

UTDANNING, ARBEID OG INTEGRERING I NORDEN

Kartlegging av godkjenningsordninger
for utenlandske utdanninger, yrkes-
kvalifikasjoner og kompletterende
utdanninger.

Delrapport 2



Utdanning, arbeid og integrering i Norden

– Kartlegging av godkjenningsordninger for utenlandske utdanninger, yrkeskvalifikasjoner og kompletterende utdanninger. Delrapport 2

Utdanning, arbeid og integrering i Norden

– Kartlegging av godkjenningsordninger for utenlandske utdanninger, yrkeskvalifikasjoner og kompletterende utdanninger. Delrapport 2

ISBN 978-92-893-5184-3 (PRINT)

ISBN 978-92-893-5185-0 (PDF)

ISBN 978-92-893-5186-7 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/TN2017-557>

TemaNord 2017:557

ISSN 0908-6692

Standard: PDF/UA-1

ISO 14289-1

© Nordisk ministerråd 2017

Omslagsfoto: unsplash.com

Trykk: Rosendahls

Printed in Denmark



Denne rapporten er gitt ut med finansiell støtte fra Nordisk ministerråd. Innholdet i rapporten avspeiler imidlertid ikke nødvendigvis Nordisk ministerråds synspunkter, holdninger eller anbefalinger.

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeidet er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig medspiller i det europeiske og internasjonale samarbeidet. Det nordiske fellesskapet arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeidet ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom er med på å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Innhold

Sammendrag	5
Godkjenning av utenlandsk utdanning	5
Lovregulerte yrker og godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner	6
Kompletterende utdanning	7
Anbefalinger	7
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn for oppdraget	9
1.2 Mandat og formål med kartleggingen	9
1.3 Definisjoner og avgrensninger	10
1.4 Metode og datakilder	12
1.5 Leserveiledning	13
2. Godkjenning av utenlandsk utdanning	15
2.1 Forholdsvis lik organisering på overordnet nivå	15
2.2 Drøfting av landenes systemer for godkjenning av utenlandsk utdanning	20
3. Lovregulerte yrker og godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner	23
3.1 EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv	23
3.2 Antall lovregulerte yrker og godkjenningskontorer varierer	23
3.3 Godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for helseyrker	25
3.4 Godkjenning av yrker innen skole og utdanning (barnehagepersonell, lærer, undervisere etc)	28
3.5 Drøfting av landenes systemer for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner	32
4. Kompletterende utdanning	35
4.1 Store forskjeller mellom de nordiske landene	35
4.2 Drøfting av landenes systemer for kompletterende utdanning	37
4.3 To modeller for kompletterende utdanning	39
5. Drøfting og anbefalinger	43
5.1 Godkjenningsordninger og ordninger for kompletterende utdanning er viktig i årene fremover	43
5.2 Det må arbeides mer med informasjon til brukere på ulike nivåer	44
5.3 Systemene må koordineres, både nasjonalt og regionalt	44
5.4 Det er potensial for enda mer samarbeid mellom de nordiske landene	45
Summary	47
Recognition of foreign education	47
Regulated professions and recognition of foreign professional qualifications	48
Complementary education	48
Recommendations	49

Sammendrag

Rambøll Management Consulting presenterer med dette delrapport 2 i forbindelse med oppdraget Kartlegging av godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner samt kompletterende utdanning for de nordiske landene. Oppdraget gjennomføres i perioden oktober 2016 – august 2017, på oppdrag for Nordisk Ministerråd og det norske formannskapet.

Denne delrapporten er en komparativ analyse og drøfting av funnene som fremkom i forbindelse med oppdragets del 1. Funnene baserer seg på omfattende deskresearch og intervjuer med nasjonale nøkkelpersoner. Til sammen er det gjennomført 86 intervjuer i forbindelse med undersøkelsen.

I de følgende avsnittene vil vi presentere de viktigste funnene fra undersøkelsen.

Godkjenning av utenlandsk utdanning

Når det gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning er dette et område hvor de nordiske landene har et forholdsvis likt system med én sentral aktør som godkjenningsinstans. Noe av grunnen til de store likhetene på dette området er at landene har en forholdsvis lik organisering av arbeidsliv, utdanning og samfunnsstruktur generelt. Videre har internasjonalt og regionalt, politisk rammeverk og avtaler, som Bolognaprosessen, Lisboakonvensjonen og Yrkeskvalifikasjonsdirektivet lagt føringer for hvordan landene skal organisere de nasjonale systemene for utdanning samt ordninger for godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner. Lisboakonvensjonen pålegger for eksempel alle landene å ha gode ordninger for vurdering av høyere utenlandsk utdanning. Mangelen på tilsvarende avtale som dekker utenlandsk utdanning på lavere nivå, trekkes frem som den viktigste grunnen til at det varierer i hvilken grad de nordiske landene har godkjenningsordninger for denne typen utdanning. I de tilfellene de eksisterer, er ordningene av ulik karakter og omfang.

Videre er en viktig grunn til lik organisering på dette området at de nordiske landene over lengre tid har samarbeidet tett når det gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning. Gjennom etableringen av NORRIC-samarbeidet, Reykjavikerklæringen og Nordisk overenskomst (Arjeplogavtalen) har landene et utstrakt samarbeid om å koordinere godkjenningsfeltet for utenlandsk utdanning.

Samtidig er det også forskjeller mellom landene på dette området. Forskjellene knytter seg blant annet til om det er opprettet egne godkjenningsordninger for enkelte målgrupper samt knyttet til om det eksisterer en egen generell godkjenning av utenlandsk utdanning på lavere nivå. Norge og Danmark har for eksempel opprettet egne godkjenningsordninger for flyktninger samt for personer som har behov for dette i forbindelse med opptak til Ph.D. Videre varierer det om den generelle godkjenningsordningen også

omfatter vurdering av utdanning på ikke-akademisk nivå. I Danmark¹ og i Norge er det utdanningsinstitusjonene som i praksis foretar vurdering av utdanning på ikke-akademisk nivå, mens i Sverige er det UHR som godkjenner utdanning på lavere nivå på samme måte som for utdanning på akademisk nivå. Godkjenningsordninger som er spesielt rettet mot flyktninger (uten dokumentasjon), samt godkjenningsordninger for ikke-akademisk utdanning fremstår som viktig, og i landene som ikke har dette på nåværende tidspunkt, bør det vurderes om dette kan være gode ordninger å innføre.

Lovregulerte yrker og godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner

Gjennomgangen av de ulike nasjonale systemene for lovregulerte yrker og godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner viser at det er større forskjeller på dette området enn for generell godkjenningen av utenlandsk utdanning. Selv om det fins eksempler på samarbeid på tvers av landene, f.eks. møtes godkjenningskontorene for læreryrkene i de nordiske landene én gang per år, er det likevel mindre grad av formelt og uformelt samarbeid mellom de nordiske landene på dette området. Det er for eksempel ikke opprettet egne samarbeidsnettverk på samme måte som for de nordiske ENIC-NARIC kontorene.

På overordnet nivå er det likevel enkelte likheter, som for eksempel at det i alle landene er spesialiserte godkjenningskontor, i de fleste tilfeller en underliggende frittstående etat eller et direktorat, som har fått i oppdrag å vurdere og godkjenne medbragt utenlandsk yrkeskvalifikasjon. Når det gjelder den videre strukturen på feltet, kravene som stilles for godkjenning og ikke minst omfang av søknader er det imidlertid forskjell mellom landene. Uavhengig av om det er snakk om en kvalifikasjon fra EU/EØS eller et tredjeland, er det gjeldende nasjonal utdanning og kvalifikasjon den medbragte kvalifikasjonen blir sammenlignet med. Siden innholdet i utdanningene og kvalifikasjonene varierer mellom de nordiske landene, vil derfor en person som får sin kvalifikasjon godkjent i ett av de nordiske landene ikke alltid få den samme vurderingen i et annet land. Unntaket er for helse- og veterinæryrkene der Nordisk overenskomst («Overenskomst om felles nordisk arbeidsmarked for visse yrkesgrupper innen helsevesenet og for veterinærer»)² medfører at kvalifikasjoner som er godkjent i et nordisk land, automatisk godkjennes i de andre nordiske landene. En implikasjon av Nordisk overenskomst er dermed at en person som ikke får godkjent sin medbragte kvalifikasjon i ett nordisk land kan dra til et annet nordisk land og få kvalifikasjonen godkjent der, og dermed automatisk få godkjent kvalifikasjonen i alle de nordiske landene. Dette fremheves av flere informanter som en stor utfordring.

Videre fremkommer det av undersøkelsen at omfanget av søknader til de ulike godkjenningskontorene varierer stort mellom de nordiske landene. Det gir imidlertid ikke mening å sammenligne antallet og omfanget av søknader på tvers av land, da godkjenningsin-

¹ Danmark har Styrelsen for Forskning og Uddannelse et overordnet ansvar for å vurdere og godkjenne utdanning for hele skoleløpet, det vil si fra grunnskole til Ph.D-nivå, og dermed også utdanning på ikke-akademisk nivå. I praksis er det utdanningsinstitusjonene i Danmark selv som står for en stor del av vurderingene, men Styrelsen for Forskning og Uddannelse som har den formelle myndigheten til å foreta bindende avgjørelser på dette området.

² Også kjent som «Arjeplogavtalen», <https://www.norden.org/no/om-samarbeidet-1/nordiske-avtaler/avtaler/arbeidsmarked/overenskomst-om-felles-nordisk-arbeidsmarked-for-visse-yrkesgrupper-innen-helsevesenet-og-for-veterinaerer>

stansene har ansvar for forskjellig antall yrker i de ulike landene. Heller ikke for spesielle yrkesgrupper og enkeltyrker gir det nødvendigvis mening å sammenligne omfang av søknader, da det også her er store nasjonale forskjeller. I Finland er det for eksempel en rekke ulike læreryrker, mens det i Sverige bare er to ulike yrker innenfor skole- og utdanningsyrkene som krever autorisasjon (grunnskole- og førskolelærer).

Kompletterende utdanning

Når det gjelder tilbud om kompletterende utdanning er dette et område hvor de nordiske landene skiller seg fra hverandre. Sverige har et omfattende tilbud for en rekke yrkesgrupper, og erfaringene tilsier at tilbudet er vellykket i den forstand at det bidrar til at innvandrere kommer raskere i arbeid. I Norge eksisterer det enkelte tilbud om kompletterende utdanning, og flere er etablert de senere årene. Norge har imidlertid ikke et lignende helhetlig system for kompletterende utdanning som i Sverige. Hverken i Danmark eller i Finland er det identifisert ordninger som faller inn under definisjonen av kompletterende utdanning som benyttes i denne rapporten.

Ut i fra de identifiserte tilbudene om kompletterende utdanning som eksisterer, kan det videre skisseres to overordnede modeller for dette. I modell 1 er det kompletterende utdanningstilbudet organisert som et *helhetlig løp* bestående av ulike kurs og praksisperioder som studentene skal gjennom. Løpet er designet og satt sammen ut i fra kunnskap om hva personer med utenlandske kvalifikasjoner ofte mangler for å få denne godkjent i vertslandet. Modellen gir mulighet til en helhetlig og samlet vurdering av kandidatens kvalifikasjoner, men er relativt ressurskrevende. I modell 2 er det kompletterende utdanningstilbudet organisert som *flere mindre, kurs og programmer*. Avhengig av hva den enkelte kandidaten mangler i sin medbrakte utdanning/kvalifikasjon, kan kandidaten melde seg opp til kurset / de kursene som matcher sitt behov. Hvert kurs og program vil være mindre ressurskrevende for utdanningsinstitusjonene å administrere da det ikke kreves samme grad av spesiell tilrettelegging og skreddersøm som ved modell 1. Ulempen ved denne modellen er imidlertid at den ikke gir mulighet til en helhetlig vurdering av kandidatens kvalifikasjoner på samme måte som ved modell 1.

Anbefalinger

Godkjenningsordninger og ordninger for kompletterende utdanning vil bli viktig i årene fremover

Å ha gode ordninger som bidrar til inkludering av innvandrere i arbeidslivet er svært viktig for den overordnede integreringen i samfunnet. Både godkjenningssystemet for utenlandsk utdanning og systemer for kompletterende utdanning har som overordnet mål nettopp å sikre utnyttelse av kvalifisert arbeidskraft og at innvandrere blir integrert på arbeidsmarkedet. Viktigheten av gode ordninger på dette området har derfor blitt stadig viktigere ettersom innvandringen til de nordiske landene har økt kraftig de senere årene. Med utgangspunkt i at alle fremskrivninger for befolkningsvekst viser at innvandringen til de nordiske landene vil fortsette å øke i årene som kommer, er det

viktig at både godkjenningsfeltet og systemene for kompletterende utdanning fortsatt settes på agendaen hos politikere og i samfunnet generelt i årene fremover.

Det må arbeides mer med informasjon til brukere på ulike nivåer

Flere informanter gir tilbakemelding om at godkjenningssystemet generelt oppfattes som komplisert og uoversiktlig for mange brukere. Godkjenningssystemet er i mange land preget av en rekke aktører, og manglende felles informasjonskanaler gjør det utfordrende for brukere å orientere seg i feltet. Brukere omfatter i denne sammenheng både innvandrere og personer som jobber med innvandreres integrering i utdanning og på arbeidsmarkedet (rådgivere m.m). For å bøte på denne utfordringen er det flere aktører som etterspør én felles informasjonsportal for godkjenningssområdet. Denne bør inkludere informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning på ulike nivåer, godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner, mulighetene for realkompetansevurdering samt informasjon om mulighetene for å komplettere medbragt utenlandsk utdanning og kvalifikasjon.

Systemene må koordineres, både nasjonalt og regionalt

I tillegg til utfordringen med mangelfull informasjon, er det flere informanter som fremhever at det er en utfordring med manglende samordning mellom godkjenningsinstanser. Både nasjonalt og mellom de nordiske landene har ulike godkjenningsordninger, ulike utdanninger og ulike yrker forskjellige lovverk, krav og prosesser knyttet til vurdering, godkjenning og komplettering av medbrakt utdanning og kvalifikasjon. Dette utgjør en utfordring blant annet fordi Nordisk overenskomst sier at en kvalifikasjon innen helse- og veterinæryrkene som er godkjent i et nordisk land, automatisk godkjennes i et annet. For å hindre at ressurssterke personer bruker ordningen strategisk, og for å sikre likebehandling, er det behov for en koordinering av systemene og lovverket, både nasjonalt og regionalt. Felles prosedyrer og overordnede retningslinjer for godkjenning av utdanning fra 1) et annet nordisk land, 2) andre EU/EØS-land og 3) tredjeland bør inngå i dette.

Det er potensial for enda mer samarbeid mellom de nordiske landene

Det fremkommer i undersøkelsen at de nordiske landene samarbeider bra om mye på godkjenningssområdet. Dette gjelder spesielt for generell godkjenning av utenlandsk utdanning der det er opprettet flere faste samarbeidsformer gjennom blant annet NORRIC-nettverket. Samtidig fremhever flere informanter at det er behov for og potensial for (enda) mer samarbeid mellom de nordiske landene på dette området. I tillegg til utfordringen knyttet til godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i henhold til Nordisk overenskomst, omfatter behovet for tettere samarbeid konkrete problemstillinger som går på tvers av alle landene. Eksempler på dette er utfordringer knyttet til krav til og godkjenning av språk når det gjelder godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og ved kompletterende utdanning. Et annet eksempel er samarbeid om systemer og informasjonsutveksling knyttet til godkjenning der personer mangler dokumentasjon.

1. Innledning

Rambøll Management Consulting presenterer med dette delrapport 2 i forbindelse med oppdraget Kartlegging av godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner samt kompletterende utdanning for de nordiske landene. Oppdraget gjennomføres i perioden oktober 2016 – juli 2017, på oppdrag for Nordisk Ministerråd og det norske formannskapet.

Denne delrapporten er en komparativ analyse og drøfting av funnene som fremkom i forbindelse med oppdragets del 1.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Nordisk Ministerråd har gjennom mange år arbeidet for å avskaffe hindringer for bevegelse mellom de nordiske landene. Samtidig er fri bevegelse av arbeidskraft et grunnleggende prinsipp i EUs indre marked.

Effektive godkjenningsordninger for søkere med utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner er et viktig tiltak i denne sammenheng, både for personer som ønsker å studere eller arbeide i et av de nordiske landene og for arbeidsgivere og næringsliv som etterspør kvalifisert arbeidskraft.

Den globale flyktningkrisen har medført at alle de nordiske landene har mottatt et stort antall flyktninger med ulike utdanninger og yrkeskvalifikasjoner. Dette har aktualisert behovet for å identifisere hvordan landene på best mulig måte kan sikre at flyktninger og innvandrere får benyttet sin kompetanse på arbeidsmarkedet og bli integrert i sitt nye hjemland. I den forbindelse er det behov for mer kunnskap om hva som kjennetegner effektive godkjenningsordninger som sikrer at flyktninger får vurdert og anerkjent sin medbrakte utdanning og kvalifikasjon. I tillegg er effektive godkjenningsordninger viktig for å sikre mobilitet på tvers av de nordiske landene for personer som ønsker å studere eller arbeide i et annet nordisk land.

1.2 Mandat og formål med kartleggingen

Oppdraget skal kartlegge godkjenningsordninger for søkere med utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner i de ulike nordiske landene, med tanke på å redusere grensehindre mellom de nordiske landene og Færøyene, Grønland og Åland. Videre skal oppdraget kartlegge muligheten for å ta kompletterende utdanning i tilfeller hvor søkere mangler fag/emner i sin medbrakte utdanning som gjør at de ikke får godkjent sine yrkeskvalifikasjoner.

Oppdraget består av to ulike deloppgaver:

- *Deloppgave 1* er en systematisk kartlegging av de eksisterende ordninger for godkjenning av utenlandsk utdanning på videregående nivå og høyere utdanning,

godkjenningsordninger for utenlandske yrkeskvalifikasjoner for de regulerte yrkene, samt ordninger for kompletterende utdanning. Kartleggingen har til formål å fremskaffe kunnskap om hvordan de ulike ordningene er organisert i hvert av de nordiske landene samt hvilke prinsipper og kriterier som legges til grunn for godkjenning, herunder prosess, metodikk, tidsbruk og omkostninger. Kartleggingen skal med andre ord bidra til kunnskap om hvilke ordninger som benyttes og hvordan disse er organisert.

- *Deloppgave 2* er en komparativ analyse, hvor resultatene fra deloppgave 1 analyseres på tvers av de nordiske landene. Det legges vekt på å vurdere hva som kjennetegner effektive godkjenningsordninger. På bakgrunn av analysen utvikles det anbefalinger om hva og hvordan nordiske land kan samarbeide innenfor dette området.

Denne rapporten knytter seg til deloppgave 2. For de deskriptive beskrivelse av de ulike landenes systemer som denne rapporten baserer seg på, vises det til delrapport 1.

1.3 Definisjoner og avgrensninger

Ved oppstart av prosjektet ble det utarbeidet et metodenotat som definerte målgruppen for kartleggingen: hvilke yrker som skulle undersøkes nærmere og hvilken definisjon av lovregulerte yrker og kompletterende utdanning som skulle legges til grunn. Metodenotatet ble oversendt og godkjent av oppdragsgiver.

1.3.1 Målgruppe for kartleggingen

Kartleggingen skal omfatte følgende grupper som søker om godkjenning av utdanning og/eller yrkeskvalifikasjoner i et av de nordiske landene (Danmark, Island, Sverige, Norge og Finland), samt Åland, Færøyene og Grønland:

- Personer med en utdanning og/eller yrkeskvalifikasjoner fra et land i Norden.
- Personer med en utdanning og/eller yrkeskvalifikasjoner fra et EU/EØS-land.
- Personer med en utdanning og/eller yrkeskvalifikasjoner fra et tredjeland.

1.3.2 Definisjon av lovregulerte yrker

Når det gjelder lovregulerte yrker, er dette et begrep som kan forstås på ulike måte i ulike sammenhenger. I forbindelse med denne kartleggingen forstås begrepet lovregulerte yrker som yrker som er regulert i henhold til EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (direktiv 2005/36/EF, endret ved direktiv 2013/55/EU) i de ulike landene. Yrker som er regulert i henhold til annet nasjonalt lovverk, som ikke er basert på EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv, inngår dermed ikke i kartleggingen.

1.3.3 Utvalgte yrker

Både for delkartlegging 1b (godkjenning av yrkeskvalifikasjoner) og 1c (kompletterende utdanning) er det, i samråd med oppdragsgiver, valgt ut noen yrkesgrupper som undersøkes nærmere. Yrkesgruppene som er valgt ut er kjennetegnet av at det er yrker hvor et forholdsvis stort antall personer med utenlandske kvalifikasjoner søker om godkjenning hvert år.

Yrkene som er valgt ut er:

- Leger
- Sykepleiere
- Tannleger
- Farmasøyter
- Lærere

For delkartlegging 1b er godkjenningsordningene for disse yrkesgruppene undersøkt i mer detalj enn for øvrige yrkesgrupper: Det er innhentet statistikk på søknader, godkjenning og avslag for personer som søker om godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for disse yrkene. For delkartlegging 1c er det gjort en kartlegging av hvilke tilbud om kompletterende utdanning som eksisterer for de utvalgte yrkene.

1.3.4 Definisjon av kompletterende utdanning

Kompletterende utdanning viser til permanente, tilpassede kurs eller programmer rettet mot personer med utdanning fra lærested i land utenfor [Norge] som har behov for å komplettere denne for at utdanningen skal kunne regnes som jevn god med tilsvarende [norsk] utdanning.

Kartleggingen av kompletterende utdanning omfatter utelukkende utdanning knyttet til lovregulerte yrker. Dette skyldes at behovet for kompletterende utdanning er størst for de lovregulerte yrkene som krever en godkjenning av den utenlandske yrkeskvalifikasjonen for å kunne utøve yrket. Denne delen av oppdraget omfatter derfor kun søkere som ikke er omfattet av EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (iht. direktivet kan det kun stilles krav om å bestå en egnethetsprøve, gjennomgå en prøvetid og/eller dokumentere arbeidserfaring dersom det vurderes at søkerens medbrakte kvalifikasjon skiller seg vesentlig fra tilsvarende kvalifikasjon i vertslandet). For søkere som ikke er omfattet av direktivet, kan det stilles krav om at søkeren må komplettere sin medbrakte utdanning for å få sin utdanning og yrkeskvalifikasjon godkjent.

Videre er det viktig å understreke at utdanninger, programmer, fag etc. som inngår i ordinære utdanningsprogrammer, og som således ikke er *spesielt* utviklet for denne målgruppens behov, *ikke* faller inn under definisjonen av kompletterende utdanning.

1.4 Metode og datakilder

Denne rapporten baserer seg i stor grad på data og funn fra delrapport 1. I forbindelse med utarbeidingen av den komparative analysen og tillegg er det gjort enkelte oppfølgende intervjuer samt mailkorrespondanse med personer som ble intervjuet til delrapport 1.

1.4.1 Desk research av eksisterende data

I hvert av landene er det gjennomført et omfattende arbeid med desk research av eksisterende data. For det første er det nasjonale lovverket knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning og de lovregulerte yrkene kartlagt. Videre er det innhentet informasjon om godkjenningsordningene, både for den generelle godkjenningen av utenlandsk utdanning og for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for de lovregulerte yrkene. Årsrapporter og andre former for informasjonsskriv er også benyttet i dette kartleggingsarbeidet.

Det er også innhentet statistikk fra de sentrale aktørene innen godkjenningsområdet. I noen tilfeller har statistikken vært tilgjengelig på offentlige hjemmesider og/eller i årsrapporten. I de fleste tilfellene har Rambøll imidlertid samlet inn statistikken gjennom kontakt med representanter ved godkjenningskontorene. Den tilgjengelige statistikken har videre blitt systematisert og bearbeidet.

1.4.2 Semistrukturerte intervjuer

I alle landene er det gjennomført en rekke semistrukturerte, kvalitative intervjuer med informanter som på ulik måte har kjennskap til temaet og problemstillingene for oppdraget. Til sammen er det *gjennomført 86 intervjuer* med ulike informanter. (Dette kommer i tillegg til personene som har deltatt på de nasjonale valideringsworkshopene). Fordelingen av antall informanter fra de ulike landene fremkommer i tabell 1 under.

De viktigste informantene har vært personer på myndighetsnivå, det vil si personer som arbeider direkte med godkjenning av utenlandsk utdanning i de nasjonale godkjenningskontorene og/eller i departementene som har ansvar for dette. I de fleste tilfeller har det vært snakk om personer på høyt nivå i de ulike organisasjonene, det vil si blant andre kontor- og avdelingssjefer. I tillegg har ansatte ved universiteter og høyskoler som organiserer kompletterende utdanning også blitt intervjuet. I alle tilfeller har personene vært såkalte «nøkkelpersoner» som kjenner ordningene og systemene i det enkelte land godt.

Tabell 1: Antall gjennomførte intervjuer i de ulike landene

Norge	Danmark	Sverige	Finland	Island	Åland	Grønland	Færøylene	Tilsammen
24	22	7	10	9	1	5	8	86

Antall intervjuer og typen informanter er tilpasset de nasjonale ordningene. I enkelte av landene (for eksempel når det gjelder kompletterende utdanning i Sverige) er ordningene og systemene godt dokumentert gjennom tidligere utredninger, på offentlige informasjonssider etc. I disse tilfellene har det ikke vært nødvendig å gjennomføre (like) mange intervjuer for å samle inn den nødvendige dokumentasjonen. I andre tilfeller, herunder ordningene på Island, Grønland, Færøyene og Åland, har det vært utfordrende å identifisere informanter som har kjennskap til tematikken og som har kunnet belyse undersøkelsesspørsmålene.

1.4.3 Nasjonale valideringsworkshoper

I Sverige, Finland, Danmark og Norge er det avholdt workshoper med sentrale aktører som kjenner godkjenningssystemene godt. Hensikten med workshopene har vært å validere foreløpige funn i kartleggingen, samt å samle aktører som sammen kan drøfte noen sentrale utfordringer og problemstillinger.

Deltagerne på workshopene var i hovedsak nøkkelpersoner fra myndighetssiden i de ulike landene, og i de fleste tilfeller, personer som var blitt intervjuet i forbindelse med de semistrukturerte intervjuene tidligere i datainnsamlingen.³ Workshopen i Danmark ble avholdt i uke 50 i 2016, mens workshopene i Finland, Sverige og Norge ble avholdt i uke 2 i 2017.

1.4.4 Gjennomføring av datainnsamling, analyse og rapportering

Selve datainnsamlingen og kartleggingen er utført av de ulike nasjonale kontorene tilknyttet Rambøll Management Consulting. Kontoret i Oslo har gjennomført den norske kartleggingen, mens kontoret i Sverige har gjennomført den svenske delen av kartleggingen. Kontoret i Danmark har, i tillegg til den danske delen, også gjennomført datainnsamling og kartlegging på Island, Færøyene og Grønland. Tilsvarende har det finske kontoret gjennomført datainnsamling og kartlegging både for Finland og for Åland. Kontoret i Oslo har videre stått for den komparative analysen og utarbeidingen av delrapport 2.

1.5 Leserveiledning

Strukturen videre i rapporten er som følger:

- *I kapittel 2* gjøres en komparativ analyse av landenes godkjenningssystemer for utenlandsk utdanning.
- *I kapittel 3* gjøres en komparativ analyse av landenes system for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for de lovregulerte yrkene.

³ På den svenske workshopen deltok bare representanter fra myndigheter eller utdanningsinstitusjoner som arbeider med kompletterende utdanning.

- *I kapittel 4* gjøres en komparativ analyse av landenes ordninger når det gjelder kompletterende utdanning.
- *I kapittel 5* drøftes funnene fra de øvrige kapitlene i sammenheng og det presenteres anbefalinger for videre arbeid.

2. Godkjenning av utenlandsk utdanning

Alle de nordiske landene har en ordning for generell godkjenning av utenlandsk utdanning. Systemet og organiseringen av dette varierer imidlertid mellom de ulike landene. Dette vil det redegjøres nærmere for i de følgende avsnittene.

Den danske Styrelsen for Forskning og Uddannelse behandler søknader også fra personer som er eller ønsker å bosette seg på Grønland og på Færøyene. Disse landenes systemer omtales derfor ikke særskilt

2.1 Forholdsvis lik organisering på overordnet nivå

På overordnet nivå har alle landene som inngår i kartleggingen lignende organisering med én sentral aktør som godkjenningsinstans for utenlandsk utdanning. I Norge er NOKUT den sentrale instansen, i Danmark er det Styrelsen for Forskning og Uddannelse og i Sverige er det Universitets- og högskolreådet (UHR). Tilsvarende i Finland er det Utbildningsstyrelsen som godkjenner utenlandsk utdanning og på Island er det et spesialisert kontor ved Universitetet på Island, jf. tabell 2.

Tabell 2: Oversikt over godkjenningsinstansene i de Nordiske landene

Land	Godkjenningsinstans
Norge	NOKUT
Danmark	Styrelsen for Forskning og Uddannelse
Sverige	Universitets- og högskolreådet (UHR)
Finland	Utbildningsstyrelsen
Island	Universitetet på Island

For alle landene er den sentrale godkjenningsinstansen landets ENIC-NARIC⁴ kontor. ENIC og NARIC er nettverk av nasjonale kontorer som informerer om godkjenning av utenlandsk utdanning og utdanningssystemer i ulike land. Det er Lisboakonvensjonen som pålegger landene å opprette et slikt nasjonalt informasjonssenter for utenlandsk utdanning, og i alle de nordiske landene er det altså også det nasjonale ENIC-NARIC kontoret som er den sentrale godkjenningsinstansen for utenlandsk utdanning. Som vi skal redegjøre nærmere for senere, er det Lisboakonvensjonen, og andre regionale- og internasjonale avtaler som berører utdannings- og godkjenningsfeltet, som er noe av grunnen til at de nordiske landene på overordnet nivå har en forholdsvis lik organisering av systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning.

⁴ ENIC: European Network of Information Centres in the European Region. NARIC: National Academic Recognition Information Centres in the European Union.

På tross av overordnede likheter mellom landene, er det imidlertid også identifiserte forskjeller. Forskjellene relaterer seg i hovedsak til hva slags mandat de ulike godkjenningssystemene har, i hvilken grad godkjenningssystemet fatter juridisk bindende vedtak, antall godkjenningssystemer som eksisterer, samt antallet og omfanget av søknader og utstedte godkjenninger. Disse elementene henger videre sammen da for eksempel omfanget av behandlede søknader hvert år avhenger av om vedtaket som fattes er juridisk bindende eller ikke. Dette krever en annen type saksbehandling og prosess enn der dette ikke er tilfelle.

2.1.1 Generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning

Lisboakonvensjonen pålegger at partene generelt godkjenner høyere utenlandsk utdanning med mindre det kan påvises vesentlige forskjeller mellom medbrakt, utenlandsk utdanning og utdanningen i vertslandet. Kartleggingen viser at dette gjøres i alle de nordiske landene: alle landene har en generell godkjenningssystem for høyere utenlandsk utdanning.

I tabell 3 vises en oversikt over antall søknader til generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning for 2015.

Tabell 3: Oversikt over antall søknader til generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning, 2015

Land	Godkjenningssystem	Antall søknader til generell godkjenning av høyere utenlandsk, utdanning, 2015 ⁵
Norge	NOKUT	7 651
Danmark	Styrelsen for Forskning og Uddannelse	2 474
Sverige	Universitets- og högskolreådet (UHR)	9 835
Finland	Utbildningsstyrelsen	441 ⁶
Island	Universitetet på Island	300 ⁷

Som det fremkommer av tabellen hadde UHR i Sverige det høyeste antallet søknader om generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning i 2015 med 9 835 søknader. NOKUT i Norge mottok 7 652 søknader, mens tilsvarende tall for Danmark var betydelig lavere: Styrelsen for Forskning og Uddannelse i Danmark mottok 2 474 søknader om generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning i 2015. Utbildningsstyrelsen i Finland mottok 441 søknader om godkjenning av høyere utenlandsk utdanning i 2015, noe som er betydelig færre enn for de øvrige landene. Noe av forklaringen på dette er at godkjenningssystemet i Finland er strukturert noe annerledes enn i de skandinaviske landene. Utbildningsstyrelsen godkjenner kun høyere utenlandsk utdanning som leder til visse tjenester i offentlig sektor, mens andre utenlandske utdannelse godkjennes av andre sektormyndigheter.

Også strukturen på godkjenningssystemet på Island skiller seg fra de øvrige landene. Det islandske ENIC/NARIC-kontoret drives av Universitetet på Island. Kontoret

⁵ Tallene omfatter kun generell / almindelig godkjenning og vurderinger av høyere utdanning, og ikke andre godkjenningssystemer som landene eventuelt har opprettet, som for eksempel turbovurderinger for phd. og flykninger etc.

⁶ For Finland viser oversikten antall behandlede søknader i 2015, og refererer til søknader om «jämställande av nivå på en högskoleexamen.»

⁷ Et fåtall av disse sakene kan inkludere søknader om godkjenning av utdanning på ikke-akademisk nivå da det islandske ENIC-NARIC kontoret på Universitetet på Island også vurderer utdanning på ikke-akademisk nivå ved forespørsel.

har to overordnede oppgaver knyttet til vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning: 1) de utsteder såkalte «recognition letters» til personer som søker om godkjenning av sin utenlandske utdanning og 2) veileder utdanningsinstitusjoner, kommuner og direktorater om innplassering av utenlandske utdannelse i det islandske utdanningssystemet. Siden kontoret vurderer utenlandsk utdanning på alle nivåer (også ikke-akademisk utdanning) er det ikke mulig å skille ut antallet søknader som gjelder utenlandsk utdanning på høyere nivå. Gjennom intervjuer fremkommer det imidlertid at den absolutt største andelen av søknadene kontoret mottar gjelder utdanning på akademisk nivå. Det er med andre ord kun et fåtall av de 300 søknadene kontoret mottok i 2015 som potensielt kan omhandle utdanning på ikke-akademisk nivå.

Felles for alle landene er imidlertid at den generelle godkjenningen av høyere utenlandsk utdanning først og fremst vurderer utdanningens lengde, omfang og nivå (det vil si om utdanningen tilsvarer en bachelorgrad, mastergrad eller en Ph.D.). I tillegg omfatter alle godkjenningsordningene en vurdering av om dokumentasjonen er ekte (ekthetskontroll), i tilfeller der det er en (berettiget) mistanke om at dokumentene kan være falske. Ingen av godkjenningsordningene for høyere utenlandsk utdanning vurderer det faglige innholdet i den medbrakte utdanningen i detalj opp mot tilsvarende utdanning i hjemlandet.

Utover at alle landene har en godkjenningsordning for *høyere* utenlandsk utdanning, er det flere forhold knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning som varierer mellom landene. En av de viktigste forskjellene relaterer til om vedtakene som fattes av godkjenningsinstansen er juridisk bindende eller ikke. Dette har mye å si for prosessen for vurdering av den medbrakte utdanningen, det vil si hvor omfattende og detaljert denne foregår. I Norge, Danmark og Finland har vedtakene som fattes av godkjenningsinstansen status som offisielle juridiske vedtak.

I Sverige og på Island er godkjenningsinstansens vurdering av medbragt utenlandsk utdanning kun en *veiledende* uttalelse, og har ikke status som offisielt juridisk vedtak. Tilbakemeldingene fra informanter som er intervjuet er at vedtakene i praksis likevel får status som offisielle vedtak, siden både arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner hensyn tar dem i stor grad både ved ansettelse og opptak til studier.

Videre er det forskjeller når det gjelder i hvilken grad den sentrale godkjenningsinstansen også vurderer utenlandsk utdanning på lavere nivå enn akademisk / høyere utdanning, og om det er opprettet egne godkjenningsordninger for spesielle målgrupper.

2.1.2 Vurderingsordninger for utenlandsk utdanning på ikke-akademisk nivå

Den generelle godkjenningen av utenlandsk utdanning foretatt av UHR i Sverige inkluderer utdanning på lavere nivå, det vil si «gymnaseutbildning» og «eftergymnasial yrkesutbildning». Ordningen innebærer en vurdering av om den medbrakte utdanningen gjør søkeren kvalifisert til videre studier på høyskole og/eller universitet. Som for den generelle godkjenningen av *høyere/akademisk* utdanning i Sverige, gir vurderingen i begrenset grad noe om innholdet i den medbrakte utdanningen.

Også i Danmark har Styrelsen for Forskning og Uddannelse et overordnet ansvar for å vurder og godkjenne utdanning for hele skoleløpet, det vil si fra grunnskole til Ph.D-nivå, og dermed også utdanning på ikke-akademisk nivå. I praksis er det utdannelsesinstitusjonene i Danmark selv som står for en stor del av vurderingene, men Sty-

relsen for Forskning og Uddannelse som har den formelle myndigheten til å foreta bindende avgjørelser på dette området. Styrelsen understøtter og rådgir utdannelsestusjonene i disse sakene og har også mulighet til å fatte vedtak som går på tvers av utdannelsestusjonenes egne vurderinger.

På Island vurderer ENIC-NRIC kontoret ved Universitetet på Island ikke-akademisk utdanning ved forespørsel fra andre institusjoner, for eksempel i forbindelse med søknad om opptak til høyere utdanning.

Norge og Finland har frem til dags dato ikke hatt en sentral, generell godkjenning av utenlandsk utdanning på ikke-akademisk nivå. Bakgrunnen for dette er at blant annet at det ikke eksisterer noen felles, internasjonale avtaler som pålegger landene å godkjenne utenlandsk utdanning på dette nivået.⁸ I begge landene er det i hovedsak utdannelsestusjonene selv som har myndighet til å vurdere og godkjenne utdanning på ikke-akademisk nivå i forbindelse med opptak til videre utdanning.

I Norge har det imidlertid over lengre tid vært uttrykt et behov for en vurderingsordning av utenlandsk yrkesutdanning på videregående nivå. På oppdrag for det norske kunnskapsdepartementet opprettet NOKUT derfor en vurderingsordning for utenlandsk fag- og yrkesutdanning på videregående nivå høsten 2016. Denne skiller seg imidlertid betydelig fra NOKUTs generelle godkjenningen av *høyere* utenlandsk utdanning i Norge, samt også fra den generelle godkjenningen av utenlandsk «gymnaseutbildning» og «eftergymnasial yrkesutbildning» i Sverige ved at den vurderer det faglige innholdet i den medbragte utdanningen. Den nye godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring på videregående nivå omfatter på nåværende tidspunkt kun søkere med fag- og svennebrev fra Polen og Tyskland og innenfor yrkene rørlegger, tømrer, betongarbeider, frisør og kjøttskjærer, murer, maler, slakter, trevaresnekker, glassfagarbeider, møbelsnekker, møbeltapetsere, butikkslakter, pølsemaker og industrimekaniker. Disse landene og yrkene er valgt ut fordi det erfaringsmessig er mange søkere tilhørende denne søkergruppen. Etter hvert som ordningen blir prøvd ut, vil nye land og yrker inkluderes.

Siden den nye norske ordningen også vurderer spesifikt *innholdet* i den medbragte utdanningen opp mot tilsvarende norsk utdanning, er det en svært omfattende prosess.

2.1.3 Flere andre typer godkjenningsordninger i Danmark og Norge

Norge og Danmark skiller seg fra de øvrige landene ved at de i tillegg til generell godkjenning av utenlandsk utdanning, også har en rekke spesialordninger tilpasset egne målgrupper. Dette inkluderer turbovurderinger for arbeidsgivere og i forbindelse med Ph.D-opptak, samt egne godkjenningsordninger for flyktninger. Sverige skiller seg videre ut fra de øvrige landene ved å ha et eget system for bransjegodkjenning. De ulike ordningene blir redegjort for i avsnittene under.

⁸ I Danmark har Styrelsen for Forskning og Uddannelse et overordnet ansvar for å vurdere og godkjenne utdanning for hele skoleløpet, det vil si fra grunnskole til Ph.D-nivå, og dermed også utdanning på ikke-akademisk nivå. I praksis er det utdannelsestusjonene i Danmark selv som står for en stor del av vurderingene, men Styrelsen for Forskning og Uddannelse som har den formelle myndigheten til å foreta bindende avgjørelser på dette området.

Turbovurdering for arbeidsliv og opptak til PhD

Både NOKUT i Norge og Styrelsen i Danmark har en egen *turbovurdering for arbeidsgivere*. Vurderingen innebærer at godkjenningsmyndigheten vurderer hvorvidt den medbrakte utdanningen er godkjent i utdanningslandet, hvilken grad den utenlandske utdanningen tilsvarer i det danske/norske systemet, og innenfor hvilket fagområde (på overordnet nivå) utdanningen er tatt innenfor. I tillegg har begge landene en *turbo-/kvikkvurdering for opptak til PhD*. Vurderingen innebærer en vurdering av om den medbrakte utdanningen er godkjent i hjemlandet, og omfanget og nivået på den medbrakte utenlandske utdanningen. Det er imidlertid utdanningsinstitusjonen som må foreta den faglige vurdering av søkers kvalifikasjoner. I tillegg innebærer ikke vurderingen en kontroll av dokumentenes ekthet. Dette er også utdanningsinstitusjonenes eget ansvar å vurdere.

Både vurderingen for arbeidslivet og for opptak til PhD er gratis og gjennomføres innen fem virkedager i begge land. I motsetning til den generelle godkjenningsordningen for utenlandsk utdanning i Norge og Finland er ikke disse vurderingene *juridisk bindende* vedtak, men fungerer som et veiledende råd til arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner, med en begrenset varighet. I Danmark er vurderingen i utgangspunktet juridisk bindende på lik linje med de ordinære vurderings- og godkjenningsordningene, men Styrelsen har ikke ansvar for ekthetsvurdering av dokumentene. Godkjenningen er også begrenset kun til å gjelde for opptak til Ph.D. og ansettelse i arbeidslivet, og kan ikke benyttes som dokumentasjon i andre sammenhenger.

Vurderingsordninger for flyktninger uten dokumentasjon

I henhold til Lisboakonvensjonen (artikkel 7) plikter konvensjonspartene å etablere prosedyrer for å hjelpe flyktninger og andre i en «flyktningslignende situasjon» i saker der de medbrakte kvalifikasjonene ikke kan godtgjøres gjennom dokumenter. I forbindelse med denne kartleggingen er det kun dokumentert at Norge og Danmark har et slikt, særegent tilbud til flyktninger.^{9, 10}

Norge har to ulike vurderinger rettet mot flyktninger. *UVD-ordningen* består av en skreddersydd, sakkyndig vurdering av kompetanse gjennom tester, hjemmeoppgaver og faglige diskusjoner. Vurderingen er med andre ord svært omfattende og ressurskrevende og er av den grunn kun rettet mot søkere med permanent oppholdstillatelse som har fullført høyere utdanning og behersker norsk, svensk, dansk eller engelsk. Siden UVD-ordningen har såpass spesifikke krav når det gjelder hvilke søkere som kvalifiserer, er det mange flyktninger som ikke får mulighet til å få sin medbrakte utdanning godkjent før de har bodd i Norge i mange år. For at også denne gruppen skal ha mulighet til å få sin medbrakte utdanning vurdert er det ved NOKUT opprettet en egen *kvalifikasjonsvurdering for flyktninger*. Dette er en betydelig enklere vurdering av søkerens høyeste oppnådde kvalifikasjon, arbeidserfaring og språkkompetanse. Vurderingen har en begrenset varighet på

⁹ Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke nødvendigvis betyr at det ikke fins ordninger for vurdering av flyktningers medbrakte utdanning i de øvrige landene som inngår i kartleggingen.

¹⁰ I forbindelse med revidering av rapporten fremkom det at også Finland har implementert ordninger som oppfyller Lisboakonvensjonens krav om særegne ordninger for flyktninger uten dokumentasjon. I hht. finsk lovverk kan utdanningsinstitusjoner ta opp personer i en slik situasjon dersom de vurderer at personen har mulighet til å gjennomføre studiene. SIME-prosjektet, som er finansiert av Ministeriet for Utdanning og Kultur, har utviklet metoder for at utdanningsinstitusjonene skal kunne identifisere og vurdere kompetansen til personer som ikke har tilgang på dokumentasjon av sin medbrakte utdanning.

tre år. Metodikken i Eurorådets European Qualifications Passport for Refugees er basert på denne ordningen.

I Danmark har man tidligere hatt en Greencardordning for vurdering av medbrakt utdanning i forbindelse med avgjørelser om oppholdstillatelse og jobbsøking. Greencardordningen ble avskaffet i juni 2016.¹¹ Styrelsen for Forskning og Uddannelse har imidlertid også et annet, eget tilbud til flyktninger som ikke kan fremskaffe dokumentasjon på sine medbragte utdanning og kvalifikasjoner. Tilbudet består av en veiledende uttalelse, eller et «background paper», som beskriver av søkerens utdannelsesbakgrunn. Uttalelsen er ikke et juridisk bindende dokument, men er ment som en hjelp til flyktninger som skal søke jobb eller videre studier.

I Sverige har UHR utviklet en alternativ prosedyre for personer som mangler dokumentasjon over gjennomført utdanning. De såkalte «utdannelsesbeskrivelsene» baseres på søkerens egne opplysninger og UHR garanterer i disse tilfellene ikke utdannelsens ekthet.

2.1.4 Bransjevalidering er utbredt i Sverige men ikke i andre nordiske land

Sverige skiller seg fra de andre landene som inngår i kartleggingen ved at de har et system bransjegendkjenning eller «branschvalidering». I Sverige har ulike bransjer over lengre tid utviklet egne systemer og modeller for å vurdere innvandreres utdanning- og yrkeskompetanse. De såkalte «branschvalideringsmodellene» legger ansvaret for validering av utenlandsk utdanning eller praksis til håndverks- og serviceyrker på arbeidsgivernes bransjeorganisasjoner. 25 slike modeller er utviklet, og det har kommet kritikk mot at ikke alle modellene fungerer like godt. Blant annet på grunn av dette har Myn-digheten för yrkeshögskolan (MYH) i samarbeid med en rekke bransjeeksperter utviklet en standard for å kvalitetssikre slik bransjevalidering. Standarden er beskrevet i rapporten som ble lansert i januar 2017 og som er tilgjengelig på MYHs hjemmesider.¹²

2.2 Drøfting av landenes systemer for godkjenning av utenlandsk utdanning

2.2.1 Store likheter mellom de nordiske landene

Som det fremkommer av redegjørelsen og sammenligningen av de nordiske landenes systemer for godkjenningsområder i kapittel 3 og 4, er det til dels store likheter mellom landene. Når det gjelder *generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning* har alle de nordiske landene lignende organisering med én sentral aktør som godkjenningssinstansen for utenlandsk utdanning.

Noe av grunnen til de store likhetene på dette området er knyttet til at landene også har store likheter når det kommer til organisering av arbeidsliv, utdanning og samfunnsstruktur generelt. Videre har internasjonalt og regionalt, politisk rammeverk og

¹¹ Greencardordningen innebar at Integrasjonsmyndighetene i Danmark, ved behov, anmodet Styrelsen for Forskning og Uddannelse om å gjøre en vurdering av greencard-søkernes utdanningskvalifikasjoner i forbindelse med søknad om opphold- og arbeidstillatelse etter greencard-ordningen. Det var med andre ord ikke flyktningene selv som søkte om godkjenning gjennom denne ordningen.

¹² https://www.myh.se/Documents/Publikationer/Informationsmaterial/standard_branschvalidering.pdf

avtaler, som Bolognaprosessen, Lisboa-konvensjonen og Yrkeskvalifikasjonsdirektivet lagt føringer for hvordan landene skal organisere de nasjonale systemene for utdanning samt ordninger for godkjenning av utenlandske utdanninger og yrkeskvalifikasjoner. Lisboa-konvensjonen pålegger for eksempel alle landene ha å gode ordninger for vurdering av *høyere* utenlandsk utdanning. Mangelen på tilsvarende avtale som dekker utenlandsk utdanning på lavere nivå, trekkes frem som den viktigste grunnen til at det varierer i hvilken grad de nordiske landene har godkjenningsordninger for denne typen utdanning. I de tilfellene slike ordninger eksisterer er de av ulik karakter og omfang.

2.2.2 De nordiske landene samarbeider bra om mye på godkjenningsområdet

Utover felles internasjonale avtaler som regulerer godkjenningsfeltet har de nordiske landene også etablert egne regionale samarbeidsplattformer og avtaler. Reykjavikerklæringen fra 2004³³ har til hensikt å bidra til enda tettere samarbeid om gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner innenfor høyere utdanning i Norden. Avtalen omfatter godkjenning av studieperioder, eksamener og muligheten til å kombinere utdanning fra flere nordiske land.

I forbindelse med Reykjavikerklæringen etablerte de nordiske landene et eget formelt samarbeidsnettverk kalt NORRIC (Nordic National Recognition Information Centres). Nettverket består av de fem nordiske ENIC-NARIC-kontorene. Nettverket initierer felles nordiske prosjekter for gjensidig læring, og bidrar til å redusere barrierer for evaluering og godkjenning av utenlandske utdanningsdokumenter i Norden.

Generelt gir våre informanter tilbakemelding om at godkjenningsmyndighetene i de nordiske landene samarbeider bra om mye. Det er jevnlig møter og informasjonsutveksling både på institusjonelt nivå og på individnivå. Dette fremheves som både nyttig og viktig. Tett og jevnlig samarbeid og informasjonsutveksling er for det første en forutsetning for å oppfylle intensjonene i Reykjavikerklæringen. Videre er tett samarbeid nyttig da mange av problemstillingene og utfordringene godkjenning sinstitusjonene opplever går på tvers av landene. Dette gjelder for eksempel informasjon om innhold i spesifikke utdanninger fra spesielle læresteder og land, som i noen tilfeller kan være svært ressurskrevende å innhente.

Selv om informantene som er intervjuet fremhever at denne typen samarbeid fungerer bra i dag, fremheves det også at det er rom for *enda* tettere og hyppigere kontakt. Enkelte informanter har i den forbindelse uttrykt et ønske om en felles digital informasjonskanal eller plattform der kontorene kan dele informasjon om andre lands og studiesteders utdanninger.

2.2.3 Sverige skiller seg ut med betydelig større omfang av søkere

På tross av likheter mellom landene når det gjelder systemer for godkjenning av utenlandsk utdanning, er det også forskjeller. I Sverige godkjenner godkjenning myndigheten UHR både akademisk og ikke-akademisk utdanning i den generelle godkjenningen av utenlandsk utdanning, men vedtaket er ikke juridisk bindende. I Norge omfatter ikke

³³ Reykjavikerklæringen ble revidert i 2016: <http://www.norden.org/no/nordisk-ministerraad/ministerraad/nordisk-ministerraad-for-utdanning-og-forskning-mr-u/deklarasjoner-og-forklaringer/nordisk-erklaring-om-godkjenning-av-kvalifikasjoner-vedroerende-hoeyere-utdanning-reykjavikerklaeringen-revidert-2016>

den generelle godkjenningen av utenlandsk utdanning ikke-akademisk utdanning, men vedtaket for godkjenning av høyere utenlandsk utdanning er juridisk bindende. Det samme gjelder for Finland. Også i Danmark er vedtaket for godkjenning av høyere utdanning et juridisk bindende vedtak. Dette, og andre forskjeller, fører til at det ikke er mulig å sammenligne omfanget av søknader direkte på tvers av land. Statistikken og informasjonen som er samlet inn i forbindelse med denne rapporten tyder likevel på at Sverige skiller seg fra de øvrige landene med et betydelig større omfang av søknader for godkjenning av utenlandsk utdanning. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at Sverige også har den største andelen av innvandrere av de nordiske landene.

2.2.4 *Det er behov for en generell godkjenningsordning for lavere utdanningsnivåer*

Et annet område hvor Sverige skiller seg fra de øvrige landene er at den ordinære godkjenningsordningen i UHR også omfatter godkjenning av utdanning på lavere nivå. I Danmark har Styrelsen for Forskning og Uddannelse det overordnede ansvaret for tilsvarende vurderinger, men det er i praksis utdannelseinstitusjonene selv som foretar vurderingene. En lignende ordning og ansvarsdeling er etablert på Island. I Norge og Finland¹⁴ har ikke den sentrale godkjenningsinstansen dette som oppgave. NOKUT i Norge har imidlertid fra og med 2016 opprettet en godkjenningsordning for yrkesfaglig utdanning på videregående nivå. I motsetning til den svenske ordningen vurderes det i den norske ordningen også faglige innhold i den medbrakte utdanningen, og ved en godkjenning vil søkeren få sin medbrakte godkjenning sidestilt med et tilsvarende norsk fagbrev/svennebrev i et formelt juridisk vedtak. Prosessen er svært ressurskrevende da den fordrer detaljert innsikt i innholdet i utenlandske yrkesfaglige utdanninger, som i mange tilfeller har et helt annet innhold og oppbygning enn tilsvarende norske utdanninger. Det er imidlertid forventet at saksbehandlingen etter hvert vil gå betydelig raskere da det over tid vil etableres en presedensdatabase for vedtak som kan benyttes for nye søkere med like kvalifikasjoner. Av norske informanter fremheves ordningen som svært god og vellykket, og det ønskes at ordningen skal utvides til å omfatte flere land og utdanninger.

Den nye ordningen i Norge erstatter imidlertid ikke behovet for en generell godkjenning av medbragt utenlandsk utdanning på lavere nivå. På nåværende tidspunkt er dette i de andre nordiske landene (enn Sverige) en oppgave som er tillagt lærestedene og/eller opptaksmyndighetene i forbindelse med søknad til høyere utdanning. Flere informanter har imidlertid understreket at det er et behov for en godkjenningsordning som vurderer medbragt utenlandsk utdanning på lavere nivå i tilfeller der en person *ikke* har til hensikt å studere videre i vertslandet. Mangelen på en slik vurdering hindrer mange personer med medbragt utenlandsk utdanning i en jobbsøkerprosess.

¹⁴ I Finland gir imidlertid Utbildningsstyrelsen veiledende uttalelser om utenlandsk yrkesutdanning, men i praksis er det kun et svært begrenset antall saker som vurderes i henhold til denne muligheten. http://www.oph.fi/english/services/recognition/statements_on_foreign_vocational_education_qualifications

3. Lovregulerte yrker og godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner

I dette kapitlet redegjøres det for landenes systemer for lovregulerte yrker samt godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner. Det legges spesielt vekt på å beskrive systemene og prosessene for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner innenfor helseyrkene og innenfor skole- og utdanningsyrkene.

I undersøkelsen benyttes begrepet lovregulerte yrker for yrker som er regulert i henhold til EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (direktiv 2005/36/EF, endret ved direktiv 2013/55/EU) i de ulike landene.

3.1 EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv

Av landene som inngår i kartleggingen har Norge, Sverige, Danmark, Finland¹⁵ og Island sluttet seg til og implementert EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv. Disse landene har dermed en rekke yrker som er lovregulert i henhold til direktiv 2005/36/EF (endret ved direktiv 2013/55/EU). Grønland og Færøyene er ikke en del av det europeiske samarbeidet om yrkeskvalifikasjoner, og landene har følgelig heller ikke yrker som er regulert i henhold til nevnte direktiv. Som det fremkommer av delrapport 1 har både Grønland og Færøyene likevel en rekke yrker som er regulert i henhold til nasjonalt regelverk. Dette omtales imidlertid ikke i denne rapporten, da det kun er yrker som er regulert i henhold til EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv som inngår.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet legger flere føringer for landene når det gjelder godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. I de følgende avsnittene vil vi sammenligne landenes systemer og organisering på dette området.

3.2 Antall lovregulerte yrker og godkjenningskontorer varierer

Kartleggingen i delrapport 1 viser at når det gjelder lovregulerte yrker og godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner, har landene til dels ulike systemer for dette. For det første varierer antall lovregulerte yrker og hvilke myndigheter som har ansvaret for de ulike lovregulerte yrkene, jf. tabell 4:

¹⁵ Dette gjelder også Åland.

Tabell 4: Lovregulerte yrker og godkjenningskontorer

Land	Antall lovregulerte yrker	Antall godkjenningskontorer
Island	179	9
Norge	163	15
Danmark	110	22
Finland	83	16
Sverige	66	15

3.2.1 *Antall lovregulerte yrker*

Som det fremkommer av tabellen har Island flest lovregulerte yrker (179 yrker), mens Sverige har færrest (66 yrker). Forskjellen mellom antall lovregulerte yrker er i stor grad historisk og kulturelt betinget, og har sammenheng med de ulike landenes yrkes- og utdanningssystemer. Forskjellen mellom Island og Norge og de øvrige landene er dessuten i stor grad knyttet til at de ulike legespesialiseringene regnes som ulike yrker på Island og i Norge, noe som ikke er tilfelle i de øvrige landene. Dette kommer blant annet til uttrykket ved at godkjenningskontoret for helseyrkene i Norge og Island har henholdsvis ansvaret for 72 og 74 lovregulerte yrker. Tilsvarende myndighet i Danmark har ansvaret for 21 yrker, Sverige 25 yrker og Finland 35 yrker.¹⁶ Hvis man ser bort fra forskjellen i helseyrkene, er det med andre ord betydelig mindre forskjeller mellom antall regulerte yrker i de nordiske landene.

Det er imidlertid også andre forskjeller mellom landene når det gjelder hvilke yrker som er lovregulert og ikke, og ofte kan forskjellene knyttes til ulik struktur og kultur for utdannings- og arbeidsliv i landet. På Island er det for eksempel en rekke lovregulerte yrker knyttet til maritim industri: Det er blant annet 7 ulike yrkesvarianter av «deck officer». Til sammenligning er ikke sjøfartsyrkene regulert i henhold til direktiv 2005/36/EF i Norge, men regulert i henhold til nasjonalt lovverk og direktiv 2005/45/EF og 2008/106/EF.

I Norge er det også 13 ulike truckførersertifikater som hver regnes som ett lovregulert yrke. Dette er ikke tilfelle i Danmark der fører av gaffeltruck regnes som ett yrke. Videre har Finland 10 varianter av læreryrker, mens tilsvarende for de andre landene er 5 på Island, 4 i Norge, 2 i Sverige og 2 i Danmark.¹⁷

Som for godkjenning av utenlandsk utdanning, som ble behandlet i kapittel 3, er det med andre ord utfordrende å sammenligne antall lovregulerte yrker direkte, grunnet ulik struktur og organisering i de ulike landene. Det samme gjelder for antall søknader som behandles av de ulike godkjenningskontorene, samt de nasjonale prosedyrene og retningslinjer for behandling og eventuell godkjenning av søknader om utenlandske yrkeskvalifikasjoner som behandles i de neste avsnittene.

Island skiller seg fra de øvrige landene ved å ha et noe annet system for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner. For deler av gjennomgangen i de følgende avsnittene er derfor Island utelatt. For en detaljert gjennomgang av det islandske systemet henvises det til avsnitt 4.6 i delrapport 1.

¹⁶ Helsedirektoratet på Island: 74 yrker; Helsedirektoratet i Norge: 72 yrker; Styrelsen for Patientsikkerhet i Danmark: 21 yrker; Socialstyrelsen i Sverige: 22 yrker; Valvira i Finland: 35 yrker.

¹⁷ Tallet for Danmark gjelder for 2015. I Danmark ble lærer i dansk som annetspråk lagt til i 2016, og på nåværende tidspunkt er det dermed 3 varianter av læreryrker i Danmark.

3.3 Godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for helseyrker

Helseyrkene er i alle landene som inngår i undersøkelsen den yrkesgruppen med flest lovregulerte yrker. Som redegjort for i avsnittet over er det imidlertid store forskjeller mellom antall yrker innen helseområdet som er regulert: For Norge og Island har den ansvarlige godkjenningsmyndigheten på helseområdet, Helsedirektoratet, ansvar for henholdsvis 72 og 74 yrker, mens Socialstyrelsen i Sverige, Styrelsen for Patientsikkerhed i Danmark og Valvira i Finland har ansvaret for henholdsvis 25, 25 og 35 yrker. Som nevnt er det ikke mulig å sammenligne antallet yrker for de ulike godkjenningkontorene direkte da legespesialisering regnes som ulike yrker i Norge og på Island, men som ett yrke i de øvrige landene.

Antall søknader og godkjenninger innenfor de ulike yrkene og for de ulike godkjenningkontorene er av samme grunn heller ikke sammenlignbare. I tillegg er det forskjeller mellom landene når det gjelder prosesser, prosedyrer og systemer for godkjenning som gjør at den tilgjengelige statistikken ikke kan sammenlignes. Hverken for Norge, Island og Finland har det lyktes Rambøll å få tilgang til helhetlig statistikk fra godkjenningkontorene. Danmark og Sverige har imidlertid god tilgjengelig statistikk, men ulike registreringsprosedyrer gjør likevel at en direkte sammenligning ikke er mulig. Socialstyrelsen i Sverige registrerer *antall søknader*, mens Styrelsen for Patientsikkerhed i Danmark registrerer *antall avgjørelser*, jf. tabell 5.

Tabell 5: Oversikt over organisering av ordninger for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for helseyrker

Land	Godkjenningkontor	Antall lovregulerte yrker	Relevant statistikk (2015)
Norge	Helsedirektoratet	72 yrker	<i>Ikke tilgjengelig</i>
Sverige	Socialstyrelsen	25 yrker	5 550 søknader (alle land)
Danmark	Styrelsen for Patientsikkerhed	25 yrker	891 avgjørelser totalt (alle land)
Island	Helse-/Sundhedsdirektoratet	74 yrker	<i>Ikke tilgjengelig</i>
Finland	Valvira	35 yrker	<i>Ikke tilgjengelig</i>

Som det fremkommer av tabell 5 mottok Socialstyrelsen i Sverige 5 550 søknader vedrørende godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner i 2015. Tallet gjelder for alle *utenlandske* kvalifikasjoner (både innenfor og utenfor EU/EØS) og fordeler seg på alle de 25 lovregulerte yrkene Socialstyrelsen har ansvaret for.

I Danmark fattet Styrelsen for Patientsikkerhed 891 avgjørelser i saker knyttet til godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner. Tallet gjelder for alle *utenlandske* kvalifikasjoner (både innenfor og utenfor EU/EØS) og fordeler seg på alle de 25 lovregulerte yrkene Styrelsen har ansvaret for. Det understrekes at tallene som fremkommer i tabellen *ikke* er sammenlignbare, da det for Sverige sin del er snakk om *mottatte søknader*, mens det i Danmark omfatter *fattede vedtak/avgjørelser*. For de øvrige landene har det ikke lyktes Rambøll å innhente lignende statistikk.

Når det gjelder selve prosessen og kravene til godkjenning av medbrakt utenlandsk utdanning varierer disse med utgangspunkt i om personen kommer fra et annet EU/EØS-land eller tredjeland, jf. yrkesdirektivet. De ulike landenes systemer og prosedyrer for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra henholdsvis EU/EØS-land og tredjeland redegjøres for i hvert sitt avsnitt under.

3.3.1 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra EU/EØS

Proessen for en EU/EØS-borger som ønsker å få benyttet sin medbrakte yrkeskvalifikasjon innenfor et helseyrke avhenger av hvilket yrke det er snakk om. For enkelte profesjoner har EU harmonisert utdanningene, slik at godkjenningen innenfor EU/EØS-området skal gå tilnærmet automatisk. En slik automatisk godkjenning er basert på samordning av minstekrav for utdanningen, og flere av helseyrkene inngår i dette: lege, sykepleier, tannlege, veterinær, jordmor, farmasøyt (mastergrad).^{18, 19} For disse yrkesgruppene har vertslandet eller arbeidsplassen ingen rett til å sjekke utdanningen eller etterspørre detaljert dokumentasjon, så fremt søkeren har den rette kvalifikasjonen. Gjennom datainnsamlingen til delrapport 1 fremkommer det at alle landene som inngår i undersøkelsen har som praksis at for disse yrkene skal søkere fra EU/EØS få sin medbrakte kvalifikasjon godkjent direkte. Siden lovverket åpner for at det kan stilles krav om tilleggsutdanning, praksis og/eller språk som en betingelse for godkjenning dersom dette anses som nødvendig for å kunne utøve det spesifikke yrket, fremkommer det at alle landene likevel gjør en overordnet vurdering av personens medbrakte kvalifikasjon.

For de øvrige helseyrkene har ikke EU harmonisert kvalifikasjonskravene på samme måte. Her innebærer direktivet at man som hovedregel skal få anerkjent sine yrkeskvalifikasjoner dersom man er kvalifisert til å utøve yrket i hjemlandet. Vertslandet kan imidlertid stille krav om tilleggsutdanning, praksis og/eller språk som en betingelse for godkjenning, dersom dette anses som nødvendig for å kunne utøve det spesifikke yrket.²⁰ For disse yrkene har landene ulike prosedyrer og prosesser for godkjenning.

Felles for alle landene er at søker plikter å legge frem all dokumentasjon som kreves, slik at saksbehandlingen kan skje med utgangspunkt i et fullstendig grunnlag. Deretter vil godkjenningkontoret sammenligne søkerens medbrakte kvalifikasjon, med utgangspunkt i dokumentert praksis/arbeidserfaring, lengde og innhold på denne, samt utdannelsens innhold, form og varighet.

I Norge oppgir Helsedirektoratet at en søker med yrkeskvalifikasjon fra et annet EU/EØS-land i mange tilfeller får sin søknad innvilget. Dersom Helsedirektoratet imidlertid vurderer at den medbrakte kvalifikasjonen har *vesentlige avvik* sammenlignet med tilsvarende norsk kvalifikasjon, stilles det krav om egnethetsprøve eller praktisk prøvetid (turnus). Dette gjelder også for personer med utdanning fra land ed obligatorisk praktisk tjeneste etter medisinsk eksamen.²¹ For tilsvarende situasjoner i Danmark betaler Styrelsen for Patientsikkerhed utdannelsesinstitusjoner for å tilrettelegge individuelle prøver som er tilpasset det søkeren mangler sammenlignet med tilsvarende dansk utdanning.

I Norge og i Danmark er det ikke krav om dokumenterte kunnskaper i norsk/dansk eller nordisk for å få godkjent yrkeskvalifikasjon innen helseyrkene, dersom man har en kvalifikasjon fra et annet EU/EØS-land. I stedet er det arbeidsgivers ansvar å vurdere språkkunnskapene til en person ved ansettelse. I Finland og Sverige må imidlertid også personer med yrkeskvalifikasjon fra et annet EU/EØS-land dokumentere språkkunn-

¹⁸ I tillegg til de nevnte helseyrkene er også veterinær og arkitekt omfattet av automatisk godkjenning.

¹⁹ <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Arbeidsmarkedet/Godkjenning-av-yrkeskvalifikasjoner-i-EU/>

²⁰ <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Arbeidsmarkedet/Godkjenning-av-yrkeskvalifikasjoner-i-EU/>

²¹ Dette gjelder landene Danmark, Irland, Island, Italia, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Portugal, Storbritannia og Sverige.

skaper i enten finsk eller svensk for å få godkjent yrkeskvalifikasjon innen helseyrkene.²² I Finland og Sverige er dette er nytt krav for personer med en kvalifikasjon fra EU/EØS (fra 2016).

3.3.2 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland

For søkere med yrkeskvalifikasjoner som ikke omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, det vil si søkere fra tredjeland, har landene ulike krav, prosedyrer og praksiser knyttet til godkjenning for de ulike yrkene. Et fellestrekk både mellom landene i denne kartleggingen, og mellom de ulike helseyrkene, er at den medbrakte utdanningen sammenlignes mer direkte og konkret med tilsvarende utdanning og kvalifikasjon i de respektive landene. Disse prosessene er betydelig mer ressurskrevende enn godkjenningsprosessene for yrkene som omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Eksempelvis har Styrelsen for Pasientsikkerhed i Danmark i gjennomsnitt 26 dager saksbehandlingstid for tannleger med utdanning fra et annet EU/EØS-land, mot 118 dager for personer med tannlegeutdanning fra et tredjeland.

Den danske og den (nye) norske ordningen for godkjenning av helsepersonell med utdanning fra tredjeland er forholdsvis like, ettersom begge land stiller krav om en innledende/første jevngodhetsvurdering av den medbragte kvalifikasjonen, før kandidatene må gjennomføre og bestå kurs i blant annet språk, den [danske/norske] lovgivningen og organiseringen av helsesektoren, kurs i legemiddelhåndtering m.m. I Norge har søkerne tre år på å gjennomføre og bestå alle kravene, og totalt tre forsøk på å gjennomføre de obligatoriske kursene.

I Sverige er Socialstyrelsen på nåværende tidspunkt i en prosess med å utvikle prosedyrene for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Målet er at de nye ordningene skal være like for alle helseyrkene. Den nye ordningen går ut på at søkeren skal gjennomføre og bestå en praktisk og en teoretisk kunnskapsprøve, gjennomføre språktest, samt gjennomføre en praktisk prøvetid på mellom tre og seks måneder. I tillegg skal søkeren gjennomføre et kurs i det relevante svenske lovverket.

Et lignende system er også innført i Finland, men systemet og prosessen varierer for ulike yrker. For f.eks. leger med kvalifikasjoner fra tredjeland må alle søkere dokumentere språkkunnskaper, gjennomføre en prøvetid og gjennomføre og bestå et sett av praktiske og teoretiske prøver. Alle søkere må først gjennomføre minst seks måneders praktisk prøvetid. Det er godkjenningkontoret, Valvira, som avgjør lengden og innholdet i prøvetiden, men det er søker selv som må skaffe en praksisplass. I tillegg må søkeren dokumentere kunnskaper i finsk eller svensk, før han/hun kan melde seg opp til de tre obligatoriske prøvene i praktisk og teoretiske kliniske ferdigheter samt en teoretisk prøve om helsesystemet i Finland.

Tabell 6 oppsummerer de obligatoriske kravene som stilles til leger utdannet som har opparbeidet sin kvalifikasjon i et tredjeland.

²² I Sverige godtas også kunnskaper i dansk eller norsk.

Tabell 6: Obligatoriske krav for helsepersonell (her: lege) med yrkeskvalifikasjon fra land utenfor EU/EØS

	Norge	Danmark	Sverige	Finland
Språkkrav	X	X	X	X
Kurs i legemiddelhåndtering	X	X		X
Prøve i relevant nasjonal lovgivning	X	X	X	
Praktisk fagprøve	X	X	X	X
Teoretisk fagprøve	X	X	X	X
Praktisk prøveperiode / turnus	(x)	(x)	X	X

Som det fremkommer av tabellen er det forholdsvis store likheter mellom landene da alle stiller krav til språk, samt en praktisk og teoretisk fagprøve. I Sverige og Finland er det videre obligatorisk med en praktisk prøveperiode for alle leger med kvalifikasjon fra et land utenfor EU/EØS. Dette er ikke automatisk obligatorisk i Norge eller Danmark, men godkjenningkontorene kan etterspørre dette som en del av kravene som stilles etter en individuell vurdering.

Sverige skiller seg fra de øvrige landene ved at det ikke er et eget, obligatorisk kurs i legemiddelhåndtering. Legemiddelhåndtering er imidlertid et av fagfeltene som testes gjennom den obligatoriske kunnskapsprøven for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland.²³

I alle landene er kravene som stilles for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for personer utenfra EU/EØS relativt nye. I Norge er for eksempel de tilleggskravene til helsepersonell såpass nye (implementert fra 2017) at det ikke er mulig å si noe om konsekvensene for den enkelte. I Finland mener enkelte informanter at det ser ut til at de nye språkkravene har ført til en situasjon der det tar betydelig lenger tid for en person å kvalifisere til finsk autorisasjon enn tidligere. Foreløpig arrangeres de offisielle språktestene relativt sjelden, og dersom en kandidat ikke består ved første forsøk kan det ta lang tid før han/hun har mulighet til å gjennomføre en ny test.

I tillegg er fagprøven i flere av landene, bl.a. Norge og Finland relativt dyre for søkeren å gjennomføre. I Norge koster prøven NOK 49 000 å gjennomføre, og enkelte informanter har uttrykt at de er skeptiske til at denne summen er høy og vil virke diskriminerende for mange personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner.

3.4 Godkjenning av yrker innen skole og utdanning (barnehagepersonell, lærer, underviser etc)

Når det gjelder godkjenning av yrkeskvalifikasjoner innen skole og utdanning er det, som for helseyrkene over, forskjeller mellom landene og hvilke yrker det er snakk om. Det er blant annet forskjeller mellom antall yrker innenfor utdanningsområdet som er regulert: I Norge har Utdanningsdirektoratet ansvar for å godkjenne yrkeskvalifikasjoner for 4 yrker innenfor skole og utdanning, mens Skolverket i Sverige har ansvaret for 2 yrker. Styrelsen for Forskning og Uddannelse i Danmark godkjenner 3 yrker innenfor skole- og utdanning, mens det er Ministeriet for Utdanning, Forskning og Kultur som

²³ Legemiddelhåndtering er i tillegg et av kursene i den kompletterende utdanningen for helsepersonell i Sverige.

har ansvaret for å godkjenne kvalifikasjoner for de 5 lovregulerte skole- og utdanningsyrkene på Island. Finland skiller seg ut fra de øvrige landene i kartleggingen da Utdanningsstyrelsen, som er godkjenningmyndighet for de finske læreryrkene, også er godkjenningmyndighet for en rekke andre yrker, bl.a. feier og brannmann. Til sammen har Utdanningsstyrelsen ansvar for å godkjenne yrkeskvalifikasjoner for 24 lovregulerte yrker, hvorav 12 kan relateres til yrker innen skole og utdanning.

I tabell 7. fremkommer en oversikt over organisering av ordninger for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner innen skole- og utdanning.

Tabell 7: Oversikt over organisering av ordninger for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for yrker innen skole- og utdanning

Land	Godkjenningskontor	Antall lovregulerte yrker	Relevant statistikk, 2015
Norge	Utdanningsdirektoratet	4 yrker	Antall vedtak: 645
Sverige	Skolverket	2 yrker	Antall godkjente søknader frem til 2015: 5 354
Danmark	Styrelsen for Forskning og Uddannelse	3 yrker	Antall vedtak: 287
Island	Ministeriet for utdanning, forskning og kultur	5 yrker	Antall behandlede søknader: 19
Finland	Utdanningsstyrelsen	24 yrker (12 læreryrker)	Antall behandlede søknader: 177 (gjelder kun søknader knyttet til yrkene barnehagelærer, faglærer og lærer i grunnskolen)

Som for helseyrkene gjør de nasjonale forskjellene som fremkommer i tabellen og redgjort for ovenfor, at det ikke er mulig å sammenligne antall søknader, vedtak etc. for de ulike godkjenningkontorene, og heller ikke for de ulike yrkene direkte. I Norge har Utdanningsdirektoratet oversikt over *antall vedtak* i forbindelse med søknader om godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for de fire yrkene de har ansvaret for. I 2015 var tallet på slike vedtak 645. Tilsvarende tall fins fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse i Danmark som i 2015 fattet 287 vedtak i saker gjeldende godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner fra utlandet, med andre ord under halvparten av tilsvarende tall i Norge. På Island behandlet godkjenningkontoret for skole- og utdanningsyrker, Ministeriet for Utdanning, Forskning og Kultur, 19 søknader om godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner i 2015.

Skolverket i Sverige kunne, da data ble samlet inn, bare legge frem tall på det totale antall personer med utenlandske kvalifikasjoner som har fått sin medbragte kvalifikasjon godkjent og lærerlegitimasjon utstedt. Fra ordningen med legitimasjon ble innført og frem til 2015 hadde 5 354 lærere med utenlandsk utdanning fått lærerlegitimasjon. I intervju med informanter fra Skolverket i desember 2016 fremkommer det at omtrent halvparten av personene som søker om å få godkjent sin medbragte kvalifikasjon, får denne bevilget. Det er imidlertid ikke noen automatikk i at personer som søker får sin kvalifikasjon vurdert og eventuelt godkjent i samme år som søknaden er sendt inn. Det er derfor ikke mulig å si noe konkret om antallet søknader Skolverket mottok i 2015, og/eller resultatet av disse.

Som for øvrige lovregulerte yrker stilles det ulike krav til personer med en kvalifikasjon fra et annet EU/EØS-land eller tredjeland. De ulike landenes systemer og prosedyrer for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra henholdsvis EU/EØS-land og tredjeland redegjøres for i hvert sitt avsnitt under.

3.4.1 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra EU/EØS

Utdanningsdirektoratet i Norge oppgir at de fleste av søkerne fra et EU/EØS-land vil få sin medbragte kvalifikasjon godkjent. I enkelte tilfeller vil imidlertid Utdanningsdirektoratet kreve at søkeren gjennomgår og består utligningstiltak for å få kvalifikasjonen godkjent. Dette gjelder i tilfeller der utdanningen er minst ett år kortere enn tilsvarende utdanning i Norge og/eller innholdet i utdanningen avviker vesentlig fra tilsvarende utdanning i Norge. I slike tilfeller vil søkeren få valget om å gjennomføre en egnethetsprøve eller en prøveperiode på inntil tre år. Styrelsen i Danmark oppgir det samme: hvis en person ikke får godkjent sin medbragte kvalifikasjon i første omgang, vil personen få en *betinget og delvis* godkjenning før personen har gjennomført utligningstiltak (enten i form av videre utdanning eller en prøve-/praksisperiode).

I Sverige er selve prosessen for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner fra EU/EØS noe annerledes enn i Norge og Danmark. Den svenske godkjenningstinstitusjonen for skole- og utdanningsyrkene, Skolverket sender søknaden til UHR som vurderer papirene og sammenligner den medbrakte kvalifikasjonen mot tilsvarende svensk kvalifikasjon ut i fra kriteriene Skolverket har satt opp. Deretter sender UHR sin vurdering til Skolverket, som fatter den endelige beslutningen. Som hovedregel blir yrkeskvalifikasjoner fra EU/EØS-land godkjent. Dersom den medbrakte kvalifikasjonen ikke vurderes til å være sammenlignbar med (*jämförbar*) tilsvarende svensk kvalifikasjon vil søkeren få avslag på søknaden med beskjed om å gjennomføre kompletterende utdanning for lærere eller en tilpassnings- (*anpassnings*)periode.

En lignende prosedyre gjelder også i Finland der en person som ikke får sin medbragte kvalifikasjon godkjent får valget mellom å gjennomføre en prøveperiode eller en egnethetsprøve. Egnethetsprøven organiseres av universitetene som tilbyr finsk lærerutdanning, og inkluderer både praktiske og teoretiske oppgaver. Utbildningsstyrelsen har koordinert sitt arbeid med universitetene slik at innholdet i og prosessene knyttet til egnethetsprøven er like på tvers av landet. Innholdet i prøveperioden defineres av Utbildningsstyrelsen i forbindelse med vurderingen av søkerens medbragte kvalifikasjon. De fleste får imidlertid pålegg om en varighet på ett skoleår, men et minimum av 10 undervisningstimer i uken. I praksis vil de aller fleste gjennomføre en slik prøveperiode mens de er midlertidig ansatt som lærervikar. Prøveperioden skal ha en godkjent veileder, som i de fleste tilfeller er rektor på skolen. Når en person har gjennomført egnethetsprøven eller prøveperioden i henhold til pålegget, vil Utbildningsstyrelsen godkjenne søkerens kvalifikasjon. I Finland er dette særlig aktuelt også for personer med en kvalifikasjon er for EU/EØS siden finske lærerutdanninger er på masternivå, noe som ikke er tilfelle i mange andre europeiske land.

Når det gjelder språkkrav varierer det mellom landene og yrkene hva som gjelder. I Norge er det ikke krav om dokumentert kunnskap i norsk for å få godkjenning for å

jobbe som lærer, mens dette kreves for å få godkjent yrkeskvalifikasjon for morsmåls-lærer og for barnehageyrkene.²⁴ For disse yrkene gjelder imidlertid ikke språkkravet for søkere med svensk, dansk, islandsk eller færøysk som morsmål. I Danmark stilles det ikke krav om dokumenterte språkferdigheter for noen av skole- og utdanningsyrkene, og, som for læreryrket i Norge, er det i henhold til nasjonalt lovverk, opp til arbeidsgiverne å vurdere jobbsøkeres språkferdigheter generelt. Finland har et lignende system der det er arbeidsgivers ansvar å vurdere jobbsøkers språkkunnskaper. Sverige skiller seg fra de andre landene på dette området da søkere med en utenlandsk yrkeskvalifikasjon må dokumentere kunnskap i svensk (eller et annet nordisk språk) for å få godkjent sin medbragte kvalifikasjon.

3.4.2 Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner innen skole- og utdanning fra tredjeland

Som for helseyrkene er det strengere krav for å få godkjent sin medbragte kvalifikasjon innen skole- og utdanningsyrker fra tredjeland, enn for personer med kvalifikasjon fra et annet EU/EØS-land. Godkjenningkontorene i alle land beskriver at de stiller strengere krav til lengden, strukturen og innholdet i den medbragte utdanningen og kvalifikasjonen.

Skolverket i Sverige har en tilsvarende prosess for søkere med kvalifikasjon fra et annet EU/EØS-land som for søkere med kvalifikasjon fra tredjeland. Begge gruppene må dokumentere språkferdigheter i et nordisk språk, og for alle tilfeller er det UHR som først vurderer søknaden, før Skolverket fattet et endelig vedtak. For kvalifikasjoner fra tredjeland krever også Utdanningsdirektoratet i Norge at søker har fått sin medbragte utdanning godkjent av NOKUT på generelt grunnlag, før de vurderer den medbragte yrkeskvalifikasjon. Videre kreves det at utdanningen skal tilsvare den norske utdanningen i lengde om omfang. Siden det ikke eksisterer noe kompletterende utdanningstilbud for lærere i Norge, vil en person som ikke får godkjent sin medbragte kvalifikasjon få beskjed om å gjennomføre praktisk-pedagogisk utdanning (på 60 poeng), eller ta studiepoeng i ett eller flere undervisningsfag, alt etter hva personen mangler i sin medbragte kvalifikasjon. I Danmark vurderes medbragt utenlandsk kvalifikasjon opp mot innholdet i den danske lærerutdanningen. Dersom utdanningen ikke godkjennes, stilles det krav om egnethetsprøve. Eventuelt må søkeren gjennomføre lærerutdanning på nytt i Danmark. Utbildningsstyrelsen i Finland oppgir at personer med kvalifikasjon fra tredjeland i de aller fleste tilfeller ikke vil få godkjent sin medbragte kvalifikasjon i første omgang, men krever at søker gjennomfører supplerende kurs og / eller kompletterende utdanning ved et finsk lærested.²⁵

I Sverige er det en videre forskjell mellom søkere med en kvalifikasjon fra EU/EØS og tredjeland ved at søkere fra tredjeland ikke kan få en betinget avgjørelse med pålegg om å gjennomføre en prøveperiode (anpassningsperiode). For personer som ikke får godkjent sin medbragte kvalifikasjon er derfor kompletterende utdanning eller opptak til ordinære studier på vanlig vis alternativet.

²⁴ Det er imidlertid krav om kunnskaper i norsk for å bli ansatt som lærer, men i henhold til forskrift i opplæringsloven § 14-6 fjerde ledd, er det arbeidsgiver som skal vurdere dette.

²⁵ Dette beskrives nærmere i kapittel 5.

3.5 Drøfting av landenes systemer for godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner

3.5.1 Mindre likhet for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

Gjennomgangen av de ulike nasjonale systemene for lovregulerte yrker og godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner viser at det er større forskjeller på dette området enn på den generelle godkjenningen av utenlandsk utdanning. Det er mindre grad av formelt og uformelt samarbeid mellom de nordiske landene, og det er for eksempel ikke opprettet egne samarbeidsnettverk på samme måte som for de nordiske ENIC-NARIC kontorene.

På overordnet nivå er det likevel enkelte likheter, som for eksempel at det i alle landene er spesialiserte godkjenningskontor, i de fleste tilfeller en underliggende frittstående etat/direktorat som har fått i oppdrag å vurdere og godkjenne medbragt utenlandsk yrkeskvalifikasjon. Når det gjelder den videre strukturen på feltet, kravene som stilles for godkjenning og ikke minst omfang av søknader er det imidlertid forskjell mellom landene.

Når det gjelder omfang av søknader hos de ulike godkjenningsinstansene gir det ikke mening å sammenligne dette på tvers av land, da godkjenningsinstansene har ansvar for forskjellig antall yrker i de ulike landene. Heller ikke for spesielle yrkesgrupper og enkeltyrker gir det nødvendigvis mening å sammenligne omfang av søknader, da det også her er store nasjonale forskjeller. I Finland er det for eksempel en rekke ulike læreryrker, mens det i Sverige bare er to ulike yrker.

3.5.2 Implikasjoner av Nordisk overenskomst

Videre er det slik at selv om yrkeskvalifikasjonsdirektivet pålegger landene å godkjenne yrkeskvalifikasjoner fra andre EU/EØS-land, vil den medbragte kvalifikasjonen sammenlignes med innholdet i tilsvarende nasjonal kvalifikasjon. Dersom det er *vesentlige avvik*, tillater yrkeskvalifikasjonsdirektivet at søker får pålegg om utligningstiltak. For land utenfor EU/EØS (tredjeland) er det ikke tilsvarende avtaler, og det er derfor opp til hvert enkelt land å bestemme krav til jevngodhet og likhet i medbragt kvalifikasjon, for at denne skal godkjennes. I alle tilfeller er det imidlertid innholdet i den tilsvarende nasjonale kvalifikasjonen som er sammenligningsgrunnlaget. Siden innholdet i ulike utdanninger og kvalifikasjoner fortsatt er forskjellig på tvers av de nordiske landene, vil vi derfor kunne komme opp i situasjoner der en utenlandsk utdanning (både fra EU/EØS og fra tredjeland) vil godkjennes i et av de nordiske landene, men ikke i andre.

Dette kan få uheldige implikasjoner for enkelte yrkesgrupper da Nordisk overenskomst sier at yrkeskvalifikasjoner innenfor helse- og veterinæryrkene som er godkjent i et nordisk land, automatisk skal godkjennes i andre nordiske land. I praksis vil derfor en person som eksempelvis ikke får godkjent sin medbragte utenlandske kvalifikasjon i Norge, kunne dra til et annet nordisk land og søke om godkjenning der. Dersom denne blir innvilget skal personen også, jf. Nordisk overenskomst, få sin medbragte kvalifikasjon godkjent i Norge. Mange informanter som er intervjuet fremhever at dette er svært uheldig da det bidrar til at godkjenningsmyndighetene og avgjørelsene deres ikke tas på alvor. For å hindre at avtalen får uheldige komplikasjoner er det med andre ord av

vesentlig betydning at reglene og prosedyrene for godkjenning innen disse yrkene er harmonisert på tvers av de nordiske landene.

3.5.3 Sverige

Som allerede redegjort for gjør de ulike nasjonale systemene for lovregulerte yrker og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner at det ikke er mulig å sammenligne omfanget av søknader for ulike yrker og godkjenningskontorer på tvers av landene. Den tilgjengelige statistikken indikerer likevel at også på dette området skiller Sverige seg ut med et betydelig høyere antall søknader enn nabolandene. Igjen er ikke dette overraskende da Sverige har et mye høyere antall innvandrere enn de andre nordiske landene.

4. Kompletterende utdanning

Kompletterende utdanning er i denne undersøkelsen definert som permanente og tilpassede kurs som er rettet spesielt mot personer med en utenlandsk utdanning/yrkeskvalifikasjon med behov for å supplere denne for å få sin medbrakte kvalifikasjon godkjent i vertslandet. Eksistensen av slike ordninger har til hensikt å bidra til at personer som ikke får godkjent sin medbrakte kvalifikasjon kan slippe å måtte gjennomføre en hel utdanning på nytt i sitt nye hjemland.

I dette kapitlet vil vi redegjøre for funnene fra kartleggingen når det gjelder de nordiske landenes tilbud om kompletterende utdanning. På bakgrunn av datainnsamlingen og intervjuene vil vi også drøfte *behovet* for kompletterende utdanning samt hvilke ulike modeller for kompletterende utdanning som kan identifiseres.

4.1 Store forskjeller mellom de nordiske landene

Når det gjelder tilgangen på kompletterende utdanning er dette et område som skiller de nordiske landene fra hverandre. Gjennom datainnsamlingen som er gjort er det ikke identifisert ordninger for kompletterende utdanning på Færøyene, Grønland, Island eller Åland.²⁶ I alle de øvrige nordiske landene er det identifisert ordninger som *kan* omtales som kompletterende utdanning. Sverige skiller seg imidlertid fra de øvrige landene ved å ha et eget overgripende, sentralt system for kompletterende utdanning som er svært omfattende i karakter.

I de følgende avsnittene redegjøres det for ordningene for kompletterende utdanning i henholdsvis Sverige, Norge, Danmark og Finland.

4.1.1 Sverige har et stort tilbud av kompletterende utdanning

I Sverige har det siden 2008 eksistert en nasjonal ordning for kompletterende utdanning for ulike yrker. Ordningen går ut på at ulike læresteder får i oppdrag over statsbudsjettet å tilby kompletterende utdanning for ulike yrker. Per dags dato omfatter tilbudet 16 yrker og 23 læresteder. Tilbudet er forankret i en egen forordning og lærestedene får ekstra finansiering for studieplassene ved de kompletterende utdanningsprogrammene.

Tilbudene i Sverige er sammensatte, helhetlige programmer der målsettingen er at studentene skal kunne gjennomføre den tilsvarende svenske avsluttende eksamen, eller opparbeide seg kunnskap som gjør at personens kvalifikasjon kan godkjennes i Sverige. Hvert utdanningsprogram skal likevel maksimalt omfatte 120 studiepoeng. Dersom en person med medbragt utenlandsk kvalifikasjon har mangler som vurderes til ikke å kunne kompletteres innenfor 120 studiepoeng, er tilbudet om kompletterende utdanning i de fleste tilfeller ikke et alternativ. Unntakene gjelder visse helsefaglige yrker.

²⁶ For disse landene har informanter som er intervjuet oppgitt at det er for få saker der personer har behov for kompletterende utdanning til at det er behov for et eget system for dette. I tilfellene der det er nødvendig blir sakene løst på individuell basis.

Det er gjennomført evalueringer av systemet for kompletterende utdanning i Sverige, og konklusjonen er at tilbudet om kompletterende utdanning er svært vellykket med tanke på å få personer med utenlandske kvalifikasjoner integrert på arbeidsmarkedet. En rapport fra Universitetskanslerämbetet konstaterte blant annet i 2016 at 66 prosent av personene som hadde deltatt på de kompletterende utdanningstilbudene var etablert på arbeidsmarkedet innen ett år etter avsluttet utdanning.²⁷

Selv om systemet i Sverige er god utbygd sammenlignet med de øvrige landene, er det en forholdsvis stor andel av kandidatene som søker om opptak som *ikke* får plass på de aktuelle kompletterende tilbudene. Eksempelvis ble kun 58 av de 358 kvalifiserte søkerne til kompletterende utdanning for leger tatt opp i 2015. Bakgrunnen for det begrensede antallet kandidater som tas opp ved tilbudene handler, i henhold til våre informanter, om begrenset tilgang på praksisplasser. Dette utgjør en forholdsvis stor del av den kompletterende utdanningen for leger.

4.1.2 Flere tilbud om kompletterende utdanning i Norge

Ingen av de andre landene har et tilsvarende system som det svenske, men Norge har de senere årene opprettet flere tilbud om kompletterende utdanning. I Norge er det identifisert tilbud om kompletterende utdanning for tannleger utdannet i tredjeland, veterinærer og dyrepleiere utdannet i tredjeland, lærere med flyktningebakgrunn, sykepleiere med flyktningebakgrunn og sykepleiere utdannet i tredjeland. I motsetning til i Sverige er det ikke et helhetlig system for kompletterende utdanning i Norge, og de identifiserte programmene er følgelig av ulik karakter. Både organiseringen, innholdet og finansieringene av tilbudene er ulike. Tilbudet for tannleger gis for eksempel ved Universitetet i Bergen (UiB) på oppdrag og med finansiering av Helsedirektoratet. Tilbudene for veterinærer og dyrepleiere er opprettet av og organisert av Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) på eget initiativ, og lærestedet mottar ingen ekstra midler for dette tilbudet. Da tilbudet er svært ressurskrevende for universitetet er det således også svært begrenset i omfang; det er kun tre studenter som tas opp til studiet årlig. Dette antallet er basert på hva som er den gjennomsnittlige ledige kapasiteten på studiet som følge av frafall blant de 60 studentene som årlig tas opp til studiet. Tilbudet er således begrenset i omfang. På tross av at Universitetet ikke får ekstra midler for å tilby kompletterende utdanning, er tilbakemeldingene fra informanter ved NMBU at de likevel gjør dette fordi de ser på det som en viktig samfunnsoppgave å gi et tilbud til innvandrere med utenlandsk kvalifikasjon som ikke får godkjent denne i Norge.

Selv om tilbudene for tannleger ved UiB og veterinærer for NMBU har ulik «opprinnelse», har tilbudene det til felles at de er «heldekkende» programmer hvor utgangspunktet for programmet er at kandidatene skal kunne vurderes til å ha en jevn god kvalifikasjon som øvrige studenter ved lærestedet. Dette står i motsetning til det kompletterende *emnet «Sykepleiens faglige og vitenskapelige grunnlag»* som tilbys ved HiOA.²⁸ Som vi kommer tilbake til i avsnitt 5.3 viser dette til to ulike overordnede modeller for kompletterende utdanning.

²⁷ Universitetskanslerämbetet rapport Etablering och sysselsättning efter kompletterande utbildning för personer med utländsk utbildning 2016:12.

²⁸ Sykepleiens faglige og vitenskapelige grunnlag tilbys ikke ved HiOA for skoleåret 2017/2018. Søkere til dette tilbudet vises videre til kompletterende sykepleieutdanning.

Norge har de senere årene opprettet flere tilbud, og i hht. Stortingsmelding 16²⁹ har norske myndigheter intensjoner om å satse videre på flere tilbud om kompletterende utdanning.

4.1.3 Danmark har ikke tilbud om kompletterende utdanning

Danmark har ikke opprettet kompletterende utdanning på samme måte som i sine skandinaviske naboland. Den eneste formen for kompletterende tilbud som er identifisert er et obligatorisk kurs i dansk lovgivning på helseområdet for leger utdannet i tredjeland. Siden dette er et *obligatorisk kurs* alle leger utdannet i tredjeland må gjennomføre for å få sin medbrakte kvalifikasjon godkjent i Danmark, faller ikke kurset direkte inn under definisjonen av kompletterende utdanning vi har lagt til grunn i denne utredningen.

4.1.4 Finland har en annen variant av kompletterende utdanning

I Finland er det i utgangspunktet ikke et formelt system for kompletterende utdanning. Dersom en beslutning fra godkjenningkontorene inneholder et krav om kompletterende utdanning er det derfor opp til den enkelte søker å finne og få innpass på relevante kurs. Det varierer mellom institusjonene i hvilken grad de er behjelpelige med å la søkere få innpass på relevante kurs og programmer. Det finske kunnskapsdepartementet har for eksempel finansiert ordninger der personer med utenlandske lærerkvalifikasjoner kan komplettere denne ved ordinære læresteder. Dette er mulig fordi den ordinære lærerutdanningen i Finland er organisert på en måte som muliggjør at personer med utenlandsk utdanning og/eller lærerkvalifikasjon kan komplettere denne gjennom opptak til enkelte av modulene i den finske lærerutdanningen. Ordningen fungerer således som en kompletterende utdanning, da Utbildningsstyrelsen i mange tilfeller krever at søkere gjennomfører disse modulene for å få sin medbrakte utdanning og kvalifikasjon godkjent.

Videre eksisterer det også en variant av et tilbud om kompletterende utdanning innenfor enkelte av helseyrkene, men til forskjell fra de andre landene er det den finske arbeidsformidlingen som, i samarbeid med de aktuelle lærestedene, organiserer og finansierer kursene. Kursene er knyttet til de obligatoriske eksamenene helsepersonell utdannet i et land utenfor EU/EØS må gjennomføre for å få sin yrkeskvalifikasjon godkjent i Finland. Kursene i seg selv er med andre ord ikke obligatoriske, men er ment som et tilbud som skal gjøre det enklere for kandidatene å bestå den obligatoriske eksamen. Tilbudet er imidlertid ikke permanent da finansieringen fra arbeidsformidlingen varierer.

4.2 Drøfting av landenes systemer for kompletterende utdanning

Som gjennomgangen av de ulike landenes systemer viser, er det store forskjeller når det gjelder tilbudet om kompletterende utdanning. Sverige har et omfattende tilbud for en rekke yrkesgrupper, og erfaringene tilsier at tilbudet er vellykket i den forstand at det bidrar til at innvandrere kommer raskere i arbeid. I Norge eksisterer det enkelte

²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20162017/id2536007/>

tilbud om kompletterende utdanning, og flere er etablert de senere årene. Norge har imidlertid ikke et lignende helhetlig system for kompletterende utdanning som i Sverige. Hverken i Danmark eller i Finland er det identifisert ordninger som faller inn under definisjonen av kompletterende utdanning som benyttes i denne rapporten. Det er likevel ikke gitt at det er behov for å etablere kompletterende utdanningsopplegg for alle yrker og i alle land. Kompletterende utdanning er svært ressurskrevende og enkelte vil hevde at det ikke er et nasjonalt ansvar å lage egne ordninger og systemer for at innvandrere med medbrakt utdanning og/eller yrkeskvalifikasjoner skal komplettere denne. Spørsmålet om det er behov for kompletterende utdanning kan, som diskutert i Rambølls rapport om kompletterende utdanning fra 2015, diskuteres og besvares ut fra ulike perspektiver: ut i fra et arbeidsmarkedsperspektiv, et integreringsperspektiv og et økonomisk perspektiv.

4.2.1 Er det behov for kompletterende utdanning?

Ut i fra et *arbeidsmarkedsperspektiv* vil behovet for kompletterende utdanning ses opp i mot om det er et samsvar mellom hvilke yrker innvandrere har kvalifikasjoner innenfor, og hvilke yrker det er behov for på arbeidsmarkedet i de enkelte landene i dag og fremover.³⁰ Hvis det er samsvar mellom kompetansen innvandrere har med seg til landet og behovet for arbeidskraft innen ulike sektorer og yrker, kan det argumenteres for at det er behov for egne ordninger for kompletterende utdanning som gjør at innvandrere raskere integreres på arbeidsmarkedet.

Både når det gjelder hvilke kompetanse innvandrere har med seg, og når det gjelder hvilke yrkesgrupper det er behov for i fremtiden, er det nasjonale forskjeller mellom landene. Ut i fra et arbeidsmarkedsperspektiv bør slik nasjonal kunnskap derfor ligge til grunn for å avgjøre om, og eventuelt innenfor hvilke yrker, det er behov for kompletterende utdanning. Som pekt på i Rambølls rapport fra 2015 er det derfor avgjørende at landene har gode systemer for oversikt, statistikk og fremskrivninger over nåværende og fremtidig kompetansebehov, samt over innvandreres medbrakte kompetanse. Som redegjort for i rapporten er ikke dette tilfelle for flere av de nordiske landene i dag.

Uavhengig av dette er det imidlertid grunn til å anta at det for eksempel innenfor både helseyrkene og utdanningsyrkene vil være et stort behov for personer med flerspråklig kompetanse i årene fremover. Dette er yrker som mange innvandrere med høyere utdanning har kompetanse og kvalifikasjoner innenfor. På tross av mangelen på tilgjengelig statistikk vil en ut fra et arbeidsmarkedsperspektiv dermed kunne argumentere for at det er behov for ordninger for kompletterende utdanning.

Ut i fra et *integreringsperspektiv* vil behovet for kompletterende utdanning ses opp i mot hvilket problem det utgjør for enkeltpersoner at det per i dag er vanskelig å komplettere medbragt utdanning. Dersom de ordinære utdanningssystemene gjør det mulig for personer med medbrakt utdanning å komplettere sine mangler uten for mange kostnader og vanskeligheter, er det muligens ikke nødvendig med særegne ordninger for denne gruppen. Tilbakemeldingene fra mange av informantene som er intervjuet i forbindelse med denne kartleggingen tyder imidlertid på at det ikke er mulig i mange tilfeller, men at det er forskjeller mellom hvilke yrker og utdanninger det er snakk om.

³⁰ Rambøll 2015.

Det fremkommer for eksempel at det er lettere i de fleste landene å komplettere mangler i utdanning og kvalifikasjoner innenfor skole- og utdanningsyrker, sammenlignet med helseyrker. Helseyrkene i mange land er kjennetegnet ved at utdanningene er lagt opp som profesjonsløp med mye innslag av praksis, og hvor det ikke er mulig for enkeltpersoner å søke seg inn til enkelt fag/emne. Innenfor utdanninger som er bygget opp på denne måten, er det derfor behov for ordninger for kompletterende utdanninger som gjør det enkelt for personer med en medbragt kvalifikasjon å få komplettert sine faglige «mangler».

Utdanning til skole- og utdanningsyrker skiller seg fra utdanning til helseyrkene i mange land, ved at det er mulig å søke seg til enkeltemner og/eller fag. En slik struktur gjør det lettere for en person med en medbragt kvalifikasjon å få komplettert sine faglige mangler, uten å måtte ta hele utdanningen på nytt. For yrkeskvalifikasjoner som baserer seg på utdanninger med en slik struktur, er det mindre behov for egne ordninger for kompletterende utdanning. Et eksempel på dette er den finske lærerutdanningen, som er organisert på en måte som gjør det mulig for personer med en utenlandsk lærerkvalifikasjon å komplettere enkeltfag og – emner som søkeren mangler i sin medbragte kvalifikasjon.

Videre kan man ut i fra et *økonomisk perspektiv* beregne hvilket problem det utgjør for samfunnet at innvandrere ikke får mulighet til å benytte sin medbragte kompetanse og utdanning på arbeidsmarkedet, og/eller er overkvalifisert. Det er ikke gjort mange direkte beregninger på kostnadene ved overkvalifisering blant innvandrere, men en studie fra den svenske Riksrevisjonen fra 2011 viser at det er svært samfunnsøkonomisk nyttig å forkorte tiden som arbeidsløs for akademikere med utenlandsk utdanning. Konklusjonen er at selv små reduksjoner (én uke og én måned) gir betydelige økonomiske gevinster for samfunnet.

4.3 To modeller for kompletterende utdanning

På bakgrunn av datainnsamlingen og de identifiserte løsningene for kompletterende utdanning i de nordiske landene, kan vi skissere to ulike modeller for kompletterende utdanning. Den første modellen innebærer et helhetlig, sammensatt tilbud om kompletterende utdanning til de ulike yrkesgruppene. Den andre modellen innebærer et fragmentert tilbud av mindre omfattende kurs.

4.3.1 *Modell 1: Et helhetlig tilbud om kompletterende utdanning til de ulike yrkesgruppene*

I den første modellen er det kompletterende utdanningstilbudet organisert som et helhetlig løp bestående av ulike kurs og praksisperioder som studentene skal gjennom. Løpet er designet og satt sammen ut i fra kunnskap om hva personer med utenlandske kvalifikasjoner ofte mangler for å få denne godkjent i vertslandet. Kurset kan avsluttes med a) samme avsluttende eksamen som det tilsvarende studiet i vertslandet, eller b) en tilpasset eksamen basert på innholdet i det spesifikke løpet. Når en kandidat har fullført kurset og bestått en variant av eksamen, vil han/hun kvalifisere til å få sin medbrakte kvalifikasjon godkjent.

For at programmet til sammen skal dekke det (flertallet/mange av) kandidatene har behov for, vil denne modellen kreve et relativt omfattende og langvarig tilbud. Systemet i Sverige er bygget opp med denne typen kompletterende utdanningsprogrammer. Det samme er «Kvalifiseringsprogrammet for tannleger» ved UiB i Norge som omfatter 1,5 år med undervisning for kandidatene.

På grunn av det omfattende tilbudet er denne modellen kostbar og ressurskrevende, og det vil være både et kostnadmessig og personalmessig spørsmål om hvor mange kandidater et slikt tilbud kan omfatte. I tillegg er denne modellen kostnadskrevende å utvikle da den krever mye tilrettelegging og kunnskap fra flere aktører. Det er bl.a. behov for god oversikt over og kjennskap til utviklingen i innvandringsstrømmen og hvilke kompetanser innvandrere til en hver tid har med seg.

Videre overlater modellen også stort ansvar til utdanningsinstitusjonene siden det (i stor grad) blir opp til den enkelte utdanningsinstitusjon å vurdere hva som skal være innholdet i tilbudet, om og når kandidatene får gå opp til den avsluttende eksamen, og dermed når den enkelte kandidat vurderes å ha kvalifikasjoner som er jevn gode med en tilsvarende kvalifikasjon fra vertslandet.

Samtidig er det også mange fordeler med denne modellen da det gir mulighet til en helhetlig og samlet vurdering av den enkelte kandidats kvalifikasjoner, som i tillegg til det teoretiske og faglige nivået også tar hensyn til f.eks. klinisk praksis, språkferdigheter, kommunikasjonsferdigheter m.m. Videre er tilbudet oversiktlig for brukerne å forholde seg til, da det er ett løp som tilsammen kvalifiserer til godkjenning. Å overlate (mye) av ansvaret for å vurdere kandidaters kvalifikasjoner til utdanningsinstitusjonene kan også ses på som positivt, all den tid det er de nasjonale utdanningsinstitusjonene som har den faglige kunnskapen og ansvaret for at de nasjonale utdanningene gir studentene den (faglige) kompetansen som er nødvendig for å kunne utøve det aktuelle yrket. Erfaringene fra Sverige tilsier at et slikt helhetlig tilbud organisert av lærestedene selv oppleves som trygt og forutsigbart også for arbeidsgivere. Videre viser evaluering av ordningene i Sverige at en svært stor andel av kandidatene som gjennomfører de kompletterende utdanningstilbudene får jobb i det svenske arbeidsmarkedet.

4.3.2 Modell 2: Et fragmentert tilbud av mindre omfattende kurs

I den andre modellen er kompletterende utdanningstilbud organisert som flere, mindre kurs/programmer. Avhengig av hva den enkelte kandidaten mangler i sin medbrakte utdanning/kvalifikasjon, kan kandidaten melde seg opp til kurset / de kursene som matcher sitt behov.

Kurset i «Sykepleiers faglige og vitenskapelige grunnlag» som tilbys ved HiOA i Norge er et eksempel på et slikt kurs. Siden kurset er begrenset til noen konkrete emner i sykepleieutdanningen og ikke inkluderer noen form for praksis eller lignende, er det ikke alle kandidater som vil ha behov for dette kurset for å komplettere sin medbrakte utenlandske kvalifikasjon. Det er derfor heller ikke noe system for at kandidatene som gjennomfører kurset automatisk kvalifiserer til godkjenning eller ikke.

Fordelen med denne modellen er at den kan utvikles gradvis ved at ulike utdanningsinstitusjoner får i oppgave å utvikle og tilby (mindre) kurs til målgruppen ved behov. Ordningene vil dermed være mindre ressurskrevende for det enkelte lærested og vil være raskere å utvikle og etablere. Samtidig er det en fordel at kandidatene kan gjennomføre de kursene de selv har behov for, og ikke gjennomgå et langt og sammensatt

program som muligens omfatter mye den enkelte allerede har kunnskap om / kompetanse i. Ulempene med denne modellen er imidlertid at det kan være utfordrende for brukerne å orientere seg og forholde seg til flere, mindre kurs.

Videre kan det oppstå en situasjon der det er for få personer som har behov for kurset. Siden kurset er mindre i omfang vil det nødvendigvis være færre personer som har behov for det spesifikke kurset for å komplettere sin medbragte utdanning. Det vil derfor være en fare for at det til tider er for få personer som har behov for kurset slik at det ikke er (ressursmessig) mulig å tilby kurset jevnlig. Dette kan være uforutsigbart for kandidatene, og kan føre til at den enkelte kandidat må vente lenge for å gjennomføre kursene han/hun har behov for. I tillegg vil det være utfordrende for godkjenningstansene å vurdere om det enkelte kurset gir kandidaten den kunnskapen han/hun faktisk har behov for for at den medbrakte kvalifikasjonen kan vurderes som jevngod med tilsvarende kvalifikasjon i vertslandet.

5. Drøfting og anbefalinger

I dette kapitlet vil vi, på bakgrunn av sammenligningene av landenes systemer for godkjenning av utenlandsk utdanning, utenlandske yrkeskvalifikasjoner og kompletterende utdanning, drøfte identifiserte utfordringer. Aller først vil vi starte med å si noe om hvorfor temaet om godkjenningsordninger og kompletterende utdanning er viktig i utgangspunktet, og aktualisert de siste årene.

5.1 Godkjenningsordninger og ordninger for kompletterende utdanning er viktig i årene fremover

Forskning viser at inkludering i arbeidslivet er en av de beste måtene å integrere innvandrere i samfunnet på. Å ha gode ordninger som bidrar til inkludering av innvandrere i arbeidslivet er derfor svært viktig for den overordnede integreringen i samfunnet. Både godkjenningssystemet for utenlandsk utdanning og kvalifikasjoner samt systemer for kompletterende utdanning har som overordnet formål nettopp å sikre at innvandrere blir integrert på arbeidsmarkedet. Viktigheten av gode ordninger på dette området har derfor blitt stadig viktigere ettersom innvandringen til de nordiske landene har økt kraftig de senere årene. Siden 2007 har innvandringsraten i alle de skandinaviske landene vært høyere enn gjennomsnittet i EU.³¹

Integrering av innvandrere på arbeidsmarkedet og i utdanning, herunder systemet for godkjenningsordninger og kompletterende utdanning, har blitt ytterligere aktualisert de siste to årene. I forbindelse med flyktningkrisen i 2015 og 2016 opplevde de nordiske landene en stor tilstrømning av flyktninger. Tall fra OECD og Eurostat viser at det i Norge kom 31 000 personer for å søke asyl siste halvdel av 2015, i Sverige hele 162 000 og i Danmark 21 000.³²

Videre viser undersøkelser at selv om de skandinaviske landene har en forholdsvis høy sysselsettingsgrad sammenlignet med andre europeiske land, er forskjellene mellom sysselsettingsgraden blant innvandrere og blant ikke-innvandrere større i de skandinaviske landene enn andre europeiske land. Det er med andre ord relativt sett vanskeligere for en innvandrere å få seg jobb i de skandinaviske landene (sammenlignet med den øvrige befolkningen i landet) enn i andre europeiske land. Dette har sammenheng med at arbeidsmarkedet i Norden er kjennetegnet av et det er relativt få jobber med lave kvalifikasjonskrav. Samtidig viser også undersøkelser at innvandrere med høy utdanning opplever større problemer med å få seg en jobb, sammenlignet med andre med høy utdanning.³³

³¹ <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2015/imdi-rapport-2016-integrering-i-skandinavia.pdf>

³² <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2015/imdi-rapport-2016-integrering-i-skandinavia.pdf>

³³ <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/arsrapport-2015/imdi-rapport-2016-integrering-i-skandinavia.pdf>

Effektive godkjenningsordninger for medbragt utenlandsk utdanning og utenlandske yrkeskvalifikasjoner, samt ordninger som gjør at innvandrere får komplettert medbragt utdanning der denne ikke blir godkjent, er i denne sammenheng viktige bidrag til innvandreres integrering i arbeidslivet.

5.2 Det må arbeides mer med informasjon til brukere på ulike nivåer

Informantene som er intervjuet fremhever at det på et overordnet nivå har skjedd mye positivt på godkjenningsområdet i alle landene de siste årene. Hjemmesider er utviklet og oppdatert, det er utviklet nytt informasjonsmateriell og nye godkjenningsordninger. På tross av dette er det flere informanter som gir tilbakemelding om at godkjenningssystemet likevel oppfattes som svært komplisert og uoversiktlig for mange brukere. Godkjenningssystemet er i mange land preget av en rekke aktører, og manglende felles informasjonskanaler gjør det utfordrende for brukere å orientere seg i feltet. Mangelen på tilgjengelig informasjon fører til at personer i målgruppen ikke får informasjon om de ulike godkjenningsordningene og deres mulighet for å få medbrakt utdanning og/eller kvalifikasjon godkjent og eventuelt komplettert.

Videre er det flere informanter som gir tilbakemelding om at også personer som jobber med og for innvandreres integrering i utdanning og på arbeidsmarkedet har mangelfull kompetanse i mulighetene for godkjenning og komplettering av medbragt utdanning og kvalifikasjon. For å møte denne utfordringen har NOKUT og IMDi i Norge utviklet et e-læringsprogram for målgruppen programrådgivere, lærere i voksenopplæringen, karriereveiledere m.m. I tillegg er det avholdt en rekke kurs for samme målgruppe, begge med den hensikt om å øke kompetansen blant personer som arbeider med innvandrere som ønsker utdanning eller jobb i Norge. Kursene og e-læringsprogrammet fremheves som svært nyttig, men det er behov for å spre informasjonen om kurset til alle relevante aktører.

Mangfoldet av aktører i godkjenningsfeltet, mangelen på felles informasjonskanaler og manglende kompetanse blant personer som møter innvandrere i det daglige fører til at mange innvandrere bruker mye tid på å orientere seg i feltet. Dette medfører bortkastet tid for søkere og i mange tilfeller også unødvendig ressursbruk hos godkjenningssinstansene som må forholde seg til søkere som ikke er kjent med de ulike ordningene.

Som et ledd i å bøte på denne utfordringen er det flere aktører i flere av landene som etterspør en felles, koordinert informasjonsportal for godkjenningsområdet. Denne bør inkludere informasjon om godkjenning av utenlandsk utdanning på ulike nivåer, godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner, mulighetene for realkompetansevurdering samt informasjon om mulighetene for å komplettere medbragt utenlandsk utdanning og kvalifikasjon.

5.3 Systemene må koordineres, både nasjonalt og regionalt

I tillegg til utfordringen med mangelfull informasjon, er det flere informanter som fremhever at det er en utfordring med manglende samordning mellom godkjenningssinstanser. Både nasjonalt og mellom de nordiske landene har ulike godkjenningsordninger,

ulike utdanninger og ulike yrker forskjellige lovverk, krav og prosesser knyttet til vurdering, godkjenning og komplettering av medbrakt utdanning og kvalifikasjon. Likevel sier Nordisk overenskomst at en kvalifikasjon som godkjennes i ett nordisk land automatisk skal godkjennes i andre nordiske land. Dette fremstår som en utfordring, da det åpner for at ressurssterke personer kan bruke regelverket strategisk til sin fordel. Flere informanter fremhever det som en stor utfordring at enkeltpersoner, som i flere tilfeller har fått stor oppmerksomhet i media, har gått til et nordisk land for å få godkjenning, etter å ha fått avslått søknaden i et annet land. Det er derfor et behov for en koordinering av systemene og lovverket, både nasjonalt og regionalt. Felles prosedyrer og overordnede retningslinjer for godkjenning av utdanning fra 1) et annet nordisk land, 2) andre EU/EØS-land og 3) tredjeland bør inngå i dette.

5.4 Det er potensial for enda mer samarbeid mellom de nordiske landene

Godkjenningssområdet er komplekst og involverer en rekke aktører, lovverk og systemer i alle landene. Selv om de nordiske landene har en overordnet lik struktur både i utdannings- og arbeidsmarked, samt også innenfor godkjenningfeltet generelt, er det likevel vanskelig med både komparative analyser og samarbeid på tvers. Selv små nasjonale forskjeller gjør direkte samarbeid om ulike løsninger utfordrende. At godkjenning av høyere utenlandsk utdanning er et bindende juridisk vedtak i Norge, Danmark og Finland, men ikke i Sverige, er et eksempel på dette. Videre har de samme utdanningene og yrkene større og mindre forskjeller når det kommer til innhold og struktur, noe som også bidrar til utfordringer for samarbeid om godkjenning av utdanning, yrkeskvalifikasjoner og for kompletterende utdanning.

Til tross for disse utfordringene fremkommer det av datainnsamlingen at de nordiske landene samarbeider bra om mye på godkjenningfeltet. Dette gjelder spesielt for generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning der det er opprettet flere faste samarbeidsformer gjennom blant annet NORRIC-nettverket. Samtidig fremhever flere informanter at det er behov for og potensiale for enda mer samarbeid mellom de nordiske landene. Dette omfatter for det første konkrete problemstillinger som går på tvers av alle landene. Eksempler på dette er utfordringer knyttet til krav til og godkjenning av språk når det gjelder godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og ved kompletterende utdanning. Et annet eksempel er samarbeid om systemer og informasjonsutveksling knyttet til godkjenning der personer mangler dokumentasjon. Dette er et forhold som er blitt spesielt relevant i forbindelse med flyktningkrisen i 2015/2016. Mange flyktninger har ikke tilgang til dokumentasjon på sin medbrakte utdanning og/eller yrkeskvalifikasjon. Systemer for ordninger for denne gruppen og informasjonsutveksling knyttet til utdanninger fra og kvalifikasjoner for personer i denne situasjonen, er områder flere informanter peker på at de nordiske landene kan samarbeide enda tettere.

Summary

Rambøll Management Consulting presents with this report 2 in connection with the assignment *Mapping of recognition schemes for foreign education and professional qualifications and supplementary education for the Nordic countries*. The assignment is being conducted during the period October 2016 – August 2017, commissioned by the Nordic Council of Ministers and the Norwegian presidency.

This report is a comparative analysis of the findings in connection with part 1 of the assignment. The findings are based on extensive desk research and interviews with national key stakeholders. In total, 86 interviews have been conducted in connection with the two reports.

In the following sections we will present key findings from the report.

Recognition of foreign education

The Nordic countries have a relatively similar system, with one central body, when it comes to the recognition of foreign education in general. One of the reasons for the substantial similarities in this area is that the countries are relatively similarly organized when it comes to work, education and social structure in general. Furthermore, international and regional political frameworks and agreements, such as the Bologna Process, the Lisbon Convention and the Professional Qualifications Directive, have provided guidelines for how countries should organize the national education systems and schemes for the recognition of foreign education and professional qualifications. As an example, the Lisbon Convention requires all countries to have schemes for the assessing and recognition of higher foreign education. The lack of a similar agreement covering foreign education at a lower level is emphasized as the main reason for why the existent of recognition schemes for this type of education varies. In the cases where they exist, the schemes are of different nature and scope.

Furthermore, an important reason for the similar organization in this area is that the Nordic countries for a long time have collaborated closely with regard to the recognition of foreign education. Through the establishment of the NORRIC co-operation, the Reykjavik Declaration and the Nordic Convention (Arjeplog Agreement), the countries work extensively together to coordinate the field of recognition for foreign education.

At the same time, there are also differences between the Nordic countries in this area. The differences are, among other things, connected to whether a separate recognition schemes have been established for individual target groups. Norway and Denmark have for example established distinctive recognition schemes for refugees and for those in need for this in connection with admission to Ph.D programs. Furthermore, it varies if the general recognition scheme also includes assessment of non-academic education. In Denmark and Norway there are educational institutions which in fact make assessment of non-academic education, while in Sweden it is the UHR who recognizes education at a lower level in the same way as for education at the academic

level. Recognition schemes specifically aimed at refugees (without documentation), as well as recognition schemes for non-academic education, appear important and countries that do not currently have this should consider whether these may be good schemes to introduce.

Regulated professions and recognition of foreign professional qualifications

The review of the various national systems for regulated professions and the recognition of foreign professional qualifications show that there are greater differences in this area than for the general recognition of foreign education. Although there are examples of cooperation across countries, there is still less formal and informal cooperation between the Nordic countries in this area. For example, no separate cooperation networks have been created in the same way as for the Nordic ENIC-NARIC offices.

Overall, however, there are certain similarities, such as the fact that in all countries there are specialized recognition offices, in most cases an underlying free-standing agency or a directorate, which has been assigned the task of assessing and recognizing professional qualifications from other countries. With regards to the further structure of the field, the requirements for recognition and, not least, the extent of applications, there is a difference between the countries. Regardless of whether the qualification is from the EU / EEA or a third country, it is the national education and qualifications that the qualification is compared to. As the content of the education and qualifications varies between the Nordic countries, a person who gets his / her qualification approved in one of the Nordic countries will therefore not always get the same assessment in another country. The exception is for the health and veterinary sectors where the Nordic Agreement (“Overenskomst om felles nordisk arbeidsmarked for visse yrkesgrupper innen helsevesenet og for veterinærer”) says that qualifications approved in one Nordic country are automatically approved in the other Nordic countries. An implication of the Nordic agreement is that a person who does not get his qualification approved in one Nordic country can go to another Nordic country and get the qualifications approved and thus automatically get the recognition in all the Nordic countries. This is highlighted by several informants as a challenge.

Furthermore, the report shows that the scope of applications for the various recognition offices varies widely between the Nordic countries. However, it does not make sense to compare the number and scope of applications across countries, as the recognition bodies are responsible for different occupations in the different countries. Finland has for example a number of different teaching professions, while in Sweden there are only two different professions within the school and education sectors that require recognition (primary and lower secondary school teachers).

Complementary education

When it comes to supplementary education, this is an area where the Nordic countries differ. Sweden has supplementary educations for a number of professions, and experience indicates that this is successful in the sense that it enables immigrants to enter the

workforce faster. In Norway, there are some supplementary educations and several have been established in recent years. However, Norway does not have a similar comprehensive system for supplementary education as in Sweden. Neither in Denmark nor in Finland there are schemes identified that fall within the definition of supplementary education used in this report.

Based on the identified supplementary educations, it is possible to outline two overall models. In model 1, supplementary education is organized as a comprehensive program consisting of different courses and practical training periods. The program is designed and compiled based on knowledge of what people with foreign qualifications often lack to get recognition in the host country. The model allows for a holistic and overall assessment of the candidate's qualifications, but is relatively resource-intensive. In model 2, supplementary education is organized as smaller courses and programs. Depending on what the individual candidate lacks in his / her education / qualification, the candidate may opt for the course / courses that match his / her needs. Each course and program will be less resource-intensive for the educational institutions to administer, as it does not require the same degree of specialization and tailoring as in model 1. The disadvantage of this model is, however, that it does not allow for a comprehensive assessment of the candidates qualifications.

Recommendations

Recognition schemes and schemes for supplementary education will be important in the years to come

Schemes that contribute to the inclusion of immigrants in the workplace is very important for the overall integration of immigrants to the society. Both the recognition system for foreign education and supplementary education systems have as their primary objective to ensure the utilization of qualified labour and the integration of immigrants into the labour market. The importance of schemes in this area has therefore become increasingly important as immigration into the Nordic countries has increased a great deal in recent years. Based on the fact that all projections for population growth show that immigration to the Nordic countries will continue to increase in the coming years, it is important that both the field of recognition and supplementary education systems remain on the agenda of politicians and society in general in the years to come.

More work is needed on the information given to users at different levels

Several informants provide feedback that the recognition system is generally perceived as complicated and complex to many users. The recognition system is characterized in many countries by having a number of stakeholders involved, and the lack of common information channels make it challenging for users to navigate in the field. In this context, users include immigrants and people who work with immigrant integration in education and the labour market (advisors, etc.). In order to address this challenge, there are several informants who request one single information portal for recognitions. This should include information on the recognition of foreign education at different levels, the recognition of foreign professional qualifications, the opportunities for competency

assessment and information on the possibilities for supplementing foreign education and qualifications.

The systems must be coordinated, both nationally and regionally

In addition to the challenge of inadequate information, there are several informants highlighting the challenge of the lack of coordination between recognition bodies. Both nationally and between the Nordic countries, different recognition schemes, different education programs and different professions have different laws, requirements and processes related to the assessment and recognition of foreign education and foreign professional qualifications. This poses a challenge, partly because the Nordic agreement states that a qualification in a profession related to health or veterinary care approved in one Nordic country is automatically approved in another. In order to prevent resourceful people from using the scheme strategically, and to ensure equal treatment, there is a need for coordination of systems and legislation, both nationally and regionally. Common procedures and general guidelines for the recognition of education from 1) another Nordic country, 2) other EU / EEA countries and 3) third countries should be included in this.

There is potential for even more cooperation between the Nordic countries

The report shows that the Nordic countries cooperate well in the field of recognition. This is especially true for the general recognition of foreign education, where several permanent forms of cooperation have been established through, among other things, the NORRIC network. At the same time, several informants emphasize that there is a need for and potential for (even) more cooperation between the Nordic countries in this area. In addition to the challenge associated with the recognition of professional qualifications under the Nordic agreement, the need for closer cooperation includes concrete issues that involve all countries. Examples are challenges related to the requirements and recognition of languages regarding the recognition of professional qualifications and supplementary education. Another example is collaboration on systems and information exchange related to recognition where people are missing documentation.



Nordisk ministerråd
Nordens Hus
Ved Stranden 18
1061 København K
www.norden.org

UTDANNING, ARBEID OG INTEGRERING I NORDEN

Forskning viser at inkludering i utdanning og arbeidsliv er en av de beste måtene å integrere innvandrere i samfunnet på. Effektive godkjenningsordninger for søkere med utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner er et viktig tiltak i denne sammenheng, både for personer som ønsker å studere eller arbeide i et annet land, samt for arbeidsgivere og næringsliv som etterspør kvalifisert arbeidskraft. Den globale flyktningkrisen har aktualisert behovet for slike godkjenningsordninger.

Denne rapporten kartlegger de overordnede trekkene i de nordiske landenes system for henholdsvis godkjenning av utenlandsk utdanning, godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner for lovregulerte yrker, samt system for kompletterende utdanning (delrapport 1), og analyserer og gir råd om nordisk samarbeid på området (delrapport 2).

Kartleggingen er gjennomført av Rambøll Management Consulting på oppdrag av Nordisk ministerråd og det norske formannskapet i Ministerrådet for utdanning og forskning (MR-U) i 2017.



9 789289 351843