8 660 som svarte. Dette gir en svarprosent på 36.

2.4 Saksgjennomgang

For å få utfyllende informasjon om saksbehandlingen ble et utvalg saker fra godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner og NOKUT gjennomgått. Hver godkjenningsmyndighet ble bedt om å oversende ti avslagssaker.⁹ Sakene besto av vedtaksbrev, dokumentasjonen som var brukt i saksbehandlingen, og dokumentert kommunikasjon.

2.5 Nettsideanalyse

For å kartlegge hvilken informasjon potensielle søkere får om godkjenning, er det gjort nettsideanalyse. Kriteriene for analysen bygger på Difis kriteriesett for nettsteder og tjenester og forvaltningslovens krav til informasjon og veiledning. Analysen omhandler hvor enkelt det er å orientere seg om sentrale deler av saksbehandlingen og godkjenningsprosessen.

Nettsidene til alle de 16 godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner er analysert i november 2018. Analysen har omhandlet informasjon

- om relevant regelverk (hjemmelsgrunnlag)
- om saksbehandlingstid
- om krav til dokumentasjon
- på engelsk

9) Ikke alle godkjenningsmyndighetene hadde ti avslagssaker i undersøkelsesperioden, og det er i disse tilfellene gjennomgått færre saker.

Analysen tok også for seg treff i søk på relevante ord om godkjenning på nettsidene. I tillegg ble tekstens lesbarhet testet ved hjelp av en lesbarhetsindeks,¹⁰ og det ble undersøkt om opplysningene godkjenningsmyndighetene gir, samsvarer med informasjonen i Altinn, har felles informasjonssider for de lovregulerte yrkene.

Det er også gjort en mer avgrenset analyse i januar 2019 av nettsidene til NOKUT, et utvalg institusjoner i universitets- og høyskolesektoren,¹¹ Samordna opptak og Altinn.

2.6 Brev

For å få mer informasjon om styringen av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner ble det i oktober 2018 sendt brev med spørsmål til tolv departementer som har godkjenningsmyndigheter i sin sektor. Spørsmålene gjaldt oppfølgingen av godkjenningsmyndighetene og koordineringen av feltet på tvers av departementer. Alle departementene svarte.

10) Lesbarhetsindeksen Liks er brukt. Den er basert på gjennomsnittlig antall ord per setning og andelen lange ord (ord med flere enn seks bokstaver) uttrykt i prosent (skriftlig.no).

11) Nettsidene til tre universiteter og tre høyskoler er undersøkt.

3 Revisjonskriterier

3.1 Stortingets overordnede forventninger til godkjenningsfeltet

Stortinget har i ulike sammenhenger gitt uttrykk for overordnede forventninger til godkjenningsordningene. I behandlingen av Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk* fra Barne- og likestillingsdepartementet viste kommunal- og forvaltningskomiteen til at spørsmålet om bedre bruk av innvandreres kompetanse har vært gjenstand for debatt under en rekke regjeringer uten at man så langt har klart å få til et effektivt system for godkjenning av utenlandsk utdanning og realkompetanse.¹²

I behandlingen av Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* fra Justis- og beredskapsdepartementet viste kommunal- og forvaltningskomiteen til viktigheten av å forenkle og forbedre godkjenningsordningene for utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner.¹³ Komiteen understreket også at det er viktig å legge til rette for at innvandrere med fluktbakgrunn som har relevant kompetanse og arbeidserfaring, raskt kan få anvende sine ressurser i arbeidslivet. Disse føringene er i tråd med *FNs flyktningkonvensjon*,¹⁴ som Norge har ratifisert. I artikkel 22 i konvensjonen heter det at de kontraherende stater skal gi flyktninger gunstigst mulig behandling og i ethvert tilfelle ikke ugunstigere behandling enn den som under samme forhold gis utlendinger i sin alminnelighet. Dette gjelder særlig med hensyn til adgang til studier, godkjenning av vitnemål, diplomer og grader fra utenlandske læresteder.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen har også uttalt seg om godkjenningsordningene i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring* fra Kunnskapsdepartementet. Komiteen uttalte at kompletterende utdanning gir personer som allerede har kvalifikasjoner fra utlandet, mulighet til å komme raskere inn på arbeidsmarkedet, og at den ser positivt på at tilbudet om kompletterende utdanninger i høyere utdanning styrkes.¹⁵

I forbindelse med behandlingen av et forslag om å gi rett til videregående opplæring til personer som har fullført en utdanning de ikke kan nyttiggjøre seg i Norge,¹⁶ ga komiteen uttrykk for at det er viktig at innvandrere som kommer til Norge med fullført og bestått videregående opplæring fra hjemlandet, får vurdert utdanningen sin på best mulig og mest mulig effektiv måte. Komiteen viste samtidig til at den er kjent med at mange innvandrere erfarer at utdanningen deres fra hjemlandet ikke blir godkjent i Norge. Komiteen slutter seg til å innføre en rett til videregående opplæring for dem som har fullført videregående opplæring i utlandet, og som ikke får denne godkjent som studie- eller yrkeskompetanse i Norge.

I behandlingen av stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning, jf. Innst. 364 S (2016–2017), var kirke-, utdannings- og forskningskomiteen opptatt av hvilken informasjon norske utenlandsstudenter får. Stortinget gjorde et eget vedtak der regjeringen ble bedt om å sørge for at studenter som søker studiestøtte for utdanning i utlandet, blir informert om hvorvidt den aktuelle utdanningen kvalifiserer til autorisasjon eller annen godkjenning som er nødvendig for å utøve yrket i Norge.

12) Innst. 248 S (2012–2013).

13) Innst. 399 S (2015–2016).

14) FNs konvensjon om flyktnings stilling, vedtatt av FN 28. juli 1951.

15) Innst. 362 S (2015–2016).

16) Innst. 304 L (2016–2017).

3.2 Krav til styring og effektivitet

Krav til departementene

Kunnskapsdepartementets har ansvar for å koordinere mange av tiltakene som samlet sett skal bidra til å sikre effektive godkjenningsordninger.¹⁷ Kunnskapsdepartementet er hovedansvarlig for forvaltningen av yrkeskvalifikasjonsloven, jf. Prop. 139 L (2015–2016) *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner*, og koordinerer gjennomføringen av direktiv 2005/36/EF med etterfølgende endringer. Kunnskapsdepartementets oppgaver som koordinator er å

- fremme ensartet gjennomføring av direktivet
- innhente alle opplysninger som er relevante for gjennomføringen av direktivet
- behandle forslag om felles opplæringsrammer og felles opplæringsprøver
- utveksle informasjon om beste praksis for å optimalisere faglig utvikling
- utveksle informasjon om beste praksis for bruk av utligningstiltak

Samtidig er Kunnskapsdepartementet også sektordepartement i egenskap av å ha styringsansvaret for universiteter og høyskoler, og etatsstyringsansvar for Utdanningsdirektoratet og NOKUT.

Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner er underlagt en rekke sektordepartementer. Sektoransvarsprinsippet ligger til grunn og innebærer at hvert fagdepartement har ansvar for å følge opp arbeidet i sine underliggende virksomheter. I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 7 skal ansvarlige departementer blant annet fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Virksomhetene skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet departement, jf. § 9.

Flere departementer forvalter virkemidler på godkjenningsfeltet, og det vil være behov for samordning. Samordning er et generelt forvaltningspolitisk mål. I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009), går det fram at staten må opptre samordnet i møte med brukere og andre innbyggere selv om ansvaret eller oppgavene er plassert i ulike organisatoriske enheter eller tilhører ulike saksområder. Organiseringen, arbeidsdelingen, styringssystemene og arbeidsformene må legge til rette for at politikkområdene og virkemidlene som må ses i sammenheng, samordnes, også om de ligger til ulike departementer eller ulike underliggende virksomheter. Viktige virkemidler for samordning i forvaltningen som er beskrevet i meldingen, er organiseringsendringer, samordningsorgan og møteplasser, regelverk og rutiner samt informasjon, kompetanseutvikling, veiledninger og utredninger.

Krav til statlige virksomheter

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 4 skal de statlige virksomhetene fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger den overordnede myndigheten har gitt. Virksomhetene skal også sikre at de fastsatte målene og resultatkravene blir nådd, at ressursbruken er effektiv, og at virksomhetene drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Økonomiregelverket i staten fastsetter kriterier for effektiv forvaltning. Bevilgningsreglementet § 10 sier blant annet at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

¹⁷) Kunnskapsdepartementet har ikke et ansvar for yrkene som ikke faller inn under EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv 2005/36/EF, for eksempel innenfor luftfart, jernbane og sjøfart.

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hvorvidt for eksempel organiseringene og virkemidlene er hensiktsmessige, jf. *reglement for økonomistyring i staten* § 16. For godkjenningsordningene betyr det at virksomhetene også må gjennomføre brukerundersøkelser.

I Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge* peker regjeringen på at effektiv digitalisering av offentlig sektor skal prioriteres. Transport- og kommunikasjonskomiteen sa ved behandlingen av meldingen, i Innst. 84 S (2016–2017), seg enig i at en hovedprioritering i IKT-politikken bør være å sette brukeren i sentrum. Komiteen trakk fram at produktivitetskommisjonen peker på store effektiviseringsgevinster som kan hentes ut i offentlig sektor. Målsettingen om å lage løsninger som er så gode og effektive at de aller fleste velger å benytte seg av dem, er overordnet og viktig. Komiteen slår fast at ansvaret for virksomhetsutviklingen, herunder digitalisering, ligger hos den enkelte offentlige virksomhet og tilhørende sektordepartement.

Samtidig er det behov for å samordne digitale løsninger der flere aktører er involvert. I Innst. 84 S (2016–2017) pekte transport- og kommunikasjonskomiteen på behovet for samordning og sektorovergripende tiltak for å få en mer effektiv offentlig forvaltning, som også brukerne opplever som helhetlig. Komiteen så det som viktig med sterkere styring og samordning der oppgaveutførelsen involverer flere virksomheter, forvaltningsnivåer eller sektorer.

3.3 Felles krav til informasjon og saksbehandling

Forvaltningsloven stiller krav til hvordan saksbehandlingen i forvaltningsorganer som godkjenner, skal foregå.

Veiledning

Godkjenningsaktørene har ifølge § 11 en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen skal være å gi søkere og andre interesserte mulighet til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Dette tilsier at det er viktig med god informasjon både før og under et søknadsforløp.

Godkjenningsaktørene skal på eget initiativ vurdere søkerens behov for veiledning. Aktørene skal gi veiledning om gjeldende lover og forskrifter, vanlig praksis på saksområdet og regler for saksbehandlingen, særlig om søkerens rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør godkjenningsaktørene også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Ifølge statens kommunikasjonspolitikk skal informasjons- og kommunikasjonstiltak planlegges med utgangspunkt i de berørte. Statlige virksomheter skal sørge for at det er klart hvor innbyggerne skal henvende seg for å få informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter. Veiledning er viktig der det er flere valgmuligheter.¹⁸

18) Statens kommunikasjonspolitikk. Fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009.

Saksbehandling uten ugrunnet opphold og foreløpig svar

Ifølge § 11a skal godkjenningsaktørene forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. For lovregulerte yrker er det en egen bestemmelse i forskrift til godkjenning av yrkeskvalifikasjoner om generelle saksbehandlingsfrister ved søknad om etablering innenfor EU/EØS. Som hovedregel skal søknaden behandles innen tre måneder etter at den er komplett, men i noen tilfeller kan fristen utvides til fire måneder.

Forsvarlig utredning av saken, skriftlig enkeltvedtak og begrunnelse

Godkjenningsaktørene skal ifølge forvaltningsloven § 17 påse at saken er opplyst så godt som mulig, før vedtak treffes. Et enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlig og skal grunngis, jf. §§ 23 og 24.

Begrunnelsen skal ifølge § 25 vise til hvilke regler vedtaket bygger på. I den utstrekning det er nødvendig for å sette søkeren i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på. Begrunnelsen skal som hovedregel også nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. De viktigste hensynene som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil en henvisning til retningslinjene i sin alminnelighet være tilstrekkelig.

Gjennom *Lisboakonvensjonen* er Norge forpliktet til noen grunnleggende prinsipper for behandling av saker som gjelder godkjenning av høyere utdanning. I avtalen heter det at dersom en søknad om godkjenning avslås, skal det begrunnes, og søkeren skal få opplysninger om mulige tiltak vedkommende kan treffe for å få godkjenning senere tidspunkt.¹⁹

Underretning av vedtaket og klagerett

Ifølge forvaltningsloven § 27 skal den godkjenningsaktøren som har truffet vedtaket, sørge for at søkeren underrettes om vedtaket så snart som mulig. Underretningen skal inneholde opplysninger om klagemuligheter, klagefrist, klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage, og om retten til innsyn i sak dokumentene.

Søkeren kan klage på enkeltvedtak til det forvaltningsorganet (klageinstansen) som er nærmest overordnet den godkjenningsaktøren som har truffet vedtaket (underinstansen), jf. § 28.

For lovregulerte yrker har i tillegg søkere fra land innenfor EU/EØS mulighet til å klage dersom det ikke er truffet vedtak innen fristene som er satt med hjemmel i yrkeskvalifikasjonsloven, jf. § 18.

3.4 Krav til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner

Den nasjonale reguleringen av godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner er gitt i sektorvis lover og forskrifter. De aktuelle lovene og forskriftene fastsetter saksbehandlingsregler for godkjenningen.

Godkjenning for søkere fra EU/EØS-land

Med lovregulert yrke menes yrkesvirksomhet som er underlagt lov- eller forskriftsfestede krav om bestemte yrkeskvalifikasjoner, eller når bruken av en yrkestittel ved lov eller forskrift er begrenset til personer med en gitt yrkeskvalifikasjon.²⁰

¹⁹⁾ Artikkel III.5.

²⁰⁾ Yrkeskvalifikasjonsloven § 3

For søknader fra borgere av EU/EØS-land eller Sveits²¹ er EUs direktiv 2005/36/EF (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) innlemmet i det nasjonale regelverket. Direktivet skal legge til rette for at en yrkesutøver som er statsborger av en EU/EØS-stat, kan utøve yrket sitt i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge. Stortinget ga sitt samtykke 12. februar 2008, og direktivet trådte i kraft i EØS 1. juli 2009. Yrkeskvalifikasjonsdirektivet er senere modernisert med endringsdirektiv 2013/55/EU, som Stortinget vedtok å ta inn i EØS-avtalen.²² Rammene og hovedprinsippene i direktiv 2005/36/EF opprettholdes, men endringsdirektivet endrer på enkelte bestemmelser.

Stortinget har også vedtatt en horisontal *lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner* (yrkeskvalifikasjonsloven), som gjennomfører pliktene i EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv og endringsdirektiv 2013/55/EU.²³ Loven trådte i kraft 1. januar 2018. Det betyr at det senest fra 1. januar 2018 er forventet at praksisen for godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner knyttet til lovregulerte yrker skal være i tråd med både yrkeskvalifikasjonsdirektivet og endringsdirektivet.

Sentrale bestemmelser i loven med tilhørende forskrift er følgende:

- Vilkår for godkjenning: En yrkesutøver som utøver et yrke i en annen EØS-stat, har rett til å utøve et lovregulert yrke i Norge på lik linje med en yrkesutøver som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner i Norge. Yrkesutøveren må ha kompetanseattest eller kvalifikasjonsbevis som kreves i annen EØS-stat for å utøve yrket der.²⁴ Hvis det i lov eller forskrift settes krav til generell, forretningsmessig eller faglig kunnskap og ferdighet for å kunne utøve et yrke som er oppført i vedlegg til yrkeskvalifikasjonsdirektivet, kan yrkesutøveren ha rett til å utøve yrket etter en automatisk godkjenning.²⁵ Yrkesutøveren skal ha utøvd yrket i minst ett av de siste ti år i en eller flere stater innen EØS dersom yrket ikke er lovregulert i etableringsstaten.²⁶ Før moderniseringen av yrkeskvalifikasjonsdirektivet var kravet to år.
- Utligningstiltak: Godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner kan pålegge yrkesutøveren å fullføre en prøveperiode i inntil tre år eller bestå en egnethetsprøve når innholdet i yrkesutøverens utdanning er vesentlig forskjellig fra innholdet i den norske utdanningen, eller yrket i Norge omfatter regulerte yrkesaktiviteter som ikke inngår i en sammenlignbar form i det tilsvarende yrket i yrkesutøvers hjemstat.²⁷ Før moderniseringen av yrkeskvalifikasjonsdirektivet var det mulig å pålegge utligningstiltak hvis utdanningen var ett år eller mer kortere enn det som krevdes i Norge. Yrkesutøveren kan velge mellom en prøveperiode eller en egnethetsprøve, men dersom det er nødvendig, kan det gjøres unntak fra yrkesutøverens valgfrihet.²⁸ Godkjenningmyndighetene skal vurdere om den kunnskapen som yrkesutøveren har ervervet ved sin yrkeserfaring, eller livslange læring, helt eller delvis utligner den vesentlige forskjellen fra utdanningen som kreves i Norge, før vedtak om utligningstiltak treffes. Vedtak om utligningstiltak skal begrunnes. Godkjenningmyndighetene skal informere yrkesutøveren om hvilket kvalifikasjonsnivå som kreves for å utføre yrket og hvilket kvalifikasjonsnivå yrkesutøver har. Det skal også informeres om hvilke vesentlige forskjeller som ble lagt til grunn for vurderingen, og begrunnelse for hvorfor forskjellene ikke kan bli avhjulpet av den kunnskapen som yrkesutøveren har ervervet gjennom sin yrkeserfaring eller livslang læring.

21) Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra Sveits er hjemlet i Konvensjonen om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen). Av språklige hensyn omtales ikke Sveits i fortsettelsen.

22) Vedtak 386 av 19. desember 2017.

23) Rammene og hovedprinsippene i direktiv 2005/36/EF opprettholdes, men endringsdirektivet endrer på enkelte bestemmelser.

24) Yrkeskvalifikasjonsloven § 8.

25) Yrkeskvalifikasjonsloven § 9.

26) Forskrift til yrkeskvalifikasjonsloven § 3-3.

27) Yrkeskvalifikasjonsloven § 8 og forskrift til yrkeskvalifikasjonsloven § 3-4.

28) Forskrift til yrkeskvalifikasjonsloven § 3-5.

Yrkesutøveren skal få mulighet til å ta egnethetsprøve senest seks måneder etter vedtaket, der det ikke kreves prøveperiode.²⁹

- Krav til dokumentasjon: Godkjenningsmyndighetene kan kreve dokumentasjon for yrkeskvalifikasjoner.³⁰ Dersom det foreligger begrunnet tvil, kan godkjenningsmyndighetene kreve at hjemstatens eller etableringsstatens ansvarlige myndighet bekrefter ektheten av utstedt attest og kvalifikasjonsbevis.³¹
- Elektronisk søknad: Yrkesutøveren kan velge å sende søknad elektronisk eller per post.³² En yrkesutøver kan søke om godkjenning via godkjenningsmyndigheten eller Altinn.
- Elektronisk informasjon: Altinn skal ha følgende opplysninger tilgjengelig elektronisk:³³
 - liste over lovregulerte yrker i Norge med godkjenningsmyndighet
 - liste over yrker det kan utstedes europeisk profesjonskort for
 - liste over yrker det kreves forhåndsgodkjenning for for å yte tjenesten midlertidig
 - liste over lovregulerte utdanninger
 - krav og prosedyrer i forbindelse med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner herunder oversikt over gebyr
 - opplysninger om klageadgang
- Administrativt samarbeid: Godkjenningsmyndigheter i Norge skal samarbeide med andre ansvarlige myndigheter i EØS i forbindelse med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, og skal benytte IMI (det indre markeds informasjonssystem).³⁴

Det enkelte departement eller godkjenningsmyndighet vil ha ansvaret for å tolke de enkelte bestemmelsene for sine sektorer.³⁵

Loven gjelder ikke for yrker som omfattes av *lov om helsepersonell m.v.* (helsepersonelloven) og *lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell* (dyrehelsepersonelloven). Unntaket er bestemmelsene i yrkeskvalifikasjonsloven om elektronisk informasjon, koordinator og assistansesenter. Øvrige krav i yrkeskvalifikasjonsdirektivet med endringsdirektivet skal ivaretas i særlovgivningen.

Godkjenning for søkere fra land utenfor EU/EØS

Når det gjelder godkjenning av kvalifikasjoner for søkere fra land utenfor EU/EØS, vil eventuelle særlige vilkår for disse framgå av lov og forskrift som regulerer det enkelte yrket.

3.5 Krav til NOKUT

NOKUT godkjenner utdanning etter universitets- og høyskoleloven, lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) og opplæringslova. Ifølge *Lov om universiteter og høyskoler* (universitets- og høyskoleloven) §§ 2-1 og 3-4 skal NOKUT gi generelle godkjenninger. NOKUT avgjør, etter søknad fra enkeltpersoner, om utdanning fra en utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon skal få generell godkjenning, slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. Ordningen har eksistert siden 2003.

29) Forskrift til yrkeskvalifikasjonsloven § 3-6.

30) Yrkeskvalifikasjonsloven § 12.

31) Forskrift til yrkeskvalifikasjonsloven § 8-1.

32) Yrkeskvalifikasjonsloven § 17.

33) Yrkeskvalifikasjonsloven § 21.

34) Yrkeskvalifikasjonsloven § 19.

35) Prop. 139 L (2015–2016) *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven)*.

NOKUTs oppgaver knyttet til godkjenning av høyere utdanning er listet opp i § 1-5 i *forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning* (studiekvalitetsforskriften):

- Legge til rette for en samordnet nasjonal praksis av godkjenning etter universitets- og høyskoleloven § 3-5 femte ledd, og gi rådgivningsbistand til institusjonene.
- Formidle informasjon om institusjonenes vedtak om godkjenning av høyere utdanning.
- Være og drive informasjonssenter etter Lisboakonvensjonen og møte som norsk representant i ENIC-nettverket, jf. Lisboakonvensjonens artikkel X.3.
- Føre og vedlikeholde listen om Generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning (GSU-listen).

Fra 1. januar 2019 har NOKUT også ansvaret for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Ifølge *lov om høyere yrkesfaglig utdanning* (fagskoleloven) § 7 avgjør NOKUT etter søknad fra enkeltpersoner hvorvidt utdanning fra utenlandsk fagskole eller annen yrkesrettet utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå skal gis generell godkjenning, slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som sidestilt med godkjent fagskoleutdanning.

NOKUT har også ansvar for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. I *lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringsloven) § 3-4a, gjeldende fra 1. august 2016, er det en bestemmelse om at utenlandsk fag- eller yrkesopplæring kan godkjennes som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev eller vitnemål. Opplæringen er sidestilt når den har samme nivå og er av samme omfang som den norske vidaregåande opplæringen og inneholder mange av de vesentlige elementene i det aktuelle faget.

NOKUT har fra 1. januar 2018 vært assistansesenter med ansvar for å veilede yrkesutøvere og assistansesentre i andre EU/EØS-stater ved godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, jf. § 23 i *yrkeskvalifikasjonsloven*. Assistansesenteret viderefører også funksjonene som NOKUT tidligere har hatt som kontaktpunkt for yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

3.6 Krav til institusjonene i universitets- og høyskolesektoren

Universitets- og høyskoleloven regulerer opptak til høyere utdanning, fritak og godkjenning av utdanning som faglig jevngrad. Krav for opptak til høyere utdanning er gitt i § 3-6. Søkere til grunnutdanning uten studiekompetanse fra norsk vidaregåande opplæring kan søke opptak på grunnlag av annen relevant utdanning eller kombinasjon av utdanning og yrkespraksis. Institusjonene skal selv vurdere om søkerne har kvalifikasjoner som er likeverdige med de fastsatte opptakskravene. Institusjonene kan gi søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret, opptak til enkeltstudier dersom de på grunnlag av realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjonene for det aktuelle studiet. Det er Samordna opptak som koordinerer opptak til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler.³⁶

Ifølge § 3-5 kan universiteter og høyskoler gi fritak for deler av en utdanning på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksisen.

36) Ordningen er obligatorisk for de statlige og frivillig for de private høyere utdanningsinstitusjonene.

Videre skal institusjonene også gi godkjenning av utdanning som faglig jevngrad når noen ber om det, jf. § 3-5. Universiteter og høyskoler avgjør selv søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av annen høyere utdanning som faglig jevngrad med utdanning som tilbys ved institusjonen.

3.7 Krav til fylkeskommunene

Personer som ikke får godkjent den utenlandske opplæringen sin som generell studie- eller yrkeskompetanse i Norge, har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 eller § 4A-3. Denne retten trådte i kraft 1. august 2017.

I forarbeidene til innføringen av rett til videregående opplæring for personer med slik opplæring fra utlandet, jf. Prop. 79 L (2016-2017), la departementet til grunn at fylkeskommunene på bakgrunn av en søknad fra en med utenlandsk videregående opplæring skal ta stilling til om vedkommende alt har fullført en videregående opplæring som blir godkjent i Norge. For å få godkjent utenlandsk videregående opplæring som tilsvarende generell studiekompetanse i Norge må

- søkeren ha fullført videregående opplæring i utlandet
- den videregående opplæringen stå oppført på GSU-listen til NOKUT
- søkeren ha tilstrekkelige kunnskaper i norsk og engelsk

For fag- og yrkesopplæring finnes det foreløpig ikke en liste som tilsvarer GSU-listen. Når fagopplæringen ikke er vurdert gjennom NOKUTs godkjenningsordning for fag- og yrkesopplæring, vil utgangspunktet være at opplæringen ikke er godkjent i Norge, og at søkerne da har rett til videregående opplæring i Norge.³⁷

Realkompetansevurdering

Fylkeskommunen skal sørge for at voksne som har fullført videregående opplæring i utlandet, får mulighet til å få kartlagt og vurdert kompetansen sin og å få kompetansebevis, jf. opplæringsloven § 4A-3. Retten til realkompetansevurdering gjelder for dem som har rett til videregående opplæring, eller som er henvist fra kommunen eller Nav.

I realkompetansevurderingen skal fylkeskommunen vurdere om søkerens formelle, uformelle og ikke-formelle kompetansen³⁸ kan godkjennes som likeverdig med den kompetansen som blir oppnådd gjennom videregående opplæring, jf. *forskrift til opplæringslova* § 4-13. Den voksne kan få godkjent hele eller deler av fag eller opplæringsår. Realkompetansevurderingen er et enkeltvedtak man kan klage på til fylkesmannen, jf. opplæringsloven § 5-1. Resultatet av realkompetansevurderingen danner også grunnlag for opplæringstilbudet som tilbys. Ifølge forskriften til opplæringsloven § 6-46 skal man ikke få tilbud om opplæring i hele fag som man har fått godkjent gjennom realkompetansevurderingen.

Praksiskandidatordningen

Praksiskandidatordningen er en ordning for personer som kan dokumentere lang og allsidig yrkespraksis. Ifølge opplæringsloven § 3-5 er det mulig å ta fag- og svenneprøve på grunnlag av allsidig praksis i faget som er 25 prosent lengre enn den fastsatte læretiden. Fylkeskommunen avgjør om praksisen kandidaten viser til, kan godkjennes, og kan i særlige tilfeller godkjenne kortere praksis.

37) Ikke-godkjent utenlandsk utdanning. Tolkningsuttalelse fra Utdanningsdirektoratet av 14. september 2017.

38) Ikke-formell kompetanse: kurs eller kompetansehevende tiltak på arbeidsplassen i regi av et studieforbund eller andre. Uformell kompetanse: Kunnskap og ferdigheter gjennom arbeid, organisasjonsarbeid, annet frivillig arbeid eller erfaring fra andre steder der læring ikke er det primære formålet. Kilde: Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring.

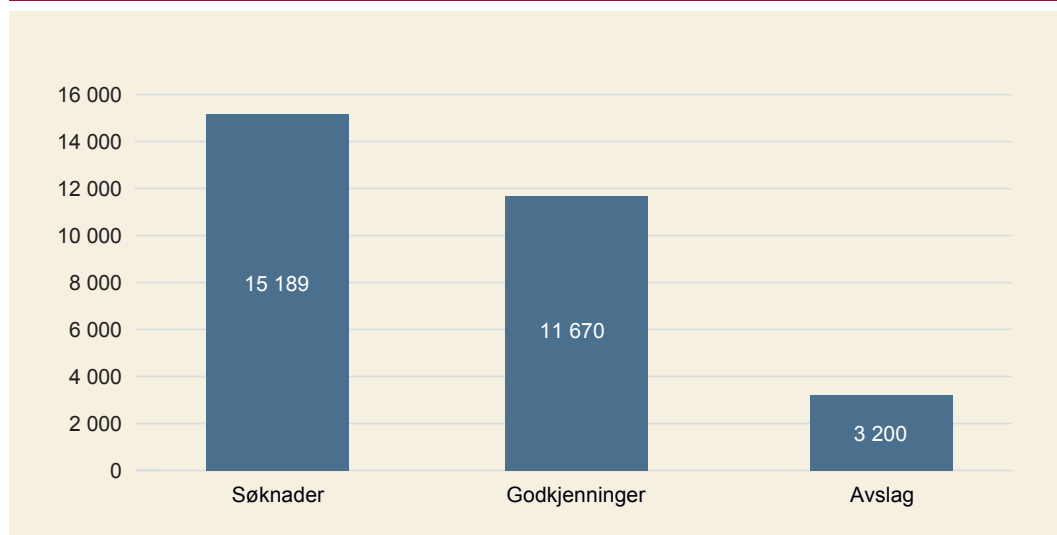
4 Godkjenning av lovregulerte yrker

4.1 Omfanget av godkjenninger av utenlandske yrkeskvalifikasjoner

Godkjenningen for de i overkant av 160 lovregulerte yrkene (se vedlegg 1) skjer hos 16 godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner. Flere av godkjenningsmyndighetene godkjenner bare kvalifikasjoner for ett yrke, mens Helsedirektoratet godkjenner for over 70 yrker, deriblant et stort antall ulike legespesialiseringer.

I 2017 var det i overkant av 15 000 søknader samlet fra søkere innenfor og utenfor EU/EØS, jf. figur 2, og om lag fire av fem fikk godkjent sine utenlandske yrkeskvalifikasjoner.

Figur 2 Totalt antall søknader, godkjenninger og avslag hos godkjenningsmyndighetene i 2017³⁹



Kilde: Statistikk fra godkjenningsmyndighetene

Det lar seg ikke gjøre å vise utviklingen i antallet søknader i perioden på grunn av at den største godkjenningsmyndigheten, Helsedirektoratet, ikke har oppgitt antall søknader og avslag for 2014 og 2015. De siste årene har det vært en svak nedgang i det totale antallet godkjenninger.

Godkjenningsmyndighetene er blitt spurt om hva som er vanlige forklaringer på at søkere ikke får godkjenning i sakene som er behandlet i 2017 og 2018. Vanlige årsaker til avslag er ⁴⁰

- at søkeren ikke har den kompetansen som kreves for å utøve yrket i hjemlandet
- at utdanningen vurderes å være vesentlig forskjellig fra norsk utdanning
- at søkeren mangler relevant praksis
- at søkeren ikke kan framlegge etterspurt dokumentasjon

39) Miljødirektoratet har ikke svart på statistikkbestillingen, og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har ikke oppgitt tall på søknader og avslag i 2017.

40) Spørreundersøkelse til godkjenningsmyndighetene.

Saksmengden varierer stort mellom godkjenningsmyndighetene, slik det går fram av tabell 2.

Tabell 2 Totalt antall søknader og godkjenninger av yrkeskvalifikasjoner i 2017 fordelt på godkjenningsmyndighet

Godkjenningsmyndighet	Totalt antall søknader	Totalt antall godkjenninger
Arbeidstilsynet	2 741	2 346
Direktoratet for byggkvalitet	0	0
Direktoratet for mineralforvaltning	0	0
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	1 249	339
Finanstilsynet	5	1
Helsedirektoratet	10 037	8 126
Kirkerådet	6	6
Mattilsynet	283	258
Norges Handelshøyskole	0	0
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	11	11
Norges vassdrags- og energidirektorat	14	9
Politidirektoratet	2	1
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	.*	7
Utdanningsdirektoratet	803	529
Vegdirektoratet	38	37

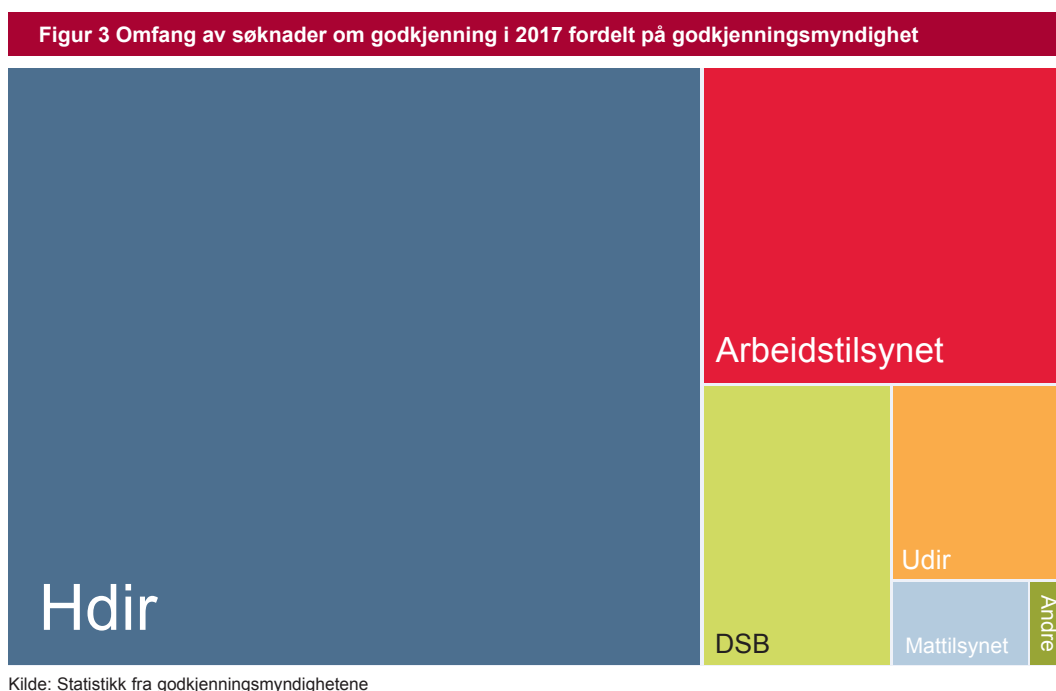
* Ikke oppgitt

Miljødirektoratet har ikke besvart statistikkbestillingen og er derfor ikke listet opp i tabellen.

Kilde: Statistikk fra godkjenningsmyndighetene

Som det går fram av tabell 2, varierte antallet søknader til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner i 2017 fra 0 til over 10 000. Hos de tre største godkjenningsmyndighetene er yrkene med flest antall søkere henholdsvis lege, truckfører og elektriker.

Den store forskjellen i saksinngangen går også fram av figur 3.



Figur 3 viser at de fem største godkjenningsmyndighetene står for en svært stor andel av alle sakene. Helsedirektoratet alene behandlet 66 prosent av søknadene i 2017. Arbeidstilsynet og DSB, de to nest største godkjenningsmyndighetene, behandlet henholdsvis 18 og 8 prosent av søknadene om godkjenning, mens Utdanningsdirektoratet og Mattilsynet behandlet omkring 5 og 2 prosent. Dette betyr at de fem største godkjenningsmyndighetene behandlet 99 prosent av alle søknadene.

Det er også stor variasjon i godkjenningsmyndighetenes ressursbruk knyttet til denne oppgaven. Helsedirektoratet brukte 29 årsverk i 2017, mens alle de andre anslår at ressursbruken var på under 5 årsverk. Fire godkjenningsmyndigheter har opplyst at antallet søknader var så lavt at det ikke er relevant å beregne årsverk.

4.2 Saksbehandlingstid

Forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, som gjelder for saker med EU/EØS-borgere, slår fast at en søknad skal som hovedregel behandles innen tre måneder etter at søknaden er komplett, men i noen tilfeller kan fristen utvides til fire måneder.

Undersøkelsen viser at det er vanskelig å få svar på i hvilken grad godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner faktisk etterlever kravet til saksbehandlingstid. Fem godkjenningsmyndigheter mangler data for gjennomsnittlig saksbehandlingstid. De tre godkjenningsmyndigheter som har den største andelen av sakene – Helsedirektoratet, Arbeidstilsynet og DSB – opplyser at de ikke kan hente ut presise data om saksbehandlingstid uten å gå inn i hver enkelt sak.⁴¹ Også blant godkjennings-myndighetene som opplyser at de har tall for gjennomsnittlig

41) Helsedirektoratet har oppgitt gjennomsnittlig saksbehandlingstid, men har ikke kunnet skille ut de utenlandske sakene som denne undersøkelsen omhandler.

saksbehandlingstid, er det usikkerhet omkring hvordan flere av dem har beregnet disse.

Søkere som kommer fra land utenfor EU/EØS, har ikke rettigheter etter yrkeskvalifikasjonsloven, men er omfattet av forvaltningslovens generelle krav til at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Blant de store godkjenningsmyndighetene har Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet satt en frist for personer fra utenfor EU/EØS. Utdanningsdirektoratet har en frist på 4 måneder, og oppgir at saksbehandlingstiden for denne gruppen var i underkant av to måneder i 2017. Helsedirektoratet har satt en frist på sju måneder for denne gruppen, men har ikke tall som viser den faktiske saksbehandlingstiden.

Gjennomgangen av saker viser at det går lang tid før enkelte saker er ferdigbehandlet. Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner er blitt bedt om å oppgi hva som kjennetegner saker der det tar lang tid fra de mottar søknaden, til den er ferdig behandlet. Den vanligste årsaken er manglende dokumentasjon i saken.

Flere godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner viser også til at det er tidkrevende å innhente opplysninger om andre lands utdanningssystemer og å verifisere dokumentasjonen fra søkerne. NOKUTs landdatabase har informasjon om utdanningssystemer og gradsstrukturer i nesten 60 land.⁴² For saker innenfor EU/EØS skal godkjenningsmyndighetene benytte IMI (det indre markeds informasjonssystem) til informasjonsutveksling mellom godkjenningsmyndigheter i EØS-statene.⁴³ Gjennom IMI kan godkjenningsmyndighetene blant annet be om bekreftelse av dokumentenes ekthet og gyldighet.⁴⁴

4.3 Godkjenningsmyndighetenes informasjon om sine godkjenningsordninger

En forutsetning for effektive godkjenningsordninger er at sentral informasjon om ordningene når fram til søkerne. Hovedansvaret for å gi informasjon om og veiledning til godkjenning ligger hos aktørene som har godkjenningsmyndighet, og nettsidene er deres viktigste informasjonskanal ut mot brukere.

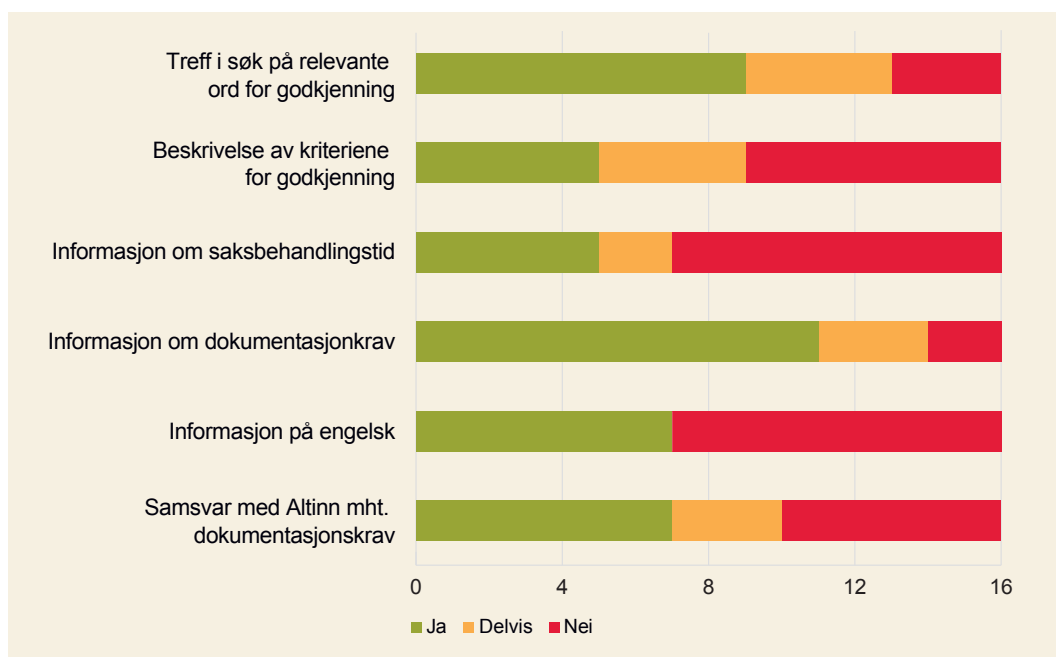
Nettsidene til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner er analysert, med vekt på hvor tilgjengelig informasjonen er, og på hvordan blant annet regelverk og vilkår, saksbehandlingstid og krav til dokumentasjon omtales, jf. figur 4.

42) Referat fra intervju med NOKUT.

43) Yrkeskvalifikasjonsloven § 19.

44) Prop. 139 L (2015-2016) Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven).

Figur 4 Resultater fra analyse av godkjenningsmyndighetenes nettsider. N = 16



Analysen viser, som det framgår av figur 4, at det er mangler ved flere sider ved informasjonen:

- Det er i flere tilfeller vanskelig å finne informasjon om godkjenning av det enkelte lovregulerte yrket. Hos flere godkjenningsmyndigheter får man ikke treff om man søker på relevante ord for godkjenning,⁴⁵ eller det må betydelig med klikking i ulike menyer til for å finne relevant informasjon.
- De aller fleste godkjenningsmyndighetene viser til relevant regelverk for godkjenning, men bare et mindretall har utfyllende beskrivelse av kriteriene for godkjenning.
- Et flertall opplyser ikke om krav til saksbehandlingstid eller forventet saksbehandlingstid.
- Flertallet av godkjenningsmyndighetene har ikke informasjon om godkjenning på engelsk.
- To godkjenningsmyndigheter opplyser ikke om hvilken dokumentasjon søkeren skal legge ved søknaden.
- For omtrent halvparten av godkjenningsmyndighetene er informasjonen om dokumentasjonskrav på nettsiden forskjellig fra informasjonen om samme tema i Altinn.

En test av lesbarheten til informasjonen viser at seks av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har tekster som får scoren «vanskelig», mens de øvrige kommer ut som «middels».⁴⁶

Godkjenningsmyndigheten som kommer best ut i nettsideanalysen, er Utdanningsdirektoratet. Sidene er oversiktlig strukturert i bolker etter kronologien i søknadsprosessen (før du søker / slik søker du / svar på søknaden). Utdanningsdirektoratet bruker også et enkelt og lite byråkratisk språk.

45) Søkalt internsøk på godkjenningsmyndighetenes nettsider på søkestrengene utenlandsk + yrkeskvalifikasjon/utdanning + navn på yrke *eller* utenlandsk + godkjenning + navn på yrke.

46) Testen er gjennomført ved hjelp av en beregnet lesbarhetsindeks.

I intervjuene med organisasjoner som tilbyr veiledningstjenester til potensielle brukere av godkjenningsordningene, kom det fram at mange trenger hjelp for å finne og forstå informasjonen om ordningene. Undersøkelsen viser at dette er en utfordring for arbeidsinnvandrere, flyktninger og utenlandsstudenter. Begrensninger i språk- og datakunnskaper gjør at mange arbeidsinnvandrere og flyktninger sliter med å finne fram i informasjonen om godkjenningsordninger selv. Det er også vanskelig for disse gruppene å vite hva som er kilder til offisiell informasjon i Norge.⁴⁷

4.4 Godkjenningsmyndighetenes vurdering av yrkeskvalifikasjoner

Dokumentasjon av yrkeskvalifikasjoner

Undersøkelsen viser at mangelfull dokumentasjon er en utfordring for effektiv saksbehandling, både når det gjelder søknader fra land innenfor og utenfor EU/EØS. Blant de fem største godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner oppgir fire av dem – Mattilsynet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og DSB – at det er behov for å etterspørre mer informasjon i om lag halvparten eller flere av sakene.

Arbeidstilsynet oppgir at en liten andel av sakene trenger ytterligere dokumentasjon. Halvparten av de mindre godkjenningsmyndighetene må etterspørre dokumentasjon i en stor del av sakene. Det er ulikt fra yrke til yrke hvilken dokumentasjon som kreves. Eksempler på etterspurt dokumentasjon kan være vitnemål, utfyllende arbeidsattest, fagplan, godkjenning/kvalifikasjonsbevis fra et annet EU/EØS-land, politiattest og oversatt versjon av slike dokumenter.

DSB opplyser i intervju at en av de største utfordringene i arbeidet med å godkjenne utenlandske yrkeskvalifikasjoner er nettopp mangelfull dokumentasjon i søknadene. Erfaringen i mange saker er at nødvendig dokumentasjon blir lagt fram først etter at søkeren har fått avslag.⁴⁸



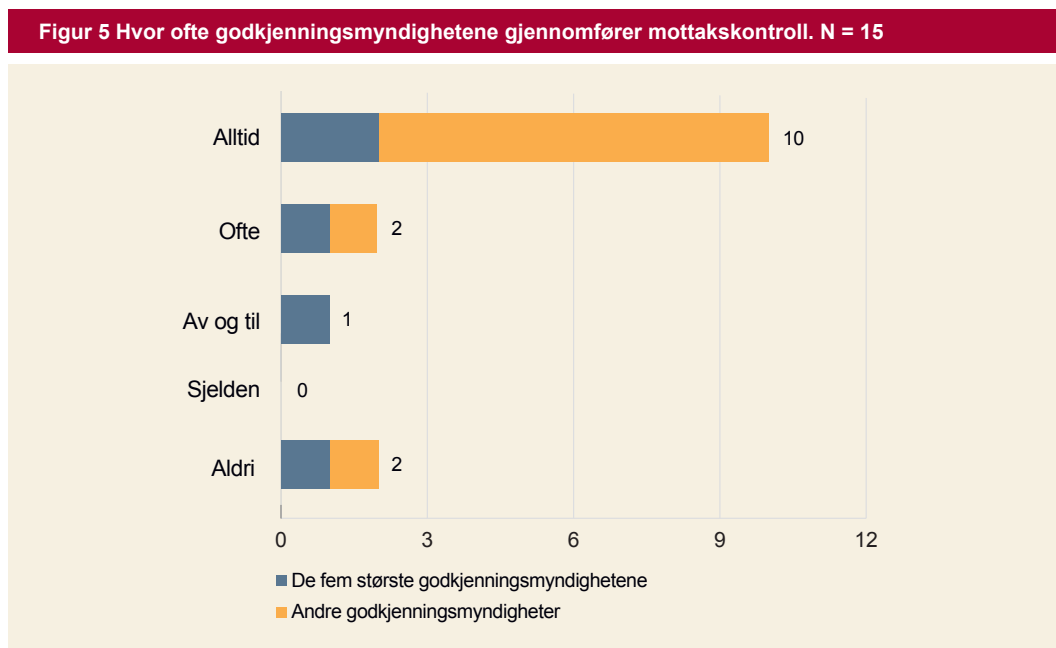
Mange av de lovregulerte yrkene er innen helsesektoren. Foto: Gorm Kallestad / NTB scanpix.

47) Intervju med Caritas og SEIF.

48) Intervju med DSB.

Helsedirektoratet har etter 2015 sett en positiv utvikling i hvor komplette søknadene er, etter innføringen av nytt saksbehandlingssystem og en digital søknadsløsning via Altinn. Søknadsskjemaet inneholder obligatoriske steg, som gjør at søkerne må laste opp nødvendig dokumentasjon for å søke om autorisasjon, og dette har redusert antallet mangelfulle søknader betraktelig.⁴⁹

Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner kan selv påvirke hvor raskt søknaden blir komplett, ved å sjekke om all nødvendig dokumentasjon er på plass når de mottar en søknad, såkalt mottakskontroll. Ved å oppdage mangler og gi søkeren tilbakemelding om dette raskt, kan man redusere den totale saksbehandlingstiden.



Kilde: Spørreundersøkelse til godkjenningsmyndighetene

Figur 5 viser at tre godkjenningsmyndigheter aldri eller bare av og til gjennomfører mottakskontroll. Dette er Arbeidstilsynet, DSB og Finanstilsynet.

DSB forklarer dette med kapasitetsutfordringer. DSB sender ut et standardisert svar til søkeren når saken blir registrert i arkivsystemet. Dette svaret inneholder en liste over hvilke dokumenter som skal legges ved, og søkeren blir bedt om å sikre at riktig dokumentasjon er vedlagt. DSB ser imidlertid behov for en mer systematisk mottakskontroll, der de kan gi rask individuell tilbakemelding om hva som mangler av dokumentasjon.⁵⁰

Saksbehandlingssystemer

En forutsetning for effektiv saksbehandling er å ha et saksbehandlingssystem som støtter opp om arbeidsprosessene, og som gjør det lett å registrere og finne tilbake til relevant informasjon. Tre av de fem største godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner – DSB, Arbeidstilsynet og Mattilsynet – oppgir i spørreundersøkelsene at deres saksbehandlingssystem ikke gjør det mulig å finne fram til vurderinger som er gjort i lignende saker tidligere. Også blant de mindre godkjenningsmyndighetene varierer det om saksbehandlingssystemet kan fungere som en presedensdatabase. I undersøkelsen kommer det også fram at flere

49) Intervju med Helsedirektoratet.

50) Intervju med DSB.

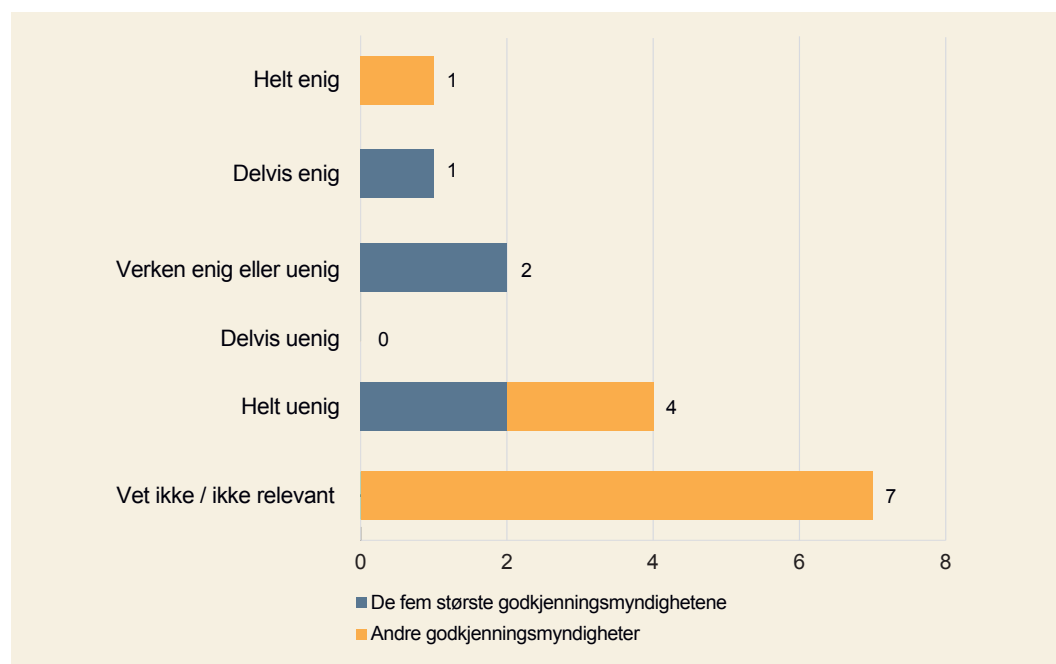
godkjenningssystemer ikke har tilpassede saksbehandlingssystemer, men at det heller er snakk om arkivsystemer med begrenset funksjonalitet.

Godkjenningssystemene for yrkeskvalifikasjoner som er intervjuet, har ulike saksbehandlingssystemer. Utdanningsdirektoratet og DSB bruker saksbehandlings- og arkivsystemet ePhorte til å behandle godkjenningssaker og har erfart at det er begrensede muligheter til å søke i og hente ut data fra systemet. Helsedirektoratet innførte et nytt, digitalt saksbehandlingssystem høsten 2015, som gjør at saksbehandlerne kan finne tilbake til tidligere vedtak og sortere ut saker som gjelder samme profesjon og utdanningsland.⁵¹

Operasjonalisering av begrepet livslang læring

I forbindelse med godkjenningssystemets vurdering av om yrkesutøveren fra EU/ EØS skal få godkjenning, skal det legges vekt på dokumentert livslang læring. Dette henger sammen med at vesentlige forskjeller i utdanningen kan veies opp for gjennom kurs og læring som kommer i tillegg til formell utdanning. Mange av godkjenningssystemene har imidlertid ikke avklart hvordan livslang læring skal trekkes inn i vurderingene, jf. figur 6.

Figur 6 Påstand: Godkjenningssystemet har avklart hvordan livslang læring skal trekkes inn i vurderingene. N = 15



Kilde: Spørreundersøkelse til godkjenningssystemene

Bare to av godkjenningssystemene for yrkeskvalifikasjoner – Utdanningsdirektoratet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet – svarer at de er enige i at deres virksomhet har avklart hva dette innebærer for yrkene de godkjenner. Fire av de største godkjenningssystemene er ikke enige i at dette er avklart (DSB, Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Helsedirektoratet). Mangel på slike avklaringer kan føre til ulik praksis internt i virksomheten for hvordan ikke-formell kompetanse skal trekkes inn i vurderingene.

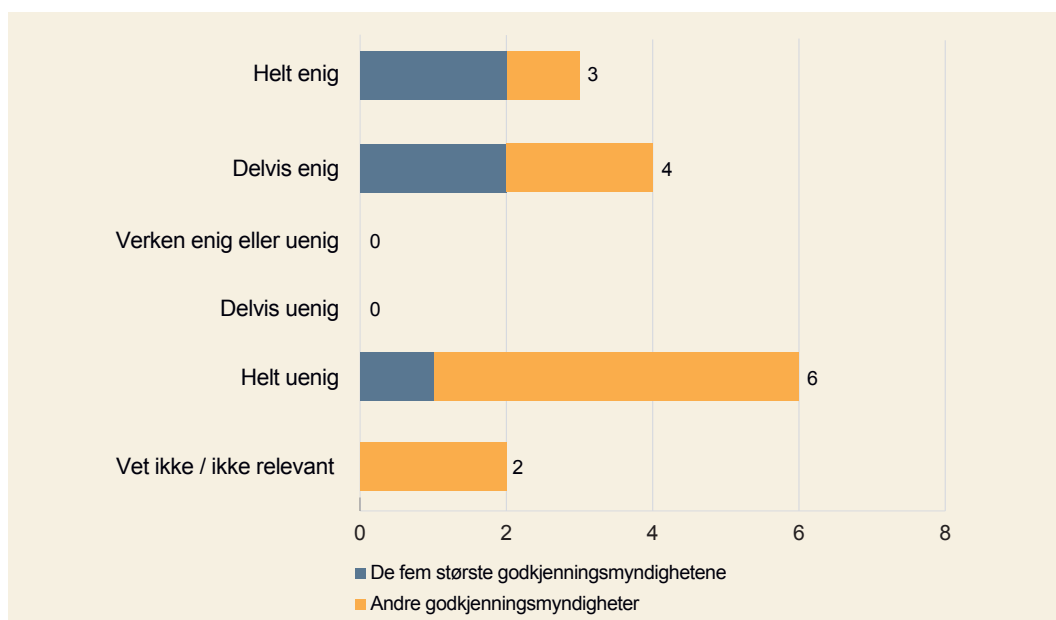
51) Intervju med Helsedirektoratet.

Vurdering av kvalifikasjoner fra land utenfor EØS

Yrkeskvalifikasjonsloven gjelder bare for EU/EØS-borgere. Siden det ikke finnes internasjonale avtaler som regulerer yrkeskvalifikasjoner for personer utenfor EØS, er det regelverket i den enkelte sektor som setter rammene for vurderingen av dette. I Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* viser også Kunnskapsdepartementet til at Norge selv kan velge å legge tilsvarende prinsipper som EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv til grunn for søknader også for søkere fra land utenfor EU/EØS. Videre peker departementet på behovet for å undersøke om prinsippene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet kan legges til grunn for søkere fra land utenfor EØS. I meldingen er det vist til at dette vil bidra til mer likebehandling.

Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner er delt i vurderingen av de om tar hensyn til om søkerne fra land utenfor EU/EØS får vurdert sine yrkeskvalifikasjoner, eller om det i praksis bare er utdanningen som blir vurdert jf. figur 7.

Figur 7 Påstand: Godkjenningsmyndigheten godkjenner i praksis utdanning og ikke yrkeskvalifikasjoner for søkere fra land utenfor EU/EØS. N = 15

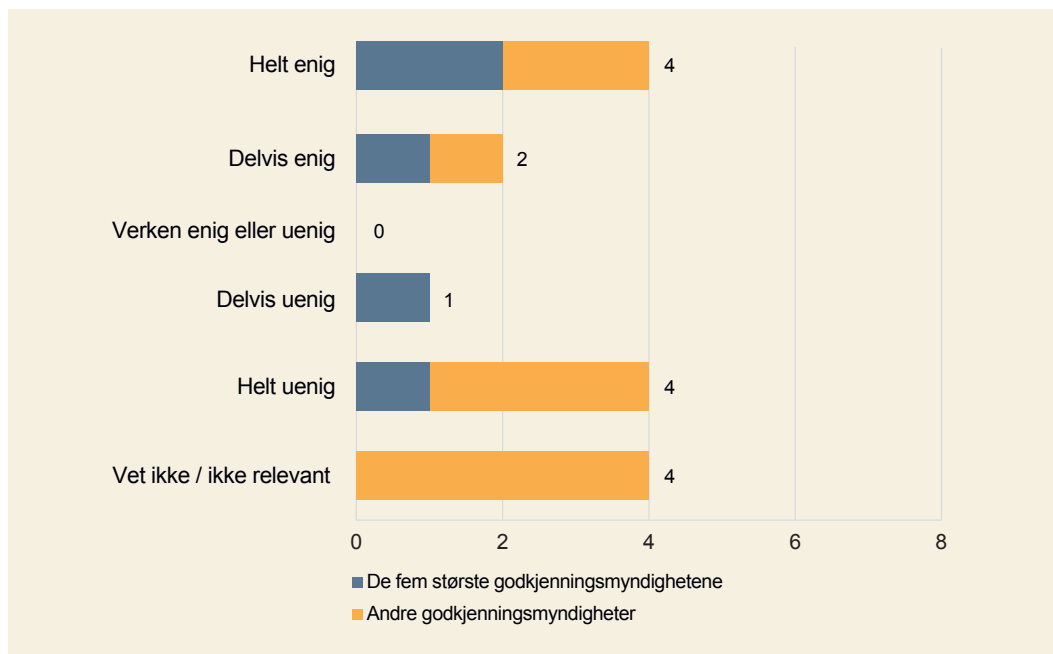


Kilde: Spørreundersøkelse til godkjenningsmyndighetene

Blant de store godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner er DSB, Arbeidstilsynet, Mattilsynet og Utdanningsdirektoratet helt eller delvis enige i at det i praksis er utdanningen som blir vurdert. Helsedirektoratet er helt uenig i dette. Blant de små godkjenningsmyndighetene er det flest som er uenige i påstanden.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at flere av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner er enige i at regelverket er strengere for søkere fra land utenfor EU/EØS, jf. figur 8.

Figur 8 Påstand: Søknader fra søkere fra land utenfor EU/EØS vurderes strengere enn søknader fra søkere fra EU/EØS. N = 15



Kilde: Spørreundersøkelse til godkjenningsmyndighetene

Figur 8 viser at seks av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner vurderer sin praksis som strengere for denne gruppen. De største godkjenningsmyndighetene har ulik oppfatning av dette. Mens Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og DSB er helt/delvis enige i at de har en strengere praksis, er Mattilsynet og Arbeidstilsynet helt/delvis uenige. Søkere fra land utenfor EU/EØS har ikke rettigheter etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Noen godkjenningsmyndigheter legger imidlertid samme prinsipper til grunn for alle søkere, mens andre gjør det ikke.

Helsedirektoratet mener at regelverksforskjellene mellom land innenfor og utenfor EØS fører til at systemet kan oppfattes som urettferdig, og at søkere med utdanning fra land utenfor EØS blir vurdert strengere. På grunn av ulike rettigheter vil det være flere tilfeller der søkere med høy utdanning fra utenfor EØS får avslag, mens søkere med langt kortere utdanning fra innenfor EØS får godkjenning.⁵² Yrkeskvalifikasjonsdirektivet har også særlig gunstige godkjenningsregler for søkere som kan dokumentere oppfylte minstekrav innen én av fem EU-harmoniserte helsefaglige utdanninger: lege, tannlege, sykepleier, jordmor og farmasøyt/provisorfarmasøyt. Hovedregelen er at disse får norsk autorisasjon, siden utgangspunktet med harmoniseringen nettopp er en gjensidig anerkjennelse av utdanningene dersom de oppfyller noen vedtatte minstekrav. Helsedirektoratet viser til at for eksempel polske leger, som ikke har faglig jevn god utdanning med norske leger, har rett til autorisasjon i Norge på denne bakgrunnen.⁵³

DSB peker på at mange søkere har god utdanning og en kompetanse Norge trenger, selv om utdanningen ikke er lik den norske. DSB har derfor åpnet opp for at søkere med lang praksis kan få godkjenning selv om utdanningen ikke er helt sammenlignbar.⁵⁴

52) Intervju med Helsedirektoratet.

53) Intervju med Helsedirektoratet.

54) Intervju med DSB.

Undersøkelsen viser videre at søkere fra land utenfor EØS i noen tilfeller må gjennom to runder med godkjenning. Tre av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner opplyser at de krever at disse søkerne allerede har fått generell godkjenning fra NOKUT eller faglig godkjenning, før de søker om godkjenning til det lovregulerte yrket. Utdanningsdirektoratet krever generell godkjenning for yrkene lærer, morsmålslærer, styrer i barnehage og pedagogisk leder i barnehage. Mattilsynet krever faglig godkjenning fra utdanningsinstitusjonene av veterinærer, og det samme gjør Finanstilsynet for regnskapsførere, revisorer og eiendomsめglere.⁵⁵ Konsekvensen for søkerne blir at den totale søknadsprosessen tar lengre tid. For eksempel har både NOKUT og Utdanningsdirektoratet hatt opptil fire måneders saksbehandlingstid, og hele godkjenningsprosessen kan dermed ta opptil åtte måneder.⁵⁶ Utdanningsdirektoratet opplyser at de krever generell godkjenning først og fremst for å verifisere den høyere utdanningen, noe som ville vært veldig ressurskrevende for dem å gjøre selv. Utdanningsdirektoratet vurderer at det er mer hensiktsmessig å benytte seg av NOKUTs spisskompetanse innen verifisering av utdanning og ekthetskontroll.⁵⁷

Særskilte utfordringer for flyktninger

Undersøkelsen viser at det for flere grupper kan ta tid fra de kommer til Norge, og til de søker om godkjenning. Caritas erfarer at det skjer lite knyttet til arbeid og utdanning i mottaksfasen, og at det først er etter bosetting at man kommer godt i gang med en eventuell godkjenning av medbrakt kompetanse. SEIF har inntrykk av at det er stor variasjon i kunnskapsnivået om dette blant personer som jobber i mottak og med integrering av flyktninger og innvandrere. For noen flyktninger kan det gå flere år før godkjenning blir vurdert.

NOKUT har en ordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen), som er nærmere omtalt i punkt 7.3.2. NOKUT har fått tilbakemeldinger om at ikke alle godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner regner godkjenning gjennom UVD som god nok utdanningsdokumentasjon.⁵⁸ Dette bekreftes i spørreundersøkelse og intervjuer med tre av godkjenningsmyndighetene. Disse viser til at de trenger dokumentasjon fra lærestedet for å kunne gi godkjenning, og at de ellers må gi avslag med manglende dokumentasjon som begrunnelse. Helsedirektoratet viser også til at det kan være vanskelig for flyktninger å få godkjent helsekompetansen sin og få autorisasjon, fordi utdanningen deres ofte er innrettet mot yrkesoppgaver innenfor et helsevesen som er vesentlig forskjellig fra det norske.⁵⁹

Ingen av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har en egen ordning der flyktninger uten dokumenter kan få vurdert kvalifikasjonene sine.⁶⁰

4.5 Informasjon i vedtaket

Blant de store godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner oppgir Arbeidstilsynet og DSB at de aldri gir veiledning om mulige tiltak til dem som ikke oppfyller vilkårene og dermed får avslag på godkjenningssøknaden. Mattilsynet oppgir at søkerne ofte får veiledning, mens Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet oppgir at de alltid får det. Nesten alle de små godkjenningsmyndighetene sier at de alltid gir individuell veiledning i vedtaksbrevet.⁶¹

55) Svar i spørreundersøkelse.

56) Intervju med Utdanningsdirektoratet.

57) Intervju med Utdanningsdirektoratet.

58) Intervju med NOKUT.

59) Intervju med Helsedirektoratet.

60) Spørreundersøkelse til godkjenningsmyndighetene.

61) Spørreundersøkelse til godkjenningsmyndighetene.

En gjennomgang av et utvalg avslagssaker fra godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner bekrefter at det er ulik praksis når det gjelder hvor mye informasjon søkerne får om sine videre muligheter. I flere saker får ikke søkerne noen informasjon om mulighetene de har for å kvalifisere seg til godkjenning på et senere tidspunkt. Det er samtidig eksempler på vedtak som gir god informasjon om hvilke alternativer søkeren har for å kunne oppnå godkjenning. Innenfor en og samme godkjenningsmyndighet kan det være både vedtak der det gis god informasjon om muligheter for å bygge på kompetanse, og vedtak der det mangler slik informasjon.

Videre viser gjennomgangen av sakene at de fleste godkjenningsmyndighetene legger seg tett opp til formuleringene i lov og forskrift uten å konkretisere og forklare kriteriene som legges til grunn. I flere saker er det ikke gjort rede for vurderingene av søkerens kvalifikasjoner opp mot kriteriene. Dermed kan det bli vanskelig for søkeren å forstå grunnlaget for konklusjonen og et eventuelt klagegrunnlag. Utenlandsstudentene som har søkt om godkjenning hos godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner, er blitt spurt om det var lett å forstå kriteriene for å få godkjenning. Om lag en firedel har gitt tilbakemelding om at det ikke var lett.

Utdanningsdirektoratet skiller seg positivt ut med lett tilgjengelig språk og tydelig kommunikasjon av hvorvidt søkeren oppfyller de enkelte kravene eller ikke. Direktoratet bruker tabeller/vurderingsskjemaer for å dokumentere vurderingen av vilkårene i saksbehandlingen, som gjengis i vedtaket. Alle vilkår vurderes i alle saker, og i vedtaksbrevet til søkerne framgår begrunnelsen for konklusjonene tydelig. Utdanningsdirektoratet gir også utfyllende informasjon til søkerne om hva de kan gjøre for å få godkjenning på et senere tidspunkt.

4.6 Oppfølging av godkjenningsarbeidet

Oppfølging innad i virksomhetene

Blant de fem største godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner oppgir alle med unntak av Arbeidstilsynet at ledelsen i virksomheten har etterspurt rapportering om behandling av godkjenningssaker i 2017. Rapportene gjelder typisk om antallet søknader, antallet godkjenninger/avslag og restanser. Blant de små godkjenningsmyndighetene er det sju som oppgir at de ikke rapporterer om godkjenningsarbeidet til ledelsen, mens tre gjør det.

Det kommer samtidig fram at også blant de store godkjenningsmyndighetene er dette en oppgave som får begrenset med oppmerksomhet i styringen. Både Utdanningsdirektoratet og DSB viser til at godkjenningsarbeidet i liten grad er et tema i den interne styringen.⁶² DSB peker på at godkjenningsoppgavene ikke faller tydelig inn under direktoratets kjerneoppgaver, og dette får betydning for oppmerksomhet og prioritering internt. En situasjon med lang saksbehandlingstid og mange restanser har imidlertid ført til økt oppmerksomhet, både hos virksomhetsledelsen og i Justis- og beredskapsdepartementet.

Utover løpende styringsinformasjon kan virksomhetsledelsen skaffe seg informasjon om saksbehandlingen gjennom evalueringer og brukerundersøkelser. Tre av de fem største godkjenningsmyndighetene – Helsedirektoratet, DSB og Utdanningsdirektoratet – oppgir at de har gjennomført en evaluering/gjennomgang av saksbehandlingen på godkjenningsområdet i perioden 2014–2018. Blant de små er det under halvparten som svarer det samme. Øvrig informasjon i undersøkelsen tyder imidlertid på at den

62) Intervju med Utdanningsdirektoratet og DSB.

totale andelen reelt sett er lavere, siden løpende kvalitetssikring og lignende er oppgitt som evaluering/gjennomgang.

Ingen av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har gjennomført en brukerundersøkelse i løpet av undersøkelsesperioden.

Oppfølging fra sektordepartementene

Ansvar for godkjenningsordningene for de lovregulerte yrkene følger sektoransvarsprinsippet, og 11 departementer har en eller flere godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner i sin sektor.⁶³ Hvert departement har ansvar for innholdet i reguleringen av yrket og for å vurdere blant annet behovet for utligningstiltak og kompletterende utdanning.

En gjennomgang av tildelings-/oppdragsbrev til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner for 2018 viser at godkjenningsarbeidet i liten grad er omtalt. Helse- og omsorgsdepartementets tildelingsbrev til Helsedirektoratet er det eneste brevet der det er satt eksplisitte mål og styringsparametere for godkjenningsarbeidet. I tildelingsbrevet til Mattilsynet har Landbruks- og matdepartementet vist til at «der regelverket fastsetter plikt til godkjenning eller krav om sertifikater eller attester, skal Mattilsynet ha rutiner som sikrer rask og effektiv saksbehandling». Tildelingsbrevene til de andre tre store godkjenningsmyndighetene inneholder formuleringer som generelt viser til løpende oppgaver eller regelverkshåndheving.

I spørreundersøkelsen er Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet helt eller delvis enige i at departementet følger opp godkjenningsoppgavene i styringsdialogen. Av de fem største godkjenningsmyndighetene er det bare Helsedirektoratet som er enig i at departementet er opptatt av å videreutvikle godkjenningsarbeidet.

Sektordepartementene opplyser at utover arbeidet med å oppdatere forskrifter som følge av moderniseringen av yrkeskvalifikasjonsdirektivet har departementene i liten grad iverksatt tiltak knyttet til godkjenningsordningene. Ingen oppgir at de har gjennomført evalueringer/kartlegginger.

63) Kirkerådet var tidligere underlagt Kulturdepartementet, men etter at stat og kirke skilte lag, har ikke departementet et overordnet ansvar lenger. Kirkerådet er Kirkemøtets forberedende og iverksettende organ, og det er Kirkemøtet som har myndighet til å fastsette kvalifikasjonskrav for de lovregulerte stillingene i sektoren. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet er et uavhengig offentlig organ som ikke er underlagt en instruksjonsmyndighet, men som mottar oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet.

5 Særskilte ordninger for å dokumentere eller bygge på utenlandske yrkeskvalifikasjoner

5.1 Mulighetene for å dokumentere yrkeskvalifikasjoner gjennom utligningsvedtak for søkere fra EU/EØS

Dersom en søker fra et land innenfor EU/EØS mangler kvalifikasjoner for å utøve et yrke i Norge, kan godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner pålegge søkeren å gjennomføre et utligningstiltak for å få godkjenning. Forutsetningen for å pålegge utligningstiltak er at søkerens utdanning er vesentlig forskjellig fra den norske. Med vesentlige forskjeller menes forskjeller i kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse som er nødvendig for å utøve yrket.⁶⁴ Utligningstiltak gjennomføres i form av en prøveperiode eller en egnethetstest.

Tabell 3 Antallet godkjenninger, avslag og vedtak om utligningstiltak i 2017 for søkere fra land innenfor EU/EØS, fordelt på godkjenningsmyndighet¹

Navn på godkjenningsmyndighet	Antall godkjenninger	Antall avslag	Antall vedtak om utligningstiltak ²
Arbeidstilsynet	2 346	370	0
Direktoratet for byggkvalitet	0	0	0
Direktoratet for mineralforvaltning	0	0	0
DSB	. ³	. ⁴	71
Finanstilsynet	1	5	3
Helsedirektoratet	5 214	431	126 ⁵
Kirkerådet	6	0	0
Mattilsynet	254	9	0
Norges Handelshøyskole	0	0	0
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	9	0	0
Norges vassdrags- og energidirektorat	7	6	0
Politidirektoratet	1	2	0
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	7	. ⁶	0
Utdanningsdirektoratet	333	131	8
Vegdirektoratet	37	1	39
Totalt	8 215	955	247

¹ Miljødirektoratet har ikke svart på statistikkbestillingen og er derfor ikke inkludert i tabellen. Statistikk innsamlet av NOKUT viser at Miljødirektoratet fattet ett vedtak om godkjenning og ingen vedtak om utligningstiltak i perioden 2015–2017.

² Merk at godkjenningsmyndighetene kategoriserer vedtak om utligningstiltak ulikt, som godkjenning med forbehold eller som avslag. DSB har ikke oppgitt tall på godkjenninger for søkere fra land innenfor EU/EØS. Totalt ga DSB 339 godkjenninger på søknader om godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner.

⁴ DSB har ikke oppgitt tall på avslag for søkere fra land innenfor EU/EØS. Totalt ga DSB 177 avslag på søknader om godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner.

⁵ Helsedirektoratet har ikke samlede tall for utligningstiltak. Direktoratet kan bare oppgi tall på utligningstiltak for psykologer. Ifølge Helsedirektoratet er omfanget av utligningstiltak for de øvrige helseyrkene begrenset.

⁶ Tilsynsrådet for advokatvirksomhet har ikke oppgitt tall på avslag.

Kilde: Statistikk fra godkjenningsmyndighetene

64) *Forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 3-4; Forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits § 15; Forskrift om rett til å arbeide som dyrehelsepersonell eller semipersonell etter EØS-avtalen § 3-3.*

Tabell 3 viser at antallet utligningstiltak er begrenset, og at bare fem av godkjenningssmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner fattet vedtak om utligningstiltak i 2017. I perioden 2014–2017 var det totalt seks godkjenningssmyndigheter som fattet vedtak om utligningstiltak.

Kunnskapsdepartementet oppgir i intervju at utligningstiltak skal være tilgjengelig for alle yrker.⁶⁵ Det går imidlertid fram av undersøkelsen at fem av godkjenningssmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner ikke har ordninger for utligningstiltak for noen av sine yrker.⁶⁶ Noen godkjenningssmyndigheter har ikke etablert utligningstiltak for enkelte yrker, fordi disse har få søkere.⁶⁷ For enkelte andre yrker vil det heller ikke være aktuelt med utligningstiltak på grunn av korte opplæringsløp, noe som for eksempel er tilfellet for noen av yrkene Arbeidstilsynet godkjenner.

Samtidig er det flere store godkjenningssmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner som ikke har lagt til rette for utligningstiltak for flere av sine yrker, som Mattilsynet og DSB.⁶⁸ I spørreundersøkelsen er det bare Finanstilsynet, Utdanningsdirektoratet og Vegdirektoratet som er helt eller delvis enige i at de kan tilby utligningstiltak til alle som trenger det. De samme tre godkjenningssmyndighetene er også de eneste som er helt eller delvis enige i at tilbudet om utligningstiltak er godt tilpasset søkerens individuelle behov. Mangel på utligningstiltak kan bety at personer som ville fått godkjent søknaden sin hvis de kunne ha gjennomført utligningstiltak, i dag får avslag, eller at de får godkjenning til tross for vesentlige forskjeller sammenlignet med norsk utdanning. Data fra undersøkelsen tyder på at begge deler forekommer.⁶⁹

Faktaboks 1 Beskrivelse av prøveperiode og egnethetsprøve

Prøveperiode

En prøveperiode er utøvelse av et lovregulert yrke under tilsyn av en kvalifisert utøver av dette yrket, eventuelt etterfulgt av videreutdanning.⁷¹ Varigheten av en prøveperiode skal være inntil tre år, og det er opp til den ansvarlige myndighet å avgjøre de nærmere reglene for prøveperioden og vurderingen av denne.⁷² Godkjenningssmyndighetene må opplyse om hvordan yrkesutøver kan gjennomføre en prøveperiode. Blant godkjenningssmyndighetene oppgir Direktoratet for byggkvalitet, DSB, Helsedirektoratet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Utdanningsdirektoratet og Vegdirektoratet at de tilbyr prøveperiode for ett eller flere av yrkene de godkjenner. Felles for godkjenningssmyndighetene som gir vedtak om prøveperiode, er at søkeren selv må finne en arbeidsgiver der prøveperioden gjennomføres.⁷³

Egnethetsprøve

En egnethetsprøve er en test av søkerens faglige kunnskaper som gjennomføres for å vurdere søkerens evne til å utføre det lovregulerte yrket.⁷⁴ Blant godkjenningssmyndighetene oppgir Arbeidstilsynet, DSB, Finanstilsynet, Mattilsynet, Politidirektoratet, Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Utdanningsdirektoratet og Vegdirektoratet at de har mulighet for å la søkerne gjennomføre egnethetsprøve innenfor ett eller flere av yrkene de godkjenner. De fleste av godkjenningssmyndighetene som tilbyr egnethetsprøve, har etablert samarbeid med eksterne samarbeidspartnere, som universiteter og høyskoler.⁷⁵

65) Intervju med Kunnskapsdepartementet.

66) Direktoratet for mineralforvaltning, Kirkerådet, Miljødirektoratet, NHH, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og NVE.

67) Brev fra sektordepartementene og spørreundersøkelse til godkjenningssmyndighetene.

68) Landbruks- og matdepartementet oppgir i brev til Riksrevisjonen at Mattilsynet er i startfasen med å utarbeide et opplegg for dyepoleiere, sannsynligvis i samarbeid med NBMU.

69) Intervju med DSB og Helsedirektoratet.

70) Yrkeskvalifikasjonsloven § 3.

71) Forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 3-4.

72) Spørreundersøkelse og statistikk fra godkjenningssmyndighetene.

73) Yrkeskvalifikasjonsloven § 3.

74) Spørreundersøkelse og statistikk fra godkjenningssmyndighetene.

Hovedregelen i yrkeskvalifikasjonsloven er at søkeren selv kan velge mellom prøveperiode og egnethetsprøve som utligningstiltak.⁷⁵ Utdanningsdirektoratet er den eneste godkjenningsmyndigheten som gir alle søkere mulighet til å velge mellom egnethetsprøve og prøveperiode som utligningstiltak.⁷⁶

Fra spørreundersøkelsen og intervjuene med godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner går det også fram at tre av godkjenningsmyndighetene avpasser varigheten av prøveperioden etter søkerens yrkeskvalifikasjoner,⁷⁷ mens de øvrige godkjenningsmyndighetene pålegger prøveperiode med lik varighet for alle.

Videre går det fram av undersøkelsen at få av godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har konkretisert hva som skal til for å kreve utligningstiltak. For å kunne pålegge utligningstiltak skal godkjenningsmyndighetene ha definert hva de vesentlige forskjellene er. Det er bare Finanstilsynet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet som er enige i at deres virksomhet har avklart hva vesentlige forskjeller betyr for muligheten til å kreve utligningstiltak, for yrkene de godkjenner. For eksempel har Utdanningsdirektoratet i konkrete retningslinjer sagt noe om hvilke vesentlige forskjeller som skal legges til grunn i søknadsbehandlingen.⁷⁸ Blant annet regnes ett og et halvt år kortere utdanning enn den norske utdanningen som et vesentlig avvik, og det er kriterier til det faglige innholdet i utdanningene.

En av Kunnskapsdepartementets oppgaver som koordinator for yrkeskvalifikasjonsdirektivet er å utveksle informasjon om beste praksis for bruk av utligningstiltak. I spørreundersøkelsen ble godkjenningsmyndighetene bedt om å ta stilling til en påstand om hvorvidt Kunnskapsdepartementet har formidlet beste praksis på dette området. Bare en godkjenningsmyndighet er enig i at Kunnskapsdepartementet har formidlet beste praksis for utligningstiltak.

Særskilt kvalifiseringstiltak i regi av Helsedirektoratet

Helsedirektoratet har laget et kvalifiseringsprogram for en gruppe som har utdanning innen psykologi fra ELTE-universitetet i Ungarn, og som ikke har fått autorisasjon etter at Helsedirektoratet fra 2016 ikke lenger har godkjent utdanningen. Kvalifiseringsprogrammet kom i stand etter at Stortinget fattet følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen om å vurdere mulige kompenserende tiltak for at norske utenlandsstudenter som har avsluttet profesjonsstudier, men som ikke får autorisasjon som følge av endret praksis i Helsedirektoratet etter at de har påbegynt studiene, kan oppnå autorisasjon i Norge.»⁷⁹

Kvalifiseringsprogrammet startet opp i november 2018 og går over 14 måneder. Programmet skal føre fram til norsk autorisasjon som psykolog.⁸⁰

75) Forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner § 3-5.

76) Forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner §3-5 åpner opp for at det kan gjøres unntak fra søkerens valgfrihet av utligningstiltak. Det er imidlertid bare Arbeidstilsynet og Finanstilsynet som har gjennomført en prosess med Europakommisjonen med unntak for valgfrihet av utligningstiltak. Dette er gjort for dykkeryrkene, regnskapsførere, eiendomsmeglere og revisorer. Yrkesutøvere henvises i disse tilfellene til egnethetsprøve og har ikke mulighet til å velge prøveperiode.

77) DSB, Utdanningsdirektoratet og Vegdirektoratet.

78) Intervju med Utdanningsdirektoratet.

79) Vedtak nr. 770 av 7. juni 2017.

80) Meld. St. 12 (2018–2019) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2017–2018 og Helsedirektoratets nettsider Kvalifiseringstiltak for første kull med ELTE-utdannede starter i november 2018.

5.2 Mulighetene for å bygge på kompetanse gjennom kompletterende utdanning for personer fra utenfor EU/EØS

Kompletterende utdanning er tilpassede kurs eller studietilbud rettet mot personer med utdanning fra læresteder i land utenfor EU/EØS som har behov for å komplettere utdanningen for å være kvalifisert til å utøve yrket i Norge. Behovet for tilbud om kompletterende utdanning har vært tema i en rekke utredninger, kartlegginger og stortingsdokumenter de siste ti årene. Blant annet har fire offentlige utvalg foreslått tiltak som omhandler å utrede behovet for kompletterende utdanning eller å etablere slike tilbud.⁸¹ Ved behandlingen av Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* uttalte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen seg positivt til meldingens forslag om å styrke tilbudet om kompletterende utdanninger.⁸²

5.2.1 Tilbud om kompletterende utdanning

Tabell 4 viser hvilke kompletterende utdanningstilbud universitetene og høyskolene tilbyr yrkesutøvere fra land utenfor EU/EØS, og hvor mange søkere og deltakere det var ved disse tilbudene i 2017/18.

Tabell 4 Universitetene og høyskolenes tilbud om kompletterende utdanning

Institusjon	Navn på kompletterende utdanning	Søkere i 2017/18	Deltakere i 2017/18
OsloMet	Kompletterende lærerutdanning	52	4
	Kompletterende sykepleierutdanning	75	16
	Kompletterende ingeniør- og teknologiutdanning	*	*
NMBU	Tilleggsutdannelse for veterinærer med utenlandsk utdannelse	4	0
NTNU	Kompletterende utdanning i realfag og teknologi for flyktninger	31	0
UiB	Kvalifiseringsprogrammet for tannleger med utdanning fra utenfor EU/EØS	39	5
UiO	Jevngodopptak for farmasøyter utenfor EU/EØS	10	3
VID	Kompletterende utdanning for sykepleiere med utenlandsk utdanning	34	13

*Startet opp i 2018/2019.

Kilde: Statistikk fra universitetene og høyskolene

Som det framgår av tabell 4, oppgir UH-institusjonene i alt åtte tilbud om kompletterende utdanning, hvorav seks gjelder lovregulerte yrker.⁸³ Utdanningene har typisk en varighet på ett til to år. Statistikken viser at få – 41 personer – har blitt tatt opp ved de eksisterende tilbudene. Fem av tilbudene om kompletterende utdanning ble opprettet i 2017 eller 2018, mens programmene for farmasøyter, tannleger og veterinærer har eksistert i flere år. I tillegg til tilbudene for de lovregulerte yrkene tilbys det kompletterende utdanning for personer med utdanning innen realfag og teknologi.⁸⁴

81) NOU 2008:3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*, NOU 2010:7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*, NOU 2011:14 *Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak* og NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.

82) Innst. 362 S (2015–2016) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Meld. St. 16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*.

83) I spørreundersøkelsen oppgir UiO at også psykologer har mulighet for innpassingsopptak ved universitetet. UiO har imidlertid ikke gitt informasjon om omfanget av dette tilbudet.

84) I intervju begrunner Kunnskapsdepartementet opprettelsen av kompletterende utdanninger innen tekniske realfag med de uformelle reguleringsreguleringene som ligger i kompetansekravene som stilles i sektorer som ansetter ingeniører. Reguleringsreguleringene er ikke formelt sett knyttet til enkeltpersoner, men de gjør etter Kunnskapsdepartementets vurdering at ingeniøryrket i praksis er et lovregulert yrke.

De kompletterende utdanningstilbudene er i hovedsak eksternt finansiert. Tilbudene ved OsloMet og NTNU er finansiert av Kunnskapsdepartementet, VID vitenskapelige høyskoles tilbud for sykepleiere er finansiert av Oslo kommune og Fylkesmannen i Oslo, og UiBs tilbud for tannleger er finansiert med tilskudd fra Helsedirektoratet. Tilbudene for farmasøyter og veterinærer finansierer lærestedene selv.

Noen av godkjenningsmyndighetene oppgir at det i tillegg finnes enkelte ordinære studietilbud som i praksis vil kunne fungere som kompletterende utdanning, for noen av yrkene de godkjenner. For eksempel vil revisorer med utdanning fra utenfor EU/EØS kunne ta norsk skatterett (15 studiepoeng) og rettslære (7,5 studiepoeng) ved bachelorstudiet i revisjon.

5.2.2 Dialog mellom godkjennings- og utdanningsfeltet

Sektordepartementet med ansvar for et regulert yrke har også ansvar for at det finnes systemer for kompletterende utdanning.⁸⁵ Samtidig skal det ordinære utdanningssystemet stå for gjennomføringen av tilbudet.

Mange av universitetene og høyskolene anser det som utfordrende å vurdere hvor mange som har behov for kompletterende utdanning. Av de 26 lærestedene svarer 12 at de er helt eller delvis enige i at dette er vanskelig for deres institusjon.

Ifølge Universitets- og høyskolerådet oppgir universitetene og høyskolene generelt at det er svært vanskelig å få oversikt over potensielle søkere og studenter til kompletterende utdanningstilbud, noe som gjør det vanskelig å planlegge og dimensjonere tilbudet. UH-institusjonene har gitt tilbakemeldinger til Universitets- og høyskolerådet om at kompetansekartleggingen i mottakene er for overordnet, og at den ikke gir god nok informasjon til å kunne brukes til å planlegge tilbud.⁸⁶

Også en utredning av Rambøll viste at det er vanskelig å anslå behovet for kompletterende utdanning, på grunn av mangelfull statistikk hos godkjenningsinstansene, og at det er manglende samsvar mellom søkerens behov for kompletterende utdanning og det eksisterende tilbudet ved norske UH-institusjoner.⁸⁷ Videre slo utredningen fast at UH-institusjonene kan etablere tilbud om kompletterende utdanning, men at det er behov for sterkere styringssignaler og finansiering.⁸⁸

Videre peker flere av kildene i undersøkelsen på mangel på søkere med fluktbakgrunn til de tilbudene som er etablert. Tilbudene ved både OsloMet og NTNU har flyktninger som primær målgruppe. OsloMets tilbud om kompletterende utdanning for sykepleiere med fluktbakgrunn hadde for eksempel ingen søkere høsten 2017, og det ble derfor åpnet opp for at andre personer med utdanning fra land utenfor EU/EØS kunne søke.⁸⁹ Tilsvarende fikk NTNU også for få kvalifiserte søkere til sitt tilbud om kompletterende utdanning i realfag og teknologi for flyktninger høsten 2017, og oppstart av studiet ble utsatt til høsten 2018.⁹⁰

Sektordepartementene har i brev gjort rede for sine vurderinger av behovet for og tilbudet om kompletterende utdanning for godkjenningsordningene som er underlagt dem. Blant departementene som ikke allerede har tilbud om kompletterende utdanning

85) Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*.

86) Intervju med Universitets- og høyskolerådet.

87) Rambøll presiserer at dette gjelder for de yrkene som er undersøkt: sykepleie, lege, tannlege, reseptarfarmasøyt, provisorfarmasøyt, lærer, barnehagelærer og veterinær.

88) Rambøll (2014) *Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker. Delrapport*; Rambøll (2015) *Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker. Delrapport 2*.

89) Intervju med Helsedirektoratet og Universitets- og høyskolerådet.

90) Statistikk fra universitetene og høyskolene.

i sin sektor, er svaret typisk at dette ikke er vurdert, eller at de ikke har sett behov for et slikt tilbud.

I Meld. St. 16 (2015–2016) understreker regjeringen nødvendigheten av å etablere en systematisk dialog mellom relevante utdanningsinstitusjoner og godkjenningsinstanser for at utdanningssektoren skal ha mulighet til å innrette og tilpasse disse tilbudene.⁹¹ Undersøkelsen tyder på at det er lite dialog mellom godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner og lærestedene om etablering av nye tilbud om kompletterende utdanning. I spørreundersøkelsen til godkjenningsmyndighetene er det Direktoratet for mineralforvaltning, Norges vassdrags- og energidirektorat og Utdanningsdirektoratet som oppgir å ha vært i kontakt med utdanningsinstitusjoner om å etablere tilbud om kompletterende utdanning for yrker som mangler det. Tilsvarende er det blant universitetene og høyskolene OsloMet, Universitetet i Oslo og VID vitenskapelige høyskole, som oppgir at de har vært i kontakt med godkjenningsmyndigheter om å opprette kompletterende utdanninger i løpet av undersøkelsesperioden.⁹²

Helsedirektoratet anser manglende tilbud om kompletterende utdanning som en av de største utfordringene på godkjenningsfeltet. Konsekvensen av manglende tilbud for personer med helsefaglige utdanninger er at færre får autorisasjon, ifølge direktoratet. De mener at dialogen mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet ikke har vært god nok om kompletterende utdanningstilbud. Direktoratet viser til at det har god oversikt over hvilke grupper som er aktuelle for kompletterende utdanning, og hva disse mangler. Helsedirektoratet har ikke egne virkemidler for å få på plass slike kompletterende utdanningstilbud.⁹³

Rambølls utredning pekte på at UH-sektoren opplever at de ikke har noe insitament til å opprette tilbud om kompletterende utdanning, og oppgir at det ikke vil bli opprettet nye tilbud før det foreligger tilstrekkelig finansiering.⁹⁴

Etter Kunnskapsdepartementets vurdering bør slike tilbud prioriteres dersom de har stort potensial og behovet for arbeidskraft er stort. Kunnskapsdepartementet opplyser i intervju at det har vært i dialog med sektordepartementene om dette og gjort disse oppmerksom på at det kan være uutnyttet potensial knyttet til kompletterende utdanning. Kunnskapsdepartementet presiserer at midler til kompletterende utdanninger ikke inngår i de ordinære tildelingene til universitetene og høyskolene.⁹⁵

91) Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*.

92) I spørreundersøkelsen er det kun OsloMet, VID og UiO som svarer ja på spørsmålet. Merk at NTNU ikke har svart på spørreundersøkelsen, men har opprettet et tilbud i løpet av undersøkelsesperioden.

93) Intervju med Helsedirektoratet.

94) Rambøll (2015) *Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker. Delrapport 2*.

95) Kunnskapsdepartementets tilbakemelding på rapportutkast.

6 Godkjenning av utenlandsk yrkesfaglig kompetanse

SSB forventer at etterspørselen etter arbeidskraft med yrkesfaglig videregående opplæring i årene framover vil øke mer enn tilbudet av slik arbeidskraft.⁹⁶ Mange som innvandrer til Norge, kan bidra til å dekke behovet for yrkesfaglig kompetanse.

6.1 Godkjenning av fag- og yrkesopplæring

6.1.1 NOKUTs ordning for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring

NOKUTs ordning for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring ble opprettet i 2016. Ordningen omfatter godkjenning av 17 yrker fra 5 land, jf. faktaboks 2.⁹⁷

Faktaboks 2 NOKUTs godkjenningsordning for fag- og yrkesopplæring

Ordningen gjelder opplæring fra Estland, Latvia, Litauen, Polen og Tyskland innen følgende yrker:

- betongfagarbeider
- bilmekaniker – lette og/eller tunge kjøretøy
- butikkslakter
- frisør
- glassfagarbeider
- hudpleier
- industrimekaniker
- kjøttskjærer
- kokk, institusjonskokk
- murer
- møbelsnekker
- møbeltapetserer
- pølsemaker
- rørlegger
- slakter
- trevaresnekker
- tømrer

Ordningen er en faglig godkjenning av fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, der det vurderes om utenlandske fag- og svennebrev er sidestilt med norske.

NOKUT gjør en vurdering av opplæringens nivå og omfang. Dersom NOKUT vurderer at søkeren møter kriteriene, sendes saken til tre sakkyndige. Disse gjør en vurdering av det faglige innholdet i utdanningen ved å sammenligne den aktuelle læreplanen med læringsutbyttebeskrivelsene i den norske læreplanen. Når fag- eller svennebrevet blir godkjent, betyr det at kvalifikasjonen vurderes som sidestilt⁹⁸ med et norsk fag- eller svennebrev.⁹⁹

96) NOU 2018:2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*.

97) Intervju med NOKUT og NOKUTs nettside 17. januar 2019.

98) For godkjenningsordningen for fag- og yrkesopplæring brukes begrepet «sidestilt» i forskriften. «Jevnstilt» ble vurdert, men ble ikke valgt fordi det kunne ha betydning for tariffmessige forhold, jf. Prop. 72 L (2015–2016)

99) Intervju med NOKUT.

Tabell 5 Godkjenning av utenlandsk fag-/yrkesopplæring i 2017

Antall søknader	703
Antall vedtak	567
herav godkjenninger	210
herav avslag	97
herav avvisninger (feil land feil kvalifikasjon)	260
Saksbehandlingstid (snitt i dager)	88
Restanser per 31.12.	10
Antall klager	13
Antall omgjøringer	0

Kilde: Statistikk fra NOKUT

Som det framgår av tabell 5, ble det fattet vedtak for 567 personer med utenlandsk fag- eller svennebrev i 2017, og av disse ble 210 vurdert å være sidestilt med norsk fag- og svennebrev.

I 2017 tok det i gjennomsnitt 88 dager å behandle søknadene. NOKUT forventer ikke at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden vil gå markant ned når ordningen utvides til å gjelde flere land og yrker,¹⁰⁰ fordi de nye fagene og landene vil kreve mer tid i starten. Det tar tid å få på plass et presedensgrunnlag, og de sakkyndige må vurdere et større antall saker i begynnelsen. NOKUT henter inn læreplanene for opplæringen søkeren har gjennomført i utlandet, og får dem oversatt til norsk. Det er særlig utfordrende å få tak i læreplaner fra flere år tilbake.¹⁰¹

I noen tilfeller må NOKUT gi avslag fordi de ikke har fått tak i den aktuelle læreplanen. Den vanligste grunnen til avslag er imidlertid at søkerne ikke oppfyller kriteriene for nivå og omfang. For mange av søkerne er det krevende å oppfylle kravet om ett års dokumentert praksis. For dem som har opplæring fra land med en annen struktur i fag- og yrkesopplæringen, kan det være vanskelig å skille ut hvor mye av opplæringen som er praksis.¹⁰²

Siden det er få andre land som har godkjenningsordninger for fag- og yrkesopplæring, beskriver NOKUT utformingen av ordningen som et pionerarbeid. Det at partene i arbeidslivet har vært med på å utforme vilkårene for ordningen, bidrar etter NOKUTs vurdering også til at partene får eierskap til vurderingene i godkjenningsarbeidet, selv om det varierer hvor godt den enkelte arbeidsgiver kjenner til ordningen.¹⁰³

Det har ikke blitt foretatt en ekstern evaluering av ordningen, men NOKUT får tilbakemeldinger om at den har hatt betydning for dem som har fått godkjenning. For personene det gjelder, er det gjerne snakk om mer ansvarsfulle arbeidsoppgaver og høyere lønn i form av et fagtillegg.¹⁰⁴ Caritas og SEIF peker på at arbeidsinnvandrere kan være utsatt for sosial dumping. Caritas trekker fram at godkjenning av yrkesfaglig opplæring kan være en forutsetning for å kunne jobbe hvitt, og SEIF viser til at godkjenning kan ha betydning for eksempel stillingskategori og lønns plassering.¹⁰⁵

100) NOKUT opplyser i intervju at ordningen i løpet av 2019 vil bli utvidet med de nordiske landene.

101) Intervju med NOKUT.

102) Intervju med NOKUT.

103) Intervju med NOKUT.

104) Intervju med NOKUT.

105) Intervju med Caritas og SEIF.



NOKUT fattet vedtak for 567 personer med utenlandsk fag- eller svennebrev i 2017.

Foto: Jens Sølvberg / Samfoto / NTB Scanpix

En godkjenning av fag- og yrkesopplæring kan danne opptaksgrunnlaget til enkelte studier hvis man oppfyller språkravene. Godkjenning vil også kunne være til hjelp for opptak til fagskoleutdanning.¹⁰⁶

De som får avslag, får en begrunnelse fra NOKUT med informasjon om hvilken kompetanse de mangler sett opp mot læreplanen i norsk videregående skole. De får også et informasjonsskriv om at fylkeskommunen kan bistå søkeren videre.¹⁰⁷ NOKUT erfarer at for personer som ikke får sin utenlandske kvalifikasjon godkjent gjennom ordningen, er det utydelig hva som er veien videre i dagens opplæringssystem. NOKUT henviser i slike tilfeller til fylkeskommunen og informerer om muligheter for å søke om videregående opplæring, realkompetansevurdering og oppmelding til fag- eller svenneprøve gjennom praksiskandidatordningen. Det er ikke kjent i hvilken grad personer som får avslag, benytter seg av disse mulighetene.¹⁰⁸

6.1.2 Fylkeskommunenes vurdering og godkjenning av yrkesfaglig opplæring

Fylkeskommunens vurdering av den utenlandske opplæringen skal danne grunnlag for å tilpasse videre opplæring. Det vil si at de som bare trenger litt opplæring for å få fag- eller svennebrev, ikke trenger å gjennomføre en fullstendig videregående opplæring.¹⁰⁹ Det har ikke vært mulig å få pålitelige, sammenlignbare tall på hvor mange vurderinger av utenlandsk videregående opplæring fylkeskommunene gjør.

Spørreundersøkelsen viser at det er uklart for flere av fylkeskommunene hvem som har ansvaret for å vurdere utenlandsk fag- og yrkesopplæring. To fylkeskommuner svarer at de vurderer om en utenlandsk yrkesfaglig videregående opplæring er likeverdig med norsk fag- og svennebrev, for andre fag og land enn det som dekkes

¹⁰⁶) Intervju med NOKUT.

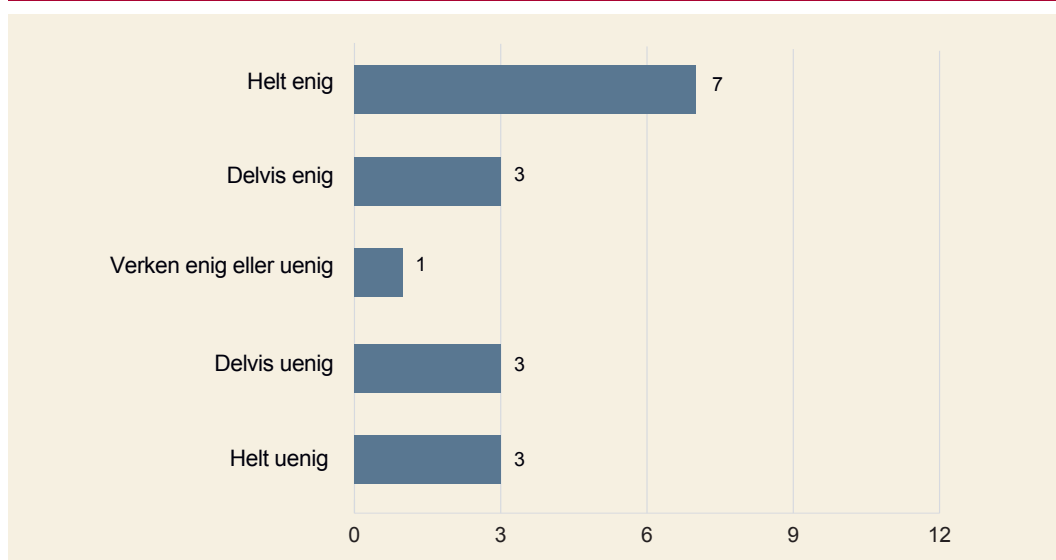
¹⁰⁷) Intervju med NOKUT.

¹⁰⁸) NOKUTs gjennomgang av godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring 07. juni 2018

¹⁰⁹) Prop. 79 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring)*.

av NOKUTs ordning. Fire fylkeskommuner peker på at de mener at fylkesmannen har ansvar for vurderingen av utenlandske videregående opplæringer som ikke inngår i NOKUTs ordning. Det siste henger sannsynligvis sammen med at noen fylkesmenn fikk i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet å vurdere om utenlandske fagopplæringer er sidestilt med norsk fagopplæring, før det ble etablert en godkjenningsordning hos NOKUT. Denne ordningen var ikke hjemlet i lov eller forskrift, og fylkesmennene ga ingen formell godkjenning, men en veiledende vurdering.¹¹⁰

Figur 9 Påstand: Lov og forskrift er klare når det gjelder fylkeskommunenes ansvar overfor søkere med utenlandsk videregående opplæring. N = 17



Kilde: Spørreundersøkelse til fylkeskommunene

Figur 9 viser at seks fylkeskommuner ikke oppfatter at lov og forskrift er klare når det gjelder hvilket ansvar fylkeskommunen har overfor søkere med utenlandsk videregående opplæring. Det er også ulik oppfatning av om vurderingen er et enkeltvedtak, noe som har betydning for blant annet om søkeren har rett til å klage på vedtaket. Fem fylkeskommuner oppgir at de ikke gir vurdering av utenlandsk videregående opplæring som enkeltvedtak, mens tretten av fylkeskommunene gjør dette.

Svarene fra spørreundersøkelsen stemmer med erfaringene NOKUT gjorde seg gjennom en kartlegging av godkjenninger i fylkeskommunene i 2016. NOKUT fant at noen få fylkeskommuner tilbyr godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring, mens de aller fleste fylkeskommuner ikke gjør det.¹¹¹

Fra fylkeskommunene får NOKUT henvist mange personer som har opplæring innen yrker og fra land som NOKUTs godkjenningsordning ikke gjelder for. Siden NOKUT ikke kan bistå dem, blir de henvist tilbake til fylkeskommunene.¹¹²

NOKUTs ansvar overfor fylkeskommunene er begrenset til å informere dem om NOKUTs egen godkjenningsordning og eventuelle utvidelser av ordningen. NOKUT har ikke fått delegert noe ansvar for å bistå fylkeskommunene med informasjon og veiledning om hva slags praksis de skal ha, og det er heller ikke etablert noe samarbeid mellom NOKUT og fylkeskommunene.¹¹³

110) Prop. 72 L (2015–2016) *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)*.

111) Intervju med NOKUT.

112) Intervju med NOKUT.

113) Intervju med NOKUT.

Seks av fylkeskommunene mener at de ikke har god kompetanse i å vurdere nivå på og innhold i utenlandsk opplæring. Som utfordringer trekker fylkeskommunene særlig fram mangel på kunnskaper om opplæringssystemer i ulike land og mangelfull dokumentasjon av opplæringen fra utlandet. Saksbehandlingsprosessen kan være ressurskrevende i seg selv, og noen nevner at det i tillegg vil kreve ekstra ressurser hvis de må engasjere eksterne ressurser i godkjenningsprosessen, som fagmiljøer eller bedrifter.¹¹⁴

Kunnskapsdepartementet opplyser at det forventer at fylkeskommunene vurderer opplæringen til personer med utenlandsk fag- og yrkesopplæring som ikke dekkes av NOKUTs ordning, med henblikk på at personene skal få norsk fag- og svennebrev. Siden fylkeskommunene ikke godkjenner utenlandske fag- og svennebrev, erkjenner departementet at det vil være hull i tilbudet fram til NOKUT har fått utvidet ordningen sin til å gjelde de fleste fag og land. Departementet mener praksiskandidatordningen også gir gode muligheter for at personer med yrkesfaglig opplæring fra utlandet nokså raskt kan gå opp til avsluttende prøve i praksiskandidatordningen og få norsk fag- eller svennebrev. Det forutsetter imidlertid at kandidaten har tilstrekkelige norskkunnskaper til å ta prøven på norsk.¹¹⁵

Gjennom praksiskandidatordningen kan voksne med allsidig praksis i faget¹¹⁶ gå opp til fag- og svenneprøve uten å ta fellesfag eller programfag. Fylkeskommunen avgjør om praksisen kandidaten viser til, kan godkjennes, og kan i særlige tilfeller godkjenne kortere praksis.¹¹⁷

I spørreundersøkelsen ble fylkeskommunene bedt om å oppgi hvor mange som i 2017 oppnådde fag- og svennebrev ved å bygge på utenlandsk yrkesfaglig opplæring. Elleve av fylkeskommunene manglet data for denne gruppen. I seks av fylkeskommunene var det ingen med utenlandsk opplæringsbakgrunn som oppnådde fag- eller svennebrev i 2017. Oppland anslår at 25 personer med utenlandsk opplæring fikk fag- eller svennebrev gjennom praksiskandidatordningen.¹¹⁸

Fylkeskommunene trekker fram følgende utfordringer for personer med utenlandsk yrkesfaglig opplæringsbakgrunn som ønsker å oppnå norsk fag- og svennebrev, enten gjennom praksiskandidatordningen eller ved å fullføre et yrkesfaglig utdanningsprogram og være lærling i en bedrift:

- Det kan være vanskelig å få nok praksis. For noen vil det være en utfordring å skaffe praksisplass hvis ikke Nav eller kommunen støtter økonomisk og bidrar med å finne plassen.
- Mange har mangelfulle kunnskaper i norsk og engelsk, som påvirker muligheten både for å ta teorifag og for å gå i praksis.
- Noen kan ha mangelfull IKT-kompetanse, som gjør at tilbud om nettstudier ikke er aktuelt for dem.
- Fylkeskommunene tilbyr ikke alle lærefagområdene i «voksen-klassene». For noen vil det bety at de eventuelt må flytte for å få kunne bygge på kompetansen.

NOKUT ser at det er veldig mange søkere som med mindre grep kunne fått opplæringen sin sidestilt med norske fag- og svennebrev. Fag- og yrkesopplæringen er

114) Spørreundersøkelse til fylkeskommunene.

115) Intervju med Kunnskapsdepartementet.

116) Praksis som er 25 prosent lengre enn den fastsatte læretiden.

117) Opplæringsloven § 3-5.

118) 25 prosent av de som fikk fag-/svennebrev gjennom praksiskandidatordningen i skoleåret 2016/2017, var født i utlandet av to utenlandske foreldre, jf. NOU 2018:15 *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Det er imidlertid ikke kjent hvor mange av disse som har tatt hele opplæringsløpet i Norge.

i dag organisert som et samlet opplæringsløp, der det ikke er lagt til rette for at man skal kunne ta kun enkelte deler av opplæringen. En mer modulbasert opplæring, som nå er under utprøving, vil ifølge NOKUT legge bedre til rette for å komplettere opplæring fra utlandet.¹¹⁹

Realkompetansevurderinger

Fylkeskommunen skal sørge for at voksne søkere med rett til videregående opplæring får kartlagt og vurdert realkompetansen sin dersom de ønsker det.¹²⁰ Resultatet av realkompetansevurderingen danner grunnlag for opplæringstilbudet videre. Den voksne kan få godkjent hele eller deler av fag eller opplæringsår som likeverdig med kompetansen som blir oppnådd i videregående opplæring i Norge.

Undersøkelsen viser at omfanget av realkompetansevurderinger i 2017 varierte mellom fylkeskommunene. Sju av fylkeskommunene mangler data. Tre oppgir at de ikke har gjort noen realkompetansevurderinger. Blant de åtte andre varierer antallet fra under 10 vurderinger i fylkeskommunen med lavest anslag til 80 i fylkeskommunen med høyest anslag.

I NOU 2018:15 *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring* peker utvalget på at selv om det snart er 20 år siden det ble etablert et system for realkompetansevurdering, har vi fortsatt ikke noe velfungerende system på landsbasis.¹²¹

Ti fylkeskommuner svarer i spørreundersøkelsen at alle som søker om vurdering av sin utenlandske videregående opplæring, får tilbud om realkompetansevurdering. Åtte fylkeskommuner svarer at ikke alle får tilbud, og begrunner dette blant annet med

- at saksbehandlingen i forbindelse med realkompetanse er utfordrende
- at tilbudet bare gis til dem som søker voksenopplæring
- at tilbudet ikke gis til dem som kun mangler fag/kompetanse på Vg3-nivå
- at de gir generell informasjon om ulike muligheter, inklusive realkompetansevurdering, og at det er opp til hver enkelt person om de ønsker å benytte mulighetene

Yrkesprøving er en dokumentasjonsmetode som kombinerer intervjuer og en praktisk, yrkesrettet prøve for å synliggjøre og dokumentere realkompetanse.¹²² 8 av 17 fylkeskommuner oppgir at de tilbyr yrkesprøving eller annen praktisk prøve ved vurdering av søkerens kompetanse.

Fylkeskommunene peker også på at søkerens språkkunnskaper påvirker vurderingen av realkompetanse. De fleste fylkeskommunene forutsetter at personen må kunne «kommunisere» eller «gjøre seg forstått» på norsk, for at realkompetansevurdering eller yrkesprøving skal være aktuelt.¹²³

119) Intervju med NOKUT.

120) *Forskrift til opplæringslova* § 6-46.

121) NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*.

122) *Dokumentasjon av realkompetanse gjennom yrkesprøving. En kartlegging av erfaringer med kompetansedokumentasjon for flyktninger og innvandrere*. Anna Hagen, Elin Svensen og Kari Folkenborg, Fafo-rapport 2002.

123) Spørreundersøkelse til fylkeskommunene.

6.2 Generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning

Ordningen for generell godkjenning av fagskoleutdanning trådte i kraft 1. januar 2019. I den nye fagskoleloven er det kommet en bestemmelse om at NOKUT avgjør om en persons utdanning fra en utenlandsk fagskole skal få generell godkjenning, slik at den ut fra nivå og omfang godkjennes som sidestilt med norsk fagskoleutdanning.¹²⁴ Det har ikke tidligere vært mulig å få godkjent utenlandsk fagskoleutdanning.

Ordningen omfatter alle med fagskoleutdanning eller fagskolelignende utdanning fra utlandet.¹²⁵ NOKUT hadde en midlertidig vurderingsordning for utenlandsk fagskoleutdanning fra slutten av 2017 og fram til sommeren 2018. Forsøksordningen, som inkluderte utvalgte bransjekvalifikasjoner, var for personer med fagskoleutdanning fra Tyskland og Polen. Interessen for forsøksordningen var langt større enn NOKUT hadde antatt på forhånd. NOKUT mottok godt over 50 søknader uten at ordningen var markedsført.¹²⁶

I vedtakene vil NOKUT vurdere om nivå og omfang er sidestilt med norsk akkreditert fagskoleutdanning, og hva utdanningen kvalifiserer til i hjemlandet. Det skal være en generell godkjenning og ikke en faglig godkjenning. NOKUT skal ikke vurdere det faglige innholdet, men står friere til å uttale seg om utdanningens innretning og innhold enn det de gjør i den generelle godkjenningen for høyere utdanning.¹²⁷

124) Fagskoleloven § 7.

125) Fagskoleloven § 7.

126) Intervju med NOKUT.

127) Intervju med NOKUT.

7 Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og kvalifisering for studier ved norske læresteder

Søkere som har fullført videregående opplæring i utlandet, vil få vurdert denne når de søker om opptak til grunnutdanning. Med grunnutdanning menes utdanninger som normalt bygger på videregående opplæring, og som ikke bygger på eller har annen høyere utdanning som del av opptakskrav.¹²⁸ Det vil si bachelorstudier, årsstudier og integrerte studier (typisk profesjonsstudier med fem–seks års sammenhengende utdanning).

Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning skjer også i forbindelse med søknad om fritak for emner og ved opptak til masterstudier. Man kan søke om godkjenning av en utenlandsk fullført grad gjennom NOKUTs generelle godkjenning eller faglig jevngradsvurdering i UH-sektoren.

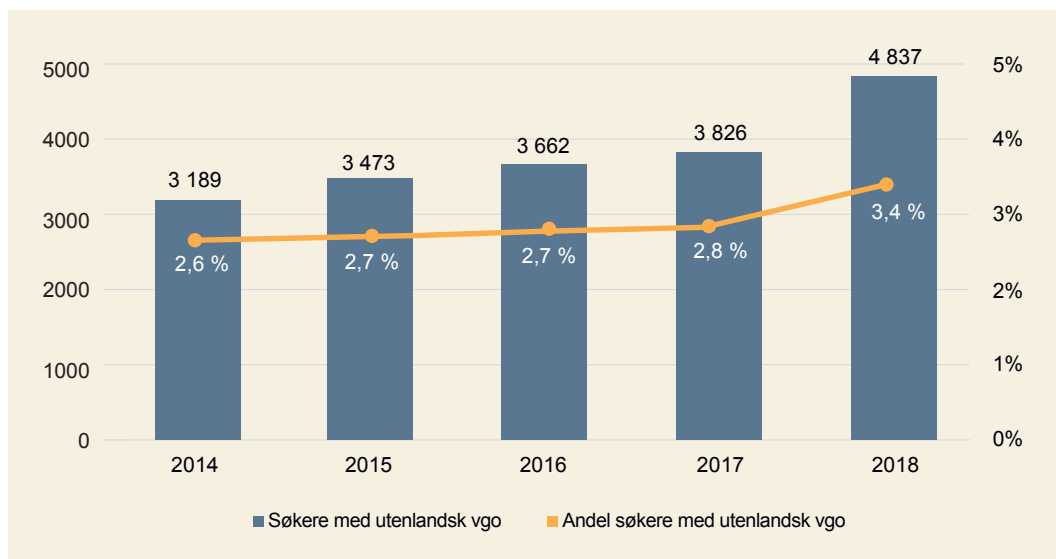
7.1 Vurdering av utenlandsk videregående opplæring ved søknad til grunnutdanning

7.1.1 Opptak av søkere med videregående opplæring fra utlandet

Personer som har utenlandsk videregående opplæring eller utdanning fra utlandet, møter de samme kravene som andre søkere til høyere utdanning. De må oppfylle krav til generell studiekompetanse og eventuelle spesifikke opptakskrav til studiet de søker på, for å være kvalifisert og kunne konkurrere om studieplasser.

Analysen av data fra opptak til norsk grunnutdanning viser at antallet søkere med utenlandsk videregående opplæring har økt noe, men at de utgjør en liten andel av det totale antallet søkere, jf. figur 10.¹²⁹

Figur 10 Antall og andel søkere til grunnutdanning med utenlandsk videregående opplæring i perioden 2014–2018



Kilde: Statistikk fra Unit

¹²⁸) Forskrift om opptak til høgre utdanning § 1-1

¹²⁹) Dataene omfatter det samlede opptaket og inkluderer ikke lokalt opptak til grunnutdanning. Lokalt opptak utgjør en liten andel av opptaket til grunnutdanning. Uttrekk av søkere med utenlandsk videregående opplæring er basert på søkerens egenrapportering om dette i forbindelse med søknaden til Samordna opptak (avkryssing).

Figur 10 viser at 4 837 personer søkte opptak til grunnutdanning på bakgrunn av videregående opplæring fra utlandet i 2018. Dette utgjorde 3,4 prosent av søkerne. Både antallet og andelen søkere med utenlandsk videregående opplæring har økt noe i perioden 2014–2018. Blant søkerne til norsk grunnutdanning med utenlandsk videregående opplæring er det både personer som oppholder seg i Norge og skal inn på det norske arbeidsmarkedet, og personer som søker fra utlandet og som primært sikter mot å tilbringe studietiden i Norge.

Av dem med utenlandsk videregående opplæring som søkte opptak til grunnutdanning, var det i 2018 flest søkere fra Syria, deretter Sverige, jf. tabell 6.

Tabell 6 De ti landene med flest søkere til grunnutdanning 2018

Land	Antall søkere med utenlandsk videregående opplæring
Syria	434
Sverige	217
Filippinene	208
USA	198
Russland	192
Polen	185
Tyskland	175
Frankrike	156
Eritrea	144
Iran	138

Kilde: Statistikk fra Unit

57 prosent av dem med utenlandsk videregående opplæring fikk godkjent studiekompetanse ved opptak til grunnutdanning i 2018. 56 prosent ble vurdert til å være kvalifisert til studiet de søkte på, det vil si at de oppfylte både krav til generell studiekompetanse og eventuelle spesifikke opptakskrav ved det aktuelle studiet. Dette betyr at søkere som får godkjent studiekompetanse, i stor grad også tilfredsstiller eventuelle spesifikke opptakskrav. Av dem som var kvalifisert, var det 81,9 prosent som fikk studieplass, altså 2 203 personer.¹³⁰ Tilsvarende andel for alle søkere totalt er 83,0 prosent. Dette betyr at når søkere med utenlandsk opplæringsbakgrunn først er vurdert som kvalifisert, har de omtrent like stor sjanse for å få studieplass som de øvrige søkerne til grunnutdanning.

Søkere som ikke oppfyller kravene til studiekompetanse, har rett til å få vurdert om de kan få opptak til høyere utdanning basert på en realkompetansevurdering. Unit har ikke tall for realkompetansevurderinger blant søkere med utenlandsk videregående opplæring.

Samordna opptaks vurdering av generell studiekompetanse

Samordna opptak vurderer om søkere med utenlandsk videregående opplæring har studiekompetanse i det nasjonale opptaket, og oversender konklusjonen til lærestedene.¹³¹

¹³⁰) Beregnet på bakgrunn av tall fra Unit.

¹³¹) I tillegg til det nasjonale opptaket har det enkelte lærested anledning til å gjennomføre lokale opptak. For eksempel gjennomfører noen læresteder egne opptak for vårsemesteret.

GSU-listen (Generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning) skal legges til grunn ved opptak til grunnutdanning.¹³² GSU-listen beskriver hvilke krav som gjelder for at utdanning fra utlandet tilsvarer generell studiekompetanse i Norge. For en del land er kravet for å få generell studiekompetanse at søkerne må ha videregående opplæring og i tillegg ett eller to år med høyere utdanning, jf. faktaboks 3.

Faktaboks 3 Utdrag fra GSU-listen	
SYRIA	Krav om engelsktest? Ja
Al Shihada Al Thanawiya/Baccalauréat (General Secondary School Certificate) + 1 års universitetsutdanning. Associate Degree (Mussa'ed el Mujaz) og Technical Diploma (Diplom Teqani) vurderes individuelt for generell studiekompetanse	
FILIPPINENE	Krav om engelsktest? Ja 2)
Fra 2018 High School Diploma + 1 års universitetsutdanning i akademiske fag ELLER fram til 2018 High School Diploma + 2 års universitetsutdanning i akademiske fag	
DANMARK	Krav om engelsktest? Nei
Studenterexamen ELLER Højere Forberedelses Eksamen (HF) ELLER Højere Teknisk Eksamen (HTX) ELLER Højere Handels Eksamen (HHX)	

Kilde: NOKUT

Hvis søkere med videregående opplæring fra disse landene ikke oppfyller kravene om høyere utdanning, vil de ikke få godkjent studiekompetanse. Ett av opptakskravene som er utfordrende for mange av søkerne med utenlandsk videregående opplæring, er at de må kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk og engelsk.¹³³

Dersom søkere ikke oppfyller kravene til studiekompetanse, får de beskjed om dette når de får avslag om studieplass. I vedtaksbrevene til søkere som har fått avslag på grunn av manglende studiekompetanse, er det ikke spesifikt oppgitt hva de mangler for å kvalifisere til generell studiekompetanse. Etter opptaket får Samordna opptak mange henvendelser fra søkere som spør om hva de må gjøre for å få generell studiekompetanse. Samordna opptak henviser i disse tilfellene søkerne til nettstedet vibli.no for å få informasjon om fagene de mangler og oversikt over opplæringstilbudet i fylket.¹³⁴

En gjennomgang av Samordna opptaks nettsider for dem med utenlandsk utdanning viser at det gis konkret informasjon om kravene for å kunne ta høyere utdanning, og man kan finne landtilpasset informasjon om dette. Informasjonen om hva man gjør dersom man ikke oppfyller kriteriene, er imidlertid ikke utfyllende: Det er ikke nevnt at man kan kontakte fylkeskommunen for å få vurdert rett til videregående opplæring, og på nettstedet vibli.no er ikke informasjonen lagt til rette for personer med utenlandsk opplæringsbakgrunn.

Utenlandske søkere kan imidlertid be Samordna opptak om en vurdering av utdanningsdokumentasjonen sin før de søker opptak til høyere utdanning. Forhåndsvurderingen er et skriftlig svar til søkerne om hvorvidt de tilfredsstiller kravene til studiekompetanse, men det er ikke å anse som et vedtak. Forhåndsvurderingen legges ved søknaden om opptak til høyere utdanning. Samordna opptak gir forhåndsvurderinger på høsten og fram til arbeidet med opptaket starter i mars.

132) Det er NOKUT som administrerer GSU-listen, og den oppdateres to ganger årlig. GSU-listen bygger delvis på antall år i grunnutdanningen i de enkelte lands utdanningssystemer og alder ved skolestart, men andre aspekter kan tas med i vurderingen der det er aktuelt. NOKUT opplyser i intervju at det sjelden er store endringer for det enkelte land, men at dette blant annet vurderes i forbindelse med reformer i skolesystemene. Ifølge opptaksforskriften skal GSU-listen legges til grunn ved opptak til grunnutdanning for både Samordna opptak og lærestedene.

133) Intervju med Universitets- og høyskolerådet.

134) Intervju med Samordna opptak.

Samordna opptak har ikke gjennomført brukerundersøkelser som omfatter veiledning og vurdering av søkere med utenlandsk videregående opplæring.¹³⁵

7.1.2 Fylkeskommunenes vurdering av studieforberedende fag

Søkere med utenlandsk videregående opplæring har krav på å få vurdert om de har rett til videregående opplæring, og hva de mangler for å få godkjent studiekompetanse. Det er fylkeskommunene som har ansvaret for å gjøre denne vurderingen.¹³⁶

Dette kan være søkere som ikke har fått opptak til grunnutdanning fordi de ikke får godkjent studiekompetanse, eller personer som ønsker en vurdering av hva de mangler for å oppfylle kravene til norsk videregående opplæring.

Mange av fylkeskommunene har i spørreundersøkelsen oppgitt verken hvor mange med utenlandsk videregående opplæring som har fått vurdert generell studiekompetanse, eller hvor mange personer med utenlandsk videregående opplæring som har fullført norsk videregående opplæring. Tallmangelen forklares i hovedsak med at det ikke registreres om søkerne har opplæring fra Norge eller utlandet.

I spørreundersøkelsen peker fylkeskommunene på flere utfordringer når det gjelder å vurdere videregående opplæring fra utlandet opp mot norsk videregående opplæring. Flere mangler kunnskap om andre lands utdanningssystemer. De trekker også fram at det kan være vanskelig å skaffe tilstrekkelig dokumentasjon om blant annet innhold i og omfang av den utenlandske opplæringen, og at dette gjør det vanskelig å sammenligne opplæringen med norske læreplaner. I tillegg kan det være vanskelig å vurdere om dokumentene er ekte.

Søkere med utenlandsk videregående opplæring kan be om å få en realkompetansevurdering. Tilbakemeldingene fra fylkeskommunene tyder på at bruken av realkompetansevurderinger er begrenset for denne gruppen. Seks fylkeskommuner mangler data.¹³⁷ Åtte fylkeskommuner gjennomførte ingen realkompetansevurderinger i 2017, mens Troms og Akershus oppgir at de gjennomførte noen få. Oppland oppgir at 20 har fått realkompetansen sin vurdert med hensyn til generell studiekompetanse.¹³⁸

Fylkeskommunene peker på flere forhold som kan forklare hvorfor realkompetansevurdering blir brukt lite, for eksempel:

- Fylkeskommunen anbefaler ikke realkompetansevurdering fordi det kun gir karakteren bestått (karakteren 2), som blir et for dårlig grunnlag til å søke opptak på for de fleste høyere studier.
- Fylkeskommunen anbefaler heller å oppnå kravene til studiekompetanse etter 23/5-regelen¹³⁹ (ta de seks studieforberedende fagene), uten å gjøre realkompetansevurdering.
- Fylkeskommunen ser det ikke som hensiktsmessig å gjøre realkompetansevurdering ved søknad om opptak til grunnutdanning i høyere utdanning.
- Fylkeskommunen har oppfattet at de fleste utdanningsinstitusjonene ikke godkjenner realkompetansevurdering som grunnlag for opptak.
- Realkompetansevurderinger brukes ikke. Søkerne får beskjed om hva de mangler, basert på det de kan dokumentere av opplæring.
- Personer som søker om det, får realkompetansevurdering, men det tilbys ikke aktivt.

135) Intervju med Samordna opptak.

136) Prop. 79 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring)*.

137) En fylkeskommune har ikke svart på spørsmålet.

138) Spørreundersøkelse til fylkeskommunene.

139) Regelen innebærer man må fylle 23 det året man søker opptak til høyere utdanning, og kunne vise til 5 år med praksis. Hvis man oppfyller disse kravene, trenger man bare seks fag for å få generell studiekompetanse: norsk, matematikk, naturfag, historie, samfunnsfag og engelsk.

De fleste fylkeskommunene opplyser at personene som ønsker realkompetansevurdering, må ha tilstrekkelige norskkunnskaper til at vurderingen kan foregå på norsk.

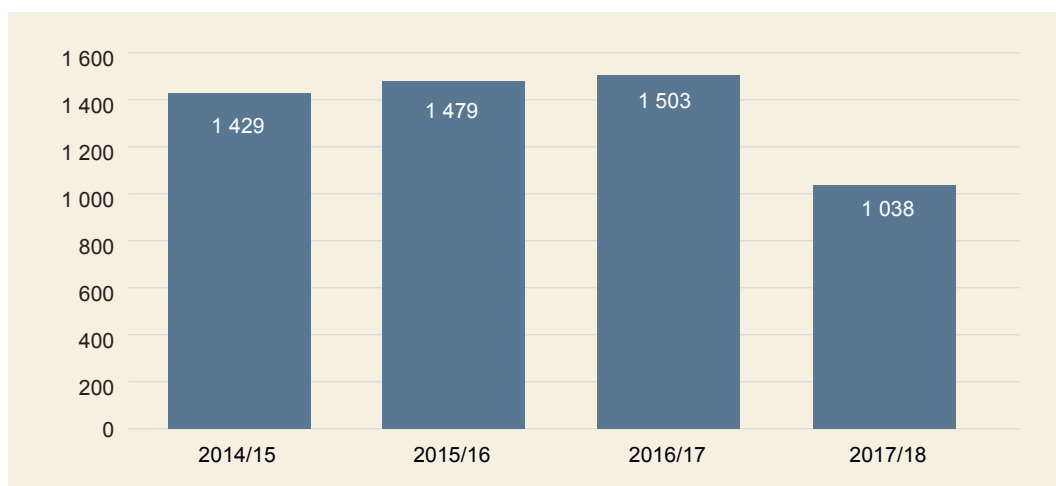
7.2 Lærestedenes vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning

7.2.1 Fritak for deler av utdanningen for søkere med utenlandsk utdanning

Lærestedene kan gi fritak for deler av en utdanning på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak.¹⁴⁰

For at en institusjon skal kunne tildele en grad eller utstede vitnemål for fullført utdanning, må minst 60 av studiepoengene som skal inngå i grunnlaget for graden, tilsvarende ett års utdanning, være avlagt ved institusjonen.¹⁴¹ Det betyr for eksempel at for en treårig bachelorgrad kan det gis fritak for inntil to år av studietiden på grunnlag av utdanning fra utlandet.

Figur 11 Antallet studenter som har fått innpasset emner fra utlandet i perioden 2014/2015–2017/2018



Kilde: Statistikk fra universitetene og høyskolene

Figur 11 viser at det har vært en nedgang i antallet personer som har fått innpasset¹⁴² ett eller flere emner fra sin utenlandske utdanning, fra studieåret 2016/2017 til 2017/2018.¹⁴³

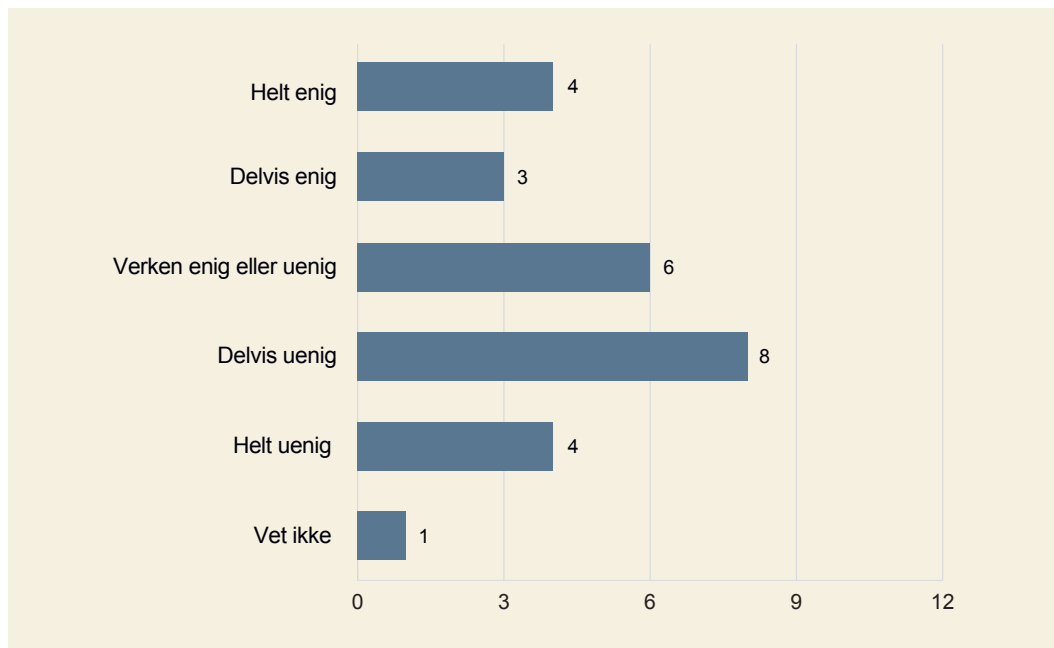
140) Universitets- og høyskoleloven § 3-5.

141) *Forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning* § 3.

142) I spørreundersøkelsen er begrepet «innpasse» brukt. Å innpasse er brukt synonymt med fritak for emner i et studieprogram. I grader der et visst antall studiepoeng kan tas som frie emner, kan innpassing også bety at utenlandske emner godkjennes som frie emner i graden.

143) Tallene omfatter ikke fritak på bakgrunn av forhåndsgodkjent utvekslingsopphold.

Figur 12 Påstand: Universitetet/høyskolen har lagt til rette for at det skal være enkelt å orientere seg om mulighetene for å få innpasset utdanningen. N = 26



Kilde: Spørreundersøkelse til universitetene og høyskolene

Som figur 12 viser, er det bare sju av lærestedene som er enige i at det er lagt til rette for at det skal være enkelt å orientere seg om mulighetene for å få innpasset utdanningen.

Selv blant norske utenlandsstudenter som har søkt om fritak ved universitet eller høyskole etter avsluttede studier i utlandet, er det i overkant av en tredel som opplever det som vanskelig å forstå kriteriene for å få fritak. De synes også det er vanskelig å finne ut hvor de skal søke, hvilken dokumentasjon de må legge ved, og hvor lang tid det vil ta å få en avklaring.¹⁴⁴

En analyse av nettsidene til et utvalg universiteter og høyskoler viser at det er svakheter i informasjonen om mulighetene for fritak:

- Informasjon om muligheter for fritak av utenlandsk utdanning manglet på flere av lærestedenes opptakssider.
- Selv om man søker på hele nettstedet, får man få eller ingen treff om fritak/innpassing.
- Stikkprøver av enkelte studieprogram viser at det finnes informasjon om fritak/innpassing for noen, men ikke alle studieprogram ved samme lærested.
- Alle de undersøkte lærestedene har noe informasjon på engelsk, men den omhandler i liten grad fritak/innpassing.

17 av de 26 UH-institusjonene gir en veiledende uttalelse basert på en vurdering av personens tidligere utdanning opp mot innholdet i studieprogrammet. Av disse gir 3 i tillegg søkerne mulighet til å få et bindende vedtak om fritak før de eventuelt søker opptak. 9 av institusjonene gir kun generell opptaksveiledning uten å gå inn på personens spesifikke utdanning.¹⁴⁵ Det betyr at ved flere av UH-institusjonene vil personer med utenlandsk utdanning ikke få vurdert hvor mye av denne det vil bli gitt fritak for, før de er tatt opp som studenter. Kunnskapsdepartementet presiserer at

¹⁴⁴) Spørreundersøkelse til utenlandsstudenter.

¹⁴⁵) Spørreundersøkelse til UH-institusjonene.

universitetene og høyskolene ikke har plikt til å foreta fritaksvurdering før opptak.¹⁴⁶ Søkerne ved lærestedene som ikke åpner for vedtak før opptak må dermed søke seg inn på grunnutdanning, uten å vite hvor lang studietid de vil ha foran seg for å kunne fullføre et studium.

Det vises også til at de ikke gir fritak innenfor emner i rammeplanstyrte utdanninger,¹⁴⁷ som blant annet helsefag, lærerutdanning og ingeniørfag. Det betyr at hvis man helt eller delvis har gjennomført et studium innen disse fagområdene i utlandet og søker seg til disse institusjonene, må man likevel gjennomføre hele studiet i Norge.

UH-institusjonene mener det er særskilte utfordringer knyttet til å behandle søknader om godkjenning og fritak fra søkere med utenlandsk utdanning sammenlignet med søknader fra dem som bare har norsk utdanning.¹⁴⁸

- Det er krevende å beregne omfang (studiepoeng) og å vurdere hvilket nivå utdanningen er på, særlig utdanninger fra land med helt andre utdanningssystemer, som mange land utenfor EU/EØS. Flere oppgir at de ikke har god nok kjennskap til utenlandske utdanninger og læresteder.
- Det er vanskelig å vurdere faglig innhold opp mot det faget det skal erstatte. Mangelfull dokumentasjon, blant annet mangel på gode nok emnebeskrivelser, gjør vurderingene vanskelige.
- Mangel på omregningstabeller gjør omregning av karakterer vanskelig.
- Det er i flere saker vanskelig å vurdere om institusjonen eller studiet er akkreditert.¹⁴⁹ Transnasjonale utdanninger¹⁵⁰ er blitt vanligere og er særlig krevende.
- Det er en utfordring å verifisere utdanningsdokumenter, blant annet å vurdere om dokumentene er ekte.

Fra 2019 gjelder en ny *forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning*. I høringsnotatet til den nye forskriften står det at det har vært begrepsforvirring i sektoren på dette feltet. Kunnskapsdepartementet skriver at universitetene og høyskolene flere ganger har etterlyst en tolkning av reglene om godskriving og fritak i universitets- og høyskoleloven. Det er vist til at forståelsen av reglene om godskriving, fritak og godkjenning ofte blandes sammen og misforstås.¹⁵¹ Kunnskapsdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at de ikke oppfatter den nye forskriften som en endring i regelverket, men heller som en presisering av gjeldende rett.¹⁵² I rundskriv til forskriften har departementet gitt merknader til bestemmelsene og utdypet hvordan bestemmelsene skal forstås.¹⁵³

146) Kunnskapsdepartementets tilbakemelding på rapportutkast.

147) Rammeplanstyrt utdanning innebærer at en nasjonal forskriftsfestet plan definerer rammene for studiene.

148) Spørreundersøkelse til UH-institusjonene.

149) Om hele institusjonen eller det spesifikke studiet er offentlig godkjent i utdanningslandet (kilde: NOKUTs nettsider med omtale av kriterier for godkjenning av utenlandsk utdanning).

150) Transnasjonal utdanning er utdanning der studentene store deler av tiden befinner seg i et annet land enn institusjonen som utsteder graden (kilde: NOKUTs nettsider med omtale av kriterier for godkjenning av utenlandsk utdanning).

151) Kunnskapsdepartementet (2018) Høringsbrev. *Høring – ny forskrift om godskriving og fritak*.

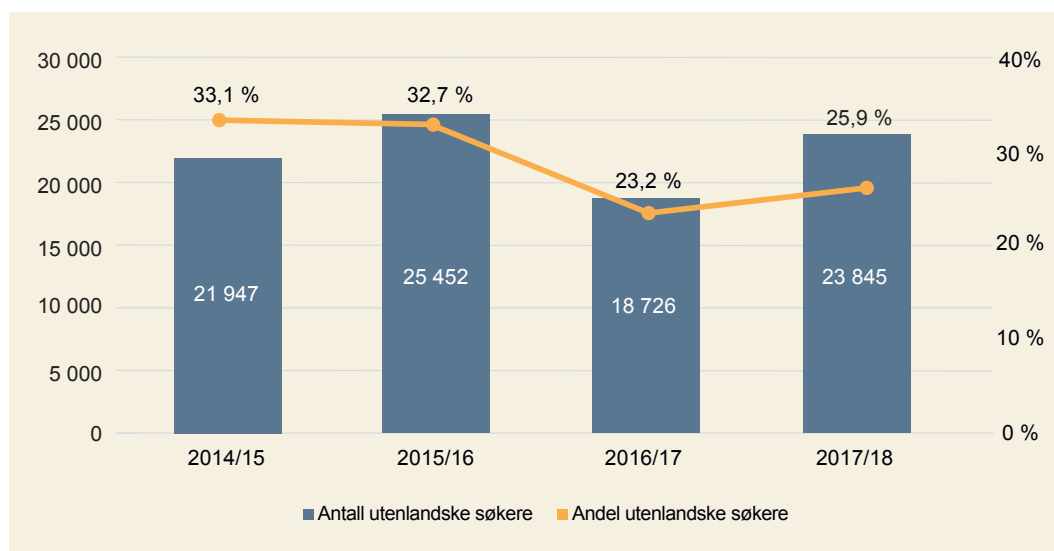
152) Intervju med Kunnskapsdepartementet

153) Rundskriv fra Kunnskapsdepartementet F-2018-4.

7.2.2 Muligheter for opptak til masterstudier for personer med utenlandsk grunnutdanning

Tall fra UH-institusjonene viser at andelen utenlandske søkere til masterstudier har gått noe ned fra studieåret 2014/2015, jf. figur 13.

Figur 13 Antall og andel søkere ved masterstudier med utenlandsk bachelorgrad



Kilde: Statistikk fra universitetene og høyskolene

For studieåret 2017/2018 hadde 25,9 prosent av søkerne utenlandsk utdanningsbakgrunn. Nesten 24 000 søkere hadde utenlandsk utdanningsbakgrunn, og av disse var det 27,1 prosent som oppfylte opptakskravene for masterstudiet ved det enkelte lærestedet.

Av statistikken for perioden 2014–2017 går det også fram at det har vært få opptak til masterstudier på bakgrunn av realkompetansevurderinger: ett opptak ved UiO og ett ved Samisk høyskole.¹⁵⁴ Om lag halvparten av UH-institusjonene peker i spørreundersøkelsen på at det er få som søker om realkompetansevurdering.

Lærestedene kan bestemme at bestemte fag, emner eller emnegrupper skal inngå i det utdanningsløpet mastergraden bygger på.¹⁵⁵ De kan også godkjenne andre utdanninger som jevn gode med det ordinære utdanningsløpet ved lærestedet, og kan i spesielle tilfeller godkjenne andre dokumenterte kvalifikasjoner som helt eller delvis likeverdige.¹⁵⁶ Det betyr at lærestedene har et handlingsrom når det gjelder hva de legger til grunn ved opptak til masterstudier. Spørreundersøkelsen viser at 18 av 26 institusjoner legger GSU-listen til grunn for masteropptaket for alle sine studier, selv om lista ikke er bindende for opptak til masterstudier. Av GSU-listen går det fram hvilke krav som gjelder for at personer med utdanning fra utlandet skal kvalifisere til generell studiekompetanse i Norge. For søkere med tre års universitetsstudier fra for eksempel Brasil eller Syria betyr det at de må studere ett år ekstra før de kan tas opp til masterstudier.

154) Seks av institusjonene kan ikke gi tall verken for søknader eller hvor mange som er vurdert som kvalifisert på bakgrunn av realkompetansevurderinger.

155) Forskrift om krav til mastergrader § 2.

156) Forskrift om krav til mastergrader § 3.

I spørreundersøkelsen er det spurt om hvilke muligheter en kandidat som ikke oppfyller kravene for opptak til master, har for å supplere studiene sine, slik at vedkommende oppfyller kravene. Ved om lag halvparten av institusjonene er det ikke andre muligheter enn å søke opptak til grunnutdanning og deretter søke om fritak basert på utenlandske utdanning. De øvrige lærestedene oppgir at for noen studieprogram er det muligheter for å oppfylle opptakskravene ved å ta enkeltemner. Opptak til enkeltemner er begrenset av om det er ledig kapasitet på emnet.



For studieåret 2017/2018 hadde 25,9 prosent av søkerne til mastergrad utenlandsk utdanningsbakgrunn.

Foto: Julie Gløppe Solem/NTNU

UH-institusjonene beskriver flere utfordringer ved å behandle søknader fra personer med utenlandsk utdanning ved opptak til master. Saksbehandlerne mangler kompetanse og bruker mye tid på å vurdere om utdanningsdokumentasjonen er ekte, og på å finne institusjonens akkrediteringsstatus. Det er vanskelig å vurdere utdanningens faglige nivå, innhold og omfang, og det kan mangle dokumentasjon, som for eksempel fagplaner.

På spørsmål om det kan iverksettes tiltak som kan effektivisere saksbehandlingen, uttrykker åtte av UH-institusjonene ønske om nasjonalt masteropptak for søkere med utenlandsk utdanning og en felles søknadsportal, som også kan omfatte ekthetsvurderinger av utenlandske vitnemål. Lærestedene peker på at en nasjonal samordning av masteropptak for søkere med utenlandsk utdanningsdokumentasjon vil gi effektivitetsgevinst, bedre likebehandling og høyere kvalitet i saksbehandlingen også for søkere med utenlandsk utdanningsbakgrunn. Kunnskapsdepartementet opplyser at det så langt ikke har planer om å finansiere en slik nasjonal samordning av masteropptak, men at universitetene og høyskolene står fritt til å planlegge en slik samordning uten bistand fra departementet.¹⁵⁷

157) Intervju med Kunnskapsdepartementet og departementets tilbakemelding på rapportutkast.

7.2.3 Vurdering av faglig jevngodhet av hele grader

UH-institusjonene skal etter søknad gi en vurdering av om innholdet i utdanningen er faglig jevngodt med utdanningen som tilbys ved institusjonen. Dette gjelder hele grader.

Data innhentet fra UH-institusjonen for perioden 2014–2018 viser at 13 og 15 læresteder ikke har fått noen søknader om jevngodhetsvurdering av henholdsvis bachelorgrader og mastergrader i perioden. 10 av 27 læresteder mangler søknadstall.

Fire institusjoner oppgir at de har fått søknader om jevngodhetsvurdering av hele grader de siste årene.¹⁵⁸ Antall søknader for bachelor og master samlet varierer mellom 30 og 72 årlig i undresøkelsesperioden. Universitetet i Oslo står for om lag 80 prosent av sakene. I nettsideanalysen av et utvalg læresteder kom det fram at ingen av lærestedene hadde informasjon om jevngodhetsvurderinger.

I institusjonene oppgir blant annet at de ikke har oversikt over praksis for jevngodhetsvurderinger fordi saksbehandlingen gjøres av fakultetene eller instituttene, at jevngodhetsvurderinger ikke registreres systematisk, og at det ikke er mulig å søke opp slike godkjenninger i saks- og arkivsystemet.¹⁵⁹

En firedel av institusjonene mener det ikke er godt nok avklart hvilke kriterier som skal legges til grunn for at en utenlandsk utdanning vurderes som «faglig jevngod».

Ved avslag på søknad om generell godkjenning fra NOKUT får søkere beskjed om at de kan søke om jevngodhetsvurdering hos en UH-institusjon. NOKUT erfarer imidlertid at mange læresteder ikke legger til rette for å vurdere om hele grader er faglig jevngode. NOKUT tror at det dels skyldes at generell godkjenning har overtatt for noe av det behovet som var bakgrunnen for bestemmelsen, men også dels at institusjonene vegrer seg for å gå inn i slike godkjenninger uten å være sikre på hvordan de skal brukes videre.¹⁶⁰

7.2.4 Særskilte tilbud til flyktninger i UH-sektoren

Flyktninger som mangler eller ikke kan få verifisert sine utdanningsdokumenter, har særlige utfordringer når det gjelder godkjenning av sin kompetanse og muligheter for å fortsette påbegynte studier. Fire institusjoner svarer i spørreundersøkelsen at de har tatt opp søkere i 2017/2018 på bakgrunn av NOKUTs ordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen).¹⁶¹ De fire er Universitetet i Oslo, NMBU, Høgskulen på Vestlandet og Høgskolen i Østfold. To institusjoner (NMBU og UiT) har en egen ordning der flyktninger kan få vurdert sine kvalifikasjoner.

I spørreundersøkelsen til UH-institusjonene er det kartlagt hvilke tiltak særskilt rettet mot flyktninger/innvandrere de hadde i 2018. 14 institusjoner oppgir at de ikke har noen særskilte tiltak rettet mot flyktninger, mens 12 institusjoner oppgir at de har ett eller flere slike tiltak. De vanligste tiltakene er

- informasjonsdager/-kampanjer (11)
- praksisplass/arbeidstrening/gjestestatus (7)
- norskkurs (6)

Universitetet i Sørøst-Norge er det eneste lærestedet som oppgir at de har laget kvoter for flyktninger bosatt i Norge ved visse mastergrader. Universitetet i Stavanger oppgir at blant ellers like kvalifiserte søkere prioriteres flyktninger til ettårig norskkurs.

158) Statistikk fra UH-institusjonene.

159) Spørreundersøkelse til UH-institusjonene.

160) Intervju med NOKUT.

161) Fire svarer «vet ikke».

Universitets- og høyskolerådet peker i intervju på at det generelt er behov for å se flere virkemidler i sammenheng for å bistå flyktninger. En kombinasjon av akademisk praksisplass, NOKUTs UVD-ordning og bruk av prøve eller test vil kunne åpne for at disse personene kan få vurdert sin kompetanse som jevn god med en norsk grad, uten at man firer på kvalitetskravene.

Universitets- og høyskolerådet har pekt på at flere institusjoner ønsker et utvidet og/eller tilpasset utdanningstilbud i praktisk pedagogikk (PPU) for flyktninger som har høyere utdanning, men ikke har lærerutdanning eller erfaring som lærer fra hjemlandet.¹⁶² Spørreundersøkelsen viser at ingen institusjoner har utvidet og/eller tilpasset PPU for flyktninger med høyere utdanning.

7.2.5 UH-institusjonenes styring og oppfølging av godkjenningsoppgavene

Undersøkelsen tyder på at mange av lærestedene mangler pålitelige data om godkjenningsoppgavene. Blant annet er det mange læresteder som mangler data om antallet søknader om godkjenning/fritak og jevn godhetsvurderinger. Institusjonene har heller ikke pålitelige data om saksbehandlingstid. Spørreundersøkelsen til UH-institusjonene viser at bare fire institusjoner har informasjon om personer med utenlandsk utdanning i sin interne rapportering.

Det er bare Universitetet i Oslo som oppgir at de i 2017 har risikovurdert saksbehandlingen av søknader om opptak, fritak og jevn godhetsvurderinger, som også omhandler søkere og/eller studenter med utenlandsk utdanning. 9 av 26 læresteder oppgir at de i perioden 2014–2018 har gjort en evaluering/gjennomgang av saksbehandlingen av søknader om opptak, eller innpassing og jevn godhetsvurderinger, som også omfatter søkere og/eller studenter med utenlandsk utdanning. Disse gjennomgangene har ofte blitt gjort i forbindelse med fusjonsprosesser eller flytting av oppgaver fra fakulteter/institutter til sentrale enheter.

7.3 NOKUTs godkjenningsordninger for utenlandsk høyere utdanning

7.3.1 Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

NOKUTs ordning for generell godkjenning av høyere utdanning fra utlandet er ment som et hjelpemiddel når personer med utenlandsk utdanning skal inn på det norske arbeidsmarkedet.

Gjennom den elektroniske søknadsportalen er generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning tilgjengelig for søkere fra hele verden. En kartlegging NOKUT gjorde i 2017, viste at 12 prosent av søkerne til NOKUTs ordninger hadde utenlandsk adresse.¹⁶³ Det vil si at de fleste søkerne til ordningen oppholder seg i Norge.

162) Brev av 21.04. 2017 til Kunnskapsdepartementet fra Universitets- og høyskolerådet: *Utfordringer og hindringer for innvandrere med fluktbakgrunn og påbegynt men avbrutt utdanning fra hjemlandet*.

163) Intervju med NOKUT.

Tabell 7 Utvikling i generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning i perioden 2014–2017

	2014	2015	2016	2017
Antall søknader	6 572	7 560	7 651	8 613
Antall vedtak	6 584	6 926	7 307	8 684
herav godkjenninger (hel grad eller studiepoeng)	4 975	5 396	5 620	6 867
herav avslag	1 609	1 530	1 687	1 817
Saksbehandlingstid (snitt antall måneder)	1,3	1,6	2,1	3,1

Kilde: Statistikk fra NOKUT

Tabell 7 viser at NOKUT har hatt en økning i antall søknader og vedtak på om lag 2 000 fra 2014 til 2017. I samme periode har NOKUT hatt en økning i saksbehandlingstiden for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning fra 1,3 måneder i 2014 til 3,1 måneder i 2017. NOKUT opplyser at status per september 2018 er at saksbehandlingstiden ligger på rundt 2 måneder etter at søknaden er komplett. NOKUT mener økningen i saksbehandlingstid kan forklares med at det er kommet flere saker på grunn av økningen i antall flyktninger, særlig fra Syria, og overgangen til nytt saksbehandlingssystem.¹⁶⁴

NOKUT trekker fram flere tiltak som er iverksatt for at saksbehandlingen skal bli mer effektiv, blant annet det nye saksbehandlingssystemet, mer effektiv saksflyt og endring av kvalitetssikringsprosessen.¹⁶⁵

NOKUT har ikke systematisk kartlagt betydningen av generell godkjenning for å få jobb, for å få høyere lønn eller hvilken stillingskategori man får. NOKUT gjennomførte en kandidatundersøkelse i 2014, der de som hadde fått godkjenning, oppga at godkjenningen hadde en positiv effekt. Ifølge NOKUT tydet tilbakemeldingene også på at ordningen oppleves som nyttig, og at den tillegges vekt i ansettelsesprosesser. NOKUT planlegger å se nærmere på betydningen av generell godkjenning gjennom en brukerundersøkelse i 2019 eller 2020.¹⁶⁶

Det er også opprettet to ordninger for såkalte turbovurderinger av høyere utdanning.¹⁶⁷ I 2017 var det 80 turbovurderinger til arbeidsgivere, mens 64 gjaldt opptak til doktorgradsstudier. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for disse vurderingene var fire dager.¹⁶⁸

7.3.2 Godkjenningsordninger spesielt rettet mot flyktninger

Informasjon til flyktninger om godkjenningsordninger

Undersøkelsen viser at det for flere grupper kan ta tid fra de kommer til Norge, og til de søker om godkjenning. Caritas erfarer at det skjer lite knyttet til arbeid og utdanning i mottaksfasen, og at det først er etter bosetting at man kommer godt i gang med en eventuell godkjenning av medbrakt kompetanse. Denne tendensen understøttes av data som er samlet inn i Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid (foreløpig ikke offentliggjort).

¹⁶⁴) NOKUTs årsrapport 2017 og intervju med NOKUT.

¹⁶⁵) Intervju med NOKUT.

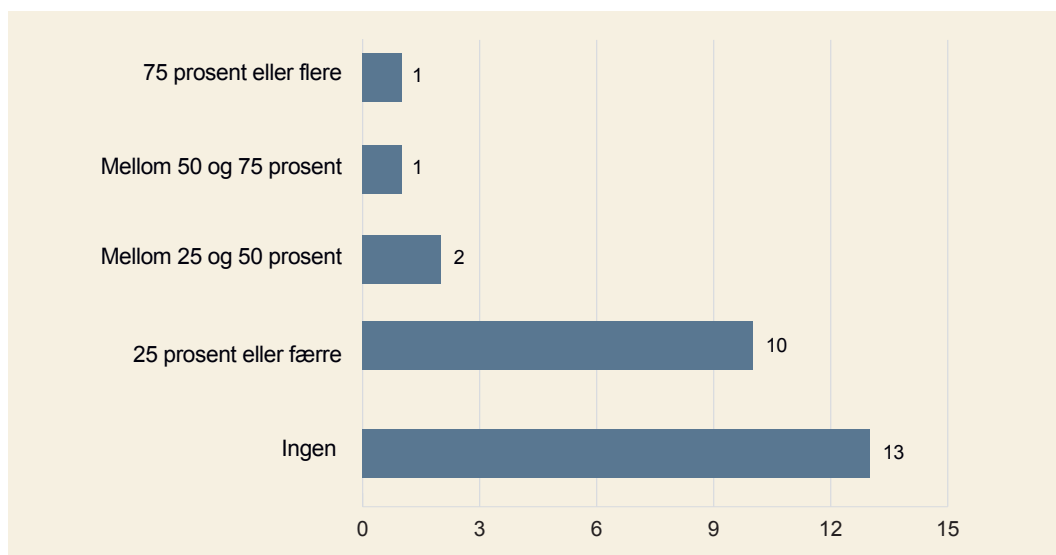
¹⁶⁶) Intervju med NOKUT.

¹⁶⁷) Intervju med NOKUT.

¹⁶⁸) Statistikk fra NOKUT

Basert på en spørreundersøkelse til 33 kommuner/bydeler som har bosatt en relativt stor andel av det totale antallet flyktninger de siste årene, er kommunene/bydelene blitt bedt om å anslå hvor stor andel av dem med høyere utdanning som hadde søkt om godkjenning av utdanning mens de var i mottak.

Figur 14 Kommuner/bydeler anslag på hvor stor andel av de med høyere utdanning som skal bosettes, som har søkt om godkjenning i mottak i 2017 eller første halvår av 2018. N = 27



Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid

Det går fram av figur 14 at nesten halvparten av kommunene/bydelene oppgir at ingen av dem med høyere utdanning som skulle bosettes i 2017 eller første halvår av 2018, hadde søkt om å få utdanningen sin godkjent mens de var i mottak. 23 av de 27 kommunene/bydelene som har besvart spørsmålet, oppgir at 25 prosent eller færre av dem som skulle bosettes, hadde søkt om godkjenning mens de var i mottak.

Godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon

Godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen) er primært rettet mot flyktninger og personer som er i en flyktninglignende situasjon og har vanskeligheter med å skaffe til veie dokumentasjonen NOKUT krever i forbindelse med søknad om generell godkjenning. Søkerne kan bli henvist til denne ordningen hvis de har mangelfull eller ikke-verifiserbar dokumentasjon for sin høyere utdanning. NOKUT opplyser at ordningen forutsetter et omfattende vurderingsarbeid, både av NOKUTs saksbehandlere og faglige sakkyndige, og at det derfor er begrenset hvor mange saker som behandles gjennom UVD-ordningen. UVD-ordningen er forbeholdt personer med permanent oppholdstillatelse og tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller engelsk (B1).¹⁶⁹

169) Intervju med NOKUT.

Tabell 8 Antallet søknader og vedtak for UVD-ordningen i perioden 2014–2017

	2014	2015	2016	2017
Antall søknader/henvisninger	219	167	196	212
Antall vedtak	119	120	123	120
herav godkjenninger	76	79	80	85
herav avslag	38	46	42	35

Kilde: Statistikk fra NOKUT

Tabell 8 viser at omfanget av UVD-ordningen har vært relativt stabilt siden den ble opprettet i 2014. For 212 søknader/henvisninger i 2017 ble det fattet 120 vedtak, hvorav 85 var godkjenninger.

NOKUT har ikke kartlagt hvordan UVD-ordningen er mottatt blant lærestedene og arbeidsgivere, men har et klart inntrykk av at denne ordningen har status på linje med den ordinære ordningen for generell godkjenning.¹⁷⁰

Kvalifikasjonsvurdering for flyktninger

NOKUTs kvalifikasjonsvurdering for flyktninger gjelder for dem som søker om godkjenning, men som ikke kan inkluderes i NOKUTs generelle godkjenning av utenlandsk høyere utdanning eller UVD-ordningen. Dette kan være fordi kandidaten ikke har tilstrekkelig gode kunnskaper i engelsk eller norsk, at vedkommende ikke har permanent oppholdstillatelse i Norge, eller at kvalifikasjonen innen høyere utdanning ikke er fullført.¹⁷¹ Ordningen startet opp andre halvår 2017, og NOKUT mottok i 2017 157 søknader/henvisninger. Av disse fikk 76 personer en kvalifikasjonsvurdering.¹⁷²

Kvalifikasjonsvurdering for flyktninger er ikke et juridisk bindende vedtak, men en standardisert uttalelse fra NOKUT som inneholder relevant informasjon i forbindelse med opptak til videre studier og jobbsøknad.¹⁷³ Dokumentet inneholder informasjon om høyeste oppnådde kvalifikasjon, arbeidserfaring og språkkompetanse. I tillegg får man råd og veiledning om veien videre. Vurderingen er gyldig i tre år. Tidsbegrensningen er basert på at man forventer at kandidaten i løpet av en treårsperiode har språk og oppholdstillatelse på plass, og dermed kan gå videre i UVD-prosessen.¹⁷⁴

170) Intervju med NOKUT.

171) NOKUTs hjemmeside 14. januar 2019.

172) Statistikk fra NOKUT.

173) NOKUTs hjemmeside 14. januar 2019.

174) Intervju med NOKUT.

8 Koordinering og samordning

Over en lang periode er det pekt på utfordringer ved godkjenningsfeltet i en rekke utredninger og stortingsdokumenter.¹⁷⁵ Svakheterne som går igjen, er

- mangelfull informasjon til brukerne
- manglende statistikk
- manglende tilgang til / lite kunnskap om behovet for kompletterende utdanning
- manglende samordning mellom godkjenningsaktørene

Stortinget fattet i 2016 et anmodningsvedtak der det ber regjeringen gjennomgå eksisterende ordninger for godkjenning av utenlandsk utdanning med sikte på forenkling og raskere godkjenning.¹⁷⁶

Kunnskapsdepartementet gjorde rede for oppfølgingen av vedtaket i januar 2017.¹⁷⁷ Departementet presenterte følgende tiltak:

- oppfølging av stortingsmeldingene om voksnes læring og en effektiv integreringspolitikk og tiltakene knyttet til å forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner (departementet omtaler ikke de enkelte tiltakene nærmere)
- etablering av ordningene for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning og fag- og yrkesutdanning samt kvalifikasjonsvurdering for flyktninger hos NOKUT
- forslag til yrkeskvalifikasjonslov
- etablering av en elektronisk søknadsportal i Altinn for alle søknader om godkjenning av regulerte yrker
- at NOKUT skal samle enhetlig informasjon på norsk og engelsk om alle regulerte yrker og søknadsprosessen knyttet til dem

8.1 Altinn som felles søkeportal for lovregulerte yrker

For de lovregulerte yrkene er Altinn et samordningsvirkemiddel som skal sørge for at søkerne kan finne informasjon og søke godkjenning på ett sted.

EUs endringsdirektiv stiller krav om at det skal være mulig å levere elektronisk søknad for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner hos godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner eller kontaktpunktet for tjenstedirektivet, som i Norge er nettopp Altinn. Kravet om elektronisk søknad er tatt inn i yrkeskvalifikasjonsloven (§ 17), og i forarbeidene til loven er systemet beskrevet på følgende måte:

«Det legges opp til at det vil være et enkelt system der yrkesutøver kan lage en profil, fylle ut søknad og legge ved dokumentasjon. Deretter vil godkjenningsskontoret¹⁷⁸ motta en melding om søknaden og kan hente denne

175) Blant annet innstilling fra utredningsutvalg for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge (2007), NOU 2008:3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*, Rambøll 2009: *Kartlegging. Godkjenningsordninger for lovregulerte yrker*, NOU 2010:7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*, NOU 2011:14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*, Barne- og likestillingsdepartementet (2013) *handlingsplan Vi trenger innvandrernes kompetanse 2013–2016*, Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring* og Fafo-notat 2016:05 *Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet*.

176) Dokument 8:37 S (2015–2016) Representantforslag om et felles løft for god integrering, og Vedtak 440 av 12. januar 2016.

177) Det er vist til brev om saken i Meld. St.17 (2016–2017) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2015–2016*.

178) Godkjenningsskontor er det samme som godkjenningsmyndighet for yrkeskvalifikasjoner.

hos Altinn. Videre kan godkjenningsskontoret sende meldinger til søker via Altinn og sende godkjenningsbrev der dette er aktuelt. Dette vil etter departementets oppfatning tilfredsstille kravene til direktivet om elektronisk søknad.»¹⁷⁹

Altinn gir informasjon om alle de lovregulerte yrkene, med blant annet informasjon om dokumentasjonskrav og lovhjemmel for yrket. Undersøkelsen viser imidlertid at per november 2018 det bare er mulig å søke om godkjenning gjennom Altinn ved tre godkjenningssmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner: Helsedirektoratet, DSB og Finanstilsynet. Kunnskapsdepartementet opplyser i mars 2019 at Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og Utdanningsdirektoratet har startet en prosess med å gjøre det mulig å søke gjennom Altinn.¹⁸⁰

Helsedirektoratet legger opp til at alle som er utdannet i utlandet, skal sende elektronisk søknad via Altinn. Helsedirektoratet har positive erfaringer med Altinn-løsningen, som fra 2015 er integrert med direktoratets digitale saksbehandlingssystem. Etter innføringen av det nye systemet har Helsedirektoratet fått redusert antallet søknader som er mangelfulle. Det elektroniske søknadsskjemaet inneholder obligatoriske steg der søkerne må laste opp nødvendig dokumentasjon for å kunne søke om autorisasjon.¹⁸¹

DSB erfarer at flesteparten av søknadene leveres via e-post. Svært få søker via Altinn-portalene, til tross for at direktoratet opplyser at de på nettsidene sine anbefaler Altinn-portalene som førstevalg. Direktoratet har erfart at Altinn-løsningen ikke har bidratt til å løse to sentrale utfordringer i saksbehandlingen: ufullstendige søknader og mangelfulle/ukorrekte opplysninger om hvilket yrke søkerne ønsker godkjenning for. Søknadene som leveres via Altinn, er ikke mer komplette enn søknadene som leveres via e-post eller brev.¹⁸²

Utdanningsdirektoratet oppgir at det ikke er koblet til Altinn, fordi de mener databehandlingsavtalen med Altinn/Brønnøysundregistrene ikke er tilfredsstillende med hensyn til håndtering av personopplysninger. Når Utdanningsdirektoratet etter hvert kobler seg til Altinn-løsningen, legges det opp til en minimumsløsning der bare mottak av søknader og utsending av vedtak vil skje i Altinn, og øvrig kommunikasjon med søkerne vil skje via e-post og telefon. I stedet for løsningen med Altinn ville Utdanningsdirektoratet ha foretrukket en egen søknadsløsning på eget nettsted, som var integrert med saksbehandlingssystemet.¹⁸³

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har tatt opp med sektordepartementene at godkjenningssmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner bør knytte seg til Altinns søknadsløsning.¹⁸⁴

8.2 Kunnskaps- og erfaringsutveksling om lovregulerte yrker

Det går fram av kapittel 4 at godkjenningssmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner på mange områder har likeartede utfordringer, blant annet når det gjelder å verifisere søkerens dokumentasjon. Det er Kunnskapsdepartementet som har

179) Prop. 139 L (2015–2016) *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven)*.

180) Kunnskapsdepartementets tilbakemelding på rapportutkast.

181) Intervju med Helsedirektoratet.

182) Intervju med DSB.

183) Intervju med Utdanningsdirektoratet.

184) Intervju med Kunnskapsdepartementet.

koordineringsansvar for, og som skal bidra til en helheltlig gjennomføring av, yrkeskvalifikasjonsdirektivet/-loven.

En av oppgavene som ligger til rollen, er å utveksle informasjon om beste praksis. Kunnskapsdepartementet arrangerer ett til to møter årlig for alle godkjenningmyndighetene, der også NOKUT deltar. På møtene tas det opp temaer knyttet til yrkeskvalifikasjonsdirektivet og -loven. Blant annet har ett møte omhandlet hva som ligger i begrepet «vesentlige forskjeller» i yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Kunnskapsdepartementet opplyser at godkjenningmyndighetene har blitt oppfordret til å ta kontakt med hverandre utover deltakelsen i fellesmøtene. NOKUT har i samråd med departementet har også forsøkt å etablere en felles diskusjonsportal for saksbehandlerne ved godkjenningmyndighetene på LinkedIn, men denne ble brukt i liten grad.¹⁸⁵

Undersøkelsen viser at godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har begrenset kontakt med hverandre. Nesten halvparten opplyser at de ikke har kontakt med andre godkjenningmyndigheter, verken i form av å delta på fellesmøter eller i form av direkte kontakt med en annen godkjenningmyndighet. Spørreundersøkelsen viser at bare 2 av 15 godkjenningmyndigheter mener det er lagt godt til rette for erfaringsutveksling mellom godkjenningmyndighetene.

8.3 Organisering av godkjenningsordningene for lovregulerte yrker

I stortingsmeldingen om voksnes læring fra 2016¹⁸⁶ ble det varslet et utredningsarbeid på godkjenningsfeltet. Arbeidet har involvert de mest berørte departementene og ble ledet av Kunnskapsdepartementet. I februar 2018 avga arbeidsgruppen rapporten *Forbedring av godkjenningsfeltet*.¹⁸⁷ Der presenterer de forslag som omhandler bedre løsninger for søkere fra land utenfor EU/EØS, mer effektiv og brukerorientert saksbehandling, muligheter for en felles søknadsportal og om NOKUT kan få en utvidet rolle for godkjenning av lovregulerte yrker. I rapporten blir det også pekt på alternative modeller for organisering av godkjenningen av lovregulerte yrker.

Kunnskapsdepartementet opplyser ved årsskiftet 2018/2019 at departementet er i en prosess med å vurdere forslagene i den tverrdepartementale arbeidsgruppens rapport. Dette skjer i samarbeid med de berørte departementene.¹⁸⁸

8.4 Samordning av informasjon til utenlandsstudenter om lovregulerte yrker

Ifølge tall fra Lånekassen studerer om lag 17 000 norske gradsstudenter i utlandet hvert år.¹⁸⁹ Spørreundersøkelsen til utenlandsstudentene viser at Lånekassen er en viktigere kilde til informasjon om godkjenning enn godkjenningsaktørene selv, jf. figur 15.

185) Intervju med Kunnskapsdepartementet.

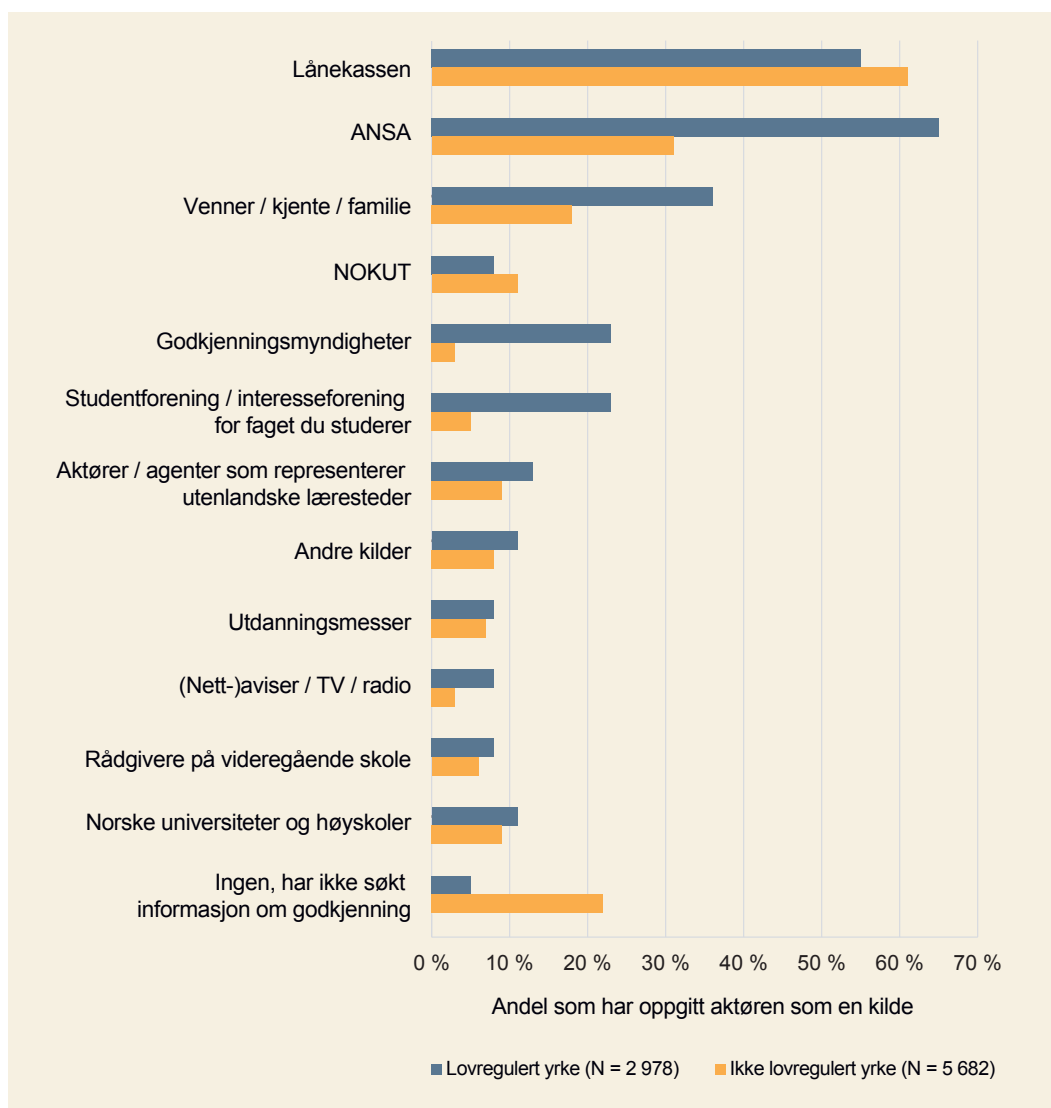
186) Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*.

187) Rapporten er så langt unntatt offentlighet.

188) Intervju med Kunnskapsdepartementet.

189) Gradsstudenter er studenter som tar sikte på å fullføre hele utdanningen/graden i utlandet. Tallene er hentet fra Lånekassens nettsider.

Figur 15 Utenlandsstudentenes kilder til informasjon om godkjenning, fordelt på om de studerer til lovregulert yrke eller ikke. N = 8 660



Kilde: Spørreundersøkelse til utenlandsstudentene

Lånekassen, ANSA og venner/kjente/familie framstår som de klart viktigste informasjonskildene. ANSA mener brukergruppen som planlegger studier i utlandet – ofte elever i videregående skole – har behov for mer grunnleggende og tilpasset informasjon enn de finner hos godkjenningsaktørene i dag.¹⁹⁰

En utbredt misforståelse blant utenlandsstudentene er ifølge ANSA og Helsedirektoratet at støtte fra Lånekassen innebærer en form for forhåndsgodkjenning.¹⁹¹ Lånekassen gir støtte til utdanningstilbud ved læresteder som er akkreditert i det aktuelle landet, det vil si at utdanningen er offentlig godkjent i utdanningslandet og kan gi grunnlag for generell godkjenning av høyere utdanning fra NOKUT. At Lånekassen gir støtte til en utdanning, betyr imidlertid ikke at utdanningen alltid gir godkjenning av hel grad, eller at utdanningen gir grunnlag for godkjenning til et lovregulert yrke. Når godkjenning-myndighetene for yrkeskvalifikasjoner ikke gir forhåndsgodkjenning, kan utenlandsstudenter som skal studere til et lovregulert yrke i utlandet, ikke vite med sikkerhet om utdanningen vil bli godkjent i Norge når de er ferdige.

190) Intervju med ANSA.

191) Intervju med ANSA og Helsedirektoratet.

Kommentarer fra utenlandsstudentene i spørreundersøkelsen illustrerer noen av utfordringene med manglende forutsigbarhet:

- «Jeg opplevde det som ganske umulig å finne svar på om utdanningen ble godkjent i Norge. Dette er også mye av grunnen til at jeg avsluttet studiet. Det var ingen som med sikkerhet kunne bekrefte at jeg fikk min utdanning godkjent.»
- «Lånekassen foretar vel en evaluering gjennom låneprosessen, gjør de ikke?»
- «Er konstant redd for at jeg ved et uhell har oversett noe og at jeg ikke skal få godkjent utdanningen min.»
- «Lånekassen oppgir bare at de ikke kan garantere for godkjenning, uavhengig av hvilket land man studerer i. Ville gjerne hatt en bedre offentlig oversikt.»
- «Utrolig vanskelig å finne informasjon om utdannelsen blir godkjent, selv om man får lån av Lånekassen.»
- «Jeg trodde at utdanningen var godkjent i Norge hvis Lånekassen gir støtte.»
- «Jeg er fortsatt ikke helt sikker på hvordan det blir å få autorisasjon i Norge etter ferdig utdanning.»
- «Det var komplett umulig å få en garanti for at utdannelsen jeg skulle ta i England ville gjelde i Norge. Jeg søkte mye på nettet, og ringte og kontaktet en masse steder, men endte til slutt med å føle at jeg tok en stor sjanse da jeg valgte å studere i utlandet.»

Helsedirektoratet, som er godkjenningmyndighet for de lovregulerte helsefaglige utdanningene, oppgir at de ikke kan si på forhånd hvilke utdanningstilbud som vil bli godkjent, fordi saksbehandlingen kan påvirkes av forhold som ligger utenfor direktoratets kontroll. Dette kan for eksempel være at den norske eller den utenlandske utdanningen endrer seg over tid, det kan komme regelverksendringer som påvirker vilkårene for godkjenning, og helsepersonellnemnda kan gjøre vedtak som påvirker Helsedirektoratets godkjenningspraksis.¹⁹²

Helsedirektoratet opplyser at de forsøker å gi bedre informasjon om godkjenningstilbud knyttet til det enkelte yrke og land. Tidligere har direktoratets praksis vært å gi generelle råd når de blir kontaktet av søkere og studenter. De siste årene har praksisen utviklet seg i retning av at direktoratet i større grad tar stilling til enkeltutdanninger. Erfaringer med blant annet ELTE-saken, der Helsedirektoratet endret godkjenningspraksis for psykologistudenter i Ungarn, har vist at det kan være hensiktsmessig å fraråde noen utdanninger og utdanningsland som direktoratet forventer at ikke vil føre til godkjenning.¹⁹³

Stortinget har gjort et eget vedtak der regjeringen ble bedt om å sørge for at studenter som søker studiestøtte for utdanning i utlandet, blir informert om hvorvidt den aktuelle utdanningen kvalifiserer til autorisasjon eller andre godkjenninger som er nødvendige for å utøve yrket i Norge.¹⁹⁴

Oppfølgingen av Stortingets vedtak er beskrevet i Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon for 2019, der det er opplyst at man på Lånekassens nettsted har forbedret informasjonen om vilkår for autorisasjon for regulerte yrker.¹⁹⁵ Det er vist til at dette gjelder hvilke utdanninger i utlandet man kan regne med at gir grunnlag for autorisasjon, og for hvilke utdanninger man ikke kan være like sikker. Undersøkelsen viser også at NOKUT, Helsedirektoratet, Lånekassen og ANSA har samarbeidet om informasjonen om godkjenning som gis til brukerne underveis i søkeprosessen hos

192) Intervju med Helsedirektoratet.

193) Intervju med Helsedirektoratet.

194) Vedtak nr. 767 av 7. juni 2017.

195) Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet.

Lånekassen. Disse aktørene har hatt flere møter for å utveksle erfaringer og samordne informasjonsarbeidet overfor denne gruppen.¹⁹⁶

I revisjonen er Lånekassens nettsider gjennomgått for å se om det kommer fram informasjon om hva søkeren kan regne med at gir godkjenning. Analysen viser at dersom studenten velger et helseyrke som krever autorisasjon i Norge, får vedkommende opp en advarselstekst og blir bedt om å huke av for at studenten selv er ansvarlig for å sette seg inn i autorisasjonskravene. Nettsiden gir ikke konkret informasjon om den aktuelle utdanningens sjanser for å bli godkjent, men gir en generell henvisning til Helsedirektoratets nettsider. På Helsedirektoratets nettsider finnes det imidlertid ikke informasjon om det er sannsynlig at den enkelte utdanning gir grunnlag for autorisasjon eller ikke. Det gis generell informasjon under overskriften «Tips før du velger helsefaglig utdanning i utlandet». Informasjonen på nettsidene understreker at det er opp til den enkelte å selv konkret vurdere om den utenlandske utdanningen oppfyller de norske kravene til innhold, lengde, nivå og praksis.

8.5 Informasjonsutveksling om godkjenningsvedtak innen høyere utdanning

NOKUT skal ifølge universitets- og høyskoleloven legge til rette for en samordnet nasjonal praksis for godkjenninger av høyere utdanning, og NOKUTs godkjenningspraksis skal være normgivende for institusjonene.¹⁹⁷

GAUS (søketjeneste for godkjenning av utenlandske studier) er et virkemiddel for å samordne den nasjonale praksisen og bidra til likebehandling. GAUS skal bidra til bedre informasjonsutveksling og sikre en så god saksbehandling som mulig av disse søknadene på tvers av institusjonene. Kunnskapsdepartementet har forutsatt at de enkelte institusjonene legger all saksbehandling knyttet til vurdering av utenlandsk utdanning inn i databasen, slik at andre institusjoner kan få innsyn i behandlingen av søknader av lignende karakter. I tillegg skal NOKUT legge inn sine vedtak om generell godkjenning.¹⁹⁸ Plikten til å registrere i GAUS går fram av studiekvalitetsforskriften og tilhørende rundskriv og et brev til institusjonene i 2015.¹⁹⁹

Universitetene og høyskolene er blitt spurt om hvor stor andel av sakene der utenlandsk utdanning ble vurdert i 2017, som ble overført til GAUS. Blant de 26 institusjonene som har besvart spørsmålet, er det 7 som har oppgitt en andel, og denne varierer mellom 19 og 100 prosent. De 19 andre institusjonene har enten svart 0 prosent, eller svart ikke relevant og typisk begrunnet dette med at de ikke bruker GAUS. Det er med andre ord et klart mindretall som opplyser at de gjør sine vurderinger og vedtak tilgjengelige for andre institusjoner.²⁰⁰

NOKUT hadde per september 2018 ikke overført noen av sine vedtak til GAUS. NOKUT opplyste at dette skyldes tekniske utfordringer med selve overføringen. NOKUT arbeidet med å tilrettelegge for dette og plana å overføre vedtak hvor det vil være relativt lett å forstå vurderingen som er gjort. Kompliserte vedtak, for eksempel knyttet til såkalte doble grader og sammensatte utdanningsløp, vil ikke bli overført, da de kan skape forvirring og gi opphav til feiltolkninger.²⁰¹ Kunnskapsdepartementet

196) Intervjuer med NOKUT, Helsedirektoratet og ANSA.

197) Intervju med NOKUT.

198) Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring.*

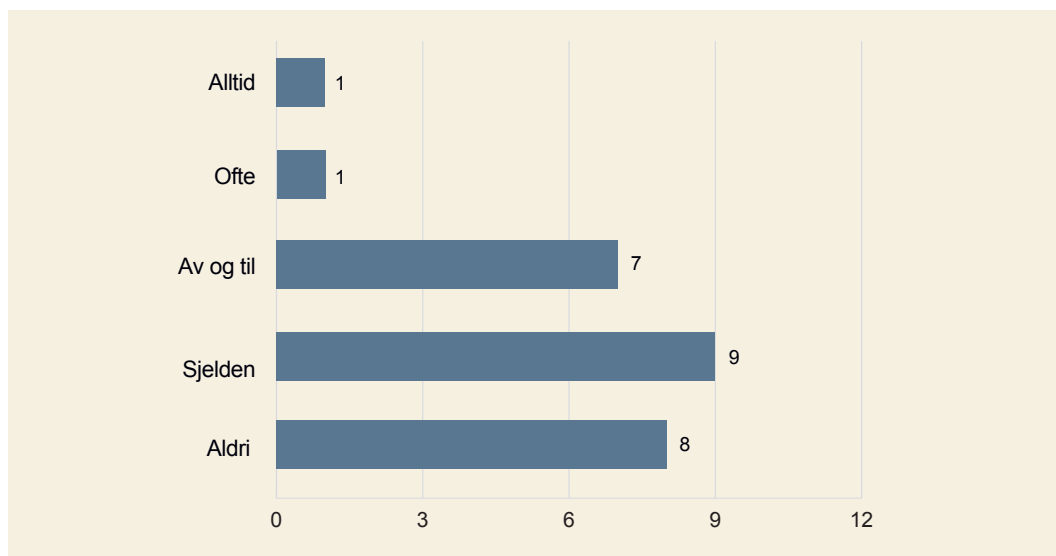
199) FOR-2010-02-01-96 *Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning* § 6-2 med tilhørende rundskriv, og brev fra Kunnskapsdepartementet til universiteter og høyskoler, NOKUT og NSO, *Endring av forskrift om kvalitet i høyere utdanning*, 4. februar 2015.

200) Spørreundersøkelse til UH-institusjonene.

201) Intervju med NOKUT.

opplyser i mars 2019 at NOKUT fra desember 2018 overfører vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning til GAUS.²⁰²

Figur 16 Hvor ofte universitetene og høyskolene bruker GAUS til å søke opp lignende saker. N = 26



Kilde: Spørreundersøkelse til universitetene og høyskolene

Som det framgår av figur 16, svarer to tredeler av institusjonene at de sjelden eller aldri bruker GAUS for å søke opp vurderinger i lignende saker. Bare to institusjoner oppgir at de gjør dette ofte eller alltid.

Tall fra Unit viser at det var totalt 132 innlogginger i GAUS fra institusjonene og NOKUT i 2017. Dette tallet omfatter også Units innlogginger som systemadministrator. 17 av institusjonene har mellom 1 og 6 innlogginger i 2017. 11 institusjoner er ikke registrert med noen innlogginger i løpet av året. Dette bekrefter svarene fra spørreundersøkelsen om at GAUS brukes lite.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det ved å opprette GAUS har etablert et hjelpemiddel i godkjenningsarbeidet. Det er ifølge departementet opp til institusjonene selv å vurdere om de har behov for å bruke GAUS eller ikke.²⁰³

Videre er det undersøkt om institusjonene i universitets- og høyskolesektoren har annen kontakt med hverandre om godkjenning. I spørreundersøkelsen ble de spurt om hvorvidt de har hatt kontakt med andre universiteter og høyskoler for å utveksle erfaringer med vurdering av utenlandsk utdanning i 2017. Svarene tyder på at noen læresteder har mye kontakt med andre, mens andre ikke har det. Ti læresteder har hatt både direkte kontakt med et annet lærested om vurdering av utenlandsk utdanning og kontakt med andre om dette temaet i felles fora. 9 institusjoner har ikke hatt noen slik kontakt.

202) Kunnskapsdepartementets tilbakemelding på rapportutkast.

203) Intervju med Kunnskapsdepartementet.

8.6 Statistikk om utenlandsk kompetanse og godkjenning

Generelt gir statistikk grunnlag for offentlig politikk, styringsinformasjon og er et redskap for samordning.²⁰⁴ Som det går fram av Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*, er det mangler i SSBs utdanningsstatistikk når det gjelder hvilken kompetanse innvandrere har når de kommer til Norge.²⁰⁵ Utdanningsstatistikken skiller ikke på om utdanningen er medbrakt fra utlandet eller fullført etter ankomst til Norge, og den kan dermed ikke brukes til å si noe om potensialet blant innvandrere som helhet. Det er også begrenset med statistikk om utdanningsnivået blant ulike innvandrergrupper.²⁰⁶

Statistikken om godkjenning av lovregulerte yrker har flere kjente svakheter som vanskeliggjør gode analyser. En utredning fra 2015 om statistikken for lovregulerte yrker viste at det i liten grad fantes systemer til å trekke ut statistikk om saksbehandlingen,²⁰⁷ og i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* listes det opp en rekke sider ved godkjenningsprosessen som det mangler data om:

«Det finnes i dag ingen oversikt over andelen søkere som etter krav fra godkjenningsinstansene klarer å skaffe påkrevd dokumentasjon, over den gjennomsnittlige tiden som brukes til dette og til videre verifisering av dokumentene. Det finnes heller ikke statistikk som viser hvilken kompetanse søkere som får avslag mangler, statistikk som gir grunnlag for å tallfeste andelen som fullfører påkrevd kompletterende utdanning eller som viser tiden den enkelte bruker for å skaffe seg slik tilleggskompetanse. Det er derfor vanskelig å vurdere behovet for effektivisering for å få til en raskere godkjenningsprosess og overgang til arbeid.»²⁰⁸



I Meld. St. 16 (2015–2016) omtales svakheter ved statistikken om godkjenninger.

204) NOU 2018:7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*.

205) Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

206) SSBs nettside *Befolkningens utdanningsnivå* og Alice Steinkellner (2015) *Befolkningens utdanningsnivå, manglende opplysninger om innvandrere 2013*, Statistisk sentralbyrå.

207) DAMVAD (2015) *Samlet statistikk over søkere i godkjenningsprosesser for lovregulerte yrker. Utredning om og forslag til systemer for statistikkinnhenting*.

208) Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*.

Datainnsamlingen tyder på at det fortsatt er store utfordringer med statistikken. I dialogen med godkjenningmyndighetene om Riksrevisjonens statistikkbestilling kom det fram at flere godkjenningmyndigheter ikke hadde tilgjengelige data om helt sentrale forhold ved saksbehandlingen, for eksempel hvor mange søknader som hadde kommet om godkjenning av de enkelte yrkene, eller om saksbehandlingstid. Det er heller ikke mulig å ta ut slik statistikk fra Altinn.

Gjennom yrkeskvalifikasjonsdirektivet er Norge pålagt å rapportere statistikk til EU. NOKUT sender ut et informasjonsbrev og et skjema som godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner fyller ut og returnerer. Skjemaet reflekterer EUs rapporteringskrav og spør blant annet om omfanget av ulike typer vedtak, saksbehandlingstider og antall og type utligningstiltak for søkere fra EU/EØS. NOKUT mener at godkjenningmyndighetenes utfylling av skjemaet i de fleste tilfellene er mangelfull sett opp mot de tolv punktene i rapporteringsskjemaet fra EU. Etter NOKUTs erfaring skyldes dette at godkjenningmyndighetenes saksbehandlingssystemer ikke gir mulighet til å hente ut alle tallene som etterspørres.²⁰⁹

Ingen av sektordepartementene har iverksatt tiltak for å bedre statistikken/styringsinformasjonen for godkjenningsordningene som er underlagt dem. Flere av departementene viser til at de ikke har sett behov for tiltak, enten fordi de ikke mener statistikken er mangelfull, eller fordi det er snakk om få saker.²¹⁰

Det finnes ingen felles statistikk over personer fra utenfor EU/EØS som søker om godkjenning til lovregulerte yrker.

Kunnskapsdepartementet opplyser at tiltak for å bedre statistikken vil bli vurdert i oppfølgingen av rapporten som er utarbeidet av en tverrdepartemental arbeidsgruppe. I den forbindelse vil det også være aktuelt å se på statistikken også for gruppen som ikke er fra EU/EØS.²¹¹

209) Intervju med NOKUT.

210) Brev fra sektordepartementene.

211) Intervju med Kunnskapsdepartementet.

9 Vurderinger

9.1 Informasjonen til brukerne er ikke god nok

God og tilgjengelig informasjon om ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner er av avgjørende betydning for at potensielle brukere skal kunne orientere seg om mulighetene for godkjenning, og for at de skal finne fram til riktig godkjenningsaktør og ordning. Ifølge organisasjoner som tilbyr veiledningstjenester, er det vanskelig for potensielle brukere å orientere seg, og brukerne har ofte behov for hjelp til å finne fram til og tolke informasjonen. Dette framstår som en utfordring på tvers av alle de primære brukergruppene av godkjenningssystemet, både arbeidsinnvandrere, flyktninger og utenlandsstudenter.

For søkere fra EU/EØS gir Altinn informasjon om alle de lovregulerte yrkene, med blant annet informasjon om dokumentasjonskrav og lovhjemmel for yrket på norsk og engelsk. Analyser av nettsidene til godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner viser at informasjonen som finnes der, i liten grad er brukertilpasset. Blant annet er kriteriene for å få godkjenning ikke forklart utover en henvisning til det formelle regelverket. For omtrent halvparten av godkjenningmyndighetene er informasjonen om dokumentasjonskrav på nettsidene forskjellig fra informasjonen om samme tema i Altinn. Selv om mange i målgruppen er fra andre land, mangler flertallet av godkjenningmyndighetene informasjon om godkjenning på engelsk. Revisjonen vil trekke fram Utdanningsdirektoratets nettsider som et godt eksempel på brukertilpasset informasjon. Etter revisjonens vurdering gir ikke de øvrige godkjenningmyndighetene god nok informasjon til brukerne på sine nettsider.

Mange flyktninger har begrensede norsk- og datakunnskaper. Svakheter i den offentlige informasjonen vil gjøre det vanskelig for potensielle søkere å finne fram til de mest relevante ordningene og eventuelle kompletterende utdanningstilbud. Undersøkelsen tyder på at få starter en godkjenningsprosess mens de er i mottak. Revisjonen gir grunnlag for å stille spørsmål ved om flyktningene i dag får god nok informasjon og tidlig nok hjelp til å vurdere mulighetene for å få godkjent kompetansen sin.

Norske utenlandsstudenter utgjør en vesentlig andel av dem som søker godkjenning for lovregulerte yrker. Undersøkelsen viser at utenlandsstudentene i liten grad bruker nettsidene til godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner og NOKUT når de søker etter informasjon om godkjenning. Unge søkere har behov for mer grunnleggende og tilpasset informasjon enn det de finner på disse nettsidene i dag. Mange utenlandsstudenter studerer til lovregulerte helseyrker, men kan ikke vite sikkert om utdanningen de velger, vil bli godkjent i Norge. Helsedirektoratet oppgir at de ikke kan si på forhånd hvilke utdanningstilbud som blir godkjent. Det er opp til den enkelte søker å vurdere om den utenlandske utdanningen oppfyller kravene til innhold, lengde, nivå og praksis. Mangel på informasjon om hvilke utenlandske studier som gir godkjenning, fører til at utenlandsstudentenes studievalg blir preget av usikkerhet om framtidige yrkesmuligheter.

Undersøkelsen viser også mangler ved informasjonen godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner gir til brukerne som får avslag på søknaden om godkjenning. Utdanningsdirektoratet gir i sine vedtak god informasjon om grunnlaget for avslaget og mulighetene for å bygge på kompetansen. Det er imidlertid få av godkjenningmyndighetene som konsekvent gir god informasjon i avslagsvedtakene om hva

søkeren kan gjøre for å oppnå godkjenning på et senere tidspunkt. Tilsvarende mangler er det ved opptak til høyere utdanning, der søkere som blir vurdert å ikke ha generell studiekompetanse gjennomgående får lite informasjon om hva de kan gjøre for å kvalifisere seg til høyere utdanning. Etter revisjonens mening er det viktig at søkerne får en individuell forklaring på grunnlaget for avslaget og konkret informasjon om hva de kan gjøre for å oppnå godkjenning senere.

9.2 Manglende tilrettelegging for effektiv saksbehandling hos godkjenningsmyndighetene

Undersøkelsen viser at de tre største godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner mangler tall om saksbehandlingstid, noe som gjør det vanskelig å få svar på i hvilken grad kravet til saksbehandlingstid etterleves. Etter revisjonens vurdering er dette informasjon som er grunnleggende for oppfølging av saksbehandlingen, og som det er viktig å få på plass for å følge opp om saksbehandlingen er effektiv.

Undersøkelsen tyder på at godkjenningmyndighetene kan redusere den samlede tiden fra søknad til vedtak ved å gi bedre informasjon om hvilken dokumentasjon som er nødvendig, og ved å føre mer systematisk mottakskontroll for å avdekke mangler ved søknaden. Tre av de store godkjenningmyndighetene, og flere av de små, mangler gode digitale saksbehandlingssystemer som kan understøtte en effektiv saksbehandling. Helsedirektoratet har hatt god erfaring med å få mer komplette søknader gjennom sin digitale søknadsløsning og er alene om å knytte saksbehandlingsløsningen sin til Altinn. Med bedre digitale løsninger vil man bedre kunne bygge systematisk på vurderinger i tidligere lignende saker enn det man kan i dag.

Om lag halvparten av godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner oppgir at virksomheten i sin interne styring ikke bruker informasjon om saksbehandlingen, slik som saksinngang og saksbehandlingstid. godkjenningmyndighetene gjør i liten grad evalueringer eller andre systematiske gjennomganger. Det er heller ingen av godkjenningmyndighetene som har gjennomført brukerundersøkelser i perioden 2014–2018. Samlet sett tyder mangelen på kvantitativ og kvalitativ informasjon på at virksomhetsledelsene har et svakt styringsgrunnlag for å følge opp og forbedre godkjenningsarbeidet.

9.3 Vanskelig å bygge på yrkeskvalifikasjoner og utdanning fra utlandet

En person som utøver et yrke i et annet EØS-land, har rett til å utøve et lovregulert yrke i Norge på lik linje med en person som har sine yrkeskvalifikasjoner fra Norge. godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner kan pålegge yrkesutøveren å gjennomføre et utligningstiltak (prøveperiode eller egnethetsprøve) for å oppnå godkjenning dersom søkerens utdanning er vesentlig forskjellig fra den norske. Undersøkelsen viser imidlertid at det er få godkjenningmyndigheter som har avklart hva vesentlige forskjeller betyr for yrkene de godkjenner, og hva som skal til for å kreve utligningstiltak. For mange yrker er det ikke etablert et system for hvordan utligningstiltak skal gjennomføres. Samtidig er det flere store godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner, som Mattilsynet og DSB, som ikke har lagt til rette for utligningstiltak for flere av sine yrker. I spørreundersøkelsen er det bare Finanstilsynet, Utdanningsdirektoratet og Vegdirektoratet som er helt eller delvis enige i at de kan tilby utligningstiltak til alle som trenger det. Dette gir risiko både for at noen får godkjenning

selv om utdanningen er vesentlig forskjellig fra den norske, og at noen får avslag selv om de kunne oppnådd godkjenning gjennom et utligningstiltak.

Kompletterende utdanning er tilpassede kurs eller studietilbud for personer fra land utenfor EU/EØS som ikke er kvalifisert til yrkesutøvelse i Norge. Stortinget har trukket fram kompletterende utdanning som et viktig tiltak på godkjenningsfeltet, og det er sektordepartementene som har ansvar for å vurdere og etablere slike tilbud. Undersøkelsen viser at det bare finnes åtte tilbud om kompletterende utdanning, og at det i 2016/2017 bare var 41 personer som fikk plass ved et slikt tilbud. Videre viser undersøkelsen at UH-institusjonene har lite kunnskap om behovet for kompletterende utdanning. Det er samtidig lite dialog mellom godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner og utdanningsinstitusjonene om kompletterende utdanning. Revisjonen mener dette viser at det ikke i tilstrekkelig grad er vurdert om det er behov for flere kompletterende utdanningstilbud, og om kapasiteten ved eksisterende tilbud bør økes.

Det er i hovedsak det ordinære opplærings- og utdanningssystemet som skal ivareta behovene for å bygge videre på og supplere kompetansen for dem med utenlandsk kompetanse. Undersøkelsen viser at mange universiteter og høyskoler ikke har god nok informasjon på nettsidene sine om mulighetene for å få fritak for høyere utdanning fra utlandet. Videre viser undersøkelsen at lærestedene ikke har lagt til rette for at personer med utenlandsk utdanning kan få vurdert utdanningen sin før de søker opptak. Bare 3 av 26 læresteder gir mulighet for å få et bindende vedtak om fritak før man eventuelt søker opptak. Dette betyr at søkerne ved de fleste lærestedene må søke seg inn på grunnutdanning, uten å vite hvor lang studietid de vil ha foran seg for å kunne fullføre et studium. Blant norske utenlandsstudenter som har søkt om fritak ved universitet eller høyskole etter studier i utlandet, er det om lag en tredel som synes det er vanskelig å forstå kriteriene for å få godkjenning. 9 av 26 institusjoner bekrefter at det ikke er forutsigbart for søkere med utenlandsk utdanning om utdanningen gir grunnlag for fritak. Revisjonen stiller spørsmål ved om UH-institusjonene i stor nok grad legger til rette for å gi fritak for kompetanse fra utlandet som er likeverdig med studier ved norske læresteder.

Når personer med fullført utenlandsk videregående opplæring ikke får godkjent generell studiekompetanse har personen rett til norsk videregående opplæring. Undersøkelsen viser at fylkeskommunene har ulik praksis for å vurdere utenlandsk opplæring, og at de blant annet mangler kunnskap om andre lands utdanningssystemer. Undersøkelsen viser videre at det er uklart i hvilken grad personer med utenlandsk yrkesfaglig opplæring, som ikke kan godkjennes som sidestilt med norsk fag- og yrkesopplæring, får mulighet for å skaffe seg norsk fag- og svennebrev gjennom komprimerte løp. Det finnes blant annet ikke oversikt over hvor mange som gjennomfører praksiskandidatordningen på grunnlag av utenlandsk yrkesfaglig kompetanse. Riksrevisjonen mener det er risiko for at flere får en lengre vei mot fullført opplæring enn nødvendig.

Retten til å få vurdert realkompetansen skal sikre at personer som ikke har gått et ordinært utdanningsløp i Norge, skal kunne få dokumentert sin samlede kompetanse. Retten til realkompetansevurdering er nedfelt i både opplæringsloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. I forbindelse med stortingsmeldingen om voksnes læring uttaler Kunnskapsdepartementet at realkompetansevurdering er et viktig verktøy for å tilpasse videre opplæring for voksne og bidra til komprimerte løp. Tilbakemeldingene fra fylkeskommunene og UH-sektoren tyder på at bruken av realkompetansevurderinger er begrenset for personer som har utenlandsk videregående opplæring. Dette gjelder både ved vurdering av studiekompetanse og

yrkesfaglig opplæring og ved opptak til grunnutdanning og masterstudier. Revisjonen viser at realkompetansevurderinger som metode for å dokumentere kompetanse ikke spiller en vesentlig rolle i forbindelse med godkjenning av utenlandsk kompetanse, og at mange ikke får mulighet til å dokumentere sin reelle kompetanse.

Undersøkelsen viser at opplærings- og utdanningssystemet kan legge bedre til rette for at man kan bygge videre på kompetanse fra utlandet. Å utnytte personers medbrakte kompetanse fra utlandet bedre kan gi gevinster både på samfunnsnivå og for personene det gjelder, uten at man trenger å fravike kravene til kvalitet som ligger til grunn for norsk opplæring og utdanning.

9.4 Godkjenningsfeltet er preget av lite samordning

Godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har i ulik grad avklart sentrale kriterier i felles regelverk og lagt til rette for utligningstiltak for de søkerne fra EU/EØS som ikke kan godkjennes direkte. Forskjellene mellom dem tyder på at det ikke er en felles forståelse av reglene som følger av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Revisjonen stiller spørsmål om Kunnskapsdepartementet har lagt godt nok til rette for erfaringsutveksling mellom godkjenningsmyndighetene og formidling av beste praksis.

Når det gjelder søkere fra land utenfor EU/EØS, viser undersøkelsen at godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner har ulik praksis. Selv om godkjenningsmyndighetene etter regelverket kan stille andre krav til personer som er fra utenfor EU/EØS, har regjeringen i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* pekt på behovet for å undersøke om prinsippene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet kan legges til grunn for søkere fra land utenfor EØS. Mange av godkjenningmyndighetene oppgir at de i praksis godkjenner utdanning og ikke yrkeskvalifikasjoner for disse søkerne, mens andre vurderer yrkeskvalifikasjonene på samme måte som for søkere fra innenfor EU/EØS. Dette har blant annet betydning for flyktningers mulighet for å få godkjent sin medbrakte kompetanse, og etter revisjonens vurdering er det viktig å avklare om det skal ligge felles prinsipper til grunn for søkere fra land utenfor EU/EØS.

Blant godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner, institusjonene i universitets- og høyskolesektoren og fylkeskommunene er det mange som har pekt på de ikke har god nok kompetanse om andre lands utdanningssystemer og verifisering av søkerens dokumentasjon. Gitt dagens organisering, mener Riksrevisjonen at det er viktig å utnytte kompetansen på tvers av feltet og bedre tilrettelegge for erfaringsutveksling.

For søkere fra EU/EØS er Altinn valgt som felles søkeportal for alle de lovregulerte yrkene. Undersøkelsen viser at bare 3 av 16 godkjenningmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner gir mulighet for å søke gjennom Altinn. Tre andre godkjenningsmyndigheter har startet en prosess med å gjøre det mulig å søke gjennom Altinn. Når et mindretall av godkjenningsmyndighetene har en søknadsløsning i Altinn, betyr det at Altinn ikke kan sies å være en felles søkeportal.

Databasen GAUS skal være det sentrale virkemiddelet for å samordne nasjonal praksis av godkjenning for institusjonene i universitets- og høyskolesektoren og NOKUT. Flertallet av UH-institusjonene legger ikke saker over i GAUS. NOKUT begynte først i desember 2018 å overføre vedtak. To tredeler av institusjonene bruker sjelden eller aldri GAUS i saksbehandlingen, og dette viser at GAUS ikke fungerer godt som virkemiddel for å samordne praksis i godkjenningen av høyere utdanning.

Undersøkelsen viser også at det er mangler i den offentlige statistikken når det gjelder hvilken utdanning flyktninger har med seg når de kommer til landet. Dette gjør det vanskelig å vite hvor stort potensial det er i denne gruppen når det gjelder å bruke godkjenning som virkemiddel for å øke sjansene deres for å komme raskt i jobb.

I revisjonen har det vært utfordrende å hente inn grunnleggende tall om godkjenninger, med unntak av tall fra NOKUT. Mange av aktørene har ikke fullstendig eller kvalitetssikret statistikk, og flere av godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner mangler oversikt over elementære forhold som antall søknader og saksbehandlingstid. Dette fører blant annet til at informasjonen som rapporteres til EU om gjennomføring av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, er ufullstendig. Svakheter i statistikkgrunnlaget er imidlertid størst når det gjelder personer fra utenfor EU/EØS-området, siden ingen har ansvar for å innhente statistikk for denne gruppen. Det gjør det også vanskelig å få oversikt over behovet for kompletterende utdanninger. Bedring av statistikken for de lovregulerte yrkene har vært et tiltak i både handlingsplan om å ta i bruk innvandrernes kompetanse og stortingsmeldingen om voksnes læring, men manglende forbedringer tyder på lite oppfølging fra Kunnskapsdepartementets side.

Ansvar for godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner forvaltes av NOKUT, fylkeskommunene, institusjonene i UH-sektoren og 16 godkjenningmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner som er underlagt 11 departementer. Etter revisjonens mening har ikke sektordepartementene i tilstrekkelig grad fulgt opp om saksbehandlingen er effektiv og brukerorientert. Godkjenningsfeltet er fragmentert, og det er begrenset samarbeid mellom godkjenningsaktørene, selv blant dem som har likeartede saksbehandlingsoppgaver. Kunnskapsdepartementet har ikke godt nok koordinert og samordnet feltet for å utnytte bedre den kompetansen som arbeidsinnvandrere, flyktninger og utenlandsstudenter har.

10 Referanseliste

Intervjuer

- DSB: 8. juni 2018
- Helsedirektoratet: 23. mai 2018
- Utdanningsdirektoratet: 21. juni 2018
- Universitets- og høyskolerådet: 26. februar 2018
- NOKUT: 19. og 20. september 2018
- Kunnskapsdepartementet: 13. desember 2018 og 7. januar 2019
- Samordna opptak / Unit: 9. november 2017
- SEIF: 24. august 2017
- ANSA: 25. oktober 2018
- Caritas: 18. oktober 2018

Lover

- LOV-2018-06-08-28 *Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven)*
- LOV-2017-06-16-69 *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsloven)*
- LOV-2005-04-01-15 *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*
- LOV-1998-07-17-61 *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- LOV-1967-02-10 *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*

Forskrifter

- FOR-2017-01-06-13 *Forskrift om opptak til høgre utdanning*
- FOR-2017-12-22-2384 *Forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner*
- FOR-2010-02-01-96 *Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning*
- FOR-2009-01-19-77 *Forskrift om rett til å arbeide som dyrehelsepersonell eller seminpersonell etter EØS-avtalen*
- FOR-2008-10-08-1130 *Forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits*
- FOR-2006-06-23-724 *Forskrift til opplæringslova*
- FOR-2005-12-01-1392 *Forskrift om krav til mastergrad*

Stortingsdokumenter

Vedtak

- Vedtak nr. 386 av 19. desember 2017
- Vedtak nr. 770 av 7. juni 2017
- Vedtak nr. 767 av 7. juni 2017
- Vedtak nr. 440 av 12. januar 2016

Innstillinger

- Innst. 364 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kultur for kvalitet i høyere utdanning*
- Innst. 84 S (2016-2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- Innst. 399 S (2015–2016) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk og Representantforslag fra*

stortingsrepresentantene Karin Andersen og Audun Lysbakken om å sikre integrering

- Innst. 362 S (2015–2016) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*
- Innst. 248 S (2012–2013) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om en helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

Proposisjoner

- Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet
- Prop. 79 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova (oppstart av grunnskoleopplæring og rett til vidaregåande opplæring)*
- Prop. 139 L (2015–2016) *Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner*
- Prop. 72 L (2015–2016) *Endringer i opplæringslova (friare skoleval over fylkesgrenser, praksisbrevordning m.m.)*

Meldinger

- Meld. St. 12 (2018–2019) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2017–2018*
- Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*
- Meld. St. 17 (2016–2017) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2015–2016*
- Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*
- Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*
- Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*
- Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

Representantforslag

- Dokument 8:37 S (2015–2016) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jonas Gahr Støre, Trond Helleland, Harald T. Nesvik, Knut Arild Hareide, Marit Arnstad og Trine Skei Grande om et felles løft for god integrering*

Rapporter

- NOU 2018:15 *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*
- NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*
- Rambøll (2017a) *Utdanning, arbeid og integrering i Norden. Kartlegging av godkjenningsordninger for utenlandske utdanninger, yrkeskvalifikasjoner og kompletterende utdanninger. Delrapport*
- Rambøll (2017b) *Utdanning, arbeid og integrering i Norden. Kartlegging av godkjenningsordninger for utenlandske utdanninger, yrkeskvalifikasjoner og kompletterende utdanninger. Delrapport 2*
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi Produktivitetskommisjonens andre rapport*
- DAMVAD (2015) *Samlet statistikk over søkere i godkjenningsprosesser for lovregulerte yrker. Utredning om og forslag til systemer for statistikkinnhenting*
- Rambøll (2015) *Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker. Delrapport 2*
- Rambøll (2014) *Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker. Delrapport*
- OECD (2014) *Skills Strategy Diagnostic Report Norway*

- OECD (2013) *Recognition of Qualifications and Competencies of Migrants*
- Alice Steinkellner (2015) *Befolkningens utdanningsnivå, manglende opplysninger om innvandrere 2013*, Statistisk sentralbyrå
- NOU 2011:14 *Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak*
- NOU 2010:7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*
- Rambøll (2009) *Kartlegging. Godkjenningsordninger for lovregulerte yrker.*
- NOU 2008:3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*
- Innstilling fra utredningsutvalg for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge (2007)
- Hagen, Anna, Elin Svensen og Kari Folkenborg (2002) *Dokumentasjon av realkompetanse gjennom yrkesprøving. En kartlegging av erfaringer med kompetansedokumentasjon for flyktninger og innvandrere.* Fafo-rapport
- Henriette Lunde og Jon Rogstad (2016) *Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet*, Fafo-notat 2016:05

Styringsdokumenter

- Tildelingsbrev til alle godkjenningsmyndighetene for 2018
- NOKUTs årsrapport 2017

Rundskriv

- F-04-18 *Rundskriv fra Kunnskapsdepartementet. Forskrift om godskriving og fritak av høyere utdanning – merknader til bestemmelsene*
- F-2016-3 *Rundskriv fra Kunnskapsdepartementet. Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften)*

Internettsider

- <https://www.skriftlig.no/likres/>
- <https://www.nokut.no>
- <https://www.lanekassen.no/>
- <https://www.samordnaopptak.no/info/>
- <https://helsedirektoratet.no/>
- <https://www.finanstilsynet.no/>
- <https://www.arbeidstilsynet.no/>
- <https://dibk.no/>
- <https://dirmin.no/>
- <https://www.dsb.no/>
- <https://kirken.no/kirkeradet>
- <https://www.mattilsynet.no/>
- <http://miljødirektoratet.no/>
- <https://www.nhh.no/>
- <https://www.nve.no/>
- <https://www.nkom.no/>
- <https://www.politiet.no/>
- <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv>
- <http://tilsynet.no/>
- <https://www.udir.no/>
- <https://www.vegvesen.no/>

Andre kilder

- Barne- og likestillingsdepartementet (2013) *handlingsplan Vi trenger innvandrenes kompetanse 2013–2016*
- FNs konvensjon om flyktningers stilling, vedtatt av FN 28. juli 1951

- europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner
- europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/55/EU om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner
- regelverk for økonomistyring i staten
- bevilgningsreglementet
- Statens kommunikasjonspolitikk. Fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009
- UNESCO/Europarådet: Lisboakonvensjonen
- NOKUTs kriterier for godkjenning av høyere utdanning
- brev fra Kunnskapsdepartementet til universiteter og høyskoler, NOKUT og NSO *Endring av forskrift om kvalitet i høyere utdanning* 4. februar 2015
- brev av 21.04. 2017 fra Universitets- og høyskolerådet til Kunnskapsdepartementet: *Utfordringer og hindringer for innvandrere med fluktbakgrunn og påbegynt men avbrutt utdanning fra hjemlandet*
- GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere)
- Utdanningsdirektoratet (2014) *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring*

11 Vedlegg

Vedlegg 1 Oversikt over lovregulerte yrker som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektivet,²¹² med med godkjenningsmyndighet og ansvarlig departement

Arbeidstilsynet (Arbeids- og sosialdepartementet)
bro- og traverskranfører
dykker klasse a
dykker klasse b
gravemaskinfører
lastebilkranfører
maskinfører – doser
maskinfører – dumper
maskinfører – gravelaster
maskinfører – hjullaster
maskinfører – skraper
maskinfører – veihev
mobilkranfører
portal- og svingkranfører
truckfører – lavtløftende pallete truck
truckfører – motvektstruck
truckfører – motvektstruck med permanent container-åk
truckfører – motvektstruck med permanent tømmerklo
truckfører – motvektstruck, gaffelarm
truckfører – motvektstruck, teleskopisk bom
truckfører – portaltruck
truckfører – rundtsvingende teleskoptruck
truckfører – sidelaster
truckfører – sidelaster til og med 10 tonn
truckfører – skyvemasttruck/støttebenstruck
truckfører – svinggaffeltruck og høytløftende plukk-truck/sidestablende og førerløftende
truckfører – teleskoptruck
tårnkranfører
Direktoratet for byggkvalitet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
periodisk sikkerhetskontrollør for løfteinnretninger

212) Per februar 2018.

Direktoratet for mineralforvaltning (Nærings- og fiskeridepartementet)
bergteknisk ansvarlig
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (Justis- og beredskapsdepartementet)
automatiker
automatikk-mekaniker
bergsprenger
bergsprengningsleder
brannkonstabel
brannsjef
elektriker
elektroreparatør
energimontør
faglig ansvarlig for arbeid knyttet til arbeidsgivers egne forsyningsanlegg
faglig ansvarlig for arbeid knyttet til elektriske anlegg
faglig ansvarlig for drift og vedlikehold av arbeidsgiverens egne lavspenningsanlegg eller små, enkle høyspenningsanlegg
faglig ansvarlig for offentlig tilsyn med elektriske anlegg
feiersvenn
forebyggende personell
heismontør
leder for beredskapsavdeling
leder for forebyggende avdeling
linjemontør
operatør på nødalarmeringssentral
overordnet vakt
person som utfører offentlig tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr
profesjonell pyrotekniker
reparatør av elektromedisinsk utstyr
scenepyrotekniker
teknisk sprengningskyndig
togelektriker
utrykningsleder
Finanstilsynet (Finansdepartementet)²¹³
autorisert regnskapsfører
eiendomsmegler
inkasso – bevilgningshaver
registrert revisor
statsautorisert revisor

213) Yrket inkassobevillingshaver er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Helsedirektoratet (Helse- og omsorgsdepartementet)
allmennlege
ambulansearbeider
apotektekniker
audiograf
bioingeniør
ergoterapeut
fotterapeut
fysioterapeut
helsefagarbeider
helsesekretær
hjelpepleier
jordmor
kiropraktor
klinisk ernæringsfysiolog
lege
lege med spesialistutdanning innen anesthesiologi
lege med spesialistutdanning innen arbeidsmedisin
lege med spesialistutdanning innen barne- og ungdomspsykiatri
lege med spesialistutdanning innen barnekirurgi
lege med spesialistutdanning innen barnesykdommer
lege med spesialistutdanning innen blodsykdommer
lege med spesialistutdanning innen endokrinologi
lege med spesialistutdanning innen fordøyelsessykdommer
lege med spesialistutdanning innen fysikalsk medisin og rehabilitering
lege med spesialistutdanning innen fødselshjelp og kvinnesykdommer
lege med spesialistutdanning innen gastroenterologisk kirurgi
lege med spesialistutdanning innen generell kirurgi
lege med spesialistutdanning innen geriatri
lege med spesialistutdanning innen hjertesykdommer
lege med spesialistutdanning innen hud og veneriske sykdommer
lege med spesialistutdanning innen immunologi og transfusjonsmedisin
lege med spesialistutdanning innen indremedisin
lege med spesialistutdanning innen infeksjonssykdommer
lege med spesialistutdanning innen karkirurgi
lege med spesialistutdanning innen klinisk farmakologi
lege med spesialistutdanning innen klinisk nevrofysiologi
lege med spesialistutdanning innen lungesykdommer
lege med spesialistutdanning innen maxillofacial kirurgi
lege med spesialistutdanning innen medisinsk biokjemi

Helsedirektoratet (Helse- og omsorgsdepartementet)
lege med spesialistutdanning innen medisinsk mikrobiologi
lege med spesialistutdanning innen nevrokirurgi
lege med spesialistutdanning innen nevrologi
lege med spesialistutdanning innen nukleærmedisin
lege med spesialistutdanning innen nyresykdommer
lege med spesialistutdanning innen ortopedisk kirurgi
lege med spesialistutdanning innen patologi
lege med spesialistutdanning innen plastikk-kirurgi
lege med spesialistutdanning innen psykiatri
lege med spesialistutdanning innen radiologi
lege med spesialistutdanning innen revmatologi
lege med spesialistutdanning innen samfunnsmedisin
lege med spesialistutdanning innen thoraxkirurgi
lege med spesialistutdanning innen urologi
lege med spesialistutdanning innen øre-nese-halssykdommer
lege med spesialistutdanning innen øyesykdommer
omsorgsarbeider
optiker
ortopediingeniør
ortoptist
perfusjonist
provisorfarmasøyt
psykolog
radiograf
reseptarfarmasøyt
sykepleier
tannhelsesekretær
tannlege
tannlege med spesialistgodkjenning med bevis for gjennomgått spesialistutdanning i kjeveortopedi
tannlege med spesialistgodkjenning med bevis for gjennomgått spesialistutdanning i oralkirurgi
tannpleier
tanntekniker
vernepleier
Kirkerådet²¹⁵
diakon
kantor

215) Kirkerådet var tidligere underlagt Kulturdepartementet, men etter at stat og kirke skilte lag, har ikke departementet et overordnet ansvar lenger. Kirkerådet er Kirkemøtets forberedende og iverksettende organ, og det er Kirkemøtet som har myndighet til å fastsette kvalifikasjonskrav for de lovregulerte stillingene i sektoren. Tilsynsrådet for advokatvirksomhet er et uavhengig offentlig organ som ikke er underlagt en instruksjonsmyndighet, men som mottar oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet.

kateket
prest i den norske kirke
Mattilsynet (Landbruks- og matdepartementet)
dyrepleier
fiskehelsebiolog
seminpersonell/inseminator
veterinær
Miljødirektoratet (Klima- og miljødepartementet)
preparant
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Samferdselsdepartementet)
kvalifisert person for ekomnett-autorisasjon
Norges vassdrags- og energidirektorat (Olje- og energidepartementet)
fagansvarlig damsikkerhet
vassdragsteknisk ansvarlig
Politidirektoratet (Justis- og beredskapsdepartementet)
vekter
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet (Justis- og beredskapsdepartementet)²¹⁶
advokat
rettshjelper
Utdanningsdirektoratet (Kunnskapsdepartementet)
lærer i grunnopplæringen
morsmåslærer
styrer
pedagogisk leder i barnehage
Vegdirektoratet (Samferdselsdepartementet)
ansvarlig leder ved godkjent fartsskriververksted
faglig leder for trafikkskole
fører av utrykningskjøretøy
teknisk leder ved kjøretøyverksteder
teknisk leder ved kontrollorgan for periodisk kjøretøykontroll
trafikkklærer – tilleggskompetanse a, a1 og a2
trafikkklærer – tilleggskompetanse tunge klasser
trafikkklærer
undervisningsansvarlig – undervisningspersonell til kompetansegivende kurs for fører av utrykningskjøretøy
utrykningsinstruktør – undervisningspersonell til kompetansegivende kurs for fører av utrykningskjøretøy
Norges Handelshøyskole (Kunnskapsdepartementet)
statsautorisert translator

216) Tilsynsrådet for advokatvirksomhet er et uavhengig offentlig organ som ikke er underlagt en instruksjonsmyndighet, men som mottar oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Vedlegg 2 Oversikt over akkrediterte universiteter og høyskoler

Nord universitet
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
OsloMet - storbyuniversitetet
UiT Norges arktiske universitet
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Sørøst-Norge
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Det teologiske menighetsfakultet
Handelshøyskolen BI
Høgskolen i Molde – vitenskapelig høgskole i logistikk
Kunsthøgskolen i Oslo
Norges Handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges musikkhøgskole
VID vitenskapelige høgskole
Ansgar Teologiske Høgskole
Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning
Fjellhaug Internasjonale Høgskole
Forsvarets høgskole
Høgskolen i Innlandet
Høgskulen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høyskolen Kristiania
Høgskulen på Vestlandet
Lovisenberg Diakonale Høgskole
NLA Høgskolen
PolitiHøgskolen
Sámi allaskuvla/Samisk høgskole

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Trykte eksemplarer kan bestilles fra
Departementenes sikkerhets-
og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
tlf. 22 24 99 60

ISBN 978-82-8229-463-8

Foto: Matej Kastelic / Shutterstock / NTB scanpix og Shutterstock



Flisa Trykkeri AS 2019



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

-6 882 744 1 785 549 637 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651