



## STORTINGET

# Innst. 45 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:12 (2018–2019)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Til Stortinget

#### Sammendrag

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse 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 jevngradshetsvurdering 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)

#### Beriktiget

- 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 – Mangfold og fellesskap
- 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 – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet
- 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 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

### 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
- Godkjenningsfeltet er preget av lite samordning

### Riksrevisjonens merknader

#### *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.

Analysen 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 ut over 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. Svakhetene 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 godkjenningssystemene som konsekvent gir god informasjon i sine avslagsvedtak om hva søkeren kan gjøre for å oppnå godkjenning på et senere tidspunkt. Blant de store godkjenningssystemene 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.

***Det er ikke lagt godt nok til rette for effektiv saksbehandling hos godkjenningssystemene***

Selv om det er stilt krav til saksbehandlingstid, viser undersøkelsen at tre av de største godkjenningssystemene for yrkeskvalifikasjoner – Helsedirektoratet, Arbeidstilsynet og DSB – mangler tall for saksbehandlingstid. Også blant godkjenningssystemene 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 godkjenningssystemene for yrkeskvalifikasjoner. Fire av de fem største godkjenningssystemene – Mattilsynet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og DSB – oppgir at det er behov for å etterspørre mer informasjon i om lag halvparten eller flere av sakene. Godkjenningssystemene 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 godkjenningssystemer oppgir at de aldri eller bare av og til gjennomfører mottakskontroll. Riksrevisjonen mener at godkjenningssystemene 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 godkjenningssystemene 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 godkjenningssystemene

varierer det om saksbehandlingssystemet gir slike muligheter. I undersøkelsen kommer det også fram at flere godkjenningssystemer ikke har tilpassede saksbehandlingssystemer, men at det heller er snakk om arkivsystemer med begrenset funksjonalitet.

Om lag halvparten av godkjenningssystemene for yrkeskvalifikasjoner oppgir at de ikke bruker informasjon om saksbehandlingen, som saksinnang og saksbehandlingstid, i sin interne styring. Godkjenningssystemene har i liten grad gjennomført evalueringer eller andre systematiske gjennomganger av godkjenningssystemet. Det er heller ingen av godkjenningssystemene 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.

***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. Godkjenningssystemene 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 godkjenningssystemene – 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 godkjenningssystemer, 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 godkjenningssystemer 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 godkjenningssystemet, 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. Der som personers medbrakte kompetanse fra utlandet utnyttes bedre, kan det gi gevinster både for samfunnet og for personene det gjelder, uten at det er nødvendig å fra-vike kravene til kvalitet som ligger til grunn for norsk opplæring og utdanning.

### ***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 god-

kjent 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 at de ikke har god nok kompetanse om andre lands utdannings-systemer 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.

Riksrevisjonen viser til at 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.

### 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

### 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 studyinnorway.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 god 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 godkjen-

ningsmyndighet 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 medbrakt 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.

#### **Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til at et godt fungerende system for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet er av stor betydning for dem det gjelder.

Et betydelig antall personer med utdanning eller yrkeserfaring fra utlandet har behov for å få kvalifikasjonene sine godkjent for å få relevant arbeid i Norge. Med i overkant av 160 lovregulerte yrker som krever midlertidig godkjenning, og 16 godkjenningsmyndigheter for yrkeskvalifikasjoner underlagt 11 departementer, er god rettleiding og klargjørende informasjon helt avgjørende.

Komiteen vil understreke betydningen av at brukerne får lett tilgang til enkel og relevant informasjon. En vesentlig del er norske utenlandsstudenter som søker kompetanse i lovregulerte helseyrker, men som ikke automatisk er gjort kjent med hvorvidt utdannelsen vil bli godkjent i Norge. En annen betydelig gruppe er flykt-

ninger og innvandrere med ulik bakgrunn og ulik grad av mulighet for å dokumentere egne kvalifikasjoner.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen i sin undersøkelse slår fast at informasjonen til brukerne ikke er god nok, og at det er et betydelig forbedringspotensiale. Blant annet vises det til mangelfulle opplysninger om muligheten for godkjenning, og om hvordan man kan finne fram til riktig godkjenningsaktør og ordning. Videre anses informasjonen, som gis på flere godkjenningsmyndigheters nettsider, som lite brukertilpasset. Komiteen har imidlertid merket seg at Riksrevisjonen positivt fremhever Utdanningsdirektoratets informasjon på engelsk på deres hjemmeside.

Komiteen registrerer at Kunnskapsdepartementet er enig i at informasjonen fra enkelte godkjenningsmyndigheter kunne vært bedre, og forutsetter at nødvendige tiltak iverksettes.

Komiteen har merket seg at tre av de fem største godkjenningsmyndighetene ikke har et saksbehandlingssystem som gjør det mulig å finne fram til vurderinger i tidligere saker. Dette gjør saksbehandlingen vilkårlig og åpner for tilfeldige utfall av behandling av søknader. Omtrent halvparten av godkjenningsmyndighetene oppgir dessuten at de ikke bruker informasjon om saksbehandlingen, som saksinnngang og saksbehandlingstid, i sin interne styring.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens påpeking av at avslag på søknader om godkjenning i mange tilfeller ikke suppleres med informasjon om mulighet for å bygge på kompetansen, og registrerer at statsråden er av den oppfatning at påbygging av eller komplette utdanning isolert sett ikke er aktuelt for dem som omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Opplysning om muligheter for påbyggingstiltak er etter komiteens syn svært viktig for å bidra til at brukerne viderefører prosesser for å sikre seg arbeidskvalifikasjoner. Svakheter i informasjonskjeden underbygger Riksrevisjonens innvendinger om at systemet er dårlig tilrettelagt for påbygging av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet, og at godkjenningsfeltet er preget av lite samordning. Komiteen har merket seg Riksrevisjonens påpeking av at det heller ikke er lagt tilstrekkelig

godt til rette for effektiv saksbehandling hos godkjenningsmyndighetene, og at verken Helsedirektoratet, Arbeidstilsynet eller DSB har statistikk for saksbehandlingstid.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å ta initiativ overfor sektordepartementene for å sikre at informasjonen om godkjenningsordningene blir bedre og mer brukerrettet.

Videre oppfordres departementet til å vurdere tiltak for å utnytte kompetanse på tvers av godkjenningsfeltet og sørge for å spre kunnskap om beste praksis til godkjenningsmyndighetene for yrkeskvalifikasjoner der det er felles regelverk eller like utfordringer i saksbehandlingen.

Riksrevisjonen anbefaler også at departementet i samarbeid med sektordepartementene avklarer om det skal legges felles prinsipper til grunn for søkere fra land utenfor EU/EØS, og at sektordepartementene legger til rette for at godkjenningsmyndighetenes kunnskap om søkerens behov blir tatt med i vurderingen av om det skal etableres tilbud om kompletterende utdanning.

Riksrevisjonen anbefaler videre at departementet veileder fylkeskommunene om deres ansvar for godkjenning av utenlandsk videregående opplæring, slik at veien mot fullført videregående opplæring ikke blir lengre enn nødvendig.

Riksrevisjonen oppfordrer dessuten til at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med sektordepartementene sikrer bedre statistikkgrunnlag som gjør det mulig å følge opp om godkjenningsarbeidet er effektivt.

Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefalinger.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:12 (2018–2019) – Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. november 2019

**Dag Terje Andersen**

leder

**Eva Kristin Hansen**

ordfører

