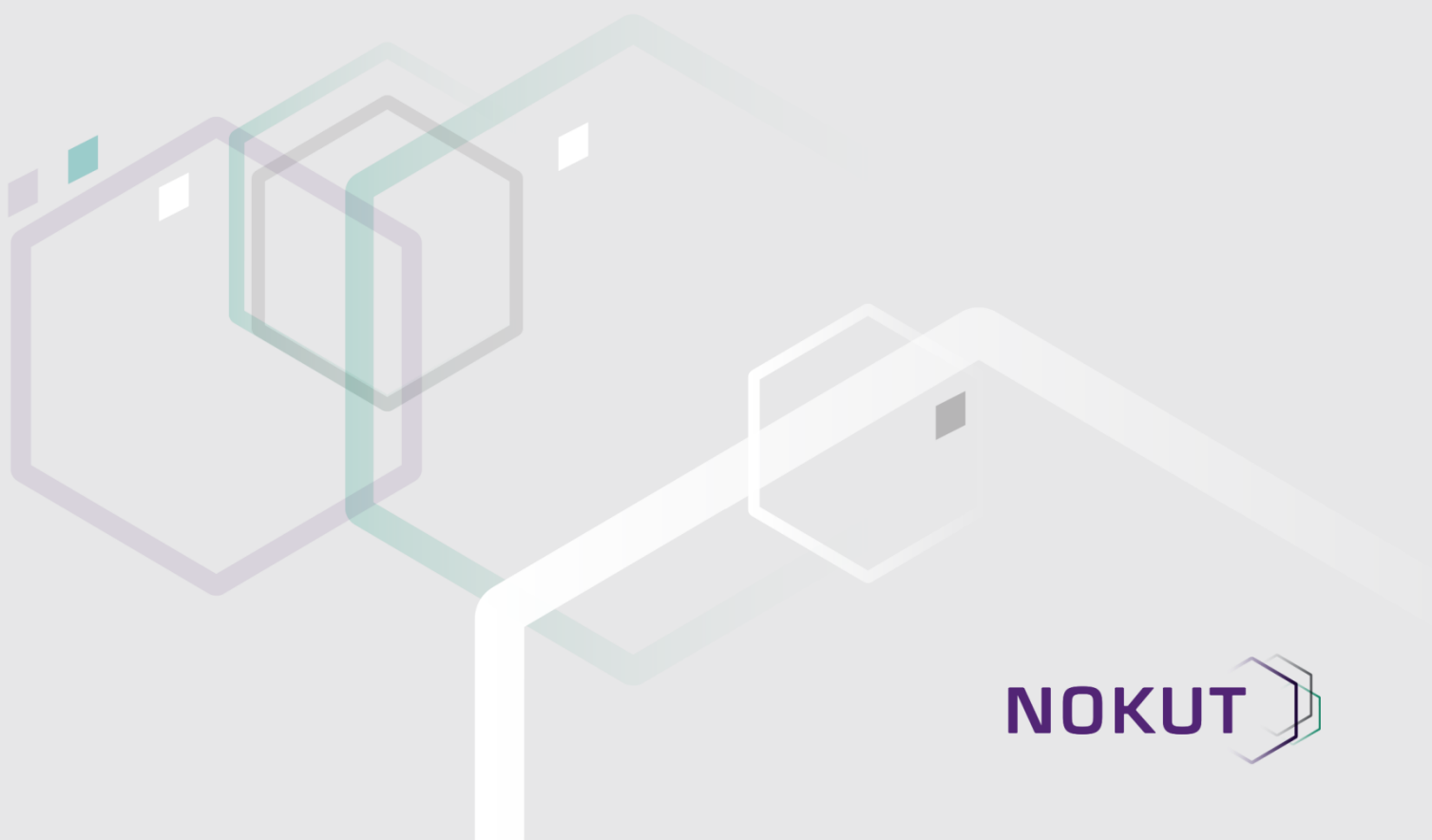


Erfaringsrapport: Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring



Forord

Siden etableringen i 2016 har NOKUT forvaltet godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Ordningen innebærer å vurdere utenlandsk fag- og yrkesopplæring opp mot norske fag- og svennebrev. Søkere med yrkeskvalifikasjoner fra utlandet som oppfyller nærmere bestemte vilkår, får et godkjenningsvedtak fra NOKUT som sier at kvalifikasjonen deres er sidestilt med et norsk fag- eller svennebrev. Formålet med ordningen er å vurdere hvordan utenlandsk kompetanse står seg opp mot norsk fagopplæring. Fagarbeidere som kan dokumentere nivå, omfang og faglig innhold i utenlandsk opplæring, kan lettere bruke kompetansen sin i norsk arbeidsliv. Dette skyldes blant annet at de lettere vil kunne vise hvilken kompetanse de har, i tillegg til at dokumentasjonen vil være lett å forstå for arbeidsgivere. Gevinsten for samfunnet er riktig utnyttelse av kompetanse i arbeidsstyrken.

Denne rapporten oppsummerer NOKUTs erfaringer med å forvalte godkjenningsordningen siden etableringen. Hensikten med rapporten er å komme med innspill til to prosesser hos Kunnskapsdepartementet. Den ene er arbeidet med forslag til ny opplæringslov¹, hvor lovutvalget skal levere en utredning i løpet av høsten 2019. I dette arbeidet vil erfaringene med godkjenningsordningen kunne komme til nytte. Den andre prosessen gjelder spørsmålet om godkjenningsordningen bør reguleres i forskrift eller tilpasses ved hjelp av andre virkemidler.

Redegjørelsen i rapporten tar utgangspunkt i intensjonene bak godkjenningsordningen, presenterer statistikk over søknadstall og vedtak, samt viser eksempler på hvorfor det er grunn til å diskutere den gjeldende innretningen. Videre vurderes fordeler og ulemper ved å justere innretningen av ordningen. Samtidig er det mange interessenter i ordningen som vil kunne ha andre oppfatninger enn NOKUT. Derfor er en del av konklusjonen at alternativene bør drøftes i dialog med Kunnskapsdepartementet i første omgang, og deretter med andre interessenter. Rapporten er ment som et utgangspunkt for denne dialogen. Senere må veien videre for godkjenningsordningen avgjøres.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utval-skall-sja-pa-opplaringslova/id2572742/>

Sammendrag

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring er hjemlet i opplæringsloven (oppl.) § 3-4 a. NOKUT har forvaltet ordningen siden etableringen i 2016. I rapporten beskrives grunnlaget for og intensjonene bak å etablere ordningen, hvordan den fungerer i praksis, og oppsummerer NOKUTs erfaringer med å forvalte denne. Hensikten med å systematisere erfaringene er å vise hva som fungerer godt med ordningen, peke på enkelte utfordringer med denne, og på sikt avklare – i dialog med interessenter – hvordan den kan forbedres. Et spørsmål i denne forbindelsen er om intensjonene bak etableringen av ordningen kan oppfylles bedre dersom innretningen justeres.

Før arbeidet med rapporten begynte, hadde NOKUT gjennomført en spørreundersøkelse blant søkere som tidligere hadde oppnådd godkjenning. I undersøkelsen kom det frem at godkjenningen i stor grad kan brukes til å få økt lønn og anseelse på arbeidsplassen. Et bakteppe for dialogen som denne rapporten tar sikte på å starte, er derfor at eventuelle endringer i godkjenningsordningen må bevare det som allerede fungerer godt og gir verdi. Samtidig har Kunnskapsdepartementet forventninger om at ordningen utvides til å gjelde flere land og kvalifikasjoner enn hva som er tilfellet i dag. Derfor er et underliggende spørsmål hvorvidt ordningen kan skaleres opp til at NOKUT kan vurdere enhver norsk kvalifikasjon opp mot andre kvalifikasjoner fra eksempelvis hele EU/EØS-området.

Rapporten fremhever tre utfordringer som grunnlag for å diskutere ordningen:

- et vilkår for godkjenning fastsatt av NOKUT. Dette sier at en utenlandsk kvalifikasjon må ha en varighet på minst tre år, hvorav minimum ett år er dokumentert praktisk opplæring. Vilkåret tar ikke hensyn til forventet læringsutbytte som kvalifikasjonen gir, og er samtidig strengere enn hva som gjelder for enkelte norske fag- og yrkesopplæringer, jf. oppl. § 3-3 tredje ledd.
- kravet i oppl. § 3-4 a om at en utenlandsk fag- og yrkesopplæring må inneholde mange av de vesentlige faglige elementene i et norsk fag for å kunne sidestilles med det aktuelle norske faget. Det er ikke entydig hvor terskelen for sidestilling ligger, som igjen gjør at ulike sakkyndige komiteer har ulik forståelse av hva sidestilling – i motsetning til likestilling – bør innebære.
- sakkyndige og deres rolle- og oppgaveforståelse, samt dokumentasjonen som er nødvendig for å kunne gjennomføre den faglige vurderingen. De forskjellige sakkyndige komiteene tolker til dels oppdraget sitt ulikt. I tillegg har enkelte sakkyndige gitt uttrykk for at de heller ønsker å se en praktisk prøve ligge til grunn for vedtaket.

Utfordringene kan føre til lang saksbehandlingstid, kostnadskreven saksbehandling, og en risiko for forskjellsbehandling av søkere mellom ulike sakkyndige komiteer. I rapporten foreslås alternativer til hvordan utfordringene kan håndteres. Alternativene går fra nullalternativet, til å omfatte mindre optimaliseringer innen gjeldende rammer, via å regulere ordningen i forskrift i et forsøk på å skape en klarere forståelse av hva sidestilling innebærer, til mer vidtgående endringer som går ut på å erstatte den dokumentbaserte faglige vurderingen med en form for praktisk prøving. Uavhengig av hvilket alternativ som velges, foreslås følgende optimaliseringer:

- å justere vilkåret til at kvalifikasjonen må være basert på slutført opplæring av *normalt* tre års varighet, og *normalt* inneholde ett års dokumentert praktisk opplæring.
- å evaluere den faglige vurderingen med hensyn til fremtidige utvidelser, herunder hvorvidt innretningen gjør det mulig å skalere ordningen opp
- å gå i dialog med departementet for å diskutere om en forskrift for godkjenningsordningen vil løse utfordringene som skisseres, eller om disse bør håndteres med andre virkemidler.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
2. Bakgrunn – lovhjemmel og forarbeider	1
2.1. Kort om «same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa»	2
2.2. Nødvendig faglig overlapp mellom utenlandske og norske kvalifikasjoner – skjønnsmarginen som ligger i lov og forarbeider.....	3
2.3. Rekkevidden av forskriftshjemmelen i andre ledd	3
3. Nærmere om bakgrunnen for ordningen – bakteppet for de sakkyndiges vurderinger	4
3.1. Forholdet til praksiskandidatordningen og realkompetansevurdering	5
4. Status for godkjenningsordningen.....	6
4.1. Søknadstall	6
4.2. Vedtak	7
4.3. Saksbehandlingstid.....	7
4.4. Presedenssaker.....	9
5. Tre forhold ved godkjenningsordningen som gir grunn til å vurdere justeringer.....	10
5.1. Vilkår nr. 2 om varighet – minst tre års slutført opplæring og minimum ett års dokumentert praktisk opplæring.....	10
5.1.1. Helhetsvurdering av læringsutbyttebeskrivelser i stedet for å telle timer	11
5.2. Faglig vurdering og strukturlikhet i faglig oppdeling og sammensetning.....	12
5.3. Sakkyndige – rolle- og oppgaveforståelse.....	14
5.4. NOKUTs erfaringer med sakkyndiges forståelse av ordningen	14
5.5. Dokumentasjonsgrunnlaget for å foreta en faglig vurdering.....	15
5.5.1. Bearbeidelse av læreplanen etter at denne er innhentet.....	16
5.5.2. Oversettelse av læreplaner og bruk av fagterminologi	16
6. Alternative modeller for godkjenningsordningen.....	16
6.1. Alternativ 0. Status quo	17
6.2. Alternativ 1. Optimalisering av dagens godkjenningsordning innen gjeldende rammer	17
6.2.1. Vurderingsmomenter	17
6.3. Alternativ 2. Regulere ordningen i forskrift	18
6.3.1. Forutsetninger og vurderingsmomenter.....	18
6.4. Alternativ 3. Dokumentbasert godkjenning, supplert med teoriprøve og kompetansekartlegging i bedrift i saker hvor læreplan mangler	19
6.5. Alternativ 4. Systemisk vurdering i kombinasjon med faglig beskrivelse uten sakkyndige. Etterfølgende praktisk prøve.	20
6.6. NOKUTs vurdering av alternativene.....	20
7. Konklusjon og veien videre.....	21

1. Innledning

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring er hjemlet i opplæringsloven (oppl.) § 3-4 a, etter ønske fra partene i arbeidslivet. Ordningen ble til etter at partene, ved Norsk industri og Fellesforbundet, våren 2014 blant annet ba Kunnskapsdepartementet om å etablere et nasjonalt fagorgan for å vurdere og godkjenne fag- og yrkesopplæring fra utlandet. I svaret skriver kunnskapsministeren at regjeringen vil se på muligheten for å kartlegge kompetanse og vurdere denne opp mot norske fagbrev og fagskoleutdanning. NOKUT fikk senere det operative ansvaret for ordningen, på bakgrunn av lang erfaring med å vurdere utenlandsk høyere utdanning. NOKUT har forvaltet ordningen siden høsten 2016.

Den gjeldende innretningen av godkjenningsordningen byr på noen utfordringer. Utfordringene skyldes i korte trekk at administrasjonen av ordningen er krevende, og at utenlandske fag- og yrkesopplæringer i stor grad må overlappe med norske fag- og yrkesopplæringsløp for å kunne godkjennes som sidestilt. Kravet til overlapp gjelder nivå, omfang og faglig innhold, hvor særlig de to sistnevnte er utfordrende. Dette skyldes igjen de store variasjonene som finnes mellom norske og utenlandske fag- og yrkesopplæringsløp.

Kravet til omfang er i dag at opplæringen må være av minst tre års varighet. Kravet innebærer at søkere med kvalifikasjoner fra land hvor fag- og yrkesopplæringen er kortere enn tre år, vil få avslag selv om sluttkompetansen er tilsvarende som i Norge. Problemet er følgelig at kravet legger opp til en ren vurdering av varighet, uten hensyn til forventet læringsutbytte for den aktuelle kvalifikasjonen.

Vurderingen av kvalifikasjonens faglige innhold byr på flere utfordringer. NOKUT erfarer blant annet at det kan være krevende å oppdrive dokumentasjon på det faglige innholdet i kvalifikasjoner. Samtidig innebærer behovet for sakkyndige vurderinger i saksbehandlingen både forvaltningsmessige og forvaltningsrettslige utfordringer – særlig hvis ordningen skal utvides til å omfatte alle fag.

I det videre følger først en gjennomgang av rammene for operasjonaliseringen av ordningen slik disse kan utledes fra lovteksten og forarbeidene. Videre beskriver rapporten intensjonene bak ordningen, slik disse har kommet til uttrykk i forarbeider, handlingsplaner og strategidokumenter. Deretter kommer en redegjørelse for godkjenningsordningens status per i dag, før rapporten drøfter eventuelle alternativer for hvordan ordningen kan justeres eller operasjonaliseres.

2. Bakgrunn – lovhjemmel og forarbeider

Opplæringsloven § 3-4 a gir hjemmel til å godkjenne utenlandsk fag- og yrkesopplæring:

Departementet avgjør etter søknad fra enkeltpersonar om utanlandsk fag- eller yrkesopplæring skal godkjennast som sidestilt med norsk fag- eller sveinebrev eller vitnemål. Opplæringa er sidestilt når ho har same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa, og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget.

Departementet kan gi forskrift om vilkår for godkjenning, sakshandsaming, klage og avgrensing i klageretten

Kunnskapsdepartementets begrunnelse for å foreslå lovbestemmelsen fremgår blant annet av Prop. 72 L (2015-2016) s. 41. I forarbeidene viser departementet til at økt arbeidsinnvandring fra EU-området ikke har blitt møtt med en kapasitet til å vurdere hvordan kompetansen står seg opp mot norsk fagopplæring. Samtidig fremhever departementet et bedre system for kontroll med fagkompetanse som et sentralt tiltak mot arbeidslivskriminalitet. Departementet ønsker å kunne dokumentere nivå, omfang og faglig innhold i utenlandsk opplæring, slik at den enkelte lettere kan bruke kompetansen sin i norsk arbeidsliv. Personer med fullført fag- og yrkesopplæring i utlandet vil lettere kunne vise hvilken kompetanse de har, dokumentasjonen vil være lett å forstå for arbeidsgivere, mens gevinsten for

samfunnet er riktig utnyttelse av kompetanse. Riktig utnyttelse av kompetanse fører igjen til et mer konkurransedyktig næringsliv.

Bakgrunnen for å opprette godkjenningsordningen kommer til uttrykk blant annet i stortingsmeldingen Meld. St. 16 (2015-2016) s. 82 flg.:

Norge trenger kompetanse for utvikling av arbeidslivet og økonomien, det er derfor nødvendig at medbrakt kompetanse fra utlandet blir brukt effektivt. Det innebærer både en helhetlig innsats for å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivet, og et kontinuerlig arbeid for å forenkle og forbedre godkjenningsordningene for utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner.

Ønsket om å benytte medbrakt kompetanse fra utlandet på en bedre måte fremgår også av Meld. St. 30 (2015-2016) på side 62:

Mange innvandrere som bosetter seg i Norge har med seg utdanning og arbeidserfaring fra utlandet. Denne må benyttes bedre. Regjeringen arbeider kontinuerlig med å forenkle og forbedre godkjenningsordningene for utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner. Dette er også kommet som innspill fra KS.

De grunnleggende hensynene bak ordningen er følgelig beskrevet klart i lovteksten og forarbeidene.

2.1. Kort om «same nivå og omfang som den norske videregående opplæringa»

Først følger det klart av ordlyden at en utenlandsk kvalifikasjon må være på videregående nivå for å kunne godkjennes. Med videregående nivå menes nivå tilsvarende 4A i Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR).² Vilket som gjelder nivå byr ikke på utfordringer for NOKUT i operasjonaliseringen av godkjenningsordningen.

Deretter må en utenlandsk fag- og yrkesopplæring ha «same ... omfang som den norske videregående opplæringa». Omfanget av videregående opplæring i Norge er definert i opplæringsloven § 3-3 tredje ledd. Bestemmelsen sier at

Fagopplæringa omfattar normalt to års opplæring i skole og eitt års opplæring i bedrift. Når opplæring i bedrift blir kombinert med verdiskaping i bedrifta, kan opplæringa strekkje seg over to år

Ettersom fagopplæringen i Norge «normalt» omfatter to års opplæring i skole og ett år i bedrift, kan norske opplæringsløp avvike fra dette utgangspunktet. Eksempelvis må elever som står uten lærekontrakt i bedrift gjennomføre praksisen på skolen i stedet, jf. oppl. § 3-3 femte ledd. Den praktiske hovedregelen for flere fag er likevel at elever fullfører to års opplæring i skole, etterfulgt av to års opplæring med verdiskaping i bedrift. På bakgrunn av lovteksten, og etter en høringsrunde, har NOKUTs styre fastsatt vilkår for å oppnå godkjenning. Vilkår nr. 2 i denne forbindelsen er at en utenlandsk kvalifikasjon må være basert på sluttført opplæring av minst tre års varighet, hvorav ett år praktisk opplæring.

Under høringen til oppl. § 3-4 a uttalte NHO at «en rekke utenlandske kvalifikasjoner ikke innehar samme omfang som norske læreplaner ...», jf. Prop. 72 L (2015-2016) s. 43. På denne bakgrunnen mente NHO at utenlandske fagopplæringar ikke burde bli likestilte med norske fagbrev, men at kvalifikasjonene godt kan være sidestilt. Med sidestilt mente NHO at ordningen skulle gjelde fagutdanning på nivå med opplæring i Norge som har et tilsvarende omfang, og at den utenlandske opplæringen må inneholde tilstrekkelig mange av de vesentlige elementene i det aktuelle faget.

² Se forskrift om NKR og EQF, vedlegg 1 for nærmere beskrivelser av nivået

Bakgrunnen for lovbestemmelsen tilsier at denne åpner for å godkjenne utenlandske kvalifikasjoner som sidestilt med norske, også der det er variasjoner mellom omfang på opplæringen og faglig innhold i disse. Imidlertid sier verken loven eller forarbeidene hvor store variasjonene kan være før en utenlandsk kvalifikasjon skal gis avslag. Dette medfører to forhold som drøftes i fortsettelsen av rapporten. Det ene er NOKUTs vilkår om *minst* tre års varighet, som tilsynelatende er strengere enn det norske kravet til *normalt* to års opplæring i skole og ett år i bedrift. Det andre forholdet er skjønnsmarginen i vurderingen av om en utenlandsk opplæring inneholder tilstrekkelig mange vesentlige elementer i det aktuelle faget.

2.2. Nødvendig faglig overlapp mellom utenlandske og norske kvalifikasjoner – skjønnsmarginen som ligger i lov og forarbeider

Lovbestemmelsen sier at en utenlandsk fag- og yrkesopplæring må inneholde «mange av» de vesentlige elementene i det aktuelle faget for å kunne godkjennes som sidestilt med et norsk fag- eller svennebrev eller vitnemål. Ordlyden «mange av» tilsier klart at en utenlandsk fag- og yrkesopplæring skal godkjennes hvor flere av de faglige elementene overlapper, selv om noen av elementene fra et sammenlignbart norsk fag ikke er til stede. Innholdet i fag- og yrkesopplæringen fra utlandet kan derfor være noe ulik den norske kvalifikasjonen som den vurderes opp mot, og likevel godkjennes som sidestilt. Dette støttes også av ordvalget «sidestilt» – den utenlandske kvalifikasjonen godkjennes som jevnbyrdig eller like god, og trenger ikke å være identisk.

Departementets opprinnelige forslag var å kunne godkjenne utenlandsk fag- og yrkesopplæring som «likestilt» med norsk fag- eller svennebrev eller vitnemål. I høringsrunden uttrykte blant andre NHO en viss skepsis mot å kunne godkjenne utenlandsk kompetanse som likestilt med norsk opplæring. Begrunnelsen var at likestilling kunne «utløse urimelige tariffmessige konsekvenser for konkurranseutsatte norske næringer». NHO argumenterte derfor for at ordlyden «sidestilt» ville være bedre, jf. uttalelsene gjengitt i punkt 2.1 ovenfor.

Departementet så ingen avgjørende forskjeller mellom sitt forslag «likestilt», og høringsinstansenes skildring av hva «sidestilt» skulle innebære. Likevel landet departementet på ordlyden «sidestilt» for å ikke gripe inn i tariffmessige forhold, og for å unngå misforståelser om hva som ligger i godkjenningsordningen. For ordens skyld presiseres det i denne rapporten at likestilt betyr å «vurdere på samme måte, jamstille», mens sidestilt betyr å «vurdere som jevnbyrdig, som er like god». De sakkyndige skal følgelig vurdere hvorvidt en forelagt kvalifikasjon fra utlandet inneholder mange nok vesentlige elementer i et spesifikt norsk fag til å kunne si at kvalifikasjonene er like gode.

Bakgrunnen for ordningen, slik denne kommer til uttrykk i forarbeidene til lovbestemmelsen, tilsier at skjønnsmarginen er relativt stor når det gjelder hvor mye utenlandske kvalifikasjoner må overlappe med tilsvarende norske for å kunne godkjennes som sidestilte. Denne forståelsen styrkes i lys av et av hovedformålene med ordningen, som er å sørge for at utenlandsk kompetanse brukes mer effektivt. Formålet kan vanskelig realiseres dersom NOKUT og de sakkyndige stiller for strenge krav til faglig overlapp mellom utenlandske og norske kvalifikasjoner.

2.3. Rekkevidden av forskriftshjemmelen i andre ledd

Departementet har foreløpig ikke fastsatt en forskrift for godkjenningsordningen. Lovbestemmelsen gir departementet adgang til å fastsette forskrift om «vilkår for godkjenning, saksbehandling» med mer. All den tid lovbestemmelsen ikke definerer betydningen av «sidestilt» og «mange av dei vesentlige elementa i det aktuelle faget», har departementet nokså vid adgang til å regulere ordningen gjennom forskrift.

Når det gjelder intensjonen bak forskriftshjemmelen, sier departementet selv i Prop. 72 L (2015-2016) på s. 44 at:

I høringsnotatet foreslo departementet ein heimel i opplæringslova til å gi forskrift om saksbehandling og klage. Departementet ser no at det er behov for å klargjere kva avgjerder som skal kunne takast gjennom forskrift, og foreslår at lova gir heimel til å fastsetje forskrift om vilkår for godkjenning og om saksbehandling. Mangfaldet i norsk fagopplæring, og ikkje minst i utanlandsk fagopplæring, er så stort at det kan bli behov for å presisere enda nærmare kva som skal til for å få utanlandsk fagopplæring godkjend som sidestilt med norsk fagopplæring. Det kan òg vise seg å vere behov for enkelte nærmare føresegner om saksbehandlinga.

På bakgrunn av ordlydens utforming og departementets uttrykte intensjon i forarbeidene, er det klart at de forholdene som nevnes i denne rapporten i stor grad kan reguleres i forskrift. Hvorvidt en forskriftsregulering vil være hensiktsmessig vurderes nærmere under forslagene til alternative modeller for godkjenningsordningen mot slutten av rapporten.

3. Nærmere om bakgrunnen for ordningen – bakteppet for de sakkyndiges vurderinger

Godkjenningsordningen har kommet til i kjølvannet av regjeringens forrige handlingsplan³ for å øke sysselsettingen blant innvandrere. Å bruke innvandreres kompetanse bedre var en av to hovedpilarer i denne handlingsplanen. På side 5 og 6 beskriver departementet hvorfor det er viktig å kartlegge kompetanse og matche denne til arbeidslivet:

Samtidig må arbeidslivet i enda større grad enn i dag benytte innvandreres ressurser og kompetanse. Mange innvandrere kommer til Norge med utdanning og arbeidserfaring (jf. faktaboks), og mange skaffer seg i tillegg utdanning og får arbeidserfaring etter at de har kommet hit. Likevel kan de ha problemer med å få fotfeste i arbeidslivet. Sysselsatte innvandrere er oftere overkvalifisert for jobben de har. Dette gjelder i særlig grad innvandrere fra Afrika og Asia (Villund 2010, Hardoy og Schøne 2011). Det forekommer diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn som søker jobb (Midtbøen og Rogstad 2012). Flere, blant annet Inkluderingsutvalget (NOU 2011: 14 Bedre integrering), har pekt på betydningen av bedre og mer effektive godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning og har foreslått forbedringstiltak.

...

31 prosent av innvandrere i aldersgruppa 25 til 49 år har høyeste fullførte utdanning på videregående skole nivå mot 41 prosent av den øvrige befolkningen ... Statistikken viser dessuten at relativt mange mannlige innvandrere med utdanning på videregående nivå har håndverksutdanning. Riktignok mangler det fortsatt opplysninger for mange arbeidsinnvandrere. Blant dem med høyere utdanning er det en relativt stor andel som har naturvitenskaplig utdanning. I begge tilfeller gjelder det fagområder hvor det er behov for kvalifisert arbeidskraft i Norge.

Tallene sier ikke noe om i hvilken grad innvandrere får brukt den medbrakte kompetansen sin i Norge. Tidligere undersøkelser tyder på klart mer overkvalifisering blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen. Det gjelder særlig innvandrere med utdanning fra utlandet (Villund 2010).

³ Handlingsplan 2013-2016 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: *Vi trenger innvandrernes kompetanse*. Tilgjengelig på:

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/Handlingsplaner/Handlingsplan_innvandernes_kompetanse.pdf

Statistikken omtalt i handlingsplanen kommer fra en rapport utgitt av statistisk sentralbyrå i 2013.⁴ Rapporten viser at innvandrere fra Europa utgjør den største innvandringsgruppen fordelt etter verdensdeler, hvor

«vel halvparten av innvandrere i aldersgruppen 25-49 år kommer fra et europeisk land. Det er EU-land i Øst-Europa som står for den største andelen fra Europa. Polske innvandrere er i absolutt flertall med nesten 45 300, og som nummer to i antall er de svenske med omtrent 19 500 personer. Deretter kommer de fleste fra Litauen og Tyskland».

I 2017 har tallene økt til 97 196 innvandrere fra Polen, 37 638 fra Litauen og 24 601 fra Tyskland som er bosatt i Norge.⁵ Nettoinnvandringen er likevel synkende – i 2018 var det netto 28 personer som innvandret fra Polen.⁶ Tallmaterialet antyder at relativt mange innvandrere kan være i målgruppen for godkjenningsordningen, ettersom de fleste er fra Europa, og flere har fullført håndverksutdanning på videregående nivå. Det er i samfunnets interesse å kartlegge denne kompetansen for å kunne bruke den i arbeidslivet så effektivt som mulig. Samtidig viser prognoser fra SSB⁷ et antatt underskudd på 70 000 arbeidere med fullført fag- og yrkesopplæring på videregående nivå innen 2035. Behovet for å vurdere utenlandsk håndverksutdanning viser seg også i rapporten NOU 2018:2 Fremtidige kompetansebehov I, på side 9. Rapporten beskriver rekrutteringsproblemer for noen yrker:

Nær 12 prosent av virksomhetene i NAVs bedriftsundersøkelse våren 2017 rapporterte om problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Rekrutteringsproblemene var størst innen bygge- og anleggsvirksomhet, der rundt 19 prosent av virksomhetene svarte at de enten mislyktes i å rekruttere de siste tre månedene eller at de ansatte noen med lavere eller annen formell kompetanse enn de søkte etter.

Godkjenning av utenlandsk fagutdanning omtales også som et sentralt virkemiddel i kampen mot arbeidslivskriminalitet, for å kunne stille krav til godkjent kompetanse i for eksempel kontrakter eller ved anbud.⁸

Når bakgrunnen for å etablere godkjenningsordningen gir en betydelig skjønnsmargin på den ene siden, og tallmaterialet tilsier at særlig bygg- og anleggssektoren bør være interessert i å kunne rekruttere kompetent arbeidskraft fra utlandet på den andre, er dette et talende eksempel på hvorfor NOKUT bør praktisere godkjenningsordningen slik at den møter samfunnets behov. Dette innebærer å tilrettelegge systemet for godkjenning slik at søkere med kvalifikasjoner som grenser mot de etablerte norske kvalifikasjonene kommer seg raskt i relevant jobb. Søkere med kompetanse som ikke direkte overlapper med et norsk fag, bør få kartlagt sin kompetanse og tilhørende muligheter.

3.1. Forholdet til praksiskandidatordningen og realkompetansevurdering

NOKUT har fått innspill fra både partene i arbeidslivet og enkelte sakkyndige som ønsker en grundig vurdering av hver søker med kvalifikasjoner fra utlandet. Enkelte av innspillene har vært ønske om å innføre en praktisk prøve som søkere må bestå for å kunne bli sidestilt med norske fagarbeidere. Flere

⁴ Steinkellner, Alice og Holseter, Anne Marie Rustad *Befolkningens utdanningsnivå, etter spørreundersøkelsen om utdanning fullført i utlandet*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/attachment/115532?>

⁵ SSB, artikkelsamling *Innvandrere i Norge 2017*, side 20. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-i-norge-2017>

⁶ Fafo, *Nærmer oss 200 000 arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa*, <https://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Arbeidsinnvandring/Narmer-oss-200-000-arbeidsinnvandrere-fra-Ost-Europa/>

⁷ SSB, rapport 2016/31, *Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition*, figur 24 på side 56. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/education-specific-labour-force-and-demand-in-norway-in-times-of-transition>

⁸ Arbeids- og sosialdepartementet *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*, 13. januar 2015, punkt 13.

sakkyndige har også, i forbindelse med sine vurderinger av enkelte læreplaner, etterlyst å se prøve-arbeidet eller svennestykket som søkere har levert som grunnlag for å oppnå fagbrevet i hjemlandet. Det uttalte formålet med å etterlyse prøvearbeidet eller svennestykket er å kunne bedømme hvorvidt kvaliteten på arbeidet er god nok til å kunne godkjenne søkeren som sidestilt med en norsk fagarbeider. Denne etterlysningen fra de sakkyndige foranlediger en kort redegjørelse for forholdet mellom godkjenningsordningen, realkompetansevurdering og praksiskandidatordningen. Ideen om en praktisk prøve som en del av NOKUTs godkjenningsordning omtales også under kapittel 6.

Realkompetansevurdering kan gi grunnlag for en vurdering av og etterfølgende dokumentasjon på kompetanse som er tilegnet gjennom formell eller uformell læring. Vurderingen gjøres ut fra kompetansemålene i læreplanen for det aktuelle faget. Det er imidlertid ikke mulig å få godkjent fag i Vg3 i yrkesfaglige utdanningsprogram gjennom en vurdering av realkompetanse som sluttvurdering, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-13 første ledd, siste setning. Søkere til godkjenningsordningen som får avslag, men kan vise til både opplæring og lang erfaring innen et fag, vil følgelig ikke kunne få godkjent fag- eller svenneprøven fra Vg3 gjennom realkompetansevurdering. Hvorvidt de vil kunne kvalifisere til ordningen «fagbrev på jobb», og gjennom denne få godskrevet kompetanse oppnådd i utlandet, er opp til fylkeskommunene å avgjøre. Realkompetansevurdering har derfor ingen klar grenseflate mot NOKUTs godkjenningsordning.

Praksiskandidatordningen er hjemlet i oppl. § 3-5, som sier at personer med «allsidig praksis i faget som er 25 prosent lengre enn den fastsatte læretida» kan ta fag- eller svenneprøven. Allsidig praksis i faget er en henvisning til Vg3-læreplanen for det aktuelle faget praksiskandidaten arbeider innen. Praksiskandidater må ikke ha fellesfag (norsk, engelsk, matematikk med flere) for å få fag- eller svennebrev, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-44 andre ledd. Dermed kan arbeidstakere med kompetanse fra utlandet, som har arbeidet lenge nok i Norge, melde seg til den skriftlige eksamenen og fag- eller svenneprøven. Bestått eksamen og prøve medfører at kandidaten oppnår et fullverdig fag- eller svennebrev. En eventuell godkjenning eller et avslag fra NOKUT vil ikke påvirke søkerens muligheter til å oppnå fag- eller svennebrev gjennom praksiskandidatordningen. Godkjenningsordningen erstatter heller ikke praksiskandidatordningen, ettersom målgruppen for godkjenningsordningen allerede har oppnådd fag- eller svennebrev gjennom et opplæringsløp i utlandet.

4. Status for godkjenningsordningen

Høsten 2015 fikk NOKUT i oppgave fra Kunnskapsdepartementet (KD) å utvikle og etablere en ordning for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring på videregående nivå. Godkjenningsordningen åpnet først for søknader fra Polen og Tyskland, innen kvalifikasjonene rørlegger, betongfagarbeider, tømrer, kjøttskjærer og frisør. Per januar 2019 gjelder godkjenningsordningen for søkere med utenlandsk fag- og yrkesopplæring innen 19 kvalifikasjoner fra 5 land: Polen, Tyskland, Estland, Latvia og Litauen. Godkjenningsordningen skal gradvis utvides til å gjelde nye land og kvalifikasjoner. I tildelingsbrevet for 2019 til NOKUT, datert 19.12.2018, står det at departementet har særlig forventning «... til at nye fag- og svennebrev og nye land inkluderes i ordningen for godkjenning av utenlandsk fagopplæring.»⁹

4.1. Søknadstall

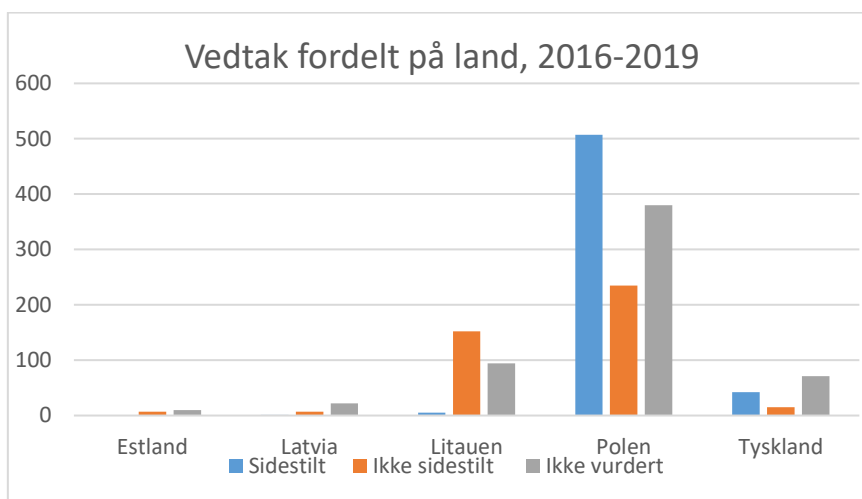
Siden oppstarten av driftsfasen høsten 2016 har NOKUT mottatt 1529 søknader til godkjenningsordningen (per 31.01.19). Den største andelen søkere er fra Polen, med totalt 1114 søknader. Litauiske kvalifikasjoner ble en del av godkjenningsordningen høsten 2017, og er nå nest største søkerland med 230 søknader. NOKUT har mottatt søknader til alle kvalifikasjonene, med en klar overvekt av søknader til kvalifikasjonene innen bygg- og anleggsteknikk.

⁹ Statsbudsjetten for 2019 – Tildelingsbrev for Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Datert 19.12.2018. Tilgjengelig på: https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/statsbudsjetten_2019_tildelingsbrev_nokut.pdf

Søknadstallene er lavere enn forventet ut fra estimatene som lå til grunn for etableringen av ordningen. En hypotese er at større grupper av potensielle søkere venter med å søke godkjenning inntil det foreligger en presedens på godkjenning av en aktuell kvalifikasjonen. NOKUT observerer en tendens til at søknadsmengden knyttet til en kvalifikasjon avtar i de tilfellene hvor presedensen er avslag. Det er også usikkert hvor kjent godkjenningsordningen er.

4.2. Vedtak

NOKUT har utstedt 1538 vedtak i godkjenningsordningen (per 22.05.19). Av disse er utfallet 555 sidestilt, 416 ikke sidestilt og 567 ikke vurdert. Kategorien «Ikke vurdert» er søknader som ikke oppfyller vilkårene for å søke godkjenning – enten fordi søker ikke har sendt inn etterspurt manglende dokumentasjon, eller fordi kvalifikasjonen ikke er blant de 19 kvalifikasjonene eller fem landene som er del av dagens godkjenningsordning. Som figur 1 viser, er det utstedt flest vedtak som gjelder polske kvalifikasjoner, mens få litauiske kvalifikasjoner har blitt godkjent som sidestilt. Kun 5 litauiske søknader har blitt godkjent, mens 152 har fått sin kvalifikasjon vurdert som ikke sidestilt med et norsk fag- eller svennebrev.



Figur 1: Vedtaksfordeling per land (22.05.2019)

Våren 2018 gjennomførte NOKUT en spørreundersøkelse blant de som fikk godkjent sin utenlandske fag- og yrkesopplæring¹⁰. Spørreundersøkelsen viser positive effekter for fagarbeidere som får sin utenlandske kvalifikasjon godkjent som sidestilt. 84 % av de spurte opplyser at de opplever at godkjenningen har bidratt positivt til arbeidshverdagen i jobben de har. Flere opplyser om at de har fått nye oppgaver og forbedret status i bedriften de arbeider. 63% av de spurte har brukt godkjenningen til å forhandle om høyere lønn, av disse fikk 70 % en lønnsøkning. 84 % (128 personer) svarte at de opplever at godkjenningen har bidratt positivt til arbeidshverdagen. Flere opplever godkjenningen som positiv for arbeidshverdagen, selv om de ikke fikk høyere lønn.

4.3. Saksbehandlingstid

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle saker var 83 dager i 2018. Samme år var gjennomsnittlig saksbehandlingstid rundt 20 dager i saker hvor NOKUT har en etablert presedens. For våren 2019 isolert sett var saksbehandlingstiden for denne typen saker i snitt 15 dager.

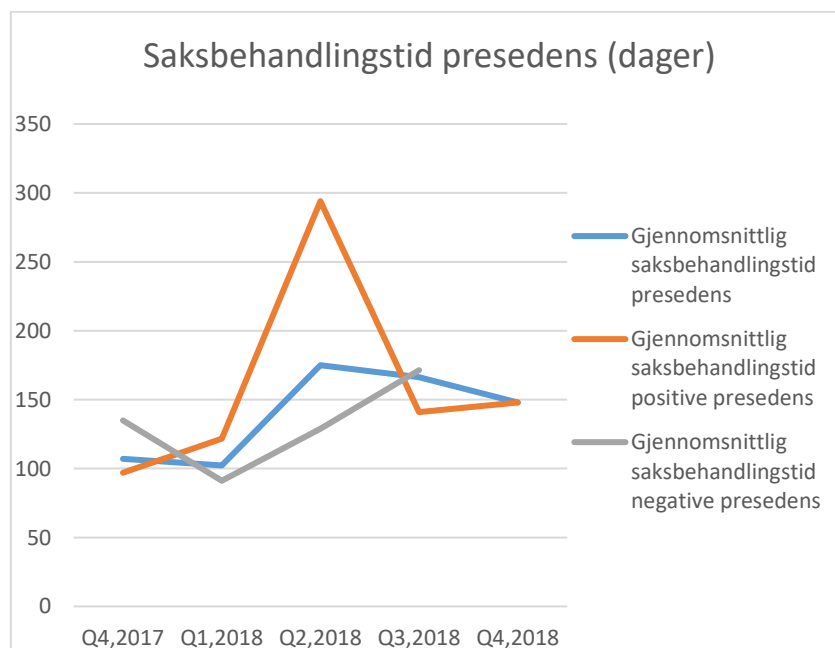
I 2018 ble 36 % av sakene ble behandlet i løpet av 0-5 dager, og 53 % av sakene ble ferdigbehandlet på under 30 dager. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker der det ikke foreligger presedens var 150 dager. I løpet av første kvartal 2019 ble 34 % av sakene behandlet i løpet av 5 dager, og 66 % av sakene ble ferdigbehandlet på under 30 dager.

¹⁰ NOKUTs gjennomgang av godkjenningsordningen 2018, kapittel 9 (arkivref. [18/08583](#))



Figur 2: Saksbehandlingstid 2018

Den lange saksbehandlingstiden for saker som kommer til å danne presedens, skyldes at det er tidkrevende å fremskaffe læreplaner og gjennomføre sakkyndige vurderinger. Dersom NOKUT ikke lykkes i å oppdrive dokumentasjon som kan gi informasjon om det faglige innholdet i en kvalifikasjon, får søkeren avslag. I tilfeller hvor NOKUT finner dokumentasjon, må denne oversettes til norsk og forberedes til vurdering av den sakkyndige komiteen. Forberedelsene innebærer en kvalitetssikring av oversettelsen og presentasjon av dokumentasjonen. Komiteen får deretter oversendt læreplanen, med frist på en måned til å levere en rapport med en anbefaling. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden trekkes betydelig opp av saker som avgjøres før det foreligger presedens, men er relativt kort i saker hvor det er etablert presedens. I saker som kan avgjøres på bakgrunn av presedens, er det ekthetsvurdering og verifisering av søkerens dokumenter som krever saksbehandlingstid.



Figur 3: Behandlingstid saker som vil danne presedens

4.4. Presedenssaker

Når NOKUT mottar en søknad som gjelder en utenlandsk kvalifikasjon som ikke har blitt realitetsbehandlet tidligere, vil saken danne presedens for den aktuelle kvalifikasjonen når den er ferdigbehandlet. Per januar 2019 var det 98 saker i presedensdatabasen.

I NOKUTs presedensdatabase er det tre ulike typer presedens:

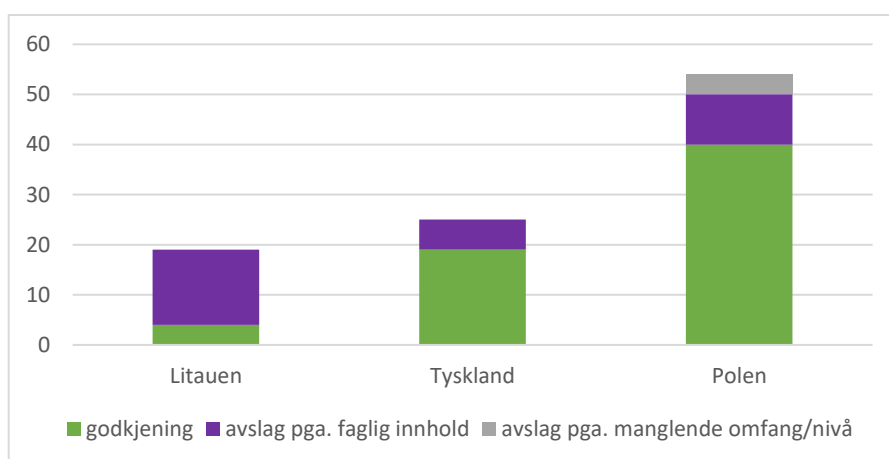
- presedens for godkjenning
- presedens for avslag etter en faglig vurdering
- presedens for avslag pga. nivå og omfang.

Per januar 2019 var det 63 saker som dannet presedens for godkjenning, 31 som dannet presedens for avslag etter en faglig vurdering, og 4 som dannet presedens for avslag på grunn av nivå og omfang.

De første to presedenstypene omfatter saker hvor vedtaket er fattet etter at sakkyndige har vurdert det faglige innholdet til en utenlandsk kvalifikasjon. Presedensen gjelder for perioden den utenlandske læreplanen eller beskrivelsen av kompetansemål var eller er gyldig. Dette betyr at vurderingene fra de sakkyndige er med på å danne presedensgrunnlaget for ordningen. Den tredje typen gjelder saker hvor NOKUT har vurdert at nivå og/eller omfang til den utenlandske kvalifikasjonen ikke kan godkjennes som sidestilt med norsk fag- og yrkesopplæring.

NOKUT har kategorisert kvalifikasjoner som får avslag. Kategoriene fremgår av en gjennomgang¹¹ av godkjenningsordningen i 2018. De fire kategoriene er (a) brede industri- og håndverkskvalifikasjoner (b) smale industri- og håndverkskvalifikasjoner, (c) brede teoretiske yrkesrettede kvalifikasjoner, og (d) spissede teoretiske yrkesrettede kvalifikasjoner. NOKUT har siden observert kvalifikasjoner som får avslag som kan karakteriseres som (e) yrkesrettet opplæring på lavere enn videregående nivå.

De fleste presedenssakene med avslag kan plasseres inn i de fem overnevnte kategoriene. For eksempel er de fleste av de 16 presedenssakene med avslag fra Litauen kvalifikasjoner som passer beskrivelsen til kategori a – brede industri- og håndverkskvalifikasjoner.



Figur 4: Presedenssaker per 31.01.2019

NOKUT avgjør saker på bakgrunn av presedens. Antall enkeltvedtak avgjort på bakgrunn av etablert presedens varierer – fra 1 til over 100. Det er imidlertid en tendens til at det er flere saker bak hver presedenssak som er godkjent, enn de som er avslått. Ser man på presedenssakene i tømmerfaget, er det i gjennomsnitt 7 saker bak hver presedenssak som er godkjent, mens gjennomsnittet for avslåtte er 3,6.

¹¹ NOKUTs gjennomgang av godkjenningsordningen 2018 (arkivref. [18/08583](#))

5. Tre forhold ved godkjenningsordningen som gir grunn til å vurdere justeringer

I denne delen av rapporten beskrives de konkrete forholdene som etter NOKUTs syn byr på utfordringer i forvaltningen av godkjenningsordningen. Disse er:

- vilkår nr. 2, som sier at en utenlandsk fag- og yrkesopplæring skal ha en varighet på minst tre år, hvorav minimum ett år er dokumentert praktisk opplæring.
- kravet i opplæringsloven § 3-4 a om at en utenlandsk fag- og yrkesopplæring må inneholde mange av de vesentlige faglige elementene i et norsk fag for å kunne sidestilles med det aktuelle norske faget.
- sakkyndige og deres rolle- og oppgaveforståelse, samt dokumentasjonen som er nødvendig for å kunne gjennomføre den faglige vurderingen.

5.1. Vilkår nr. 2 om varighet – minst tre års slutført opplæring og minimum ett års dokumentert praktisk opplæring

Vilkår nr. 2 er del av de overordnede retningslinjene for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Retningslinjene ble fastsatt av NOKUTs styre den 25. oktober 2016 etter en høringsrunde (sak 16/00985). Vilkårene for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring er kumulative, og lyder som følger:

Vilkår for at opplæring skal kunne godkjennes som sidestilt med norsk fag- og yrkesopplæring eller vitnemål

1. Kvalifikasjonen må være formell og være utstedt av en ansvarlig myndighet.
2. Kvalifikasjonen må være basert på slutført opplæring av minst 3 års varighet og inneholde minimum 1 års dokumentert praktisk opplæring.
3. Kvalifikasjonen skal i stor grad bygge på kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse som er tilsvarende som beskrevet i NKR nivå 4A, tilsvarende som norsk fag- og svennebrev. Kvalifikasjonens yrkesfaglige profil er det avgjørende element i godkjenning om sidestilling.

Vilkår nr. 2 skal presisere opplæringsloven 3-4 a, som sier at «Opplæringa er sidestilt når ho har same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa ...». Bakgrunnen er opplæringsloven § 3-3 tredje avsnitt, som sier at «fagopplæringa omfattar normalt to års opplæring i skole og eitt års opplæring i bedrift». Opplæring i bedrift kan imidlertid strekke seg over to år hvis opplæringen i bedriften «blir kombinert med verdiskaping» i denne. To år i skole og to år i bedrift er hovedmodellen for de fleste fag- og yrkesopplæringene i Norge.

NOKUT finner grunn til å vurdere vilkåret i forbindelse med evalueringen av godkjenningsordningen. Dette fordi vilkåret verken tar hensyn til opplæringens systemiske plassering, eller forventet læringsutbytte for opplæringen. Vilket slår særlig uheldig ut i tilfeller hvor hovedmodellen for fag- og yrkesopplæring på videregående nivå er kortere enn tre år. Samtidig har mange land ulik struktur for utdanningsløpet enn Norges ti år i grunnskole pluss tre år på videregående. I Romania er utdanningsløpet seks år pluss seks år, og i Litauen ti år pluss to år. NOKUT erfarer at vilkår nr. 2 skaper uheldige skiller mellom opplæringsløp i Norge og utlandet som ellers kan sies å ha tilstrekkelig lik systemisk plassering. Det vil si opplæringsløp som imøtekommer kravet om faglig profil i vilkår nr. 3 – yrkesrettede opplæring på videregående nivå som fører til en fagarbeiderkompetanse eller tilsvarende sluttkvalifikasjon.

Denne problemstillingen gjelder for eldre polske opplæringsløp, samt for Litauen, Estland, Latvia og tidligere Øst-Tyskland (Den tyske demokratiske republikk - DDR), som er omfattet av godkjenningsordningen i dag. Landene har fag- og yrkesopplæring på videregående nivå som tilfredsstiller

vilkårene 1 og 3, men som har kortere varighet enn det vilkår nr. 2 krever. Etter å ha vurdert opplæringssystemet i Litauen, herunder omfanget av praktisk opplæring og forventet mengde læringsutbytte, har NOKUT gjort et unntak fra vilkåret om varighet for å kunne få vurdert litauiske kvalifikasjoner av sakkyndige komitéer. Uten unntaket ville enhver søker fra Litauen få avslag uten hensyn til oppnådd læringsutbytte, til tross for å ha fullført et yrkesfaglig opplæringsløp i hjemlandet med et omfang som ligger tett opptil tre år.

En foreløpig kartlegging foretatt av NOKUT, viser at det kan være tilsvarende utfordringer for hele eller deler av fag- og yrkesopplæringen i Frankrike, Finland, Nederland, Skottland, Spania og Hellas. Spanske fag- og yrkesopplæringsløp på videregående nivå er normalt to år, mens de øvrige landene har laget opplæringsløp som varierer mellom et halvt til tre år, avhengig av yrke, program og opptaksgrunnlag. Dersom godkjenningsordningen utvides til å gjelde disse landene, er det følgelig kun unntaksvis grunnlag for å gjennomføre en faglig vurdering av kvalifikasjonenes innhold.

Kravet om at en utenlandsk kvalifikasjon må «... inneholde minimum 1 års dokumentert praktisk opplæring» byr også på utfordringer. NOKUTs erfaring så langt er at ikke alle myndigheter opplyser om andelen praktisk opplæring i de ulike opplæringsløpene. I andre tilfeller er ikke læreplanen inndelt etter praktisk og teoretisk opplæring, men det skilles mellom fagopplæring og opplæring i tilsvarende fellesfag. Videre deler ikke alle land den praktiske opplæringen inn i antall år, men snarere timer, uker og/eller måneder. I slike tilfeller har NOKUT tidligere vurdert dokumentasjon på opplæringsprogram for å telle timer praktisk opplæring. Dette krever mye ressurser og god dokumentasjon fra utlandet, og dokumentasjonen kan være krevende å oppdrive. Videre fordrer en slik praksis en klar forståelse av hva den nedre grensa i timer, uker og måneder skal være, i lys av kravet om minimum 1 års dokumentert praktisk opplæring.

I et forsøk på å fastsette en nedre grense for praktisk opplæring, henvendte NOKUT seg til Utdanningsdirektoratet. I brevet fra Utdanningsdirektoratet datert den 17. november 2018, beskrives formålet og metoden for vurdering av kandidater:

«Vurdering av kompetanse har som formål å anerkjenne en persons kompetanse vurdert etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet, uavhengig av hvor og hvordan kompetansen er tilegnet/ervert. Gjennom vurderingen får kandidatene dokumentert sin kompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger. Formålet er å fastslå om, og på hvilket nivå, kandidatens kompetanse er sidestilt med den kompetansen som bestått videregående opplæring i Norge gir.

I denne sammenhengen blir det ikke relevant å telle timer.»

5.1.1. Helhetsvurdering av læringsutbyttebeskrivelser i stedet for å telle timer

NOKUT deler Utdanningsdirektoratets vurdering, og ser vilkår nr. 2 som strengere enn det som gjelder for norsk fag- og yrkesopplæring, og hva intensjonene bak godkjenningsordningen tilsier. Samtidig, blant annet innenfor NOKUTs godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og godkjenningsfeltet internasjonalt, er tendensen å legge mindre vekt på timetall og mer vekt på læringsutbyttet kvalifikasjonen inneholder. Spørsmålet om godkjenning innen høyere utdanning avgjøres følgelig etter en helhetsvurdering. I den sammenhengen kan det være naturlig å se for seg en tilsvarende dreining innen godkjenningsordningen for fag- og yrkesopplæring.

Høringsinstansene var imidlertid svært opptatt av ordlyden i vilkår 2 under høringsrunden for vilkårene. NHO fant det betenkelig at søkere med kun ett års praksis kunne sidestilles med vanlig norsk læretid på to år. LO mente at ett år praksis på skoleverksted ville være for lite, og at minstekravet måtte gjelde ett år praksis i bedrift. Søkere som har gjennomført praksis på skole, måtte ha relevant praksis gjennom hele opplæringstiden på tre år. Basert på NOKUTs systemkunnskap ville svært få land tilfredsstille disse kravene, ettersom mye av den praktiske opplæringen i landene som omfattes av godkjenningsordningen er skolebasert, med kortere utplassering i bedrifter.

Redegjørelsen viser noen utfordringer knyttet til vilkår nr. 2. Samtidig har vilkåret bred støtte hos interessenter til ordningen. En eventuell endring bør derfor skje på bakgrunn av en grundig utredning og høring som involverer interessentene.

5.2. Faglig vurdering og strukturlikhet i faglig oppdeling og sammensetning

Etter opplæringsloven 3-4 a må en utenlandsk fag- og yrkesopplæring inneholde mange av de vesentlige elementene i et norsk fag for å kunne sidestilles. Hvorvidt en utenlandsk opplæring inneholder nok faglige elementer fra et norsk fag til å kunne sidestilles med et fag- eller svennebrev i dette, beror på en faglig vurdering utført av sakkyndige. Loven fordrer en viss strukturlikhet i faglig sammensetning og oppdeling mellom kvalifikasjoner i utlandet og Norge. NOKUTs utgangspunkt under etableringen av godkjenningsordningen for fag- og yrkesopplæring, var Lisboa-konvensjonens prinsipp for høyere utdanning. Prinsippet er at en utdanning skal godkjennes med mindre vesentlige forskjeller kan påvises.

Forutsetningen om strukturlikhet blir tydelig i forbindelse med kvalifikasjoner fra utlandet som kan godkjennes i nivå og omfang, men som får avslag etter faglig vurdering. NOKUT har behandlet 31 slike presedenssaker, som enten gjelder bredere eller smalere faglig sammensatte kvalifikasjoner enn tilsvarende norske kvalifikasjoner. Dette var utgangspunktet for kategoriseringen i (a) *brede industri- og håndverkskvalifikasjoner* og (b) *smale industri- og håndverkskvalifikasjoner*. Felles for disse er at opplæringen er yrkesrettet, at de inkluderer praktisk opplæring i faget, de er på videregående nivå, og fører til en kvalifikasjonen i hjemlandet som fagarbeider. De utenlandske fag- og yrkesopplæringene er derfor systemisk sidestilt med norsk fag- og yrkesopplæring, men den faglige sammensetningen er ulik sammenliknet med tilsvarende norske fag.

De brede industri- og håndverkskvalifikasjonene har typisk en bredere faglig sammensetning enn hva som er tilfellet for aktuelle norske fag. Av de kvalifikasjonene som er vurdert til nå, viser tabell 1 at det er typisk litauiske og enkelte polske kvalifikasjoner innen bygg- og anleggsfag som passer denne karakteristikken. Samtidig viser en foreløpig kartlegging utført av NOKUT at enkelte latviske kvalifikasjoner også er bredere sammensatt enn tilsvarende norske. For eksempel er kvalifikasjonen *Namdaris* rettet mot trehusbygging, samtidig som opplæringen har elementer av betongarbeid og taktekkning. *Eku celtnieks* er en annen latvisk kvalifikasjon, som oversettes til *husbygger*, og er ment som en allsidig fagarbeider. Denne fagarbeideren skal kunne lage grunnmur og montere flere ulike byggkonstruksjoner, samt utføre betong-, muring-, flislegging- og taktekkingsarbeid, lage gulv, tak og vegger. De latviske er foreløpig ikke vurdert av sakkyndige, fordi det har vært utfordrende å finne læreplaner. Samtidig illustrerer de, sammen med kvalifikasjonene i tabell 1, at den faglige oppdelingen og sammensetningen kan være svært ulik den norske. De utenlandske kvalifikasjonene overlapper faglig med to eller flere norske fag, men kan ikke sidestilles fordi de mangler tilstrekkelig fordypning i ett av dem.

Tabell 1 – brede håndverkskvalifikasjoner i kategori a

Land	Utenlandsk kvalifikasjon	Overlapper med norske kvalifikasjoner	NOKUT har vurdert
Litauen	Stalius	Trevaresnekker, møbelsnekker og tømrer	1 læreplan fra 1997 til dags dato
Litauen	Apdailininko/statybininko	Betongfagarbeider, murer og maler	2001 til dags dato
Litauen	Murininkas betonuotojas	Betongfagarbeider, murer	2001-til dags dato
Litauen	Pastatu restauratorius	Tømrer, murer, tvaresnekker	2001-til dags dato
Litauen	Statybos verslo organizatorius	Tømrer, murer, trevaresnekker	1999-2008
Litauen	Statybu stalius, apdailininkas, murininkas	Murer, trevaresnekker, betongfagarbeider, tømrer	1997-2009

Polen	Technolog robot wykonczeniowych w budownictwie	Murer, tømrer, trevaresnekker	Ikke vurdert av sakkyndige enda
Polen	Technolog montazu w budownictwie	Murer, trevaresnekker	Ikke vurdert av sakkyndige enda
Polen	Ciesla	Tømrer, betongfagarbeider	1967 – til dags dato (4 læreplaner)

Ser man på kategorien smale industri- og håndverkskvalifikasjoner, har disse typisk en smalere faglig sammensetning enn tilsvarende norske kvalifikasjoner. Den utenlandske kvalifikasjonen er derfor langt mer spisset enn tilsvarende norske. I møte med norske kvalifikasjoner, kan disse ikke sidestilles fordi de mangler opplæring i mange vesentlige elementer. Som tabell 2 viser, er det foreløpig kun tyske kvalifikasjoner som er vurdert til å være i denne kategorien.

Tabell 2 – smale håndverkskvalifikasjoner i kategori b

Utenlandsk	Overlapper delvis med norsk fag	Hva mangler?
Zentralheizungs- und Lüftungsbauer	Rørlegger	Mangler opplæring i arbeidsområdet som gjelder sanitær
Werkzeugmacher	Industrimekaniker	Mangler bred opplæring for yrkesutøvelse innen tilvirking, montering, vedlikehold og reparasjon i landbasert industri, offshorevirksomhet og skipsverft

Selv om det til nå er få kvalifikasjoner som faller innunder denne kategorien, viser NOKUTs kartlegging at det muligens vil bli flere tyske kvalifikasjoner som får avslag. Dette fordi den tyske strukturen på fag- og yrkesopplæringen er mer spesifisert enn i Norge. Overordnet har Tyskland 328 kvalifikasjoner på dette nivået, mens Norge har 185. Videre viser NOKUTs kartlegging at det er minst fem tyske kvalifikasjoner som kan knyttes til det norske faget bilmekaniker lette kjøretøy. Fire tyske kvalifikasjoner kan knyttes til det norske rørleggerfaget.

En kartlegging viser at også andre land ser ut til å ha et større antall kvalifikasjoner på dette nivået enn i Norge. Ifølge BQ-Portalen har Nederland 300 kvalifikasjoner¹², Polen har nå 213 kvalifikasjoner mot 428 i 1980¹³, og Frankrike har 310 kvalifikasjoner som er relevant å vurdere i ordningen¹⁴. Årsaken til denne ulikheten kan være sammensatt og verdt å undersøke. En mulig forklaring kan være en kombinasjon av at flere land har større befolkning enn Norge, og derfor behov for større grad av spesialisert arbeidskraft, og/eller at land har næringer som er mer spesialisert enn tilsvarende norske, eller at de ikke eksisterer i Norge. Variasjonene gjør det utfordrende å matche utenlandske kvalifikasjoner med den norske oppdelingen og sammensetningen av fag- og svennebrev. Utfordringen vil bli mer synlig etter hvert som godkjenningssystemet utvides med flere land.

Et annet eksempel som illustrer utfordringene knyttet til faglig oppdeling og sammensetning, er svenske kvalifikasjoner innen bygg- og anleggsgfag. En foreløpig kartlegging viser at enkelte av disse kvalifikasjonene i noen grad overlapper med norske, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å kunne bli godkjent. Samtidig finnes det en avtale¹⁵ mellom arbeidslivets parter i Norge og Sverige om å

¹² BQ-Portal <https://www.bq-portal.de/node/678>

¹³ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170000622/O/D20170622.pdf>

¹⁴ <http://eduscol.education.fr/cid47633/les-diplomes-professionnels.html>

¹⁵ «Avtal om 'ömsesidigt erkännande av fack- eller yrkesutbildning inom bygg- och anläggningsteknik' mellan arbetsmarknadens parter i Sverige och Norge» - <http://www.byn.se/om-byn/samverkan>

gjensidig anerkjenne blant annet murerkvalifikasjoner i begge landene. Avtalen vil kunne medføre at eventuelle, fremtidige svenske søkere får faglig godkjenning av sine bygg- og anleggskvalifikasjoner, mens søkere fra andre land med tilsvarende kvalifikasjoner får avslag fordi de ikke omfattes av avtalen.

5.3. Sakkyndige – rolle- og oppgaveforståelse

De sakkyndiges rolle er forankret i forarbeidene til § 3-4 a, Prop. 72 L (2015-2016) på side 44:

«I tillegg treng NOKUT tilgang til ekspertar som kan gjere vurderingar av nivå og innhald innanfor det enkelte faget. [...]. Departementet meiner at dei som skal gjere ei slik vurdering, må ha spisskompetanse i det faget som skal vurderast.»

NOKUT oppnevner sakkyndige til hvert fag som inngår i ordningen. Funksjonstiden er to år, og oppnevningene er basert på forslag fra de faglige rådene for fag- og yrkesopplæringen. Denne tilnærmingen ble presentert på Fellesmøtet mellom SRY og ledere for faglige råd den 12.10.2016. Sakkyndige har et mandat og en veileder fra NOKUT som beskriver og avgrenser den sakkyndiges rolle i godkjenningsordningen. NOKUT gjennomfører opplæring av sakkyndige, og sørger for oppfølging i saksbehandlingen. I februar 2019 var det 100 sakkyndige og varaer til de 19 fagene som er del av ordningen. Gjeldende praksis er tre sakkyndige og én vara per fag, mot tidligere tre varaer.

For at godkjenningsordningen skal fungere som tiltenkt, er NOKUT avhengig av sakkyndige. De sakkyndige må deretter forstå sitt mandat og oppdrag for å kunne arbeide effektivt. Det er stor variasjon i hvordan sakkyndige oppfatter ordningen, hvordan de tolker oppdraget sitt og hva de legger i begrepet sidestilling. De sakkyndige skal sammenlikne kompetansemål i en norsk Vg3-læreplan med oversatt dokumentasjon på faglig innhold i en utenlandsk kvalifikasjon. Sakkyndige må derfor ha inngående kunnskap om eget fag, og vurdere hvorvidt de vesentlige elementene i faget er til stede i en kvalifikasjon fra utlandet. Øvelsen kompliseres ved at dokumentene fra utlandet kan ha svært ulik struktur og forskjellig detaljnivå.

Innen noen fag har arbeidet med vurderingene og forståelsen av sidestilling vært uproblematisk. Innen andre fag har komiteer lagt til grunn en strengere tolkning av sidestilling enn det som følger av bakgrunnen for ordningen. Gjennomgangen nedenfor viser noen generelle erfaringer med bruken av sakkyndige i godkjenningsordningen.

5.4. NOKUTs erfaringer med sakkyndiges forståelse av ordningen

I grove trekk er NOKUTs oppfatning at mange av de sakkyndige komiteene forstår oppdraget og mandatet sitt i samsvar med intensjonene bak ordningen. For de øvrige er det NOKUTs vurdering at komiteene utøver oppdraget sitt annerledes enn hvordan NOKUT mener ordningen skal fungere. Med det menes at komiteene legger til grunn en strengere norm eller et større detaljnivå for å godkjenne utenlandske kvalifikasjoner enn hva bakgrunnen for ordningen og det tilhørende regelverket skulle tilsi.

De sakkyndige komiteene må naturligvis ha god informasjon om oppdraget de skal utføre for å kunne utføre dette som tiltenkt. På bakgrunn av erfaringene med og tilbakemeldinger fra komiteene, har NOKUT gradvis tilpasset opplæringen av nye sakkyndige og informasjonen de mottar. Erfaringene i løpet av de siste seks månedene, etter å ha utvidet godkjenningsordningen til å gjelde flere kvalifikasjoner høsten 2018, indikerer at nye sakkyndige får bedre opplæring enn før. NOKUT jobber stadig for å forbedre samarbeidet med hver enkelt komité, og erfaringene tilsier at arbeidet gradvis blir mer smidig og effektivt.

Det er likevel enkelte tema som går igjen på opplæringskursene som NOKUT arrangerer for sakkyndige, og i den løpende dialogen med disse. Enkelte sakkyndige uttrykker at de i stedet hadde foretrukket en realkompetansevurdering eller praktisk prøve, eller en ordning hvor kandidater vurderes før opptak til en eventuell fagprøve. Det er også flere som ønsker at godkjenningen gjøres mer individuell, for eksempel ved at søkeren legger ved dokumentasjon på sitt svennestykke. Sakkyndige er også opptatt av at det ikke stilles krav til norsk språkkompetanse i godkjenningsordningen. Videre

har flere vært opptatt av at vilkår nr. 2 stiller for lave krav til varighet på den utenlandske opplæringen, sammenliknet med den norske 2+2 modellen. Det er likevel viktig å understreke at dette ikke gjelder de sakkyndige komiteene som helhet, men snarere enkeltpersoner i enkelte av komiteene. NOKUT har likevel et visst inntrykk av at flere sakkyndige ser for seg en annen innretning av godkjenningsordningen enn hva som er tilfellet i dag. Flere har uttrykt at de heller ønsker å se en praktisk prøve ligge til grunn for vedtaket.

Tilbakemeldingene fra de enkelte sakkyndige samsvarer ikke med NOKUTs dialog med de faglige rådene for fag- og yrkesopplæringen. NOKUT har blant annet en årlig konferanse med faglige råd om godkjenningsordningen. I disse møtene gir rådene støtte til og viser interesse for gjeldende ordning. Det kan derfor virke som det er en ulik aksept av ordningen i det overordnede nivået og i fagmiljøene.

Ettersom utfordringene knyttet til de faglige vurderingene varierer etter fagområde og mellom de sakkyndige komiteene, har NOKUT også vurdert hvorvidt det vil være mulig å stille ulike krav til godkjenning for ulike fagområder. I teorien ville det for eksempel være mulig å stille krav om dokumentasjon på svennestykke for å oppnå godkjenning innen bygg- og anleggsfagene, uten å kreve dette i andre fag. Konklusjonen i den forbindelsen er at det vil være svært krevende å innrette de sakkyndige komiteene ulikt, i tillegg til at det vil være bortimot umulig å sikre likebehandling av alle søkerne innenfor et slikt system. NOKUT har derfor ikke forfulgt dette sporet videre.

5.5. Dokumentasjonsgrunnlaget for å foreta en faglig vurdering

For å kunne foreta en faglig vurdering av en utenlandsk fag- og yrkesopplæring, er NOKUT avhengig av dokumentasjon som beskriver en kvalifikasjons faglige innhold. I Norge er dette læreplanen for Vg3 som fører til kvalifikasjonen. I andre land kan slik dokumentasjon være læreplaner, forskrifter, standarder eller andre former for dokumentasjon som beskriver kompetansemål for en kvalifikasjon. NOKUT må skaffe denne informasjonen, kvalitetssikre perioden den gjelder for, dokumentet må oversettes, og dokumentene må presenteres til sakkyndige.

Arbeidet knyttet til å finne dokumentasjon på det faglige innholdet er en ressurs- og tidkrevende prosess i seg selv. Nyere læreplaner, standarder og liknende i et gitt land er ofte tilgjengelige på internett, mens det er mer utfordrende å finne eldre dokumenter. En stor andel av de som søker godkjenning, har imidlertid eldre kvalifikasjoner. Disse søkerne har fulgt eldre og nå utdaterte læreplaner og standarder. Slik dokumentasjon er svært vanskelig å finne. NOKUT har i dag dekket de fleste læreplanperiodene for kvalifikasjonene som er del av ordningen for Polen og Litauen.

For Estland, Latvia og Litauen har NOKUT ikke lyktes med å finne læreplaner for perioden disse landene var del av Sovjetunionen. NOKUT har vært i kontakt med nasjonalbiblioteket, sentralarkivet og kunnskapsdepartementet i Litauen. Alle bekrefter at læreplaner som ble brukt under Sovjetunionen ikke blir arkivert av litauiske myndigheter. NOKUT har fått tilsvarende bekreftelser i Estland og Latvia. Dette gir NOKUT utfordringer med å skaffe den nødvendige dokumentasjonen på det faglige innholdet for å foreta en faglig vurdering av kvalifikasjoner fra den tidligere Sovjetunionen.

I Latvia er skoler forpliktet til å arkivere læreplaner i ti år etter siste endring. Læreplaner er imidlertid privat eiendom av latviske utdanningsinstitusjoner. Sentrale myndigheter kan ikke forplikte institusjonene til å dele læreplaner med NOKUT. Eldre læreplaner, særlig fra nedlagte skoler, er ikke arkivert av Riksarkivet i Latvia. Kvalifikasjonsstandarder har gradvis blitt utviklet siden midten av 2000-tallet, og NOKUT ser derfor en utfordring med å få tak i dokumentasjon fra overgangsperioden og sovjettiden i Latvia.

I Polen er brorparten av dagens læreplaner tilgjengelig på nettet. NOKUT har sporet opp flere eldre læreplaner fra Polens riksarkiv, Nasjonalbiblioteket i Warszawa eller arkiv til håndverkskamre. Disse læreplanene er ikke digitalisert, noe NOKUTs ansatte selv må sørge for. I Tyskland ble forskriftene som regulerte opplæringen for DDRs kvalifikasjoner, ikke systematisk arkivert og er derfor sporadisk tilgjengelig.

Så langt har NOKUT utstedt 17 avslag i saker hvor læreplanen eller tilsvarende dokument som beskriver kvalifikasjonens faglige innhold ikke er tilgjengelig. Samtlige av disse avslagene gjelder for kvalifikasjoner som er sidestilt med norsk fag- og yrkesopplæring i nivå og omfang. NOKUT forventer at dette tallet vil øke siden læreplaner for latviske kvalifikasjoner fra før år 2000 ikke er bevart.

5.5.1. Bearbeidelse av læreplanen etter at denne er innhentet

Arbeidet med å kvalitetssikre perioden en læreplan eller liknende var gjeldende for, er ofte en komplisert øvelse. Perioden 1990-2000 er spesielt utfordrende i tidligere sovjetiske og kommunistiske land. I denne perioden ble opplæringsløp, fag og yrkesskoler lagt ned, flyttet og erstattet. I denne perioden er det spesielt uklart hvilke læreplaner og dokumentasjon som lå til grunn for ulike kvalifikasjoner.

NOKUTs erfaring så langt, er at store regimeendringer gjør jobben med å finne dokumentasjon på faglig innhold svært vanskelig. Flere land i Europa har gjennomgått tilsvarende endringer som de landene som er del av ordningen i dag. Det er derfor rimelig å anta at denne utfordringen vil vedvare etter hvert som ordningen utvides til nye land.

Oversettelse av læreplaner som er innhentet, er en viktig del av bearbeidelsen av dokumentet. I løpet av 2018 ble det sendt 28 polske læreplaner til oversettelsesbyrå som NOKUT har rammeavtale med. I gjennomsnitt koster oversettelsen av en læreplan ca. 8 650 kr. Siden en polsk læreplan er på mellom 50 og 200 sider, tilrettelegger NOKUT dokumentet for oversettelse. NOKUTs ansatte med polsk språkkompetanse må velge ut overordnede kompetansemål og utfyllende beskrivelser av kompetansemål som er detaljert nok for å kunne gi sakkyndige tilstrekkelig innsikt i den polske opplæringen. Når NOKUT får oversatte læreplaner i retur, må disse bearbeides for å sikre kvaliteten av oversettelsen.

Et annet element som spiller inn i dette arbeidet er antallet søknader som ligger bak hver enkelt læreplan. Innen industrimekanikerfaget i Polen, som på 80-tallet var inndelt i over 40 spesialiseringer, er det ofte kun en søker til hver spesialisering. Hver spesialisering har sin egen læreplan. Det vil si at det dannes presedens for kun den ene spesialiseringen på bakgrunn av læreplanen, med liten sannsynlighet for at NOKUT kommer til å motta flere søknader hvor samme presedens kan anvendes for å utstede vedtak.

5.5.2. Oversettelse av læreplaner og bruk av fagterminologi

NOKUT har hittil hatt ulike erfaringer med kvaliteten på oversettelser av polske læreplaner, særlig når det gjelder fagterminologi. Det at læreplaner er oversatt korrekt og bruker riktig fagterminologi kan ha avgjørende betydning for utfallet av sakkyndig vurdering. NOKUT opplever ofte at oversettelser utføres «ord for ord», uten hensyn til faglige ord og uttrykk. NOKUTs ansatte må derfor bruke mye tid på å kvalitetssikre oversettelser. NOKUTs ansatte har per i dag relevant språkkompetanse for de fleste landene som omfattes av godkjenningsordningen, men muligheter til å sikre riktig bruk av fagterminologien er fortsatt begrenset.

Ved videre utvidelse av ordningen er det rimelig å anta at NOKUT ikke vil kunne ha språkkompetanse for alle land. NOKUT må derfor sikre avtaler med oversettelsesbyrå(er) som kan oversette læreplaner på flere språk enn i dag, og bruke fagterminologi korrekt.

6. Alternative modeller for godkjenningsordningen

På bakgrunn av utfordringene som gjør seg gjeldende med dagens innretning av godkjenningsordningen, er spørsmålet hvordan ordningen eventuelt kan endres for fremtiden. Alternativ 0 tar utgangspunkt i en videreføring med uendrede vilkår. De andre alternativene legger til grunn at vilkår 2 justeres, og diskuterer ulike innretninger for vurderingen av faglig innhold i kvalifikasjoner.

6.1. Alternativ 0. Status quo

Nullalternativet innebærer å videreføre godkjenningsordningen slik den er innrettet per i dag, uten endringer. Fordelene, ulempene og utfordringene ved dagens innretning er gjennomgått i denne rapporten, og gjentas ikke her. Ordningen utvides på sikt med flere land og kvalifikasjoner i tråd med Kunnskapsdepartementets uttrykte forventninger. Utfordringene drøftet i 6.2.1. som gjelder videre utvidelser innenfor dagens rammer, vil også gjøre seg gjeldende ved status quo.

6.2. Alternativ 1. Optimalisering av dagens godkjenningsordning innen gjeldende rammer

Alternativ 1 går ut på å videreføre og optimalisere godkjenningsordningen innenfor dagens rammer. Rammene inkluderer opplæringsloven § 3-4 a, vilkårene og tottrinnsmodell for systemisk og faglig vurdering. I tilfelle styrker NOKUT dagens ordning så langt som mulig ved å videreutvikle nødvendig infrastruktur. Slik kan ordningen skaleres opp til å inkludere flere land og kvalifikasjoner på sikt.

Innenfor lovens rammer er det mulig å justere vilkåret om omfang. Vilkår nr. 2 kan endres til at «Kvalifikasjonen må være basert på slutført opplæring av *normalt* tre års varighet, og *normalt* inneholde ett års dokumentert praktisk opplæring.» Videre kan NOKUT klargjøre handlingsrommet som ligger i lovteksten og forarbeidene med sikte på å kunne utforme så informative vedtak som mulig. I dette ligger blant annet at vedtakene i større grad kan beskrive søkeres oppnådde kompetanse, i stedet for primært å slå fast hvilken kompetanse som mangler for å kunne oppnå en godkjenning. Å sikre at informasjonen i vedtakene er så god som mulig, vil kunne være til hjelp for både søkerne og potensielle arbeidsgivere. I forlengelsen vil god informasjon i vedtakene kunne være til hjelp for søkere som ønsker å oppnå en sidestilling gjennom etterfølgende modulopplæring – altså ved å gjennomføre kurs innen de faglige elementene som mangler for å oppnå sidestilling.

6.2.1. Vurderingsmomenter

Det at godkjenningsordningen er relativt ny kan tale for at alternativ 1 er en fornuftig vei videre, ettersom erfaringsgrunnlaget til å endre praksis og modell fortsatt er begrenset. Dagens erfaringsgrunnlag er fra 5 land og 19 kvalifikasjoner, og det ligger klare forventninger om videre utvidelse.

Videre utvidelser byr imidlertid på utfordringer, ettersom systemet knyttet til sakkyndige er tid- og kostnadskrevende å forvalte. Hver kvalifikasjon i ordningen må ha en sakkyndig komité med tre faste representanter og én vara, slik at antallet sakkyndige vil øke med hver fagutvidelse. Dersom alle de norske fag- og yrkesopplæringene skulle ha vært inkludert i godkjenningsordningen, ville antallet sakkyndige ha passert 600. Samtidig må de sakkyndige forholde seg til tre ulike systemer (samarbeidsrommet, sakkyndigportalen, samt DFØ for timeregistrering) for å kunne utføre sine oppdrag, som innebærer en del administrativ oppfølging i form av opplæring og støtte. NOKUTs digitale infrastruktur gjør det derfor ikke mulig å forvalte så mange sakkyndige uten en uforholdsmessig stor oppbemanning til administrasjon eller utvikling av mer effektive digitale systemer.

Et tungtveiende hensyn som taler for å beholde ordningen mest mulig lik som i dag, er støtten denne har blant viktige parter i arbeidslivet. Systemet som involverer sakkyndige er utviklet med Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen (SRY), og de faglige rådene for fag- og yrkesopplæringen. Dette systemet gir godkjenningsordningen legitimitet. Ved at de faglige rådene finner sakkyndige, er hvert fag representert ved kompetente personer. Flere sakkyndigkomiteer fungerer godt i den forstand at de sakkyndige forstår systemet og oppdraget sitt i dette.

I NOKUTs spørreundersøkelse, som ble foretatt i mai 2018, indikerer resultatene at de som har fått godkjenning opplever dette som svært positivt. Blant annet opplyser flere at godkjenningen bidro til å øke deres sjans for å få jobb i Norge. Videre opplyser flere at de har fått høyere lønn etter at de fikk godkjenningen. Av respondentene (128) svarte 84 % at godkjenningen har bidratt positivt til arbeidshverdagen. Disse tilbakemeldingene illustrerer at ordningen har verdi og betyr mye for de som får godkjenning under dagens rammer.

Det bør imidlertid presiseres at utgangspunktet for denne erfaringsrapporten, er forhold ved ordningen som gir lang saksbehandlingstid, tid- og kostnadskrevende rutiner og vilkår som slår uheldig ut for potensielle søkere fra hele nasjoner. Dersom alternativ 1 vurderes som den beste veien videre, bør det utarbeides en tydelig plan for å håndtere overnevnte forhold og plan for den videre utvidelsen til nye land og kvalifikasjoner for ordningen.

6.3. Alternativ 2. Regulere ordningen i forskrift

Alternativ 2 innebærer å forskriftsregulere godkjenningsordningen i et forsøk på å håndtere utfordringene som er beskrevet i denne rapporten. Lovhjemmelen finnes allerede i oppl. § 3-4 a annet ledd, som gir Kunnskapsdepartementet anledning til å fastsette forskrift om vilkår for godkjenning og saksbehandling med mer. Et eventuelt forslag til forskrift bør utformes i tett dialog med departementet.

Alternativet representerer en moderat justering av dagens ordning, ettersom man beholder prinsippet om en faglig vurdering som grunnlag for en godkjenning. Modellen og grunnstrukturene bevares dermed omtrent som i dag, hvor sakkyndige spiller en betydelig rolle i ordningen. Endringen er at de vil måtte utøve skjønn sitt innenfor rammene som blir fastsatt i forskriften. Alternativet vil kunne løse utfordringene som gjelder for eksempel kvalifikasjoner fra Litauen og DDR ved å presisere at kvalifikasjoner skal vurderes helhetlig etter forventet læringsutbytte, fremfor å telle timer undervisningstid innen enkeltemner. Alternativet løser derimot ikke utfordringene knyttet til at kvalifikasjoner med smalere eller bredere faglig sammensetning enn de norske får avslag.

6.3.1. Forutsetninger og vurderingsmomenter

Det ene av to tenkte ytterpunkter er å begrense muligheten for skjønnsutøvelse så langt som mulig. Dette kan gjøres ved å gi søkere som oppfyller bestemte kriterier et rettskrav på godkjenning.

Det andre ytterpunktet er å overlate spørsmålet om godkjenning helt til de sakkyndiges skjønn, som ligger nærmere dagens praktisering av ordningen. Dette kommer av at NOKUT ikke kan overprøve de sakkyndiges vurderinger, og det ligger som en forutsetning for ordningen at NOKUT skal basere sine vedtak på uttalelser fra sakkyndige i det aktuelle faget.

En mellomløsning er å styre skjønnsutøvelsen til de sakkyndige ved å definere momenter som de må vektlegge i sine vurderinger. Dette vil kunne fungere best om forskriften klargjør at en utenlandsk kvalifikasjon normalt skal sidestilles med norsk fag-, svennebrev eller vitnemål til tross for enkelte variasjoner. Bestemmelsene i en eventuell forskrift må i alle tilfeller utformes på bakgrunn av handlingsrommet som ligger i lovteksten, forarbeidene og intensjonen bak ordningen som beskrevet i punkt 2.

I tillegg til å definere hva som ligger i sidestilling og vesentlige faglige elementer, kan forskriften gi rett til modulbasert opplæring etter nærmere vilkår. Forutsetningen her er at ordningen med modulbasert opplæring er godt nok etablert til å kunne bli en løsning for søkere som er nær ved å oppfylle vilkårene for sidestilling. NOKUT forvalter ikke forsøket med modulbasert opplæring, og det er uvisst når ordningen kan forventes å være i normal drift.

Fordeler ved å fastsette en forskrift mer overordnet, er at utkastet vil være gjenstand for en bredere høring enn hva som var tilfellet for NOKUTs vilkår. Dette vil kunne gi vilkårene for godkjenningsordningen en større demokratisk legitimitet med innspill fra flere interessenter. Ettersom ordningen er utvidet med flere land og kvalifikasjoner siden denne ble opprettet, og departementet ønsker videre utvidelser fremover, bør interessenter fra alle berørte fagfelt få muligheten til å uttale seg om reguleringen av ordningen. I forlengelsen kan dette redusere risikoen for at enkelte, utvalgte interessenter får avgjørende innflytelse på vilkårene for å oppnå godkjenning.

Begrensninger i de sakkyndiges skjønnsutøvelse kan imidlertid også påvirke deres villighet til å påta seg oppdrag for NOKUT. Dette tilsier at dersom man skal gå videre med alternativ 2, bør de styrende prinsippene som eventuelt skal fastsettes i forskriften diskuteres grundig med de berørte partene.

6.4. Alternativ 3. Dokumentbasert godkjenning, supplert med teoriprøve og kompetansekartlegging i bedrift i saker hvor læreplan mangler

NOKUTs styre diskuterte og skisserte dette alternativet på styremøte den 25. april 2019. Det følgende er egnet som et forslag til NOKUTs videre arbeid med godkjenningsordningen, men har ikke vært fullstendig utredet. Forslaget ser hen til blant annet godkjenningsordningen for elektrofagarbeidere, hvor direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vektlegger attester fra søkerens nåværende eller tidligere arbeidsgivere innen EU/EØS. Alternativet går ut på å videreføre den dokumentbaserte godkjenningsordningen som allerede eksisterer. Samtidig utvides ordningen til å gjøre det mulig å vurdere søkere i tilfeller hvor det er umulig å oppdrive læreplaner eller lignende dokumentasjon på det faglige innholdet i søkerens kvalifikasjon. Uten slik dokumentasjon tilgjengelig, kan vurderingen baseres på en skriftlig prøve, etterfulgt av kompetansekartlegging i en relevant virksomhet.

Kartleggingen av søkerens kompetanse vil naturligvis ha en annen form enn fag- og svenneprøven, ettersom målet ikke er å erstatte denne. Samtidig bør ikke kartleggingen påvirke virksomhetens ordinære drift i for stor grad, av hensyn til å begrense byrden som pålegges virksomheten. Oppgaven bør følgelig kunne integreres med virksomhetens ordinære drift, hvor målet er å avklare om det faglige innholdet i den utenlandske kvalifikasjonen overlapper tilstrekkelig med innholdet i den norske. Virksomheten kan utføre kartleggingen mens søkeren utfører ordinære arbeidsoppgaver, basert på vurderingskriterier forankret i læreplanen for faget. For å kunne godkjennes, må virksomheten attestere at søkeren har kompetanse som gjør at vedkommende kan sidestilles med en norsk fagarbeider i det aktuelle yrket.

Alternativet gjør at NOKUT vil kunne få en faglig vurdering av søkere med kvalifikasjoner fra ulike land og perioder hvor læreplaner og lignende dokumentasjon på det faglige innholdet er krevende å oppdrive, jf. punkt 5.5 i denne rapporten. NOKUT har utstedt 17 avslag på dette grunnlaget, hvor alle gjelder kvalifikasjoner som tilsvarer norsk fag- og yrkesopplæring i nivå og omfang. Ytterligere 22 saker avventer endelig vedtak, hvor utfallet sannsynligvis blir avslag på samme grunnlag. Det er følgelig per nå et begrenset antall saker som vil fanges opp av alternativ 3, men NOKUT forventer å motta flere søknader med tilsvarende utfall fremover.

Alternativet reiser prinsipielle spørsmål idet kompetansekartleggingen legger til rette for at søkere får vist ferdigheter de har opparbeidet seg etter å ha oppnådd fagbrevet. Dagens lovhjemmel for ordningen sier at «utanlandsk fag- eller yrkesopplæring» kan godkjennes som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev eller vitnemål. Ordlyden åpner ikke for å vurdere arbeidserfaring oppnådd etter fullført opplæring. Alternativet kan følgelig ikke realiseres uten en tilpasning av lovens ordlyd, eller som et eventuelt pilotprosjekt som NOKUT får anledning til å iverksette av KD.

Et annet prinsipielt spørsmål er om kompetansekartleggingen skal være rent individuell, eller gi grunnlag for presedens til å vurdere senere saker. Dersom vurderingen skal være individuell, åpner denne for at to søkere som har oppnådd det samme fagbrevet kan få henholdsvis godkjenning og avslag, alt etter hvor de har arbeidet og hvordan de får vist seg frem under prøvingen. Dette gir åpenbare utfordringer i et likebehandlingsperspektiv, ettersom søkerne kan *dokumentere* å inneha lik kompetanse. Dersom ordningen ikke skal være helt individuell, kan en utvalgt søker med en bestemt kvalifikasjon danne presedens for senere søkere med samme kvalifikasjon. I tilfelle vil søkere med samme kvalifikasjon bli behandlet likt. Samtidig er det en risiko for at godkjenningen blir tilfeldig og avhengig av ferdighetene til den første kandidaten som gjennomgår prøvingen og danner presedens.

Dagens bakgrunn for og utforming av oppl. § 3-4 a åpner ikke for å endre godkjenningsordningen i tråd med alternativ 3. Dersom alternativet skal være aktuelt, må dette utredes i tett dialog med opplæringslovutvalget som skal levere forslag til nytt regelverk innen 1. desember 2019.

6.5. Alternativ 4. Systemisk vurdering i kombinasjon med faglig beskrivelse uten sakkyndige. Etterfølgende praktisk prøve.

Alternativet innebærer at NOKUT først vurderer nivå og omfang på en utenlandsk kvalifikasjon. Deretter vurderer NOKUT tentativt kvalifikasjonens faglige innhold, med sikte på å kartlegge hvilket norsk fag- eller svennebrev kvalifikasjonen skal vurderes mot. Det vil bety at utenlandsk fag- og yrkesopplæring vurderes på tilnærmet lik måte som i godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. Det vil si at vedtaket gir en systemvurdering av opplæringens nivå og omfang, kombinert med en *uttalelse om kvalifikasjonens yrkesfaglige profil*. NOKUT kan utstede vedtak på bakgrunn av denne første vurderingen uten bruk av eksterne sakkyndige eller faglige eksperter.

Dersom NOKUTs vedtak er at søkeren har fag- og yrkesopplæring som kan sidestilles i nivå og omfang, kan søkeren deretter gjennomføre en praktisk prøve som administreres av sakkyndige eksperter. Ved å bestå prøven, vil søkeren være likestilt med en norsk fagarbeider i faget.

NOKUT har foreløpig ikke utredet denne mulige innretningen grundig nok til å kunne si noe sikkert om den vil kunne være effektiv og tjene formålet med godkjenningsordningen som gjennomgått over. En slik innretning vil kreve betydelige ressurser, ettersom enhver søker må gjennomføre en praktisk prøve. Samtidig har søkere som mottar et positivt vedtak fra NOKUT, gjennom dokumentasjon bevisst at de har bestått en praktisk eksamen i hjemlandet for å oppnå kvalifikasjonen sin. Ytterligere vil en slik innretning ha en betydelig grenseflate mot praksiskandidatordningen, slik at forholdene mellom ordningene må være grundig utredet og klarlagt før dette alternativet vil kunne være aktuelt.

I likhet med alternativ 3, åpner ikke oppl. § 3-4 a for å endre godkjenningsordningen i tråd med alternativ 4. Dersom alternativet skal være aktuelt, må dette utredes i tett dialog med opplæringslovutvalget som skal levere forslag til nytt regelverk innen 1. desember 2019.

6.6. NOKUTs vurdering av alternativene

I utgangspunktet anser NOKUT alle alternativene skissert ovenfor som gjennomførbare. NOKUT utelukker ikke at det også kan være flere alternativer og justeringer som bør vurderes. Samtidig er utgangspunktet for denne rapporten forhold ved dagens godkjenningsordning som skaper utfordringer i forvaltningen av den. Alternativene 0 og 1, som skisserer henholdsvis status quo og en videreføring av status quo med enkelte optimaliseringer, innebærer derfor at utfordringene vil vedvare.

Basert på forarbeidene, dialog med faglige råd og sakkyndige, opplever NOKUT at prinsippet om faglig vurdering av utenlandsk fag- og yrkesopplæring ligger fast. Alternativ 2 kan være en fornuftig vei videre ved å gjøre et begrenset inngrep i innretningen av den faglige vurderingen. Formålet er å lage forutsigbare rammer for ordningen gjennom en bred høring av forslaget til forskrift for ordningen. Alternativet innebærer fortsatt betydelig administrasjon av sakkyndige. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at sakkyndige som ser for seg en annen innretning av ordningen enn i dag, vil fortsette å utføre oppdraget sitt i tråd med egen overbevisning selv med forskriftsregulering på plass.

Fordelen ved alternativ 3 og 4 er at de muligens gir større legitimitet til den faglige vurderingen enn hva som er tilfellet i dag. Ved å bestå ulike former for prøving, vil søkeren ha vist sin kompetanse og dermed være likestilt med en norsk fagarbeider. Slike drastiske endringer av ordningen innebærer imidlertid et betydelig avvik fra hvordan denne var tiltenkt ved etableringen, og medfører en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål som i tilfelle må avklares.

En forskriftsfesting av hvordan den faglige vurderingen operasjonaliseres, kan bidra til å klargjøre for sakkyndige og eksterne aktører at godkjenningsordningen ikke er en erstatning for eller snarvei til norsk fag- eller svennebrev. Det er en dokumentbasert ordning som har til formål å dekke behovet for å opplyse om utenlandske kvalifikasjoner på dette nivået i Norge.

7. Konklusjon og veien videre

Godkjenningsordningen har mange interessenter og hensyn som påvirker vurderingen av hvordan ordningen bør innrettes. Derfor må alternativene vurderes i dialog med Kunnskapsdepartementet, og involvere andre interessenter. Hensikten med denne dialogen vil være å avgjøre veien videre for ordningen.

Dialogen med departementet vil også bidra til å belyse de politiske konsekvensene av eventuelle endringer. Samtidig fornyes den norske fag- og yrkesopplæringen i 2020. I forbindelse med fornyelsen vil det være naturlig å vurdere eventuelle justeringer i godkjenningsordningen, samt eksisterende praksis i denne. Dette fordi utenlandske kvalifikasjoner vurderes opp mot gjeldende fag- og yrkesopplæring i Norge.

Fem mulige alternativer, fra 0 til 4, er skissert. Dersom et annet alternativ enn 0 eller 1 velges, bør konsekvensene utredes ytterligere. Alternativ 2 medfører justeringer av ordningen som fremstår gjennomførbare, ettersom endringene må samsvare med den gjeldende lovbestemmelsen i oppl. § 3-4 a og bakgrunnen for denne. Dermed blir ikke ordningen prinsipielt annerledes enn hva som var intensjonen ved å opprette denne. Alternativene 3 og 4 medfører mer omfattende endringer, som forutsetter tett dialog med alle involverte interessenter og opplæringslovutvalget.

Uavhengig av hvilket alternativ som velges, anbefales følgende endringer:

- å justere vilkår nr. 2 til at «Kvalifikasjonen må være basert på slutført opplæring av *normalt* tre års varighet, og *normalt* inneholde ett års dokumentert praktisk opplæring». Slik samsvarer vilkåret med oppl. § 3-3 tredje ledd.
- at innretningen på den faglige vurderingen evalueres med hensyn til fremtidige utvidelser, herunder hvorvidt innretningen gjør det mulig å skalere ordningen opp til å inkludere alle fagbrev, svennebrev og vitnemål som finnes i Norge.
- å gå i dialog med departementet for å diskutere om en forskrift for godkjenningsordningen vil løse utfordringene som skisseres, eller om disse bør håndteres med andre virkemidler. Utformingen av en eventuell forskrift vil være avhengig av hvilket alternativ som velges.