



Rapport
2022:9

Godkjenning til gavn?

Undersøkelse av NOKUTs generelle godkjenningsordning
for utenlandsk høyere utdanning



Lene Korseberg, Jannecke Wiers-Jenssen, Thea Eide, Mona Nedberg Østby
og Helge Holtermann

NIFU

Rapport
2022:9

Godkjenning til gavn?

Undersøkelse av NOKUTs generelle godkjenningsordning
for utenlandsk høyere utdanning



Lene Korseberg, Jannecke Wiers-Jensen, Thea Eide, Mona Nedberg Østby
og Helge Holtermann

Rapport 2022:9

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21259

Oppdragsgiver Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
Adresse Drammensveien 288, 0283 Oslo

Fotomontasje Adobe Stock

ISBN 978-82-327-0553-5
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Den beskriver resultatene fra en undersøkelse av NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning.

Prosjektleder for rapporten har vært Jannecke Wiers-Jenssen, mens Lene Korseberg har fungert som assisterende prosjektleder. Wiers-Jenssen har hatt hovedansvaret for den kvantitative delen av prosjektet, i samarbeid med Mona Nedberg Østby og Thea Eide. Hele prosjektteamet har medvirket til utarbeiding av spørreskjema, og Thea Eide har stått for den tekniske gjennomføringen av undersøkelsen. Østby har analysert og beskrevet NOKUTs statistikk over søkere til godkjenningsordningen i kapittel 3, mens Eide har analysert bakgrunnsinformasjon fra spørreundersøkelsen som presenteres i kapittel 3 og starten av kapittel 4 (kap. 4.1.-4.3). Resten av kapittel 4 er skrevet av Wiers-Jenssen.

Korseberg har stått ansvarlig for undersøkelsens kvalitative del (kapittel 5), og har gjennomført og analysert studiens intervjumateriale i samarbeid med Helge Holtermann. Korseberg har også beskrevet systemet for godkjenning av høyere utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet i kapittel 2. Kapittel 1 og 6 er skrevet av Korseberg og Wiers-Jenssen, med innspill fra det øvrige prosjektteamet. Rapporten er kvalitetssikret av Helge Holtermann og forskningsleder Nicoline Frølich, og rådgiver Inger Henaug har bistått med formatering og ferdigstilling.

Vi vil takke alle søkerne til NOKUTs generelle godkjenningsordning som svarte på spørreundersøkelsen vi sendte ut, og alle representantene fra arbeidsgiversiden som tok seg tid til å dele sine erfaringer og refleksjoner med oss. Til slutt vil vi takke oppdragsgiver for et viktig og interessant prosjekt, og et godt samarbeid i løpet av prosjektperioden.

Oslo, 29. mars 2022

Vibeke Opheim
direktør

Nicoline Frølich
forskningsleder

Innhold

English summary	7
Norsk sammendrag.....	12
1 Innledning.....	17
1.1 Studiens omfang og problemstillinger.....	17
1.2 Utfordringer med utdanning fra utlandet	19
1.3 Avgrensninger.....	20
1.4 Datagrunnlag og metode.....	21
1.4.1 Innledende intervjuer, dokument- og datagjennomgang.....	21
1.4.2 Søknadsdata fra NOKUT.....	21
1.4.3 Spørreundersøkelse blant søkere til godkjenningsordningen.....	22
1.4.4 Intervjuer med relevante arbeidslivsaktører	22
2 Systemet for godkjenning av høyere utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet.....	24
2.1 Faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning	25
2.2 Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning	26
2.2.1 Endring av regelverket for generell godkjenning	27
2.2.2 Forskjeller mellom faglig og generell godkjenning	28
2.3 Godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen)	29
2.4 Godkjenning av høyere utdanning for lovregulerte yrker	29
2.5 NOKUTs turbovurderinger	30
2.6 Automatisk godkjenning.....	30
2.7 Ulike ordninger med ulike ansvarlige instanser.....	31
3 Hvem søker godkjenning, og hvem får godkjent?	32
3.1 Søkernes bakgrunn	32
3.1.1 Kjønn, alder og geografisk bakgrunn.....	32
3.1.2 Fagfelt.....	34
3.1.3 Utdanningsnivå.....	35
3.2 Godkjenningsandel.....	36

3.3	Oppsummering om bakgrunn og representativitet	38
4	Søkerperspektivet	39
4.1	Årsaker til å bosette seg i Norge.....	39
4.2	Hvorfor benytte NOKUTs godkjenningsordning?	40
4.2.1	Kjennskap til ordningen.....	40
4.2.2	Hva ønsket de å oppnå med søknaden?	41
4.3	Arbeidserfaring.....	43
4.3.1	Søke godkjenning før eller etter jobbsøking i Norge?	44
4.4	Synspunkter på søkeprosessen.....	45
4.5	Bruk og betydning av NOKUT-godkjenning	45
4.5.1	Hva brukes godkjenningsvedtaket til?.....	46
4.5.2	Godkjenningens betydning	46
4.5.3	Styrkede muligheter	49
4.5.4	Ikke styrkede muligheter	51
4.5.5	Oppsummering om bruk av godkjenning	56
4.6	Arbeidsmarkedstilknytning.....	56
4.6.1	Hovedaktivitet, sysselsetting og ledighet	57
4.6.2	Ansettelsesforhold.....	58
4.6.3	Samsvar mellom utdanning og arbeid	59
4.6.4	Overutdanning	60
4.6.5	Match mellom utdanningsinnhold og arbeidsoppgaver	63
4.6.6	Irrelevant arbeid	65
4.6.7	Oppsummerende diskusjon om arbeidsmarkedstilknytning	66
5	Arbeidsgiverperspektivet	69
5.1	Om arbeidssøkere med utenlandsk utdanning.....	69
5.1.1	Muligheter med arbeidssøkere med utenlandsk utdanning	70
5.1.2	Utfordringer med arbeidssøkere med utenlandsk utdanning.....	71
5.2	Om godkjenningsordningen	73
5.2.1	Aspekter ved godkjenningsordningen.....	73
5.2.2	Ordningens nytteverdi for arbeidsgivere.....	76
5.2.3	Mulige forbedringer?	77
5.3	Kjennskap til og bruk av NOKUTs godkjenningsordning	79
5.3.1	Hvordan arbeidsgivere fikk høre om ordningen.....	79
5.3.2	Innsikt i og syn på NOKUTs tjenester.....	80
5.3.3	Praksis internt på organisasjonene.....	81
5.3.4	Hvordan promotere godkjenningsordningen?.....	81
5.4	Om turbovurderingene.....	82
5.4.1	Tidsaspektet ved turbovurderingene.....	83
5.4.2	Vurdering av NOKUTs turbovurderinger	84

5.5	Hvorfor arbeidsgivere ikke bruker ordningen.....	85
5.5.1	Bruk av kommersielle sikkerhetselskaper	85
5.5.2	Behov for en innholdsmessig, ikke formell, vurdering.....	86
5.5.3	Mangel på kjennskap til NOKUTs godkjenningsordning	87
5.6	Oppsummering: Ordningens verdi for arbeidsgivere	87
6	Oppsummering og avsluttende refleksjoner.....	89
6.1	Hovedfunn.....	89
6.2	Avsluttende refleksjoner	97
	Referanser.....	101
	Vedlegg.....	104
	Tabelloversikt.....	106
	Figuroversikt.....	107

English summary

International mobility is increasing in scope. Many of those moving have undertaken higher education and may thus be considered knowledge migrants. It is important that they are able to make use of their education and skills in the country they are entering. Schemes that clarify what kind of skills the knowledge migrants have may function as a tool to gain access to new labour markets. NOKUT's general recognition scheme for foreign higher education is a service offered to those who have acquired higher education abroad, and who wish to make use of their degrees in an unregulated profession in Norway. The purpose of the scheme is to assess whether the education for which approval is sought is recognized as higher education in the country where it was completed, and whether it corresponds in level and scope to a Norwegian higher education degree. The scheme is voluntary, and intended to aid people who wish to enter the Norwegian labour market.

On behalf of NOKUT, NIFU has carried out an evaluation of the recognition scheme for foreign higher education. The purpose of the study has been to increase knowledge about the scheme, with an emphasis on the effect of the recognition document for those who receive it. This report presents the main results of the study. It is based on a survey directed at individuals who have applied for recognition, focusing on how they have experienced the scheme's usefulness and value. In addition, we have interviewed labour market representatives about the usefulness of a recognition document when hiring people with foreign higher education.

The study shows that the majority of applicants find the recognition scheme useful, despite a smaller, but significant proportion of respondents who feel that the recognition decision has had limited impact. The recognition document's usefulness is linked to the fact that some employers formally require such an assessment when considering candidates with education from abroad. In addition, a recognition document reduces employers' perceived risk by hiring candidates with foreign education. Furthermore, the document is used by applicants to obtain a higher salary or gain a promotion. At the same time, the scheme appears to be little known, both among potential applicants and employers. This may reduce the overall effect of the scheme for applicants, in that employers do not know what recognition entails and thus do not recognise the value of a recognition document.

The majority of applicants are women and move to Norway due to family connections or good work prospects

More than 40 per cent of those who have applied for recognition wished to move to Norway because they have a partner or other family in the country. There were also many who gave good work and study opportunities as reasons for moving. Among the applicants we also find refugees, asylum seekers and Norwegians who have studied abroad. A clear majority of applicants are women, and many are in their thirties. The majority apply for recognition of degrees taken in other European countries, of which Great Britain and Poland are the most common. There are also many with non-European education, especially from Syria and India.

Most applicants applied for recognition because they believed that a recognition document would make it easier for employers to assess their skills, thus giving them better opportunities on the Norwegian labour market. In addition, a significant proportion stated that they applied for recognition in order to obtain a higher salary or promotion, or because relevant employers or higher education institutions required a recognition when applying for a job or further studies with them.

Four out of five applicants have made use of the recognition document – but few employers find that candidates present it

A large proportion of applicants – 80 per cent – have made use of the recognition document at least once. It was most common to use the document in connection with job applications, but there are also many who state that they have used it when applying for admission to Norwegian higher education. Every fourth applicant has used the decision as a basis for negotiating a higher salary, while one out of five applicants has used it to obtain a promotion.

The relatively high use reported by the applicants themselves is not entirely in accordance with the impression gained from the interviews with employers and labour market representatives. They report that very few candidates with foreign higher education attach a recognition document when applying for jobs at their company, even in situations where this is specified as a requirement in the job listing. Even though the employers interviewed as part of this study are not representative of Norwegian employers in general, this may be an indication that a relatively low proportion of the target group for NOKUT's recognition scheme is aware and makes use of it.

Most applicants have received information from family and friends

The most important source of information about the scheme is the applicants' family and friends. Online searches and information from relevant employers, NAV and NOKUT themselves, are other sources mentioned. NAV is mentioned most

frequently by those who have come as refugees and asylum seekers. Amongst employers, several report that they only know about the recognition scheme because they know someone who has worked at NOKUT. This indicates that it is somewhat random whether members of the target group – both applicants and employers – are aware of the recognition scheme.

The applicants are mostly satisfied with the application process and contact with NOKUT, which indicates that the scheme works well at the administrative level. However, some of the applicants expressed frustration that they are not approved at the same level as they would be abroad, and we find that these are less satisfied with the process.

Varying experiences with whether recognition is useful in the labour market

A large proportion of applicants were of the opinion that the recognition document had strengthened their opportunities in the Norwegian labour market. The exception was Norwegians educated abroad, who experienced the document as less useful. At the same time, there were divided opinions about how useful recognition has been and in what ways it may have had an effect.

Those who stated that recognition did have a positive effect pointed out that a recognition document created confidence among employers that the education in question was genuine. They also saw it as reassuring that a recognition document could aid employers in assessing their job application, thus making this process easier. Some of the applicants also stated that certain employers have formal recognition of foreign education as a requirement.

Among those who stated that recognition had *not* had an effect, many explained that recognition of the type offered by the recognition scheme was not in demand in the segments of the labour market relevant to them. This seemed particularly to be the case for the private sector. In addition, some pointed out that poor knowledge of the Norwegian language, or having education less relevant for a Norwegian context, were factors that prevented them from getting a job, and that a NOKUT recognition was not able to compensate for these. There were also some who perceived Norwegian employers as not being very open to hiring people with education from abroad, especially education from a developing country.

Not everyone is able to make full use of their education and skills

Work is considered a key to integration in the labour market, and we see that the extent of unemployment and mismatch is significantly higher in the applicant group as compared to people who have graduated from universities and university colleges in Norway. Many of those who have applied to the recognition scheme are

not able to make use of their knowledge and skills to the full. This is related to characteristics of the applicants, in that language skills and some forms of education may be less relevant in countries other than where it was undertaken. However, the viewpoint of employers are also important: recognition from NOKUT is of little aid if employers are sceptical about hiring people with a foreign background or other factors not related to the education of the person in question.

The survey shows small differences between applicants who have had their education recognised and those who have not. However, the latter group is small, and does not constitute the most appropriate comparison group when it comes to assessing the importance of the scheme for individual applicants. A more relevant basis for comparison would be those who have completed higher education abroad but have not applied for recognition. This group is not part of the study.

Recognition is viewed positively by employers, despite the fact that the scheme is little known

A large majority of the employers interviewed as part of this study saw it as very positive if a candidate attached a recognition document from NOKUT to their job application. The main reason was that it made the process of assessing the candidate easier, and it showed a desire and willingness to work in Norway generally and with that employer specifically. It also contributed to the impression that both the education and documents were genuine, and that the applicant's education was on an equal footing with other applicants' education and formal skills.

At the same time, they emphasized that recognition, in and of itself, was not sufficient to make them choose one applicant over another when filling a position. It was primarily useful in the initial phase of the hiring process, to increase the likelihood of an applicant not being among candidates who are screened and rejected in the first round. The employers who stated that the scheme was not particularly useful for them pointed out that they emphasize personal suitability and practical skills over formal education. They also use external recruitment and assessment firms to assess the authenticity of the degree certificate and the foreign higher educational institutions where the degree was taken.

A consistent impression, both from the survey among applicants and the interviews with labour market representatives, is that the scheme is generally not well known among Norwegian employers. This seemed to be particularly the case for businesses in the private sector, where several of the persons interviewed had not heard of the recognition scheme before they took part in this study. This impression was supported by the survey findings.

The scheme aids in minimising risk

There are different perceptions among the applicants themselves of whether the scheme has an impact on their inclusion and integration in the Norwegian labour market. While some feel that the recognition document has been central in them securing a job, promotion or pay rise, others have experienced that the scheme is not known among employers and that it has therefore not been of use to them when applying for jobs. The latter group also points to other factors that are equally important in this regard, for example mastery of the Norwegian language. The lack of a social network in Norway, absence of close family, and cultural differences were also highlighted as central obstacles to this group's inclusion and integration in the Norwegian labour market.

At the same time, there are some indications of the scheme having a certain value when it comes to inclusion and integration. Many of the employers interviewed used phrases such as «it gives a certain security» and «quality assurance» when describing the recognition scheme. They also pointed out that a recognition document helps to reduce the perceived risk of employing a person with education from abroad. This may indicate that a recognition document from NOKUT makes it more likely that a candidate with higher education from abroad will be assessed on an equal footing as candidates with higher education from Norway.

May the value and usefulness of the scheme be strengthened?

Acquiring a recognition from NOKUT may be a prerequisite for getting a job and increase the chances of being considered by employers who do not have this as a formal requirement. At the same time, the scheme seems to be relatively little known. This may point to a need to increase the visibility and knowledge of the recognition scheme among both potential applicants and employers. Because many employers do not know what a recognition document from NOKUT actually entails, they also do not recognize the value of such a document when attached to a job application. This may lead to the value of recognition being limited, both for the relevant applicant and for the employer. It may therefore be necessary to consider how to reach different and wider target groups when promoting the scheme.

At the same time, the assessment procedures carried out by NOKUT are resource intensive. As such, it may be useful to limit the number of «unnecessary» applications. For example, one can question the usefulness of individual assessments when there are options to carry out assessments collectively. The study also shows that NOKUT today carries out many assessments for people whose aim is to apply for higher education in Norway, a task which technically is the responsibility of the relevant higher education institution.

Norsk sammendrag

Mobilitet over landegrensener øker i omfang. Mange av de som forflytter seg har høyere utdanning, og kan anses som *kunnskapsmigranter*. Det er viktig at de får brukt sin utdanning og kompetanse i landet de kommer til. Ordninger som klargjør hva slags kompetanse kunnskapsmigrantene har, kan fungere som et verktøy for å få innpass på arbeidsmarkedet. NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning er et tilbud til de som har tatt høyere utdanning i utlandet, og som ønsker å benytte seg av denne utdanningen i et uregulert yrke i Norge. Hensikten er å vurdere om utdanningene som søkes godkjent er anerkjent som høyere utdanning i utdanningslandet, og om den i nivå og omfang tilsvarer en norsk grad eller utdanning. Ordningen er frivillig, og ment som et hjelpemiddel for personer som skal ut på det norske arbeidsmarkedet.

På oppdrag fra NOKUT har NIFU gjennomført en studie av denne godkjenningsordningen. Formålet med undersøkelsen har vært å øke kunnskapen om betydningen av ordningen, med vekt på godkjenningsvedtakenes effekt for de som søker om godkjenning. Rapporten viser hovedresultatene fra dette arbeidet. Den baserer seg på en spørreundersøkelse blant personer som har søkt godkjenning om hvordan de har opplevd ordningens nytte og verdi. I tillegg har vi intervjuet arbeidslivsaktører om hvordan de vurderer godkjenningsvedtak når det kommer til ansettelser av personer med utenlandsk høyere utdanning.

Studien viser at majoriteten av søkerne opplever godkjenningsordningen som nyttig, til tross for en mindre, men betydelig andel, som opplever at godkjenningsvedtaket har hatt liten betydning for dem. Nytteverdien er knyttet til at en del arbeidsgivere har godkjenning av utdanning fra utlandet som et formelt krav. I tillegg minsker godkjenningsvedtaket arbeidsgiveres opplevde risiko ved å ansette personer med utenlandsk utdanning. Videre brukes vedtaket til å kreve høyere lønn eller bedre stilling. Samtidig er det mye som tyder på at ordningen er lite kjent, både blant potensielle søkere og blant aktuelle arbeidsgivere. Dette kan bidra til å minske ordningens effekt for søkerne, ved at arbeidsgivere ikke vet hva et vedtak innebærer og dermed ikke gjenkjenner godkjenningens verdi.

Flertallet av søkerne er kvinner og kommer til Norge på grunn av familie eller gode arbeidsmuligheter

Mer enn 40 prosent av de som har søkt om godkjenning ønsket seg til Norge fordi de har familie eller partner i landet. Det var også mange som oppga gode arbeids- og studiemuligheter som grunn til å komme. Blant søkerne finner vi også flyktninger, asylsøkere og nordmenn som har tatt utdanning i utlandet. Et klart flertall av søkerne er kvinner, og mange er i 30 årene. Flertallet søker godkjenning av utdanning tatt i europeiske land, hvorav Storbritannia og Polen er de vanligste. Det er også mange med ikke-europeiske utdanninger, spesielt fra Syria og India.

De fleste søkte om godkjenning fordi de tenkte at et godkjenningsvedtak ville gjøre det lettere for arbeidsgivere å vurdere deres kompetanse, og dermed gi dem bedre muligheter på arbeidsmarkedet. I tillegg oppga en betydelig andel at de søkte om godkjenning for å oppnå høyere lønn eller bedre stilling, eller fordi aktuelle arbeidsgivere eller høyere utdanningsinstitusjoner krevde det for å søke jobb eller studier hos dem.

Fire av fem søkere har gjort bruk av godkjenningsvedtaket – men få arbeidsgivere opplever at arbeidssøkere legger det ved

En stor andel av søkerne – 80 prosent – har benyttet seg av godkjenningsvedtaket minst én gang. Det var vanligst å bruke vedtaket i forbindelse med jobbsøking, men det er også mange som oppgir å ha brukt det til å søke opptak til høyere utdanning. Hver fjerde søker har brukt vedtaket som grunnlag for å forhandle høyere lønn, mens hver femte har brukt det for å oppnå en bedre stilling.

Den relativt høye bruken som søkerne rapporterer, er ikke helt i samsvar med inntrykket som kommer frem i intervjuene med arbeidsgivere. De melder om svært få arbeidssøkere med utenlandsk høyere utdanning som legger ved et godkjenningsvedtak når de søker jobb hos dem, selv i tilfeller hvor dette er spesifisert som et krav i utlysningen. Til tross for at arbeidsgiverne vi har intervjuet ikke er representative for norske arbeidsgivere generelt, kan dette være en indikasjon på at en relativt lav andel av målgruppen for NOKUTs generelle godkjenningsordning kjenner til og benytter seg av ordningen.

Majoriteten av søkere har fått informasjon fra familie og venner

Den viktigste kilden til informasjon om ordningen er familie og venner. Søk på nett og informasjon fra aktuelle arbeidsgivere, NAV og NOKUT selv, er andre kilder som nevnes. NAV nevnes hyppigst av de som har kommet som flyktninger og asylsøkere. Blant arbeidsgiverne melder flere at de kun kjenner til godkjenningsordningen fordi de kjenner noen som har jobbet i NOKUT. Dette indikerer at det er en

del tilfeldigheter knyttet til om aktuelle brukere – både søkere og arbeidsgivere – kjenner til godkjenningsordningen.

Søkerne er stort sett fornøyde med søknadsprosessen og kontakten med NOKUT, noe som indikerer at ordningen fungerer godt på det administrative plan. Noen av søkerne uttrykte imidlertid frustrasjon over at man ikke får godkjent på samme nivå som i utlandet, og vi finner at disse er mindre fornøyde med prosessen.

Ulike erfaringer med om godkjenning er etterspurt i arbeidsmarkedet

En stor andel av søkerne var av den oppfatning godkjenningsvedtaket hadde styrket deres muligheter på arbeidsmarkedet. Unntaket var nordmenn utdannet i utlandet, som oppfattet vedtaket som noe mindre nyttig. Samtidig var det delte meninger om hvor nyttig vedtaket har vært og på hvilke måter det eventuelt hadde bidratt.

De som mente at godkjenningen hadde hatt positiv betydning, pekte på at et vedtak skapte tillit blant arbeidsgivere til at utdanningen var ekte og at utdanningspapirene var i orden. De så på det som betryggende at et godkjenningsvedtak kunne gjøre det lettere for arbeidsgiver å vurdere jobbsøknaden deres. Noen av søkerne oppga også at noen arbeidsgivere har godkjenning som et krav.

Blant de som mente at godkjenningen *ikke* hadde hatt betydning, forklarte mange at godkjenningen ikke var etterspurt i de segmenter av arbeidslivet de hadde søkt seg til. Dette syntes i særlig grad å gjelde privat sektor. I tillegg pekte noen på at dårlige norskkunnskaper, eller utdanninger som var mindre relevante i norsk arbeidsliv, var forhold som hindret dem i å få jobb, og at NOKUT-godkjenningen i liten grad kunne kompensere for dette. Det var også en del som opplevde norske arbeidsgivere som lite åpne for å ansette personer med utdanning fra utlandet, særlig om utdanningen var tatt i et utviklingsland.

Ikke alle får utnyttet kompetansen fullt ut

Arbeid anses som en nøkkel til integrering i arbeidsmarkedet, og vi ser at omfanget av arbeidsledighet og mismatch er vesentlig høyere i søkergruppen enn det er blant personer uteksaminert fra universiteter og høyskoler i Norge. Mange av de som har benyttet godkjenningsordningen får altså ikke brukt sin kompetanse fullt ut. Dette har sammenheng med tilbudssiden/kjennetegn ved søkerne, ved at språkkunnskaper og at noen typer utdanning kan være mindre relevante i andre land enn der den er tatt. Men også etterspørselssiden er viktig: NOKUT-godkjenning er til lite hjelp om arbeidsgivere er skeptiske til å ansette personer med utenlandsk bakgrunn på grunnlag av andre forhold enn selve utdanningen.

Undersøkelsen viser små forskjeller mellom søkere som har fått godkjent søknaden og søkere som ikke har det. Den sistnevnte gruppen er imidlertid liten, og utgjør ikke det mest relevante sammenligningsgrunnlaget for å vurdere ordningens betydning for karriere. Et mer relevant sammenligningsgrunnlag ville være de som har høyere utdanning fra utlandet, men ikke har søkt godkjenning. Denne gruppen er imidlertid ikke en del av studien.

Godkjenning vurderes positivt blant arbeidsgivere, til tross for at ordningen er lite kjent

De absolutt fleste arbeidsgiverne vi snakket med, så det som svært positivt dersom en arbeidssøker la ved et godkjenningsvedtak fra NOKUT. Hovedgrunnen var at det gjorde prosessen med å vurdere kandidaten enklere, og det viste et ønske om og vilje til å jobbe i Norge og hos dem. Det bidro også til inntrykket om at både utdanningen og dokumentene var i orden, og at søkerens utdanning var likestilt med de andre søkerens utdanning og formalkompetanse.

Samtidig la de vekt på at et godkjenningsvedtak i seg selv ikke var tilstrekkelig til å velge én søker over en annen for en jobb. Det var primært nyttig for søkeren i den innledende fasen av ansettelsesprosessen, for å øke sannsynligheten for å ikke være blant kandidater som blir silt bort i første runde. Arbeidsgiverne som oppga at ordningen ikke var spesielt nyttig for dem, pekte på at de vektlegger personlig egnethet og realkompetanse mer enn formell kompetanse. De benytter seg også av eksterne sikkerhetsfirmaer til å vurdere utdanningsdokumentenes og de utenlandske lærestedenes ekthet.

Et gjennomgående inntrykk, både fra spørreundersøkelsen blant søkere og intervjuene med arbeidsgivere, er at ordningen generelt sett er lite kjent blant norske arbeidsgivere. Dette så spesielt ut til å være tilfellet for virksomheter i privat sektor, hvor flere av informantene ikke hadde hørt om godkjenningsordningen før de tok del i dette prosjektet. Dette er også et inntrykk som kom frem blant søkerne til godkjenningsordningen.

Ordningen bidrar til risikominimering

Blant søkerne selv er det ulike oppfatninger av hvorvidt ordningen har innvirkning på deres inkludering og integrering i norsk arbeidsliv. Mens noen opplever at et godkjenningsvedtak har stått sentralt i å sikre dem en jobb, høyere stilling eller bedre lønn, har andre erfart at ordningen ikke er kjent blant arbeidsgivere og at det derfor ikke har vært til nytte for dem når de har søkt jobb. Den siste gruppen peker også på andre faktorer som er vel så viktige, for eksempel mestring av norsk språk. Mangelen på et sosialt nettverk i Norge, fravær av nær familie, og kulturelle

forskjeller ble også trukket frem som sentrale hindre for denne gruppens inkludering og integrering i norsk arbeidsliv.

Samtidig har denne studien identifisert noen indikasjoner på at ordningen har en viss verdi når det kommer til inkludering og integrering. Mange av arbeidsgiverne brukte formuleringer som «det gir en viss trygghet» og «kvalitetssikring» når de beskrev godkjenningsordningen. De pekte også på at vedtak bidrar til å minske risikoen ved å ansette en person med utdanning fra utlandet. Dette kan tyde på at et godkjenningsvedtak fra NOKUT gjør det mer sannsynlig at en arbeidssøker med utenlandsk utdanning blir vurdert på lik måte med arbeidssøkere med norsk høyere utdanning.

Kan nytteverdien av ordningen styrkes?

Et godkjenningsvedtak fra NOKUT kan være en forutsetning for å få jobb, og øke sjansene for å komme i betraktning blant arbeidsgivere som ikke har dette som formelt krav. Samtidig synes ordningen å være relativt lite kjent. Dette kan peke på et behov for synliggjøring av ordningen, overfor både potensielle søkere og arbeidsgivere. Fordi mange arbeidsgivere ikke vet hva et godkjenningsvedtak fra NOKUT faktisk innebærer, gjenkjenner de heller ikke verdien av et slikt vedtak dersom det blir lagt ved en jobbsøknad. Dette kan bety at nytteverdien av vedtaket blir mindre, både for den aktuelle søkeren og for arbeidsgiveren. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere hvordan man kan nå ulike målgrupper.

Samtidig er saksbehandlingen ressurskrevende, og det kan være en fordel å begrense tallet på «unødvendige» søknader. For eksempel kan man stille spørsmål ved nytten av individuelle vurderinger når det finnes kollektive vurderinger. Vi ser også at NOKUT gjør en del vurderinger av personer som skal søke opptak til høyere utdanning i Norge, noe som i utgangspunktet er lærestedenes oppgave.

1 Innledning

Stortingsmeldingen *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* (Meld. St. 16 (2015-2016)) peker på viktigheten av å ta i bruk de ressursene som innvandrere bringer med seg, og sørge for at deres kompetanse raskt kan komme dem selv og arbeidslivet til gode. Et sentralt verktøy for å nå dette målet er det norske systemet for godkjenning av høyere utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet, som den generelle godkjenningsordningen for høyere utdanning faller under.

Generell godkjenning av høyere utdanning er et tilbud til de som har tatt høyere utdanning i utlandet, og som ønsker å benytte seg av denne utdanningen i et uregulert yrke i Norge.¹ Godkjenningsordningen administreres av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) og er hjemlet i universitets- og høyskoleloven §3-4. Hensikten er å vurdere om utdanningene som søkes godkjent har en godkjent akkreditering eller offentlig godkjenning som høyere utdanning, og om utdanningen i nivå og omfang tilsvarer norsk grad eller utdanning. Ordningen er frivillig, og ment som et hjelpemiddel for personer som skal ut på det norske arbeidsmarkedet. Det er noen arbeidsgivere som *krever* at utdanning fra utlandet er godkjent av NOKUT, men dette varierer fra arbeidsgiver til arbeidsgiver.

NIFU har, på oppdrag fra NOKUT, gjennomført en studie av godkjenningsordningen for høyere utdanning fra utlandet. Denne rapporten viser hovedresultatene fra dette arbeidet.

1.1 Studiens omfang og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å øke kunnskapen om betydningen av NOKUTs generelle godkjenningsordning for høyere utdanning, med vekt på godkjenningsvedtakenes effekt for de som søker om godkjenning. Følgende problemstillinger har blitt lagt til grunn for undersøkelsen:

¹ For lovregulerte yrker må personen som ønsker å utøve det oppfylle noen minimumskrav før de får lov til å praktisere yrket og/eller benytte en bestemt yrkestittel. For å jobbe i et lovregulert yrke, kreves det autorisasjon/godkjenning fra godkjenningskontoret som har ansvar for yrket ditt. For uregulerte yrker kreves det ingen slik autorisasjon. Se: [Lovregulerte yrker | Nokut](#).

1. Hva kjennetegner de største søkergruppene, og hvilke forutsetninger har de i det norske arbeidsmarkedet?
2. I hvilken grad benytter søkerne godkjenningen i arbeidssøkningsprosesser?
3. Opplever søkerne at godkjenningen er etterspurt i arbeidsmarkedet og har betydning for karrieremuligheter?
4. Etterspørres og verdsettes et godkjenningsvedtak av aktuelle arbeidsgivere?
5. Hvilken betydning har ordningen for inkludering og integrering i norsk arbeidsliv?
6. Hva er mulige forklaringer på mønstrene som resultatene frambringer?

Rapporten belyser disse spørsmålene basert på en gjennomgang av eksisterende dokumentasjon og informasjon om godkjenningsordningen, innledende intervjuer med nøkkelpersoner i NOKUT, en spørreundersøkelse blant personer som har søkt godkjenning av sin utdanning, samt intervjuer med relevante arbeidslivsaktører.

Rapporten er disponert som følger: i dette kapitlet redegjør vi for studiens datagrunnlag. Vi gir også en oversikt over avgrensninger og forutsetninger for studien, og setter undersøkelsen inn i en større kontekst. I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av systemet for godkjenning av høyere utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet. Her vil vi redegjøre for den generelle godkjenningsordningen, samt gi en kort beskrivelse av de andre godkjenningsordningene for utenlandsk høyere utdanning som faller under dette systemet. I kapittel 3 beskrives søkerne til den generelle godkjenningsordningen. Dette er basert på NOKUTs egen statistikk, supplert med informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelsen.

I kapittel 4 presenterer vi hovedresultatene fra spørreundersøkelsen. Vi ser på søkerne motivasjon for å søke godkjenning og hvordan de oppfatter og benytter godkjenningsordningen. I tillegg kartlegger vi hvilken tilknytning de har til arbeidsmarkedet og om de har arbeid i samsvar med sin kompetanse.

I kapittel 5 beskriver vi arbeidsgiverperspektivet, som bygger på materiale samlet inn gjennom intervjuer med ulike arbeidslivsaktører. Her vil vi først beskrive informantenes syn på arbeidssøkere med utenlandsk høyere utdanning, før vi redegjør for deres refleksjoner rundt den generelle godkjenningsordningens nytteverdi for dem i ansettelsesprosesser. I tillegg til å beskrive refleksjonene til arbeidsgivere som ikke har benyttet seg av ordningen, vil vi her også inkludere deres vurdering av NOKUTs «turbovurderinger».

I kapittel 6 oppsummerer vi hovedresultater, og diskuterer hvordan søkerperspektivet og arbeidsgiverperspektivet samlet gir et bilde av hvordan ordningen for godkjenning av utdanning fra utlandet fungerer. Vi reflekterer rundt ordningens samfunnsbidrag, og hvordan ordningen potensielt kan styrkes.

1.2 Utfordringer med utdanning fra utlandet

Mobilitet over landegrenser øker i omfang. Noen forflytter seg fordi de må – krig og uroligheter driver dem på flukt, og noen ønsker å gjenforenes med slektninger i utlandet. Andre igjen flytter først og fremst på grunn av arbeids- og studiemuligheter. Mange land, inkludert Norge, har mangel på arbeidskraft i visse sektorer, og søker å tiltrekke seg arbeidstakere fra andre land (Riemsdijk & Cook, 2013). Mobilitet blant personer med høyere utdanning omtales som 'skilled migration' eller kunnskapsmigrasjon.

Migranter med høyere utdanning er en heterogen gruppe, men har gjerne i prinsippet et godt utgangspunkt for å kunne lykkes i arbeidsmarkedet i andre land. Forskning har imidlertid vist at utdanning og annen humankapital opparbeidet i ett land, generelt gir svakere uttelling på arbeidsmarkedet i andre land (se for eksempel Chiswick & Miller, 2009; Kim & Park, 2012). I norsk sammenheng er det vist at personer med innvandrerbakgrunn har dårligere uttelling for sin høyere utdanning i arbeidsmarkedet (se for eksempel Brekke & Mastekaasa, 2008; Drange, 2012; Bratsberg, Raaum & Røed, 2017; Støren, 2018). Få undersøkelser har imidlertid tatt i betraktning om utdanningen er tatt i utlandet eller Norge.

Et unntak er en studie som finner at sysselsetting og overutdanning varierer både med hvor man har tatt utdanningen og hvilket land man har bakgrunn fra (Støren & Wiers-Jenssen, 2010). Innvandrere med ikke-norske grader og ikke-vestlig bakgrunn kommer dårligst ut, mens vestlige innvandrere med utdanning fra utlandet har omtrent lik arbeidsmarkedstilpasning som etniske nordmenn med utdanning fra Norge. Studien antyder at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn ofte synes å ha «valget» mellom å være overkvalifisert eller uten arbeid. Resultatene viser at også personer med norsk bakgrunn, som tar hele grader i utlandet, har vanskeligere for å komme inn på arbeidsmarkedet enn etnisk norske med all utdanning fra Norge. Dette indikerer at *utdanning* fra utlandet i seg selv kan skape usikkerhet hos arbeidsgivere, uavhengig av andre forhold.

Årsakene til at personer med utdanning fra utlandet ikke får full uttelling i arbeidsmarkedet kan være flere. Dels kan det være knyttet til ferdigheter. Noen har særlig spesialisert kunnskap, som ikke er så lett å anvende i andre land enn der den er tatt. Dette kan vi kalle landspesifikk humankapital. Det kan for eksempel være kulturkunnskap, kjennskap til lovverk, og ikke minst språk. En del av de som søker godkjenning gjennom NOKUT, har ikke opparbeidet seg tilstrekkelige gode kunnskaper i norsk, noe som ofte henger sammen med botid i Norge. Kort botid kan også innebære mindre nettverk i arbeidslivet og at man har mindre kjennskap til hvordan norsk arbeidsliv fungerer. Tidligere forskning har vist at botid har klar betydning for integrasjon på arbeidsmarkedet for ikke-vestlige innvandrere (Støren, 2004; Bratsberg, Raaum & Røed, 2019).

En annen årsak til at personer med utdanning fra utlandet kommer dårligere ut kan være at arbeidsgivere er usikre på, eller endog skeptiske til, utdanning fra utlandet. I faglitteraturen brukes begrepet 'statistisk diskriminering' for å beskrive resultatet av en strategi arbeidsgivere bruker når de mangler informasjon om søkerens kompetanse (se for eksempel Broomé et al, 1996; Guryan & Charles, 2013). Framfor å bruke ressurser på å finne ut hvilken kompetanse en arbeidssøker har, noe som kan være dyrt og tidkrevende, bedømmer arbeidsgiver individer ut fra hvilke forestillinger man har om gjennomsnittet for en gruppe arbeidssøkeren tilhører (for eksempel «personer med utdanning fra Øst-Europa» eller «alene-mødre»). Selv om arbeidsgiveres intensjon ikke er å diskriminere, kan slike vurderinger slå negativt ut for individene. Det er for eksempel vist at søkere med pakistansk klingende navn har mindre sannsynlighet for å bli innkalt på intervju, enn personer med tilsvarende kvalifikasjoner og norsk klingende navn (Midtbøen, 2016). Men også intendert forskjellsbehandling av søkere, såkalt preferansediskriminering, kan forekomme. Diskriminering av etniske minoriteter i arbeidslivet er en vedvarende utfordring (Midtbøen & Qullilian, 2021).

Arbeidsgivere er generelt opptatt av å redusere risikoen for feilansettelser (Lødding, 2003). Å ansette en person som ikke har de rette kvalifikasjonene er lite gunstig, og kanskje særlig lite attraktivt i et land med et så sterkt stillingsvern som Norge. Det er også vist at arbeidsgivere, i tillegg til formelle kvalifikasjoner, er opptatt av at arbeidstakerne skal «passe inn» i arbeidsmiljøet, og at dette kan slå uheldig ut for søkere med utenlandsk bakgrunn (Rogstad & Sterri, 2018). Et sentralt formål med NOKUTs godkjenningssystem er å redusere arbeidsgivers usikkerhet, ved å fastslå hva slags utdanning søkerne har. Dette kan bidra til å fjerne en av barrierene for integrering i det norske arbeidsmarkedet.

1.3 Avgrensninger

Hovedfokus for rapporten er NOKUTs generelle godkjenningssystem for utenlandsk høyere utdanning, og søkerne som benytter seg av denne. I løpet av denne studien kom det imidlertid frem at det er en viss usikkerhet og overlappende bruk mellom henholdsvis den generelle godkjenningssystemet administrert av NOKUT, og de andre godkjenningssystemene som finnes for utenlandsk utdanning og kvalifikasjoner. I kapittel 2 gir vi derfor en kort beskrivelse av forskjellene mellom disse ordningene. De ulike ordningene for yrkesgodkjenning vil ikke bli diskutert i denne rapporten, da disse ikke regnes som høyere utdanning og dermed faller utenfor undersøkelsens mandat.

Den generelle godkjenningssystemet har eksistert i ulike former siden begynnelsen av 2000-tallet. Allikevel begrenser denne rapporten seg til å omtale godkjenningssystemet i tidsrommet 2017 og frem til i dag. Grunnen til denne

avgrensningen er at de aggregerte dataene om godkjenningsordningens søkere kun går tilbake til 2017. Det samme gjelder kontaktinformasjon til søkerne, noe som innebærer at det kun er personer som har søkt godkjenning etter dette som har fått invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen. Siden store deler av rapporten vil basere seg på informasjonen samlet inn gjennom spørreundersøkelsen har vi valgt å forholde oss til det samme tidsrommet som disse dataene beskriver.

1.4 Datagrunnlag og metode

For å belyse studiens problemstillinger har vi trukket veksler på ulike datakilder:

- Innledende intervjuer med aktører i NOKUT.
- Gjennomgang av aggregerte søknadsdata og eksisterende dokumentasjon.
- Spørreundersøkelse blant søkere til den generelle godkjenningsordningen i perioden 2018-2020.
- Intervjuer med relevante arbeidslivsaktører, herunder offentlige og private arbeidsgivere, representanter fra interesse- og arbeidslivsorganisasjoner, samt NAV.

1.4.1 Innledende intervjuer, dokument- og datagjennomgang

Som et første ledd i å besvare problemstillingene, gjennomførte vi noen innledende intervjuer med personer i NOKUT. Disse intervjuene ble gjennomført individuelt over Teams, og var semi-strukturerte og eksplorative i formen. Målet var å få innsikt i bakgrunnen for og hensikten med ordningen, eventuelt hvilke endringer som har skjedd i løpet av perioden. I tillegg gjorde vi en gjennomgang av eksisterende informasjon om ordningen, hentet primært fra NOKUTs nettsider. Dette utgjør grunnlaget for beskrivelsen av den generelle godkjenningsordningen i kapittel 2.

1.4.2 Søknadsdata fra NOKUT

For å belyse hvilke grupper som søker NOKUT om godkjenning av utenlandsk utdanning, har vi benyttet søknadsdata fra NOKUTs egen database – eSam – for årene 2018, 2019 og 2020. Uttrekket omfatter samtlige søknader i perioden (over 18 000) med informasjon om søkeren, utdanningen og saksbehandlingen. Der samme person har søkt om godkjenning av flere utdanninger, dekker dataene kun høyeste omsøkte utdanning. I kapittel 3 går vi gjennom de viktigste kjennetegnene ved søkerne og utdanningene basert på dataene fra NOKUT. Vi bruker dem også for å vurdere hvor representative svarene på spørreundersøkelsen er.

1.4.3 Spørreundersøkelse blant søkere til godkjenningsordningen

For å få innsikt i hvordan godkjenningsordningen fungerer og hvilke behov og utfordringer personer med utenlandsk høyere utdanning har i møte med norsk arbeidsliv, sendte vi ut en spørreundersøkelse høsten 2021 om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning hos NOKUT i perioden 2018-2020. Undersøkelsen ble sendt på e-post til 14 549 personer, som var det antall epostadresser vi mottok fra NOKUT.²

Undersøkelsen var åpen fra 12. november til 15. desember 2021. Vi sendte ut tre påminninger til de som ikke hadde svart, samt en påminning til de som hadde startet å fylle ut spørreundersøkelsen, men ikke fullført. Vi mottok til sammen 5311 gyldige svar³, som tilsvarer en svarprosent på 37. Dette er en relativt god oppslutning på en undersøkelse av denne typen.

De fleste spørsmålene vi stilte, hadde forhåndsdefinerte svarkategorier tilrettelagt for kvantitative analyser. Det var også noen åpne spørsmål, der søkerne kunne utdype sine synspunkter. Sitater fra de åpne feltene gir verdifull kunnskap om søkerens erfaringer og synspunkter, og brukes for å supplere de kvantitative analysene.

1.4.4 Intervjuer med relevante arbeidslivsaktører

For å kunne besvare problemstillinger knyttet til hvordan arbeidsgivere vurderer og verdsetter et godkjenningsvedtak i kontakten med søkerne har vi foretatt en rekke intervjuer med arbeidsgivere og ulike arbeidslivsaktører.

Vi har intervjuet representanter fra både offentlig og privat næringsliv. Førstnevnte er noe overrepresentert, spesielt representantene fra universitets- og høyskolesektoren. Vi hadde et ønske om å inkludere flere små og mellomstore virksomheter fra privat sektor, men denne gruppen visste seg å være svært krevende å rekruttere da mange av de vi henvendte oss til ikke var kjent med ordningen og dermed ikke svarte eller ikke ønsket å delta. Vi har i tillegg intervjuet representanter fra ulike interesse- og arbeidsgiverorganisasjoner som jobber opp mot bedrifter med ansatte med utenlandsk høyere utdanning, samt representanter fra NAV som jobber opp mot den samme arbeidssøkergruppen. Prosjektgruppen hadde i tillegg et ønske om å intervju representanter fra ulike bemanningsbyråer og regionale handels- og næringslivsforeninger. Kun ett slik intervju ble realisert, da de

² Diskrepansen mellom tallet på epostadresser og antall søknader totalt, har sammenheng med at søkere kan være registrert med flere profiler.

³ Dette inkluderer de som fullførte hele undersøkelsen (N=4473), samt de som hadde svart på flere enn ti av spørsmålene i undersøkelsen (N=838). 391 e-poster kom i retur grunnet ugyldig e-postadresse. I tillegg slettet vi 20 respondenter som ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

aktørene vi tok kontakt med enten ikke svarte på NIFUs henvendelse, eller takket nei til å delta på intervju.

Informantene ble hovedsakelig rekruttert via snøballmetoden. Omtrent halvparten ble identifisert gjennom intervjuene med interesse- og arbeidsgiverorganisasjonene, og flere ble identifisert ved hjelp av oppdragsgiver. Noen av informantene ble identifisert av prosjektgruppen selv. Alle potensielle informanter ble kontaktet direkte av prosjektgruppen. En gjennomgående utfordring i prosjektet var at svært mange av arbeidsgiverne vi kontaktet ikke svarte, eller ikke ønsket å delta på intervju. Til tross for at vi kontaktet et bredt spekter av arbeidsgivere med hensyn til størrelse, fagområde og kompetansekrav, ble denne variasjonen derfor noe begrenset i det endelige utvalget.

Totalt gjennomførte prosjektgruppen 21 semi-strukturerte intervjuer, hvorav ett ble gjennomført som gruppeintervju med fire deltakere og resten ble gjennomført individuelt. Intervjuene ble gjennomført digitalt over Teams. I denne rapporten er informantenes beskrivelser anonymisert, og deres fag- og organisasjonstilhørighet er kun oppgitt der det er strengt nødvendig for beskrivelsene i rapporten. Der hvor dette er tilfellet er de aktuelle informantene informert.

2 Systemet for godkjenning av høyere utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet

Norge er gjennom Lisboakonvensjonen forpliktet til å godkjenne høyere utdanning gjennomført i et annet konvensjonsland fullt ut, med mindre godkjenningsmyndigheten kan påvise en vesentlig forskjell mellom den utenlandske utdanningen og den nasjonale utdanningen som den måles opp mot. Dette «skal sikre at personer som gjennomfører utdanning ved norske institusjoner og på tvers av landegrensene, kan få uttelling for den utdanningen de har tatt» (NOU 2020:3).

Dette omtales ofte som 'ekstern mobilitet' og står i motsetning til 'intern mobilitet', som innbefatter studenters forflytninger innenfor samme utdanningsinstitusjon (og reguleres av den enkelt institusjons egne forskrifter). Denne typen godkjenning er ment å være et hjelpemiddel for personer som ønsker å benytte sin utenlandske utdanning enten til å studere videre ved norske universiteter og høyskoler, eller for å få seg jobb i det norske arbeidsmarkedet.

Når en vesentlig forskjell påvises er det formålet med godkjenningen som skal legges til grunn. Den såkalte EAR-manualen⁴ har en definisjon av vesentlige forskjeller som «forskjeller som er såpass vesentlige at de mest sannsynligvis vil forhindre søkeren fra å lykkes med ønsket aktivitet som videre studier, forskning eller arbeidslivet». Det er den aktuelle godkjenningsmyndigheten som har bevisbyrden for at forskjellene er vesentlige. Lisboakonvensjonen slår også fast mange av de samme prinsippene som man finner i den norske forvaltningsloven, som at godkjenningen skal være skriftlig, begrunnet, og kunne påklages av søkeren.

Som nevnt innledningsvis er den generelle godkjenningsordningen forvaltet av NOKUT kun én av en rekke ulike godkjenningsordninger som retter seg mot personer med utdanning eller kvalifikasjoner fra utlandet. De ulike godkjenningsordningene for utenlandsk høyere utdanning kan inndeles som følger:

⁴ EAR-manualen (for ENIC-NARIC) og EAR HEI-manualen (for høyere utdanningsinstitusjoner) er verktøy utarbeidet av ENIC-NARIC for å bistå godkjenningsmyndigheter med å ha en godkjenningspraksis i tråd med Lisboakonvensjonens føringer.

- Faglig godkjenning
- Generell godkjenning
- UVD-ordningen
- Godkjenning av lovregulerte yrker
- NOKUTs «turbovurderinger»
- Automatisk godkjenning

Selv om fokus for denne rapporten er den generelle godkjenningsordningen vil vi også gi en kort beskrivelse av de andre, da de formelle forskjellene mellom de ulike ordningene er viktige for den videre diskusjonen.

I Norge er systemet for godkjenning av utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet organisert etter formålet med godkjenningen. Formålet dikterer også hvor i lovverket godkjenningen er hjemlet og hvilken instans som er ansvarlig for vurderingen.

2.1 Faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Dersom formålet med godkjenningen er å oppnå likestilling med en bestemt norsk grad, søke om opptak til videre studier ved et norsk universitet eller høyskole, eller få deler av en utenlandsk utdanning godkjent som del av en norsk grad, er det universitets- og høyskoleloven § 3-5 som er gjeldende. Dette omtales som faglig godkjenning av utenlandsk høyere utdanning:

Universiteter og høyskoler som tilbyr akkrediterte studier etter denne loven, kan, etter søknad fra enkeltpersoner, godkjenne bestått utenlandsk høyere utdanning som del av søkerens studium ved institusjonen (§ 3-5(1)).

I dette tilfellet er det den aktuelle UH-institusjonen selv som må vurdere hvorvidt den utenlandske utdanningen oppfyller de spesifikke kravene til bredde og dybde for faget eller graden den godkjennes opp mot. Lærestedet må her se på om studentens læringsutbytte tilsvarer det som er fastsatt for de aktuelle emnene eller studiene ved deres institusjon. Som UH-loven presiserer, så innebærer en slik godkjenning at «studenten ikke må ta tilsvarende eksamen, emne eller utdanning på nytt, og at studenten skal få uttelling i studiepoeng tilsvarende dette faglige nivået» (§ 3-5(2)).

Faglig godkjenning har dermed flere formål tilknyttet utdanningsinstitusjonenes virke. Slike formål kan være fritak for beståtte emner fra den utenlandske utdanningsinstitusjonen, faglig godkjenning av spesifikke grader som den norske utdanningsinstitusjonen selv tilbyr eller vurdering for opptak til videre studier ved den norske utdanningsinstitusjonen. For hver av disse vurderingene skal utdanningsinstitusjonen legge prinsippet om vesentlige forskjeller til grunn.

Denne bestemmelsen gjelder både for utdanninger fra land omfattet av Lisboa-konvensjonen, og for andre land. Det som skiller de to, er at med mindre det foreligger vesentlige forskjeller, er institusjonen forpliktet til å foreta en slik vurdering når utdanningen kommer fra en stat som har ratifisert Lisboa-konvensjonen. Når det gjelder utdanninger fra andre land har Kunnskapsdepartementet bedt UH-institusjonene om å legge prinsippene i Lisboa-konvensjonen til grunn også her. Det er imidlertid opp til lærestedene å vurdere hvorvidt de ønsker å godkjenne en slik utdanning, da de i slike tilfeller ikke er forpliktet til dette.

2.2 Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

De færreste yrker i Norge er lovregulerte. Det vil si at det ikke kreves noen spesiell godkjenning for å kunne begynne å jobbe i disse. Dersom formålet med godkjenningen er å kunne bruke sin utdanning opp mot et uregulert yrke i Norge, må man se til universitets- og høgskoleloven § 3-4:

NOKUT kan, etter søknad fra enkeltpersoner, gi en generell godkjenning av høyere utdanning som er gjennomført i utlandet, slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning» (§ 3-4(1)).

Den generelle godkjenningsordningen retter seg mot personer som ønsker å bruke sin utdanning for å jobbe i et uregulert yrke i Norge. Ordningen er frivillig, med hovedhensikt å være et hjelpemiddel inn i det norske arbeidsmarkedet for personer med utenlandsk høyere utdanning. Det kan være nyttig, både for de arbeidssøkende og de som vurderer å ansette dem, å få en vurdering av utdanning som er tatt i utlandet. Enkelte norske arbeidsgivere stiller også krav til at utenlandske utdanninger skal være godkjent av norske myndigheter. Som det fremkommer av lovteksten, er det NOKUT som i slike tilfeller er ansvarlig for å vurdere den aktuelle utdanningen.

Hovedpremisset for at en utenlandsk utdanning skal kunne godkjennes som «likestilt» med norsk høyere utdanning er at den må være akkreditert eller offentlig godkjent som høyere utdanning i utdanningslandet. Den utenlandske utdanningen må dermed være en del av utdanningslandets system for høyere utdanning.

Videre foretar NOKUT en nivå- og omfangsvurdering av den utenlandske utdanning. En nivåvurdering fastslår om en utenlandsk utdanning ligger på nivå med norsk høyere utdanning, og videre hvorvidt nivået tilsvarer nivået til en norsk bachelor-, master- eller ph.d.-utdanning. En omfangsvurdering viser til den utenlandske utdanningens omfang. NOKUT vurderer utenlandsk utdanning opp mot den norske gradsstrukturen og godkjenner utdanningen med den norske graden som er mest sammenliknbar. Dette er en vurdering av gradslikestilthet. I tilfeller

hvor utenlandske utdanninger ikke kan godkjennes opp mot en norsk grad, gir NOKUT uttelling i form av fullførte semestre og/eller år.

Denne er en *formell* vurdering av utenlandsk høyere utdanning. NOKUT ser med andre ord ikke på utdanningens faginnhold eller kvalitative momenter som hvorvidt utdanningsinstitusjonen er god eller dårlig, utdanningens innhold og oppbygging (emner), søkerens karakter eller lignende. Dette betyr i praksis at den generelle godkjenningsordningen ikke differensierer i sin vurdering om søkerens prestasjoner er gode eller dårlige, eller ut fra hvilket fagområde utdanningen er tatt. Den vurderer heller ikke den reelle kvaliteten på utdanningen som det søkes godkjenning av, utover at utdanningen tilfredsstillende oppfyller kravene for akkreditering/godkjenning som høyere utdanning i utdanningslandet.

2.2.1 Endring av regelverket for generell godkjenning

Lovverket for generell godkjenning har stort sett vært det samme siden NOKUT ble godkjenningsmyndighet i 2003. NOKUTs praktisering av lovverket har likevel vært gjennom noen mindre justeringer gjennom årenes løp.

NOKUTs kriterier for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning var i all hovedsak uforandret frem til 2020. Etter en lengre prosess vedtok NOKUTs styre i juni 2020 å innføre nye retningslinjer for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Begrunnelsen for denne endringen var å få en godkjenningspraksis mer i tråd med hvordan godkjenningsfeltet og utdanningslandskapet hadde endret seg siden opprettelsen av NOKUT. Ved å benytte begrepet retningslinjer heller enn kriterier, ville NOKUT tydeliggjøre at retningslinjene er veiledning basert på NOKUTs og Kunnskapsdepartementets forståelse av lovverket, og ikke krav som er lov- eller forskriftsfestet. Endringene i 2020 var i hovedsak knyttet til følgende tre momenter:

Først og fremst ønsket NOKUT en bredere tilnærming ved vurdering av «vesentlige forskjeller», som er nøkkelenbegrepet i Lisboakonvensjon. For å oppnå dette, endret NOKUT sin tidligere matematiske tilnærming til godkjenningsfaget, hvor man fulgte tid-for-tid-prinsippet og fintealte studiepoeng, til en mer kvalifikasjonsbasert orientering hvor man heller fokuserte på hva en utenlandsk kvalifikasjon tilsvarer i det norske utdanningssystemet.

- I forlengelsen av dette begynte NOKUT å godkjenne opp mot flere mastergrader av ulikt omfang (ett og halvannet år), noe som åpnet opp for at langt flere søkere enn tidligere kunne oppnå mastergradslikestillhet.
- NOKUT gikk bort fra å gi uttelling i studiepoeng i vedtakene, og heller godkjenne fullførte kvalifikasjoner opp mot en norsk grad. Når gradslikestillhet ikke kan gis, godkjennes utdanningen i hele og halve studieår. I motsetning

til tidligere, innebærer dette at NOKUT nå ikke kan godkjenne utdanning med normert studietid på mindre enn et halvt år/ ett semester.

Generell godkjenning er en av oppgavene som Kunnskapsdepartementet har foreslått å overføre til det nyopprettede Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) fra 1. januar 2023. I høringen «Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven» av 2. juli 2021, foreslår Kunnskapsdepartementet å utarbeide en forskrift med bestemmelser for generell godkjenning (Kunnskapsdepartementet, 2021). Denne forskriften vil erstatte retningslinjene som er fastsatt av NOKUTs styre når godkjenningsoppgaven overføres fra NOKUT til HK-dir.

2.2.2 Forskjeller mellom faglig og generell godkjenning

Generell godkjenning er hjemlet i universitets- og høyskoleloven §3-4 og faglig godkjenning er hjemlet i universitets- og høyskoleloven §3-5. Forskrift om godskrivning og fritak av høyere utdanning supplerer universitets og høyskoleloven §3-5. Ettersom formålet for faglig og generell godkjenning er ulikt, finnes det flere forskjeller mellom disse godkjenningsordningene. Disse forskjellene kan medføre at den samme utdanningen fra utlandet vurderes ulikt utfra ulike formål.

Hovedforskjellen mellom faglig godkjenning og generell godkjenning er at den faglige godkjenningen vurderer den utenlandske utdanningens innhold (emner) og læringsutbytte, målt opp mot utdanningsinstitusjonens egne studietilbud. Den generelle godkjenningen ser kun på den utenlandske utdanningens ytterrammer og inkluderer ikke utdanningens innhold og oppbygging i sin vurdering.

Et eksempel på en forskjell mellom en generell og en faglig godkjenning kan være om en mastergrad inneholder en lengre skriftlig oppgave (thesis). For en generell godkjenning vil ikke fraværet av en lengre skriftlig oppgave anses som en vesentlig forskjell ettersom formålet med godkjenningen er til bruk i det ikke-regulerte arbeidsmarkedet. I forbindelse med opptak til et ph.d.-program kan imidlertid en utdanningsinstitusjon ha som opptakskrav at mastergraden skal inneholde en lengre skriftlig oppgave. Fravær av en slik oppgave vil da kunne utgjøre en vesentlig forskjell, og utdanningsinstitusjonen kan i slike tilfeller avslå søknaden om opptak til ph.d.-programmet.

Det er viktig å presisere at universitets- og høyskoleloven legger til grunn en tydelig ansvarsfordeling når det kommer til henholdsvis den faglige og den generelle godkjenningsordningen. Mens NOKUT har ansvar for å godkjenne høyere utenlandsk utdanning for det ikke-regulerte arbeidsmarkedet i Norge, faller ansvaret for den faglige godkjenningen på hver enkelt UH-institusjon.

2.3 Godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen)

NOKUTs generelle godkjenning er en dokumentbasert godkjenningsordning, hvor søkers utdanningsdokumenter danner grunnlaget for saksbehandlingen. Det finnes imidlertid personer som ønsker å benytte seg av sin utenlandske utdanning i Norge, men som av ulike årsaker mangler utdanningsdokumentene sine, eller hvor dokumentasjonens ekthet ikke kan verifiseres. Dette kan være en følge av krig og kriser hvor eksempelvis arkiv over uteksaminert studenter har gått tapt eller hvor landet preges av korrupsjon eller fravær av administrasjonen som skal kunne bekrefte utdanningsdokumentenes ekthet.

Søkere som av ulike årsaker ikke kan fremskaffe verifiserbare dokumenter kan likevel få sin utdanning vurdert gjennom en metode utviklet av NOKUT. Den såkalte UVD-ordningen er en godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon. Målgruppen for denne ordningen er flyktninger og personer i en flyktningliknende situasjon, og følger av Norges forpliktelser nedsatt i Lisboakonvensjonen, artikkel VII.

I motsetning til NOKUTs dokumentbaserte godkjenningsordning, stilles det i UVD-ordningen krav til oppholdstillatelse og språkkunnskaper. Kandidater som kvalifiserer for UVD-ordningen blir invitert til å delta i et alternativt vurderingsløp. Dette løpet innebærer en kartlegging av søkerens utdanningsbakgrunn og eventuell relevant arbeidserfaring gjennom et innledende intervju og et kartleggingsskjema hvor søkeren rekonstruerer utvalgte fag. Til slutt gjennomføres en sakkyndig vurdering bestående av en skriftlig oppgave og et intervju. Resultatet av prosessen er at NOKUT fatter et enkeltvedtak om generell godkjenning. Dette enkeltvedtaket kan påklages i tråd med universitets- og høyskoleloven § 3-4(3).

2.4 Godkjenning av høyere utdanning for lovregulerte yrker

Som tidligere nevnt, er de fleste yrker i Norge ikke lovregulerte. Det finnes imidlertid en del lovregulerte yrker, det vil si yrker hvor det kreves autorisasjon eller yrkesgodkjenning for å kunne praktisere. Dette inkluderer både yrker som er regulert gjennom EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF), samt enkelte yrker som er regulert av andre særdirrektiv.

Ønsker man å arbeide i et lovregulert yrke må man søke såkalt yrkesgodkjenning. Det er ulike godkjenningsmyndigheter som står ansvarlig for godkjenningen innenfor ulike bransjer. Eksempler på slike myndigheter er Helsedirektoratet (helseyrker), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (elektrofag) og Mattilsynet (dyrehelse).

Siden 2020 har NOKUT vært ansvarlig myndighet for yrkesgodkjenning for lærer i skole, samt styrer og pedagogisk leder i barnehage. NOKUT er også det norske assistansesenteret for yrkeskvalifikasjonsdirektivet, noe som innebærer at de gir veiledning og hjelp om hvordan regelverket fungerer til personer som ønsker å utøve et lovregulert yrke.

2.5 NOKUTs turbovurderinger

Den generelle godkjenningsordningen for høyere utdanning retter seg hovedsakelig mot personer med utenlandske høyere utdanning som ønsker seg inn i det norske arbeidsmarkedet. Det er med andre ord et tilbud for potensielle arbeidssøkere til å få sin utdanning vurdert opp mot den norske gradsstrukturen, slik at utdanningen deres enklere kan sammenlignes opp mot norsk høyere utdanning.

NOKUT tilbyr i tillegg to såkalte «turbovurderinger av utenlandsk høyere utdanning». Den ene retter seg mot arbeidsgivere og den andre mot universiteter og høyskoler i forbindelse med ph.d.-opptak. Vurderingene gjennomføres normalt innen fem virkedager og er ment å være et hjelpemiddel i forbindelse med en konkret ansettelses- eller opptaksprosess. I motsetning til den generelle godkjenningsordningen, hvor vedtaket er bindende, tilsvarer ikke vurderingene som gjøres under turbovurderingene et juridisk bindende enkeltvedtak. Det kan derfor ikke påklages. Det er viktig å påpeke at siden NOKUTs uttalelser i forbindelse med slike turbovurderinger baserer seg på anonymiserte dokumenter, foreligger det derfor ikke noen grundig ekthetsvurdering eller verifisering av disse. Utover dette inneholder informasjonen som fremkommer i en turbovurdering det samme som for en ordinær generell godkjenning etter universitets- og høyskoleloven, §3-4.

2.6 Automatisk godkjenning

De senere årene har NOKUT introdusert en tjeneste om såkalt automatisk godkjenning, som et valgfritt alternativ til deres ordinære godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning. Dette er i tråd med politiske føringer og ambisjoner om automatisk godkjenning. Disse ambisjonene fremkommer i EU-rådets anbefaling av 2018 om automatisk godkjenning, Bologna-prosessen og Reykjavik-deklarasjonen om automatisk godkjenning.

En automatisk godkjenning er ikke en individuell vurdering av en søkers kvalifikasjoner, men er en standardisert skriftlig bekreftelse på at enkelte grader fra utvalgte land er godkjent som likestilt med tilsvarende grader fra Norge. Per mars 2022 gir NOKUT ut en slik godkjenning for utvalgte grader i totalt 20 land, både innenfor og utenfor EU/EØS. Det er ambisjoner om en kontinuerlig utvidelse av dette tilbudet til å omfatte flere land og kvalifikasjoner.

En automatisk godkjenning lastes ned fra NOKUTs hjemmesider, og kan brukes umiddelbart. Søkere som er aktuelle for ordningen blir informert om dette tilbudet når de sender inn søknad om godkjenning til NOKUT. Den automatiske godkjenningen innebærer ingen saksbehandling, og det inngår derfor heller ingen ektetsvurdering av utdanningsdokumentene. I stedet vil en aktuell arbeidsgiver få vite hva en bestemt grad tilsvarer og hvordan andre lands utdanninger kan sammenlignes med de norske. Automatisk godkjenning er også et raskere alternativ til den ordinære godkjenningsordningen, siden det ikke innebærer noen form for søknad eller saksbehandling.

2.7 Ulike ordninger med ulike ansvarlige instanser

Som denne gjennomgangen viser er systemet for godkjenning av høyere utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet et komplekst og til dels fragmentert system, hvor ulike instanser har ansvar for ulike deler av godkjenningssystemet. Söker man generell godkjenning for et regulert yrke, som egentlig faller under yrkesgodkjenningsordningen, vil man i dag få avslag på denne søknaden. Dette er tilfellet selv om utdanningen ville blitt godkjent under den relevante ordningen. Samtidig kan det være nødvendig eller ønskelig i visse lovregulerte yrker å få en vurdering av nivået og omfanget på en konkret utdanning. Siden yrkesgodkjenningen ikke presiserer dette, må personene det gjelder i slike tilfeller søke godkjenning gjennom den generelle ordningen.

Fra et brukerperspektiv, kanskje spesielt blant søkere som ikke er kjent med det norske systemet, kan dette være utfordrende – det kan være vanskelig å vite hvor man skal henvende seg, og hvilken instans som er ansvarlig for nettopp din utdanning. I et forsøk på å forenkle denne prosessen har NOKUT de senere årene utvidet sin informasjonsseksjon. Ifølge NOKUT selv fungerer informasjonsseksjonen i stor grad som et første kontaktpunkt for alle som har spørsmål knyttet til jobb og utdanning i Norge, både de som gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning, men også mer generelt. I tilfeller hvor spørsmålene omhandler tematikker utenfor NOKUTs ansvarsområde henviser informasjonsseksjonen personen til riktig instans. Dette kan være det aktuelle universitetet eller høgskolen knyttet til spørsmål om opptak til studier i Norge, eller den relevante yrkesgodkjenningsmyndigheten for spørsmål om godkjenning av lovregulerte yrker.

3 Hvem søker godkjenning, og hvem får godkjent?

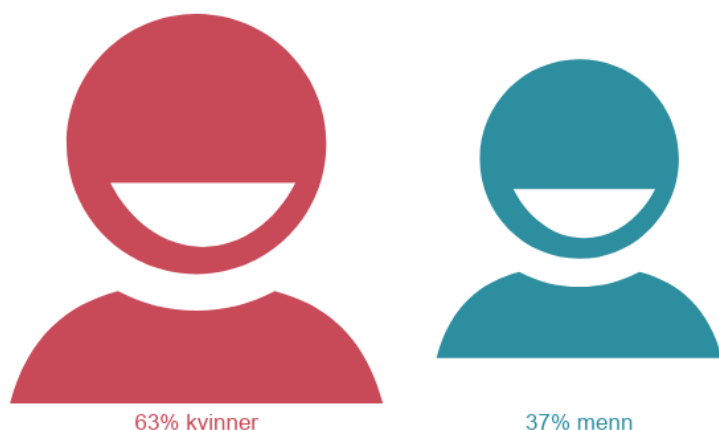
I dette kapitlet beskriver vi hva som kjennetegner de som søker sin utenlandske utdanning godkjent hos NOKUT, og hvilke utdanninger som blir godkjent. Først ser vi på bakgrunnsinformasjon om søkerens kjønn, alder, fødeland, studieland, fagfelt og utdanningsnivå. Deretter ser vi på hvor mange som får godkjent utdanningen sin og hva som kjennetegner utdanninger som blir godkjent. Kapitlet er basert på et uttrekk fra NOKUTs egen søknadsdatabase, supplert med informasjon fra NIFUs spørreundersøkelse. Begge kildene omfatter søknader til NOKUT fra årene 2018, 2019 og 2020. Der det er mulig sammenligner vi fordelingen på bakgrunnsvariabler i NOKUTs statistikk og i utvalget i spørreundersøkelsen, for å se hvor godt utvalget reflekterer den totale populasjonen av søkere.

3.1 Søkerens bakgrunn

I denne delen ser vi først på hvordan søkerne til godkjenningsordningen fordeler seg på kjønn, alder og fødeland. Deretter ser vi på noen aspekter ved utdanningen de søkte godkjenning av: hvor den er tatt og hvilket fagfelt den er innenfor.

3.1.1 Kjønn, alder og geografisk bakgrunn

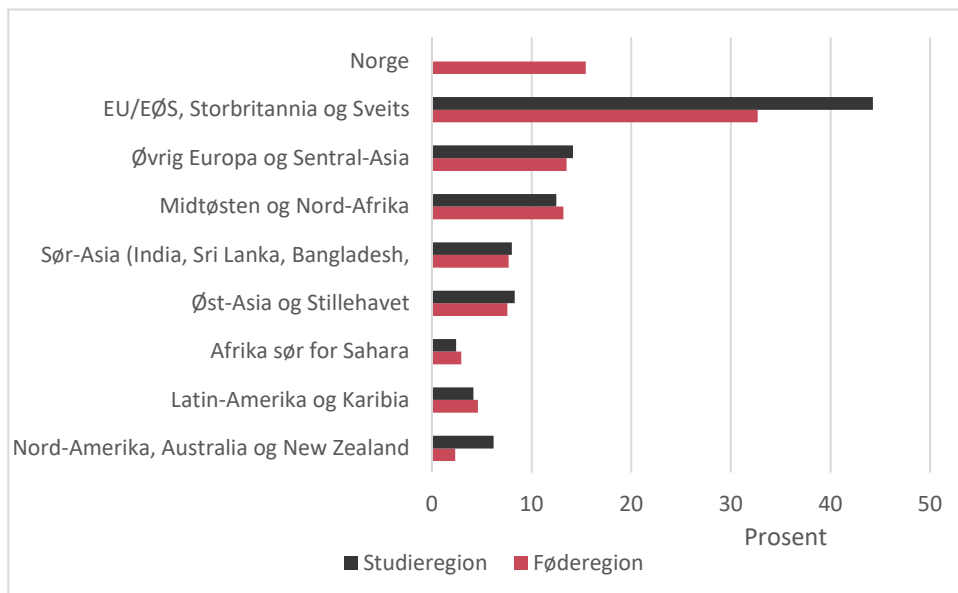
Fra NOKUTs statistikk ser vi at det er en klar overvekt av kvinner som søker utdanningen sin godkjent: 63 prosent av søkerne, som figur 3.1 illustrerer. I spørreundersøkelsen er kvinneandelen litt høyere, 66 prosent. Dette er i tråd med resultater fra spørreundersøkelser generelt, hvor kvinner svarer noe oftere enn menn.



Figur 3.1. Kjønnfordeling blant søkerne av generell godkjenning. Kilde: NOKUT.

Når det gjelder alder, viser spørreundersøkelsen at den største søkergruppen er i 30-årene (44 prosent), men det er også nesten 30 prosent som er over 40 år. Gjennomsnittsalderen er 37 år. Aldersfordelingen er vist i vedlegg (figur V1).

I spørreundersøkelsen ba vi søkerne oppgi hvor de er født.⁵ Figur 3.2. viser at den største gruppen (33 prosent) oppgir å være født i EU/EØS, Storbritannia og Sveits, etterfulgt av Norge (16 prosent), Øvrig Europa og Sentral-Asia (14 prosent) og Midtøsten og Nord-Afrika (13 prosent). Vi spurte også om i hvilke regioner de har tatt utdanningen sin. Klart flest søker godkjenning av utdanning tatt i EU/EØS, Storbritannia og Sveits, rundt 45 prosent. Dette er litt høyere enn tallene fra NOKUTs egne data, hvor andelen kun er 40 prosent. Det er også litt flere med utdanning

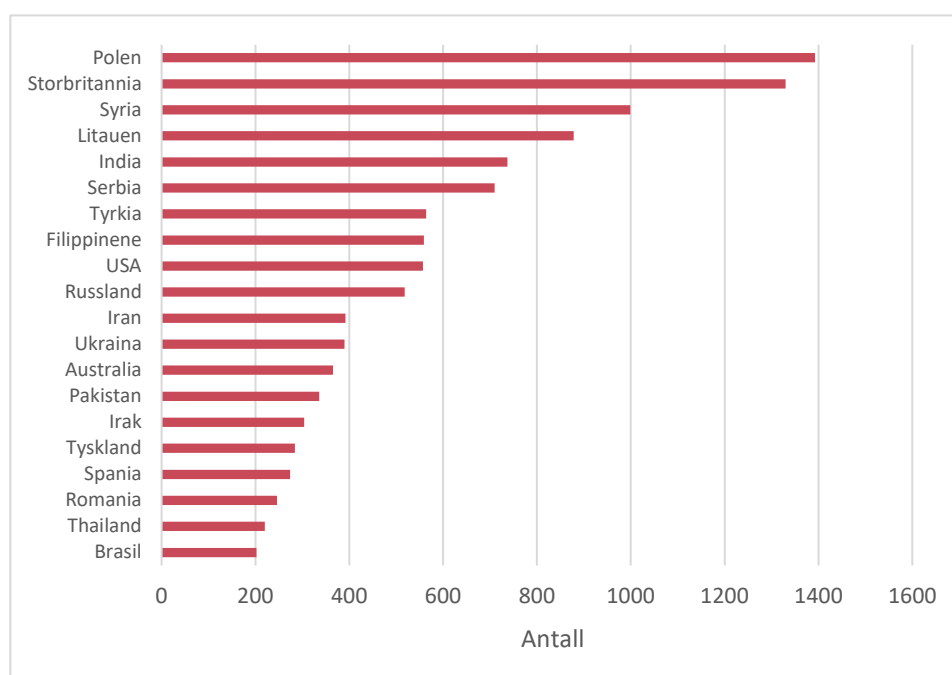


Figur 3.2 Studieregion og føderegion. Kilde: NIFU.

⁵ Av hensyn til respondentenes anonymitet, har vi kun spurt etter region, ikke fødeland.

fra Øvrig Europa og Sentral-Asia blant de som har besvart spørreundersøkelsen enn i NOKUTs data (18 versus 14 prosent). Ellers er den regionale fordelingen av utdanningene ganske lik.

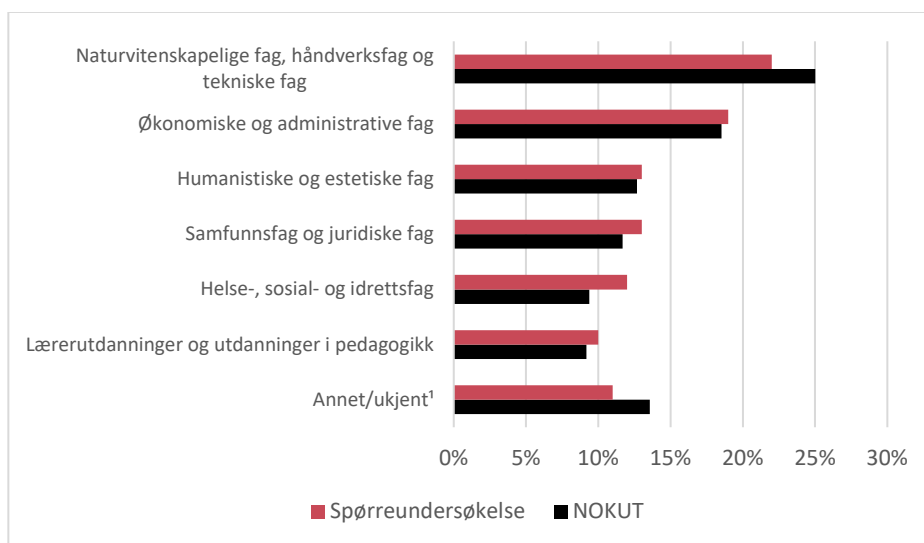
Fra NOKUTs statistikk har vi hentet informasjon om i hvilket land utdanningene er tatt (figur 3.3.). Flest søknader kommer fra personer som har studert i Storbritannia, Polen, Syria, Litauen og India.



Figur 3.3. Studieland. Kilde: NOKUT

3.1.2 Fagfelt

Den største gruppen av søkere finner vi innenfor naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag, fulgt av økonomiske og administrative fag. I figur 3.4. har vi vist fordelingen på fagfelt blant de som svarte på spørreundersøkelsen, sammenlignet med fordelingen i NOKUTs søkerdatabase. Vi ser at fordelingene er nokså like, men at en litt lavere andel med naturvitenskapelig fagbakgrunn har svart på undersøkelsen.



Figur 3.4. Fagfelt blant søkere til godkjenningsordningen.¹ Omfatter samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag, primærnæringsfag, allmenne fag og ukjent. Kilder: NOKUT og NIFU.

Innenfor naturvitenskapelige/håndverks- og tekniske fag, er flertallet av søkerne – 57 prosent – menn. Kvinneandelen er over 70 prosent innenfor økonomi/administrasjon, humaniora, samfunnsfag/jus og helse-, sosial- og idrettsfag, og 80 prosent innenfor lærerutdanninger og pedagogikk.

3.1.3 Utdanningsnivå

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om nivået på utdanningen de søkte godkjenning for, ifølge utdanningsinstitusjonen der den ble tatt. Svarene viste at litt under 50 prosent søkte om godkjenning av en utdanning på bachelorgradsnivå og litt under 40 prosent søkte godkjenning av en utdanning på mastergradsnivå. Rundt 7 prosent søkte om godkjenning av høyere utdanning som ikke var en fullført grad, mens litt over 2 prosent søkte godkjenning av utdanning på ph.d.-nivå. Blant de som er oppvokst i Norge, søkte over halvparten om godkjenning av en utdanning på mastergradsnivå. Blant de som kom til Norge som flyktning eller asylsøker, er det mest vanlig å søke om godkjenning av utdanning på bachelornivå (se figur V2 i vedlegg).

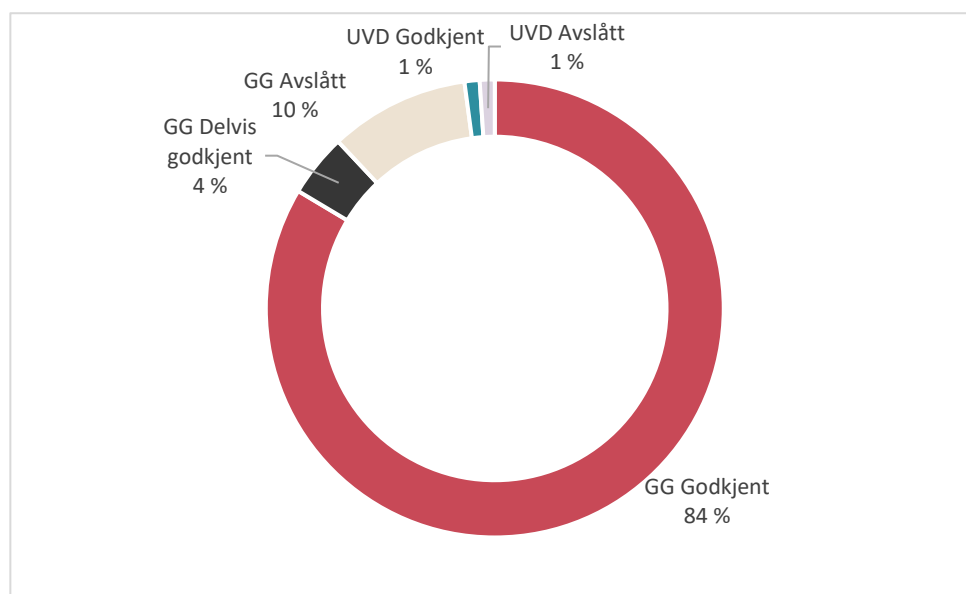
NOKUT plasserer de godkjente utdanningene på det utdanningsnivået de mener utdanningen tilsvarer i Norge. Utdanningsnivåene spenner fra påbygning til videregående utdanning til forskerutdanning. Av utdanningene som fikk ordinær godkjenning i perioden vi ser på, var 64 prosent godkjent som lavere nivå av universitets- og høyskoleutdanning, altså tilsvarende bachelorgrad eller lignende. En tredjedel av godkjenningene var på høyere nivå av universitets- og høyskole-

utdanning (mastergrad eller tilsvarende), mens knappe 2 prosent var godkjent som forskerutdanning (tilsvarende doktorgrad).

I spørreundersøkelse spurte vi om utdanningen ble godkjent på samme nivå som den var ifølge utdanningsinstitusjonen i landet der den ble tatt. Rundt 70 prosent svarte at de fikk godkjent på samme nivå. En fjerdedel oppga at de fikk den godkjent på lavere nivå og rundt fem prosent oppgir at de fikk den godkjent på høyere nivå. At ikke alle får godkjent utdanningen på samme nivå som i landet de tok utdanningen, er trolig den viktigste forklaringen på diskrepansen i andelen med mastergradsutdanning i NOKUTs statistikk og i spørreundersøkelsen.

3.2 Godkjenningsandel

Som figur 3.5. viser, blir nesten 9 av 10 av søknadene NOKUT vurderer, godkjent eller delvis godkjent. 85 prosent av søkerne får generell godkjenning, mens rundt 4 prosent får delvis godkjenning. Statusen «delvis godkjent» kan gis til en søknad som inneholder mer enn en utdanning, men hvor minst en av utdanningene ikke får godkjent. Det kan for eksempel være en søknad som inkluderer en bachelorgrad, en mastergrad og et kursbevis, hvor sistnevnte ikke er del av utdanningslandets system for høyere utdanning. Til tross for at både bachelor- og mastergraden godkjennes fullt ut, får søknaden status som «delvis godkjent» hvis kursbeviset ikke godkjennes. I tillegg får noen, knappe én prosent av de vurderte utdanningene, såkalt UVD-godkjenning, det vil si godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon (se beskrivelse i kapittel 2.3.).



Figur 3.5. Vurderte utdanninger etter type vedtak. 2018–2020. Kilde: NOKUT.

Færre avslag over tid

Som figur 3.5. viser får rundt 10 prosent av søkerne avslag på sin søknad om godkjenning. Ifølge NOKUTs data er den vanligste avslagsgrunnen manglende dokumentasjon, med andre ord at søkeren ikke sender inn den forespurte utdanningsdokumentasjonen etter at de blir sendt et mangelbrev. I slike tilfeller blir søknaden avslått. Andre avslagsgrunner kan være at utdanningsinstitusjonen ikke er akkreditert, eller at utdanningen det søkes godkjenning for ikke tilsvare høyere utdanning, men for eksempel videregående utdanning, i landet det gjelder.

I de tre årene vi har data fra NOKUT for, ser vi at antallet avslag har gått kraftig ned, selv om antallet vurderte søknader har holdt seg stabilt. I 2018 ble godt over 800 søknader avslått, i 2019 gjaldt det 550 søknader, mens tallet var nesten halvert i 2020 fra to år tidligere til litt over 400. Informasjonen NOKUT har registrert på de avslåtte søknadene er varierende og til dels mangelfull (for eksempel mangler flertallet informasjon om årsaker til avslag), og dette begrenser hva vi kan si om hva denne endringen skyldes. Det er mulig at nedgangen skyldes tilfeldige variasjoner. Det kan likevel tenkes at forhold som endrede rutiner for saksbehandling og veiledning forklarer noe av nedgangen, for eksempel at NOKUTs har blitt tydeligere på hvilken dokumentasjon som eventuelt mangler i en søknad.

Godkjenning etter studieland

Hvor stor andel som får søknadene innvilget varierer med utdanningsregion. Høyre kolonne i tabell 3.1. viser at utdanninger fra Øvrig Europa og Sentral-Asia blir oftest godkjent (92 prosent). For utdanninger fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits, og Nord-Amerika, Australia og New Zealand er andelen godkjenninger nesten like høy: 88 prosent. Utdanninger fra Afrika sør for Sahara har klart lavest andel godkjenninger, med knappe 62 prosent.

Tabell 3.1. Regional fordeling av hvor de omsøkte utdanningene er tatt og andel som er godkjent. Prosent. 2018–2020. Kilde: NOKUT.

Region	Andel av omsøkte utdanninger	Andel godkjent (GG)
EU/EØS, Storbritannia og Sveits	39 %	88 %
Øvrig Europa og Sentral-Asia	18 %	92 %
Midtøsten og Nord-Afrika	13 %	70 %
Sør-Asia	8 %	76 %
Øst-Asia og Stillehavet	8 %	85 %
Nord-Amerika, Australia og New Zealand	6 %	88 %
Afrika sør for Sahara	4 %	62 %
Latin-Amerika og Karibia	4 %	81 %
Ukjent	-	6 %
Totalt / Gjennomsnitt	100 %	84 %

3.3 Oppsummering om bakgrunn og representativitet

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hva som kjennetegner de som søker godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og hvilke utdanninger som blir godkjent. Flertallet av søkerne er kvinner, og aldersmessig befinner mange seg i 30-årene. Vi har også sett at de fleste var født i EU/EØS, Storbritannia og Sveits. Det er også i denne regionen at de fleste som søkte godkjenning har tatt utdanningen sin.

Når det gjelder fagfelt, så ser vi at den største gruppen har sin utdanning innen naturvitenskap, tekniske fag eller håndverksfag, fulgt av økonomisk-administrative fag. De fleste har en utdanning på bachelorgradsnivå. I spørreundersøkelsen var det en større andel som oppga å ha utdanning på mastergradsnivå enn i NOKUTs statistikk. Dette kan til dels skyldes at en del av søkerne som hadde en utdanning som ifølge utdanningsinstitusjonen hvor den ble tatt var på mastergradsnivå, ikke fikk den godkjent på samme nivå i Norge.

De fleste som søker godkjenning av utdanning (9 av 10) får den godkjent, men vi ser at noen får godkjent på et lavere nivå enn ifølge utdanningsinstitusjonen. Utdanninger fra Øvrig Europa og Sentral-Asia blir oftest godkjent (92 prosent), mens utdanninger fra Afrika sør for Sahara har lavest andel godkjenninger (62 prosent).

I hovedsak er det nokså godt samsvar mellom bakgrunnsdataene fra NOKUT og informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelsen. Vi kan derfor anta at de som har svart på undersøkelsen er nokså representative for de som har søkt godkjenning. Vi har imidlertid ikke kunnskap om personer med utdanning fra utlandet som *ikke* har søkt NOKUT om godkjenning, og vet følgelig ikke i hvilken grad søkerne er representative for personer med høyere utdanning fra utlandet generelt.

4 Søkerperspektivet

Dette kapitlet baserer seg på svarene fra spørreundersøkelsen som ble sendt ut høsten 2021. Som tidligere nevnt, ble denne sendt til så godt som alle som søkte NOKUTs godkjenningsordning i årene 2018–2020.

Først vil vi se på hvorfor de som har besvart undersøkelsen har bosatt seg i Norge. Deretter ser vi på hvordan de fikk kjennskap til ordningen og hva de ønsket å oppnå med en eventuell godkjenning. Vi kartlegger også om de søkte om godkjenning før eller etter at de begynte å søke jobber i Norge. Et sentralt tema i kapitlet er erfaringer med bruk av godkjenning. Har de benyttet godkjenningen, og i så fall til hva? Hvilken betydning har dette hatt? Til slutt ser vi på søkerens situasjon på arbeidsmarkedet; har de jobb – og får de uttelling for sin kompetanse i denne jobben? Vi fokuserer på dem som er bosatt i Norge på undersøkelsestidspunktet. De seks prosentene som ikke var bosatt i Norge på tidspunktet de svarte på undersøkelsen er derfor ekskludert fra analysene.

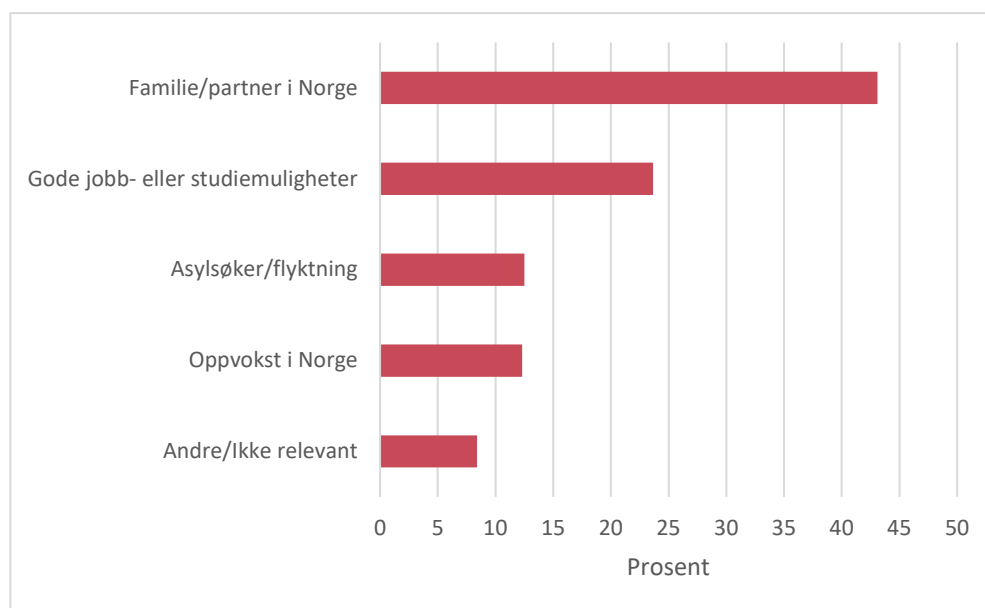
4.1 Årsaker til å bosette seg i Norge

Årsakene til et ønske om å bo og arbeide i Norge kan være mange. Blant de som søker godkjenning av utdanning gjennom NOKUT finner vi både nordmenn som har tatt utdanning i utlandet, arbeidsinnvandrere, personer som har kommet som asylsøkere eller flyktninger, og personer som har kommet hit fordi de har familie eller partner i Norge. Disse gruppene kan ha nokså ulike forutsetninger for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet. Eksempelvis er det vist at personer som kommer som flyktninger eller på grunn av familiegjenforening, har lavere sysselsettingsgrad og bruker lenger tid på å komme seg inn på arbeidsmarkedet sammenlignet med personer som kommer til Norge primært på grunn av arbeidsmulighetene (Bratsberg, Raaum, & Røed, 2017).

Som vi ser av figur 4.1. er det å ha familie eller partner i Norge den årsaken som flest oppgir som viktigste grunn til å bo i Norge, etterfulgt av gode jobb- eller studiemuligheter. Flyktninger/asylsøkere, og personer oppvokst i Norge utgjør noe lavere andeler. De som har oppgitt å komme på grunn av familie eller partner kan imidlertid være en nokså heterogen gruppe. Mange kommer til Norge som følge av

ordningen med familiegjenforening, men det kan også være personer som ønsker å bo nær en norsk partner eller venner. For noen kan det ha vært en kombinasjon av ulike faktorer som spiller inn, mens vi kun har spurt om den viktigste årsaken.

Inndelingen som vist i figur 4.1. kan likevel bidra til å gi nyttig informasjon om ulike gruppers vurderinger og arbeidsmarkedsintegrering, og vi vil derfor bruke den i en del analyser utover i dette kapittelet.



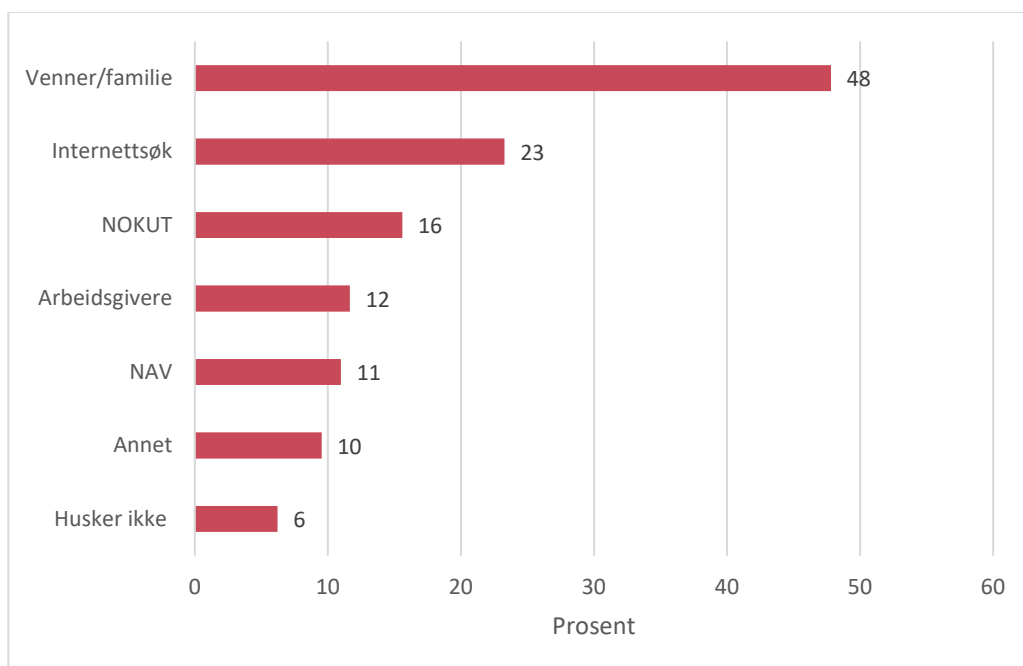
Figur 4.1. Viktigste årsak til å bo i Norge. Kilde: NIFU.

4.2 Hvorfor benytte NOKUTs godkjenningsordning?

I dette delkapitlet ser vi på hvordan søkerne fikk kjennskap til den generelle godkjenningsordningen og hva som var motivasjonen for å søke. Vi undersøker også om disse forholdene varierer med ulike grunner til å bosette seg i Norge.

4.2.1 Kjennskap til ordningen

Figur 4.2. viser at de fleste fikk kjennskap til godkjenningsordningen gjennom venner og familie. Rundt en fjerdedel av respondentene oppga internettsøk, for eksempel Google eller Facebook, som kilde.

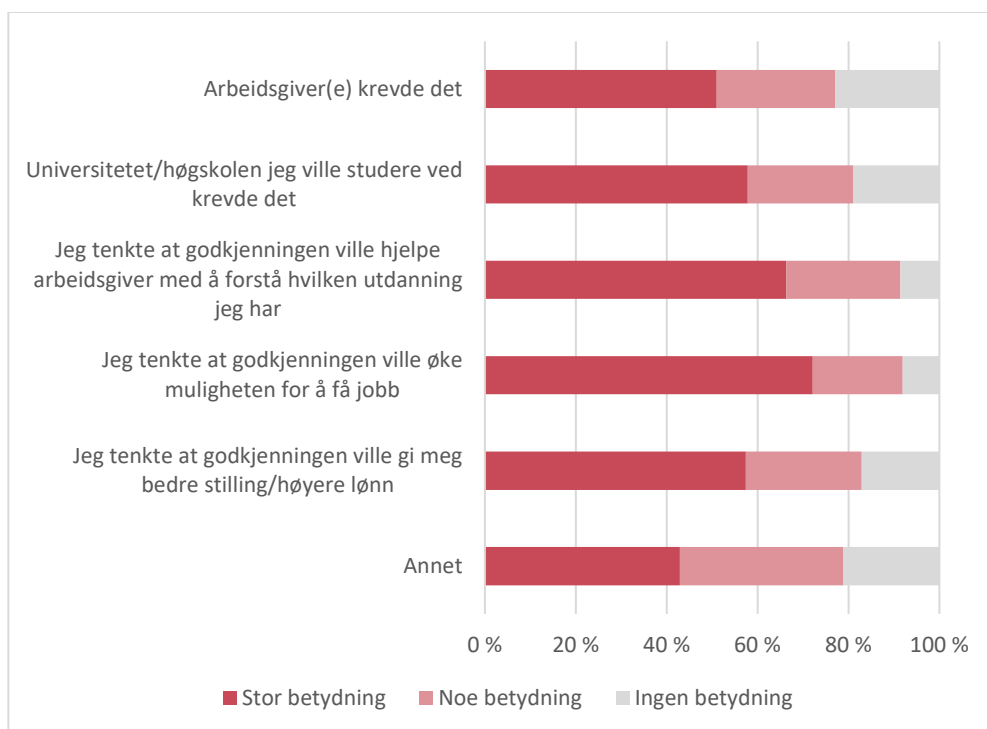


Figur 4.2. Kilder til kjennskap om til NOKUTs godkjenningsordning. Flere kryss mulig. Kilde: NIFU.

Samtidig ser vi at hvor søkerne fikk kjennskap til ordningen varierer mellom ulike grupper. For eksempel så ser vi at det særlig er de som kom til Norge som flyktning eller asylsøker som har fått informasjon gjennom NAV (30 prosent). Blant de som krysset av for «annet» ser vi at norskopplæring/norsk kurs, utdanningsinstitusjoner og flyktningkontorer/tjenester også er steder hvor respondentene har blitt tipset om ordningen.

4.2.2 Hva ønsket de å oppnå med søknaden?

Søkerne legger vekt på flere ulike årsaker til at de søkte godkjenning av sin utdanning fra utlandet (figur 4.3.). De aller fleste – over 90 prosent – tillegger det noe eller stor betydning at de tenkte at en godkjenning fra NOKUT kunne øke muligheten for å få jobb i Norge. Over 80 prosent tillegger det noe eller stor betydning at de tenkte det kunne hjelpe arbeidsgiver til å forstå hvilken utdanning de har. Vi ser også at mange tenkte at godkjenningen kunne gi bedre stilling eller høyere lønn. Det er også verdt å merke seg at mange har erfart at arbeidsgivere krevde godkjenning for å søke jobb hos dem. Mange sier at universiteter eller høyskoler krevde godkjenning, på tross av at lærestedene selv har ansvar for å vurdere opp-taksgrunnlaget til studenter på bachelor- og masternivå (se kapittel 2.1. og 2.2.2.).



Figur 4.3 Betydningen av ulike forhold for å søke godkjenning av utdanning. Prosent. De som svarte ikke aktuelt er ekskludert. Kilde: NIFU.

De som svarte «annet» fikk anledning til å utdype dette i et tekstfelt. De fleste utsagnene var av en karakter som kunne vært plassert i en av de faste kategoriene. Imidlertid fant vi utsagn som indikerte at søkerne ønsket å være «føre var». Selv om de ikke hadde behov for godkjenningen i øyeblikket, tenkte de at den kunne komme godt med senere.

We have a plan for living in Norway life long and at some point documents needs to be recognized so I have done it timely.

Jeg tenkte at det var lurt å få min utdanning godkjent så fort så mulig med tanken på at det kanskje kunne være mulig at denne prosessen blir vanskeligere i fremtiden.

Det var også noen som nevnte at det var nødvendig for beskyttede yrkestitler og for organisasjonsmedlemskap.

For å oppnå / kunne bruke beskyttet tittel (Siviløkonom).

Needed NOKUT for Tekna membership. Via Tekna membership, I would get access to salary statistics. I needed this for salary negotiation and to verify if I am getting a fair pay for my skill and experience.

Vi ser også eksempler på utsagn som kan tolkes som at å søke NOKUT oppfattes som del av en bredere integreringsprosess.

To gain more experience on how Norwegian Education works

*Finding a meaning, a purpose while adjusting to a new life in a foreign country.
Other reason can be that I wanted to see how relevant my education is in this country and of what level am I here.*

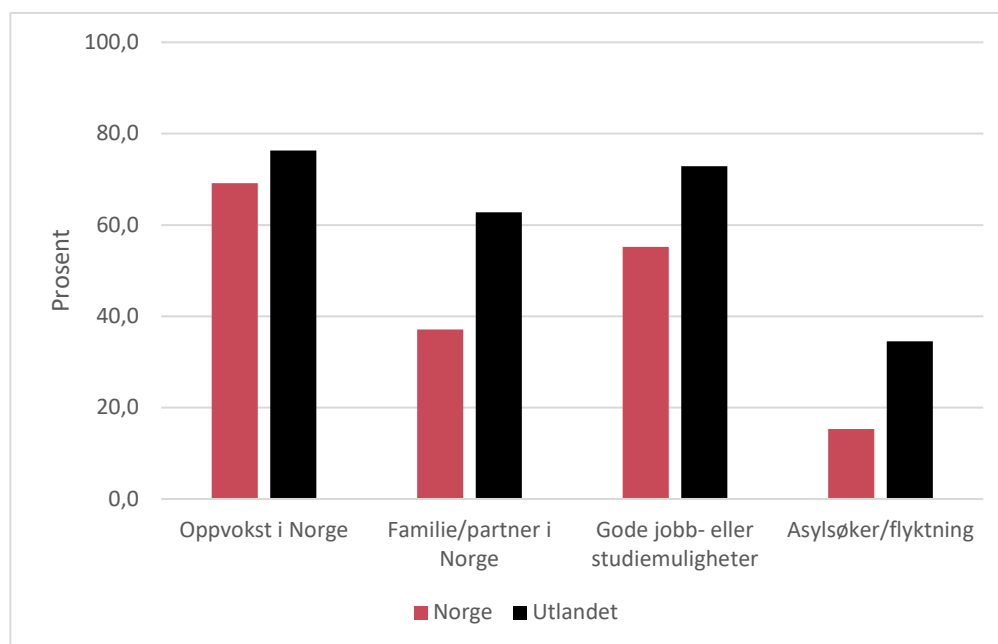
Noen nevner at hensikten med å søke dels er begrunnet med å styrke selvfølelsen.

Føle selv at utdanningen jeg har tatt og brukt tid og krefter på en gang i fortiden kan gjøre meg mer verdt her i Norge.

Selvtillit med at den utdanningen betyr noe og åpner muligheter.

4.3 Arbeidserfaring

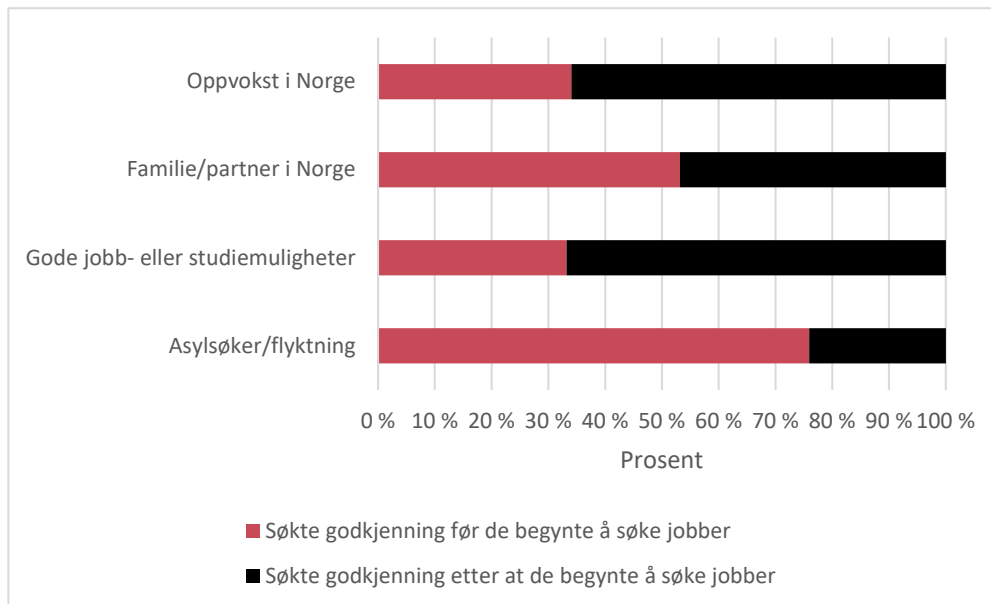
I spørreundersøkelsen kartla vi også om søkerne hadde arbeidserfaring, enten fra Norge og fra utlandet. Vi spurte om arbeidserfaring fra 18 års alder fram til undersøkelsestidspunktet. Mange har arbeidserfaring fra både Norge og utlandet, men som vi ser av figur 4.4. har de som har kommet som flyktninger og asylsøkere mindre arbeidserfaring enn andre. Dette kan bidra til at de står svakere i arbeidsmarkedet enn andre.



Figur 4.4. Andel med 5 år eller mer arbeidserfaring fra Norge og Utlandet, etter grunner til å bo i Norge. Kilde: NIFU.

4.3.1 Søke godkjenning før eller etter jobsøking i Norge?

Blant de som har søkt jobb, finner vi at omtrent like mange søkte godkjenning før de begynte å søke jobber som etter at de søkte jobber (47 mot 53 prosent). Figur 4.5. viser hvordan det å søke godkjenning før eller etter at man begynte å søke jobber i Norge varierer med årsaker til å bo i Norge.

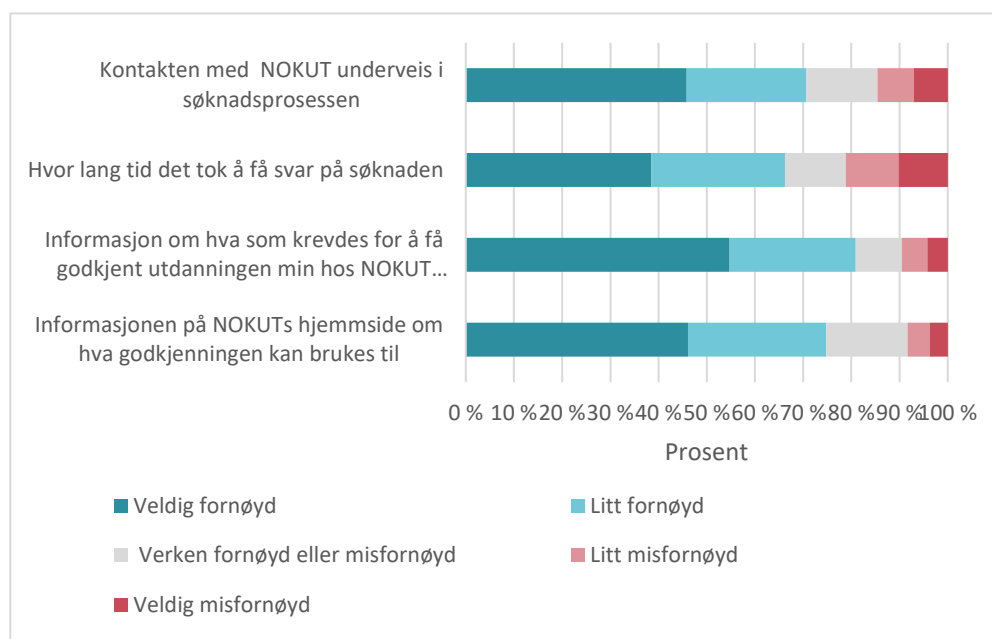


Figur 4.5. Søketidspunkt etter årsaker til å bo i Norge. Kilde: NIFU.

Vi ser at de som kom til Norge som asylsøker eller flyktning oftest søkte godkjenning før de hadde begynt å søke jobber i Norge. For denne gruppen synes det å være «føre var»-prinsippet, heller enn dårligere erfaringer med det norske arbeidsmarkedet, som var utgangspunktet for søknaden.

4.4 Synspunkter på søkeprosessen

Søkerne ble spurt om å vurdere hvordan søknadsprosessen hadde fungert. Som vi kan lese av figur 4.6, var de fleste fornøyd med både kontakten med NOKUT underveis i søknadsprosessen, hvor lang tid det tok å få svar på søknaden (behandlingstid), informasjonen om hva som krevdes for å få utdanningen godkjent hos NOKUT og informasjonen på NOKUTs hjemmeside om hva godkjenningen kan brukes til. Behandlingstiden er det flest var misfornøyd med. Rundt 20 prosent var litt eller veldig misfornøyd med hvor lang tid det tok å få svar på søknaden. Samtidig ser vi at langt flere oppgir at de var litt eller veldig fornøyd.



Figur 4.6. Tilfredshet med søkeprosessen. Kilde: NIFU.

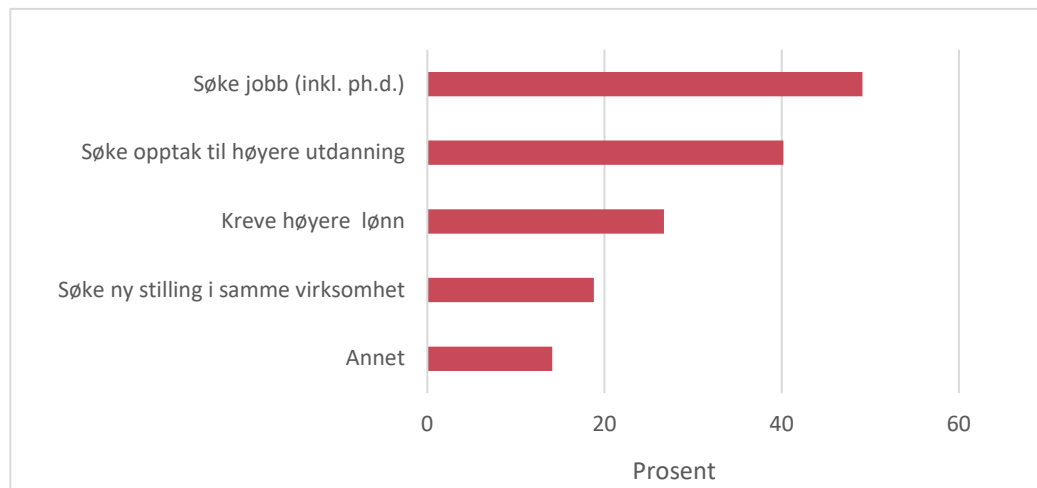
Vi undersøkte også om tilfredshet med søknadsprosessen varierte med ulike bakgrunnsforhold. Den mest slående – men kanskje ikke overraskende – forskjellen var at de som ikke har fått søknaden godkjent er klart mindre fornøyd enn andre. Vi fant også at de som er oppvokst i Norge, og de som har utdanning fra Nord-Amerika og Oseania, generelt er noe mindre fornøyd.

4.5 Bruk og betydning av NOKUT-godkjenning

Vi har sett at både jobb- og utdanningsrelaterte faktorer er motivasjon for å søke godkjenning (jfr. figur 4.2.). I dette avsnittet skal vi undersøke hva godkjenningen faktisk er brukt til, og om søkerne opplever at godkjenning har hatt betydning for deres muligheter på arbeidsmarkedet. Analysene inkluderer kun de som har fått utdanningen godkjent – helt eller delvis.

4.5.1 Hva brukes godkjenningsvedtaket til?

Figur 4.7 viser hvor store andeler som har benyttet godkjenningen til ulike formål. Det var mulig å krysse av for flere bruksområder, og åtte av ti hadde benyttet godkjenningen til ett eller flere formål.



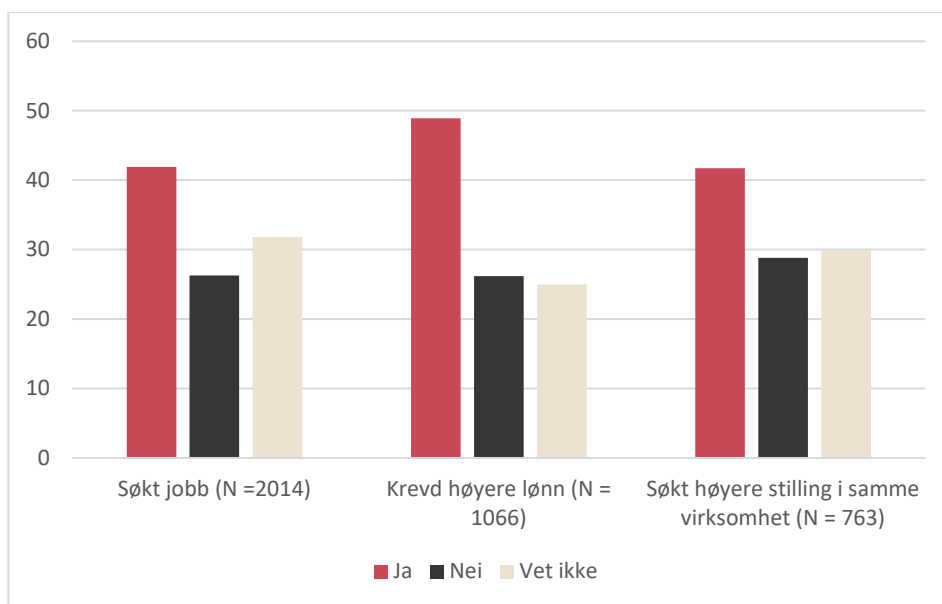
Figur 4.7. Andel som har benyttet NOKUT-godkjenning til ulike formål. Kilde: NIFU.

Om lag halvparten har brukt godkjenningen i jobbsøkningsprosess, og fire av ti har benyttet den til å søke opptak til høyere utdanning. Det siste er noe overraskende, siden lærestedene selv har ansvar for å vurdere utdanningen til sine søkere til bachelor- og masterutdanninger (se kapittel 2.1.). Det er også betydelige andeler som har brukt godkjenningen til å kreve høyere lønn og å søke ny stilling i samme virksomhet. Godkjenningen brukes altså både for å få innpass i arbeid og utdanning, og som et springbrett for høyere lønn og stilling.

I kategorien «annet» nevnes hovedsakelig bruksområder som kunne inngått i kategoriene «søke jobb» eller «søke opptak til høyere utdanning». Andre bruksområder som nevnes er grunnlag for å få medlemskap i en fagorganisasjon (som Econa og Norske arkitekters landsforbund), for å dokumentere kompetanse som selvstendig næringsdrivende, for CV til bruk for frivillige organisasjoner og for å få praksisplass.

4.5.2 Godkjenningens betydning

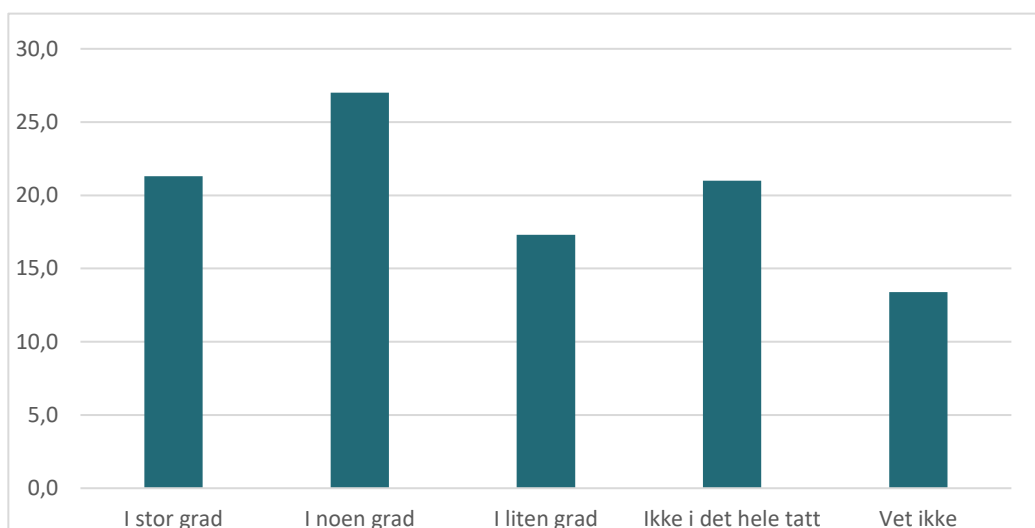
De som hadde benyttet godkjenningen i jobbrelaterte sammenhenger, ble også spurt om de hadde inntrykk av at arbeidsgivere hadde vektlagt godkjenningen. Resultatene framgår av figur 4.8.



Figur 4.8. Søkeres vurdering av arbeidsgiveres vektlegging av godkjenningen. Prosent. Kilde: NIFU.

Vi ser at det er flere som oppfatter at arbeidsgivere har vektlagt godkjenningen enn som oppfatter de *ikke* har vektlagt den, særlig i situasjoner der søkeren har krevd høyere lønn. Samtidig ser vi at det er mange som svarer «vet ikke» på disse spørsmålene. Siden vi spør om vurderinger fra tredjepersoner, er dette ikke overraskende. Det kan være vanskelig å gjøre seg opp en kvalifisert mening om hva arbeidsgivere har tenkt og lagt vekt på i vurderingen av en jobbsøknad.

Vi stilte også et mer overordnet spørsmål om i hvilken grad søkerne selv opplever at en NOKUT-godkjenning har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet.

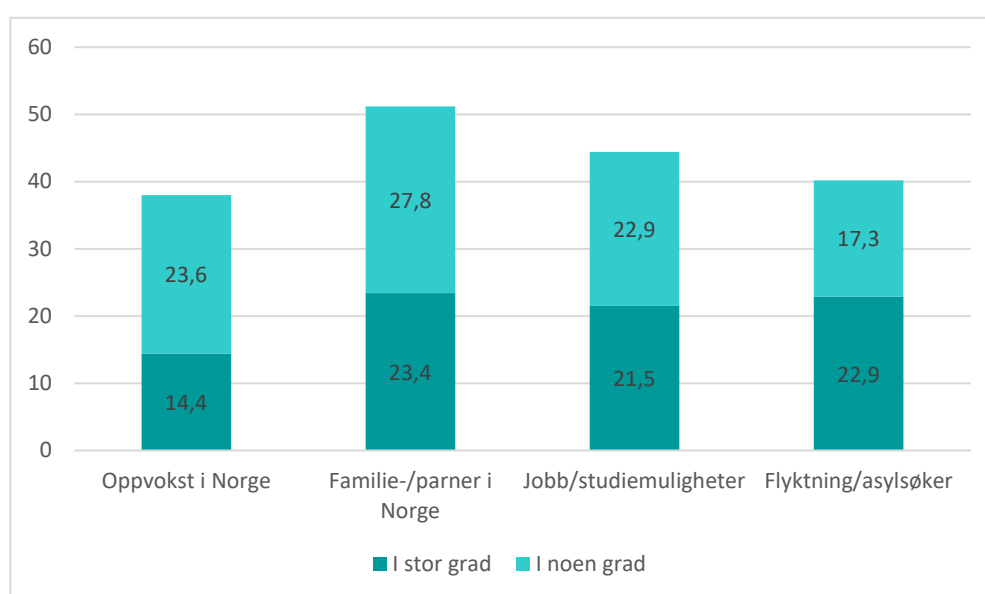


Figur 4.9. Søkeres vurdering av i hvilken grad NOKUT-godkjenning har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet. Prosent. Kilde: NIFU.

Halvparten mener at den hadde styrket deres posisjon i stor eller noen grad, mens 37 prosent mener at godkjenningen har hatt liten eller ingen betydning.

Her finner vi imidlertid forskjeller etter fagbakgrunn. Søkere med lærerutdanning er den gruppen som oftest har erfart at godkjenningen har hatt betydning; tre av fire oppgir at godkjenningen i stor grad eller noen grad har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet.

Vi undersøkte også om det var variasjoner etter hvor i verden de har sin utdanning fra, men fant små variasjoner. Variasjoner etter årsaker til å bo i Norge er vist i figur 4.10. Den høyeste andelen som mener godkjenningen har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet, finner vi blant de som har kommet til Norge på grunn av familie. Den laveste finner vi blant de som er oppvokst i Norge.



Figur 4.10. Andel som mener at NOKUT-godkjenning har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet etter årsak til å bo i Norge. Prosent. Kilde: NIFU.

Søkerne har altså nokså ulike oppfatninger av godkjenningens betydning. Når mange antar at godkjenningen har hatt liten eller ingen betydning kan dette være resultat av svært ulike situasjoner. Noen kan ha søkt mange jobber uten suksess, og konkludert med at godkjenningen ikke har betydning på dette grunnlaget. Andre kan ha fått gode og relevante jobber uten at arbeidsgiver har etterspurt NOKUT-godkjenning, og opplever godkjenningen som lite betydningsfull, selv om de er godt integrert i arbeidsmarkedet.

Spørreskjemaet inneholdt åpne spørsmål der søkerne kunne utdype hvorfor/hvorfor ikke godkjenningen har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet. Vi vil nedenfor vise eksempler på utsagn som illustrerer tema som går igjen. Utsagnene bidrar til å sette de kvantitative resultatene inn i en kontekst.

4.5.3 Styrkede muligheter

Nærmere 700 personer valgte å utdype sine synspunkter på hvorfor godkjenningen hadde styrket deres mulighet på arbeidsmarkedet. Nedenfor viser utsagn som illustrerer tema som går igjen.

Krav fra arbeidsgiver eller utdanningsinstitusjon

Mange framhever at godkjenning var noe arbeidsgiver krevde. Flere hadde inntrykk at dette kravet gjaldt i offentlig sektor generelt. Men også personer som hadde søkt arbeid i privat sektor hadde møtt på slike krav.

Da søkte eg jobb på sjukeheim, første spørsmål var om eg har godkjent utdanning frå NOKUT.

Flere stillinger, spesielt i staten henviser til NOKUT-godkjenning som krav. Derav er det ryddig å ha godkjenningen på plass .

I have applied for Telenor open mind program, in that NOKUT approval was required

Noen oppfatter også godkjenning som en forutsetning for å kunne søke master- og ph.d.-utdanning.

Universitet krevde NOKUT-godkjenning før jeg kan søke plass på master utdanning.

Trengte godkjenning før opptak på doktorgradsprogram.

For opptak til masterutdanning skal ikke NOKUT-godkjenning være nødvendig – lærestedene er selv ansvarlige for å godkjenne tidligere utdanning for bruk i opptak til høyere utdanning. Det kan imidlertid virke som at ikke alle søkere – eller læresteder – er klar over dette.

Tillit

Det er også mange som framhever at NOKUT-vurderingen bidrar til å skape tillit, og gjør det lettere for arbeidsgivere å vurdere hva slags utdanning de har.

Easier for Norwegian employers to relate to a national institution than relate to a education institution from abroad

Arbeidsgivere føler seg trygge når de ser en norsk godkjenning. De er litt redde med utdanning fra utlandet – til og med fra EU.

Arbeidsgivere stoler på deg mer. De forstår at man har ekte bevis om utdanning og det er ikke svindel bak dette. Du blir "godkjent" som et menneske, bedre ivare tatt og på enn måte "relevant" til en norsk person.

Viktig for lærere

Som vi så av de kvantitative analysene, var det en særlig høy andel lærerutdannede som rapporterte at godkjenningen hadde hatt stor betydning. Dette reflekteres også i de åpne svarene.

Det kreves godkjenning for å jobbe som lærer, spesielt bli fast ansatt.

Hadde jeg ikke søkt på godkjenning av min lærerutdannelse i utlandet, måtte jeg ta PPU i Norge.

Jeg er lærer og har pga NOKUT -dokumentasjonen fått stillingskode lektor med tillegg. Dette har mye å si for ansettelse og lønn. Det hjelper også på selvtilliten.

Det er imidlertid ikke alltid åpenbart om respondentene viser til den generelle godkjenningsordningen (som er den vi ønsker informasjon om), eller godkjenningsordningen for lærere, som også administreres av NOKUT. Noen søker trolig begge ordninger, da godkjenningsordningen for lærere er det som kreves for å jobbe som lærer i Norge, mens den generelle ordningen brukes til å fastsette stilling og lønn.

Trygghet og selvtillit

At godkjenningen gir trygghet, selvtillit og større mulighetsrom er noe som flere trekker fram.

Har jobbet som barnehageassistent i noe år. Etter jeg fikk godkjenningen fra NOKUT følte meg tryggere for å søke på andre stillinger relaterte til mine utdanning og erfaring.

Jeg fikk mer selvtillit å kunne søke jobb som tilsvarer min utdanning når den var faktisk godkjent.

Supplement til autorisasjon

Det er også eksempler på at NOKUT-godkjenning kan fungere som et viktig supplement til autorisasjon for noen type utdanninger.

Fikk jobb på apoteket med utdanning som var godkjent av Helsedirektoratet og bedre lønn på grunn av høyere utdanning som er godkjent av NOKUT.

Nå har jeg muligheter til å søke jobb ikke bare som sykepleier, men også stillinger med krav om mastergrad i sykepleie.

Avgjørende betydning for noen

Generelt er det mange som framhever muligheter til å søke på flere typer stillinger, bedre karrieremuligheter og at godkjenningen har bidratt til at de får høyere lønn. Nedenfor viser vi noen sitater som konkret beskriver hvordan godkjenningen oppfattes å ha avgjørende betydning.

I've been applying for at least 20 jobs in Norway since getting my degree in 2017 without being called in for interview, however, I was not aware of the need to apply to have this degree recognised by NOKUT, and since being made aware by a potential employer that they would need this recognition to consider my application, I have been called in to interview for 3 different employers. I'm aware this could also be due to my application being strengthened by experience, but find it interesting that it happened in the order of before and after recognition was received.

I couldn't get a job without it. Even when I applied for jobs below my education level (as I did not have my recognition of my degree accepted for over a year!) I didn't get them. but just weeks after getting my qualifications recognised, I got a job.

Jeg begynte på praksis i en barnehage og fikk vikar stilling like etter, men fikk fagarbeider stilling selv om jeg hadde fått godkjenning i bachelorgrad i førskolelærerutdanning. Men etter at jeg fikk godkjenning som pedagogisk leder og styrer ble stillingen omregulert som barnehagelærer.

We as foreigners have enough problems with discrimination from Norwegian employers, just imagine what would have happened if we didn't have degrees recognized and approved by both Nokut and Udir. It has helped a lot, yes.

4.5.4 Ikke styrkede muligheter

Som vi så av figur 4.8., var det 37 prosent som ga uttrykk for at godkjenningen hadde hatt liten eller ingen betydning. Disse ble gitt anledning til å utdype hvorfor godkjenningen *ikke* hadde styrket dere muligheter på arbeidsmarkedet. Drøyt 800 personer skrev inn sine synpunkter i et åpent spørsmål. Tema som særlig ofte ble trukket fram var manglende etterspørsel etter og kjennskap til ordningen, og frustrasjon over at utdanningen bare ble delvis godkjent. Mange gir uttrykk for store utfordringer med å få innpass på det norske arbeidsmarkedet for personer med

utenlandsk bakgrunn. Nedenfor viser vi eksempler på utsagn som illustrerer tema som går igjen.

Ikke etterspurt

Som nevnt ovenfor, kan årsakene til at man ikke har brukt godkjenningen ha både et positivt og et negativt utgangspunkt. Mange viser til at NOKUT-godkjenning aldri har blitt etterspurt. De originale vitnemålene synes å ha vært tilstrekkelig for å få jobb, særlig i privat sektor. I mange slike tilfeller vitner det å *ikke* ha benyttet godkjenningen om en vellykket integrasjon i arbeidsmarkedet

Jeg har søkt et tosifret antall jobber (anslagsvis 30-50) og mener det kun er ett arbeidssted som har hatt krav om NOKUT-godkjenning av høyere utdanning fra utlandet. Det har heller aldri vært et spørsmål i intervjusituasjon eller av nåværende arbeidsgiver.

I am working in IT field. In that field, NOKUT approve is not a must for most of the employers.

In the oil and gas sector, where i work, it does not seem a key factor to get a job.

I think that Norwegian employers consider higher degrees from the United Kingdom as having "high value", at least from the two universities which I have attended. I have never been asked by a prospective employer to provide evidence of equivalence i.e. the NOKUT validation of my degrees.

Lite relevant utdanning

Noen påpeker at det ikke er alle typer utdanning som er særlig overførbare til et annet land, og at godkjenning derfor er til begrenset hjelp. Juridisk utdanning er et typisk eksempel, ettersom lover og rettssystem er nokså ulike i ulike land. Men også andre utdanninger nevnes, og en del søkere er innforstått med at deler av deres kompetanse kan betegnes som landspesifikk humankapital.

My field of study is not flexible, as I have studied the law of other countries, but it gave me the opportunity for further education in Norway if I chose to do so.

Det er for få jobber tilgjengelig i fagfeltet jeg studerte, så jeg har ikke fått jobb innenfor det feltet, derfor har det ikke styrket mine muligheter

Filologi av det litauisk språk er ikke særlig etterspurt her i Norge 😊

Språk vs. papirer

Mange er inne på at språkkunnskaper er viktig for å få innpass i arbeidsmarkedet, og at en godkjenning har begrenset betydning om man ikke behersker norsk.

As the working language is Norwegian and to enter into the market with only an approved document is not enough. I believe it needs the knowledge of the Norwegian language in addition to the document for professional jobs.

Finding work in Norway is not dependent on a degree. You have to know the language. If you only speak English, they won't even respond to your applications. I've turned in over 200 job applications and have not received any response or an interview or otherwise.

Godkjenning vs. autorisasjon

Enkelte synes å ha søkt «feil» sted, mer presist så har de behov for autorisasjon for å utøve yrket sitt. Dette gjelder særlig personer med helsefaglig utdanning.

I'm a physiotherapist so I need recognition from the Helsedirektoratet. Therefore, NOKUT have been not helpfull at all.

Jeg har gått på ELTE og søkt om lisens/autorisasjon som psykolog i Norge. NOKUT sin vurdering er irrelevant jamfør helsepersonell loven og Helsedirektoratet sin godkjenningspraksis.

Vi legger til at det for noen kan være hensiktsmessig med både NOKUT-godkjenning og autorisasjon, jfr. avsnittet om hvordan godkjenningen hadde styrket posisjon i arbeidsmarkedet (se kapittel 4.5.3.).

Arbeidsgiveres manglende kjennskap til godkjenningsordningen

Mange påpeker at arbeidsgivere ikke kjenner til, eller har for lite kunnskap om, NOKUTs godkjenningsordning, og at et vedtak derfor ikke har vært spesielt nyttig i møte med arbeidsgivere.

Most Norwegians I have spoken to have never heard of NOKUT. I also know many people with foreign degrees who have secured jobs without approval from NOKUT.

Because employers simply do not care about what NOKUT says. People is frustrated because they have recognized degrees by NOKUT, but employers do not care at all about NOKUT. If I could help NOKUT and people struggling on getting job I would advise NOKUT to elaborate a communication campaign, not in mass

media, but strategically with employers to strengthen the brand in these specific circles so that it becomes something actually respected and trusted.

Generelt vedtak

Noen nevner at godkjenningsvedtaket er for generelt. Manglende oversettelse av gradstitler er også noe enkelte tar opp.

Fordi den er så generell, og sier ikke noe om kompetansen min. Det er bare en godkjenning av en grad.

Det hadde vært til hjelp hvis det hadde stått en kort beskrivelse hva er jeg kvalifisert til.

That general recognition states that name of the diploma is in Serbian, so it is not really useful when looking for a job. I have civil diploma Bachelor in management which in Norway is recognized as "Diplomirani menadžer", it is a Serbian title and what should I do with that???

Devaluert utdanning

Mange uttrykker frustrasjon over at de får for lite uttelling for utdanningen fra hjemlandet, og opplever godkjenningsordningen som lite fleksibel. Dette gjelder både personer som har utdanning fra systemer som er svært ulike det norske, og personer som har tatt utdanninger ved prestisjeuniversiteter i USA og Europa.

It unfairly and unnecessarily lowered the value of my masters degree. Some employers don't particularly care but I have experienced several episodes of employers and academic institutions citing NOKUT's decision in order to decline admission or a fair wage.

Synes det er rart at Norge støtter studenter med ekstra stipend når man går på bedre universiteter i England, men man får ikke godkjent mastergraden av NOKUT. Jeg for min del har vært heldig med jobb i ettertid, men manglende anerkjennelse av mastergraden øker forskjellene mellom norsk og utenlandsk utdanning når man går inn i arbeidslivet. I Norge kan man ha en mastergrad med et snitt på E som er godkjent av NOKUT, mens i England ville jeg ikke fått bestått hvis jeg fikk D eller lavere. Bakvendt spør du meg.

Det som på papiret er en mastergrad blir ikke regnet som en mastergrad fordi Sverige og Norge hadde to forskjellige systemer når det kommer til lærerutdanning, tross at jeg har dobbelt så mye studiepoeng i pedagogikk som mine kolleger så får jeg lavere lønn.

I have an MBA from one of the most prestigious universities in the world (consistently rated top 20), in which we wrote papers in every semester that was at least equivalent to masters' theses here. But because NOKUT wanted to see one master's thesis, they didn't recognize it as a master's degree. Fortunately, every single employer - including universities - understand that this MBA easily matches their requirements, so NOKUT has made itself completely irrelevant on this issue. I hear rumors that they have taken the trouble to get informed on the degree, but at this point it's no longer relevant for me.

Det siste sitatet viser til at det har skjedd endringer i hvordan mastergrader vurderes. Som beskrevet i kapittel 2.2.1. blir nå kortere mastergrader, og mastergrader uten en avhandling (thesis), godkjent som tilsvarende en norsk mastergrad. Tidligere var dette ikke tilfellet, hvor en utenlandsk mastergrad måtte ha et omfang på to år, inkludert et selvstendig vitenskapelig arbeid, for å bli godkjent. Noen av sitatene vist over kan sannsynligvis forklares med at personen søkte godkjenning før denne endringen.

Manglende åpenhet blant arbeidsgivere

Mange framholder at det norske arbeidsmarkedet ikke framstår som særlig åpent for personer med utenlandsk bakgrunn og utenlandsk utdanning. Noen nevner at erfaring og nettverk framstår som viktigere enn utdanning og kvalifikasjoner.

According to my experience, Norwegian labor market prioritizes experience to formal education. Despite my higher education, due to lacking experience in the country I found my first job relevant to my education after 4 years of living in Norway.

Mange gir også uttrykk for at norske arbeidsgivere prioriterer nordmenn og folk med utdanning fra Norge.

Employers do not seem to care about foreign education. Or at least when it comes from a third world country.

Arbeidsgivere foretrekker å ansette nordmenn enn innvandrere. Innvandrere må bytte navn for å få jobb i Norge. Arbeidsgivere ser på CV først, og når de ser et forskjellig navn, kan de eliminere innvandrere. Det er ingen betydning at du har høyere utdanning fra hjemlandet ditt for noen.

Norwegian employers aren't interested in education but "reputation". Education of a foreigner is with highest suspicion. Foreigners are perceived as "cheats". "Trynefaktor" is what counts in Norway.

Flere forteller at det ikke har vært mulig å få arbeid i samsvar med kvalifikasjonene sine, og at de har sett seg nødt til å ta ufaglært arbeid. Dette gjelder ikke bare nyankomne, men også folk som har bodd flere år i Norge.

I am still working as a cleaner, nobody has even invited me to an interview.

Jeg er elektronisk ingeniør og jobbet å plukke epler og moreller i sommer.

After 6 years, and many applications sent, with or without NOKUT, nothing good happened in Norwegian labour market for me. Ended up driving taxi. A huge disappointment after BcS degree and 20 years experience.

4.5.5 Oppsummering om bruk av godkjenning

I dette avsnittet har vi sett at et klart flertall av søkerne oppgir å ha benyttet NOKUT-godkjenningen til ett eller flere formål. Ordningen benyttes for å få innpass i utdanning og på arbeidsmarked, men også for å få høyere lønn og høyere stilling i samme virksomhet. Omtrent halvparten av søkerne mener at godkjenningen har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet. I åpne spørsmål viser disse til årsaker som at noen arbeidsgivere krever slik godkjenning, at godkjenningen generelt styrker arbeidsgiveres tillit til utdanningen deres, og at formell godkjenning gir bedre karrieremuligheter.

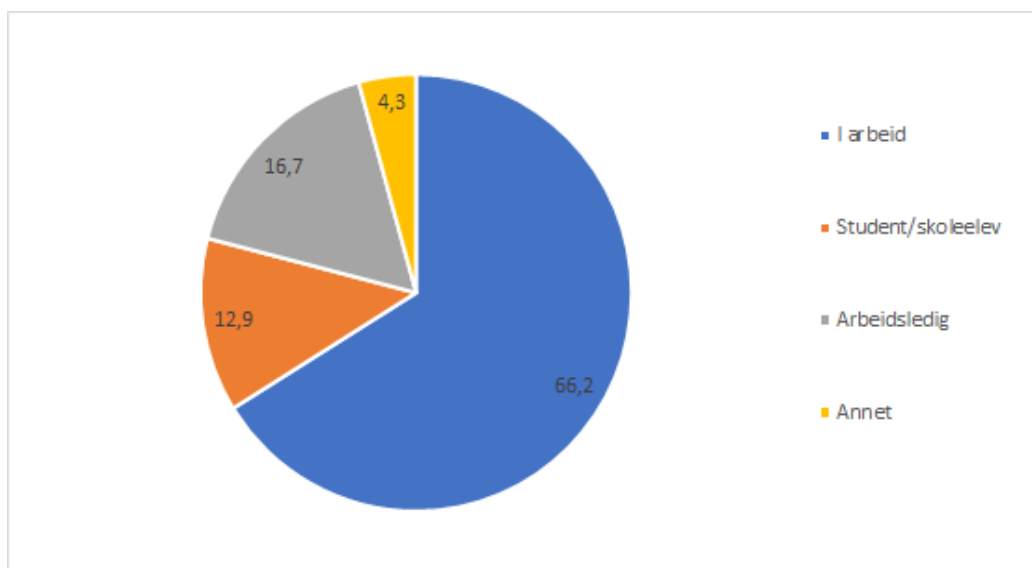
Det er imidlertid også en betydelig andel som oppfatter at godkjenningen ikke har hatt betydning. Mange forteller at de ikke hatt behov for godkjenningen for å få seg arbeid, og godkjenningsvedtaket derfor oppfattes som overflødig. Men det er også mange som påpeker at arbeidsgivere mangler kjennskap til ordningen, og at nytteverdien derfor er begrenset. Det er også en del som opplever det som urimelig at godkjenningen ikke gir full uttelling for utdanning fra utlandet. Vi ser også at mange rapporterer om stor frustrasjon over å ikke ha fått innpass på det norske arbeidsmarkedet, selv med et godkjenningsvedtak. Flere er av den oppfatning at arbeidsgivere prioriterer søkere med norsk utdanning og etnisk norsk bakgrunn.

4.6 Arbeidsmarkedstilknytning

I dette avsnittet skal vi se på søkeres tilknytning til arbeidsmarkedet. Nærmere bestemt kartlegger vi andelene som er i arbeid, hva slags ansettelsesforhold de har, hvilke bransjer de jobber i og i hvilken grad arbeidsoppgavene passer til utdanningen. Vi undersøker også i hvilken grad arbeidsmarkedstilknytning har sammenheng med kjennetegn ved søkerne, blant annet hvilken type utdanning de har og i hvilket land denne utdanningen er tatt. For å sette resultatene i perspektiv, skal vi også se litt på søkeres arbeidsmarkedssituasjon sammenlignet med personer med høyere utdanning fra Norge.

4.6.1 Hovedaktivitet, sysselsetting og ledighet

Søkerne ble spurt om hva som var deres hovedaktivitet i oktober 2021. Resultatene er vist i figur 4.11. Vi ser at et klart flertall er i arbeid, og at om lag 13 prosent er i utdanning. Det er også nærmere 17 prosent som er arbeidsledige, og fem prosent som faller under kategorien «annet». Den siste kategorien favner blant annet personer som er hjemmeværende. Andelen som oppga arbeid som hovedaktivitet, er litt høyere blant dem som har fått søknaden godkjent (68 prosent) enn blant dem som har fått søknaden avslått eller delvis godkjent (62 prosent).



Figur 4.11. Hovedaktivitet oktober 2021. Prosent. Kilde: NIFU.

Vanligvis regnes andelen i arbeid (sysselsatte) og andelen arbeidsledige ut fra de som er i arbeidsstyrken, det vil si summen av de som er sysselsatte og de som er arbeidsledige. I Statistisk sentralbyrås definisjoner inngår alle som har hatt, eller søkt arbeid, i en viss periode (inkludert deltidsarbeidende som regner utdanning eller annet som sin hovedaktivitet) i arbeidsstyrken.

Med dette som utgangspunkt finner vi at andelen arbeidsledige blant søkerne er om lag 14 prosent. Det er en klart høyere andel enn for snittet for alle personer med høyere utdanning i Norge, som ligger på i underkant av tre prosent i (SSB, 2022). Vi har analysert noen faktorer som kan tenkes å ha sammenheng med sysselsetting, arbeidsledighet og samsvar mellom utdanning og arbeid. Nedenfor viser vi hvordan disse henger sammen med hvor store deler av arbeidsstyrken som er sysselsatt. Variablene listet nedenfor er også brukt i de videre analysene i dette kapitlet.

- **Kjønn.** Sysselsettingen er høyere blant menn (88 prosent) enn kvinner (84 prosent).
- **Alder.** Det er ikke signifikante forskjeller i sysselsetting etter gjennomsnittsalder.
- **Utdanningsland.** Andelen sysselsatte er høyest blant de som har utdanning fra Nord-Amerika, Oseania og EØS-området (over 90 prosent), og lavest blant de med utdanning fra Midtøsten, Nord-Afrika og Sør-Asia (under 80 prosent).
- **Årsak til å bo i Norge.** Høyest sysselsetting finner vi blant dem som er født og oppvokst i Norge (97 prosent) og de som rapporterer å ha flyttet til Norge på grunn av gode jobb- og studiemuligheter (92 prosent). Blant de som kom til Norge som flyktning eller asylsøker er sysselsettingsgraden lavere (77 prosent).
- **Språkkunnskaper.** De som oppgir å ha gode kunnskaper i norsk (muntlig og skriftlig)⁶ har høyere sysselsettingsgrad enn de som ikke oppgir svært gode kunnskaper (91 mot 81 prosent).
- **Tidligere arbeidserfaring.** Sysselsettingsgraden øker med antall år med arbeidserfaring fra Norge. Blant de som har under et års arbeidserfaring er 71 prosent i arbeid, mens andelen er 94 prosent blant de som har fem år eller mer i norsk arbeidsliv. Når det gjelder arbeidserfaring fra utlandet, er mønsteret motsatt; blant de med lite erfaring (> 1år) er 94 prosent i arbeid, mens andelen med mer enn fem års arbeidserfaring fra utlandet er 86 prosent.
- **NOKUT-godkjenning.** De som har søkt, men ikke fått godkjent utdanningen har litt høyere sysselsettingsgrad (89 prosent) enn de som har fått utdanningen helt godkjent (86 prosent) eller delvis godkjent (83 prosent).

4.6.2 Ansettelsesforhold

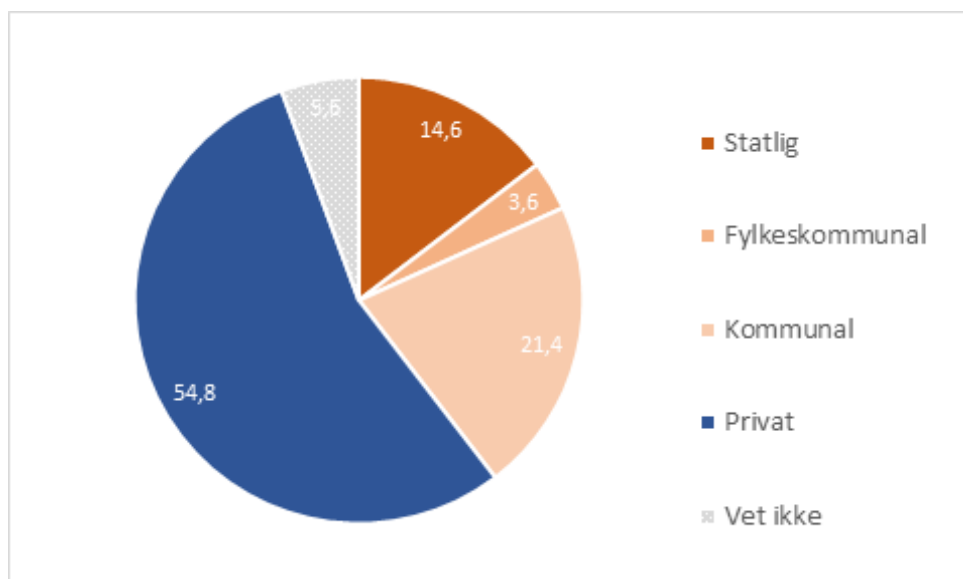
Sju av ti av søkerne arbeider heltid, mens tre av ti jobber deltid. Andelen heltidsansatte er høyere blant menn enn kvinner (81 mot 65 prosent). Nesten to av tre – 66 prosent – er i fast stilling, tre av ti i midlertidig stilling og i underkant av fem prosent oppgir å være selvstendig næringsdrivende. Andel i fast stilling er høyest blant personer med utdanning fra vesteuropeiske land, Nord-Amerika og Oseania (72 prosent), og lavest blant de med utdanning fra Øst-Asia (48 prosent), Midtøsten (53 prosent), og Afrika sør for Sahara (58 prosent).

Hvordan de sysselsatte fordeler seg på bransje/næring framgår av tabell 4.1. Vi ser at det er undervisningssektoren og helse- og sosialtjenester som sysselsetter flest. Drøyt halvparten er ansatt i privat sektor (figur 4.12.).

⁶ Definert som de som har rapportert «svært gode» ferdigheter i både skriftlig og muntlig norsk, og de som har rapportert svært gode på én av disse ferdighetene og «nokså gode» på den andre.

Tabell 4.1. Sysselsatte fordelt på næring. Prosent. Kilde: NIFU.

Næring	Prosent
Primærnæringer	8
Bergverksdrift og utvinning, industri og bygg og anlegg, elektrisitet, vannforsyning, renovasjon	10
Informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet	5
Varehandel og samferdsel	7
Faglig og teknisk tjenesteyting i privat sektor	9
Finansiell og forretningsmessig tjenesteyting	3
Offentlig administrasjon og forsvar	7
Universiteter og høyskoler og forsknings- og utviklingsvirksomhet	5
Skole, grunn- og videregående og annen undervisning	21
Helse- og sosialtjenester	18
Kulturell og annen tjenesteyting	8
Total	100,0



Figur 4.12. Sysselsatte etter sektor. Prosent. Kilde: NIFU.

4.6.3 Samsvar mellom utdanning og arbeid

Det er én ting å ha en jobb, men de fleste har også en målsetting om å ha jobb som matcher den utdanningen og kompetansen man har. I avsnittet om bruk av NOKUT-godkjenningen (kapittel 4.5.1.), så vi at en del søkere ga uttrykk for at det var vanskelig å få arbeid i samsvar med utdanningen fra utlandet. Vi skal nå se på hvor store andeler av de som er i arbeid som har jobber som passer godt og mindre godt med sin utenlandske utdanning.

I litteraturen om såkalt «mismatch» i arbeidsmarkedet, skilles det ofte mellom vertikal og horisontal mismatch (se for eksempel Støren & Arnesen, 2011; Verhaest, Sellami & van der Velden, 2017). Med vertikal mismatch menes samsvaret mellom nivået på utdanningen og arbeidsoppgavene. De som har høyere

utdanning enn arbeidsoppgavene krever, defineres som *overutdannet*. Et eksempel kan være om man har utdanning som sykepleier, men jobber som helsefagarbeider. *Horisontal mismatch* innebærer at man har arbeid som krever utdanning på samme nivå, men innenfor et annet felt. Et eksempel kan være en med skuespillerutdanning som arbeider med regnskap. Noen kan oppleve vertikal og horisontal mismatch samtidig, for eksempel om man er ingeniør og arbeider som renholder. Dette kan omtales som *irrelevant arbeid*.

For å fange opp mismatch, har vi valgt å bruke spørsmålsformuleringer og definisjoner som er identiske med de som benyttes i NIFUs kandidatundersøkelse. Dette er en godt etablert undersøkelse som kartlegger overgang fra utdanning til arbeidsmarked for personer som har tatt høyere utdanning i Norge (Skjelbreid et al., 2021).

4.6.4 Overutdanning

Den første indikatoren vi skal se på er overutdanning (vertikal mismatch), mer presist i hvilken grad arbeidsoppgavene samsvarer med utdanningen man har søkt godkjenning for. Tabell 4.2. viser at drøyt halvparten har søkerne har arbeidsoppgaver som helt klart krever høyere utdanning. Fire av ti rapporterer at de har arbeidsoppgaver som krever utdanning på samme nivå eller høyere enn det de har, mens 13 prosent har arbeidsoppgaver som krever høyere utdanning på et lavere nivå. Men vi ser også at nærmere halvparten har arbeidsoppgaver der de oppfatter at høyere utdanning har liten eller ingen betydning.

Overutdanning kan defineres på flere måter. En streng definisjon av overutdanning inkluderer kun de som har utdanning som ikke krever høyere utdanning i det hele tatt (alternativ 5 i tabell 4.2.). Bredere definisjoner kan også omfatte de som har jobber som ikke krever høyere utdanning, men der det er en fordel å ha det, og jobber som krever høyere utdanning, men på lavere nivå.

Tabell 4.2. Samsvar mellom utdanningen man har søkt godkjenning om og nåværende arbeidsoppgaver. Prosent. N= 3166. Kilde: NIFU.

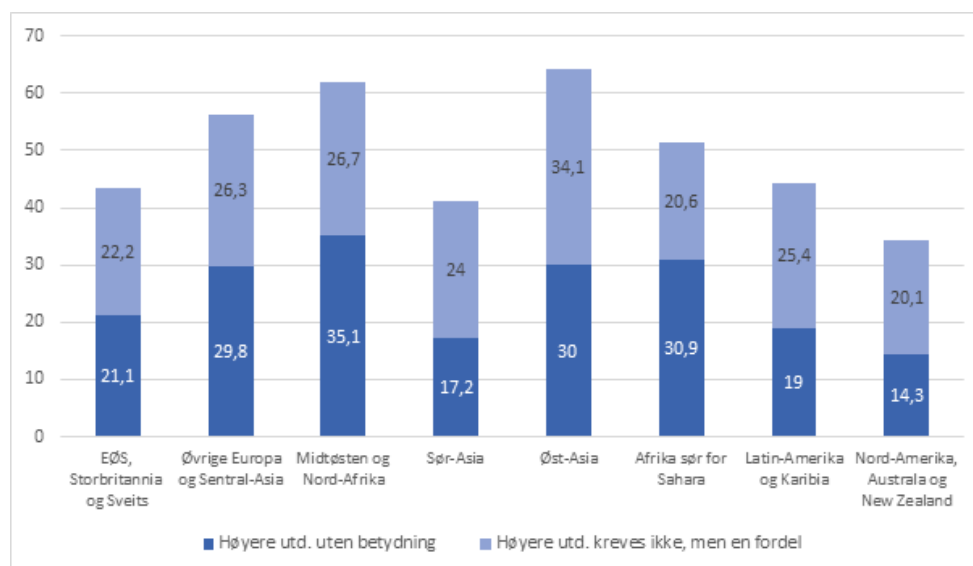
Match	Prosent
1. Arbeidsoppgavene krever høyere utdanning, men på et høyere nivå	4
2. Arbeidsoppgavene krever høyere utdanning på samme nivå	36
3. Arbeidsoppgavene krever høyere utdanning, men på et lavere nivå	13
4. Arbeidsoppgavene krever ikke høyere utdanning, men det er en fordel å ha det	24
5. Det er helt uten betydning om man har høyere utdanning	23

Videre i rapporten bruker vi i hovedsak en streng definisjon av overutdanning, som skiller mellom de som har arbeidsoppgaver der høyere utdanning ikke har betydning (alternativ 5 i tabell 4.2.) og alle andre (alternativ 1-4 i tabell 4.2.).

Vi finner ingen forskjeller mellom kvinner og menn. Det er heller ikke statistisk signifikante forskjeller mellom de som har fått utdanningen helt godkjent, delvis godkjent og ikke godkjent. Språkkunnskaper har helt klart betydning; blant de som rapporterer gode norskkunnskaper er andelen overutdannede halvparten så høy som blant de som har mindre gode ferdigheter i norsk (15 mot 30 prosent).

Vi finner også markante forskjeller i overutdanning basert på hvilke årsaker respondentene har oppgitt for å bo i Norge. Blant de som bor i Norge fordi de har kommet som flyktninger og asylsøkere, er fire av ti overutdannet, mens dette gjelder kun én av ti som er født og oppvokst i Norge. Årsaken til at man bor i Norge har sammenheng med hvor man kommer fra. Figur 4.13. viser andelen overutdannede etter region der utdanningen man har søkt godkjenning av er tatt.

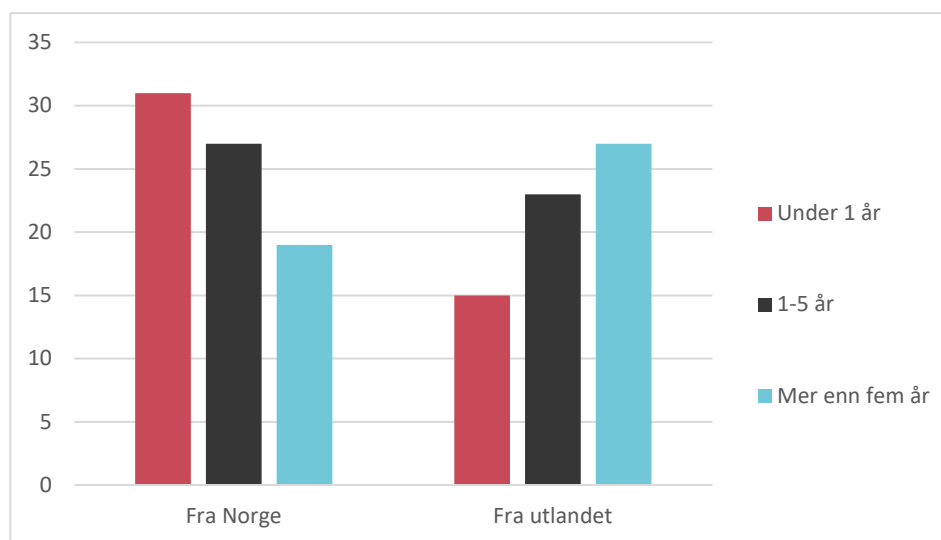
Med den smale definisjonen av overutdanning ser vi at andelen er høyest blant personer fra Midtøsten og Nord-Afrika. I denne figuren viser vi også en bredere definisjon av overutdanning, det vil si de som har arbeidsoppgaver som ikke krever høyere utdanning, men hvor det er en fordel å ha det. Vi ser da at andelen overutdannede er høyest blant søkere med utdanning fra Øst-Asia. Uansett hvilken definisjon vi bruker, er det de med utdanning fra USA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand som i minst grad har mer utdanning enn det som kreves i jobben.



Figur 4.13. Andel overutdannede etter region hvor utdanningen er tatt. Kilde: NIFU.

Tidligere arbeidserfaring er relatert til sannsynligheten for å være overutdannet, men om arbeidserfaringen er fra Norge eller utlandet gir ulik uttelling. Arbeidserfaring over fem år fra Norge *reduserer* sannsynligheten for å være overutdannet, mens arbeidserfaring over fem år fra utlandet *øker* sannsynligheten for

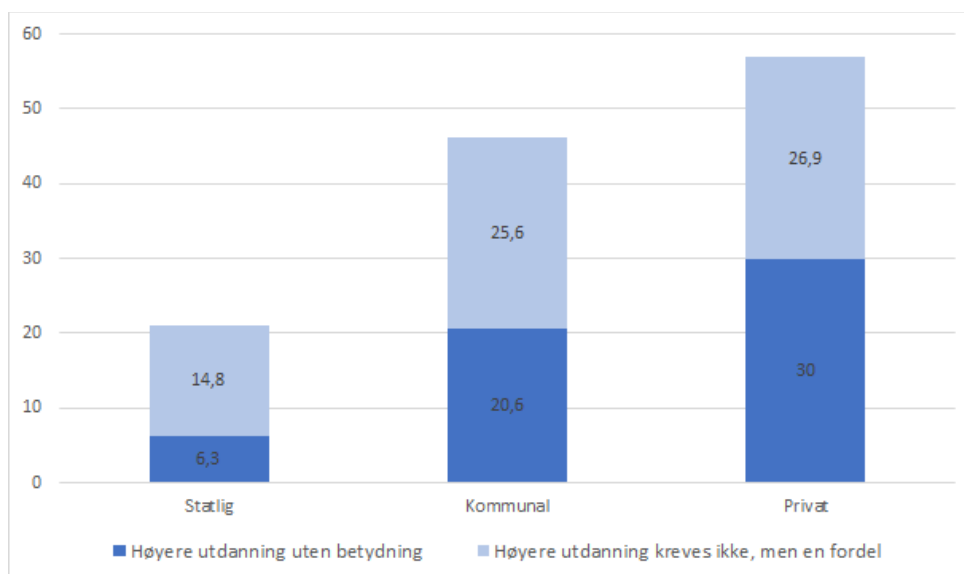
overutdanning (figur 4.14). Dette må ses i sammenheng med alder – de med lang arbeidserfaring er eldre enn andre. Samtidig er ikke gjennomsnittsalderen for de med mer enn fem års arbeidserfaring fra utlandet særlig høyere enn de med lang arbeidserfaring fra Norge. Det kan derfor synes som om arbeidsgivere vurderer arbeidserfaring fra utlandet som mindre relevant eller vanskeligere å vurdere. Som vi så av enkelte sitater i kapittel 4.4., er det en del arbeidstakere som mener at norske arbeidsgivere legger lite vekt på arbeidserfaring fra utlandet.



Figur 4.14. Andel overutdannede (streng definisjon) etter antall år arbeidserfaring i Norge og utlandet. Kilde: NIFU.

Vi finner også betydelige variasjoner etter fagfelt. Høyest andel overutdannede finner vi blant de som har juridisk utdanning og utdanning i primærnæringsfag, der fire av ti er overutdannet. Lavest andel finner vi i tekniske fag, helse- og sosialfag, mediefag og idrettsfag (se vedleggsfigur V3). De to sistnevnte fagområdene er imidlertid små, så det er usikkerhet knyttet til resultatene.

Vi finner også betydelige variasjoner etter sektor og næring. Andelen overutdannede er høyest i privat sektor (figur 4.15.). Blant de som er sysselsatt i primærnæring og varehandel, er om lag halvparten overutdannet etter den strenge definisjonen.



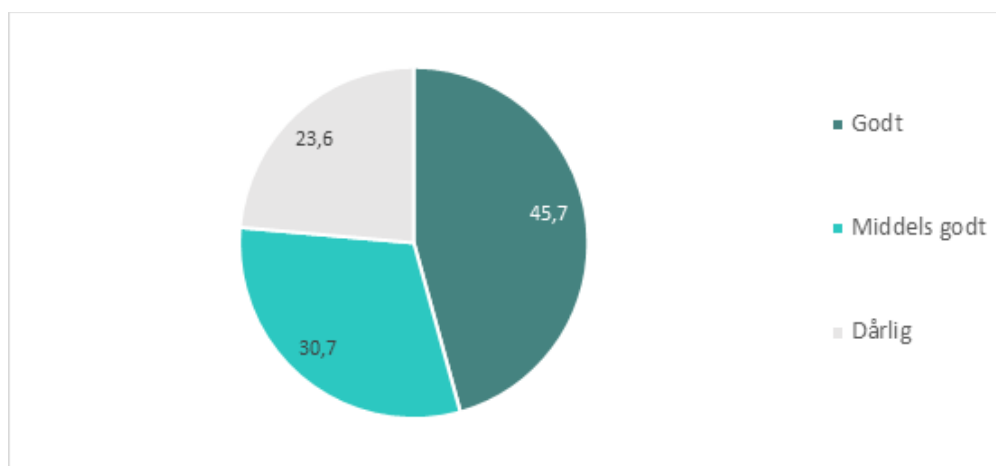
Figur 4.15. Overutdannede etter sektor. Prosent. Kilde: NIFU.

Disse resultatene er ikke direkte sammenlignbare med undersøkelser blant personer utdannet i Norge, som for eksempel Kandidatundersøkelsen, av flere grunner. De som søker godkjenning fra NOKUT, kan ha flere utdanninger enn den de søker godkjenning for, og dermed ha arbeidsoppgaver som er i samsvar med andre utdanninger. Videre har deltakerne i denne undersøkelsen fullført utdanning på ulike tidspunkt. Forskning viser at omfanget av overutdanning blant høyere grads kandidater utdannet ved norske læresteder er større blant nyutdannede enn blant de som har noen års erfaring (Arnesen, 2005).

Det kan også ha betydning at vi i denne undersøkelsen dekker både bachelor- og masternivå. Likevel framstår andelen som har arbeidsoppgaver som ikke krever høyere utdanning, 23 prosent, som høy. Blant masterkandidater utdannet ved norske universiteter og høyskoler våren 2020 var andelen som et halvt år senere hadde arbeidsoppgaver der høyere utdanning var helt uten betydning 10 prosent. Andelen med arbeidsoppgaver som ikke krevde høyere utdanning, men der det var en fordel, var på 15 prosent (Skjelbred et al., 2021).

4.6.5 Match mellom utdanningsinnhold og arbeidsoppgaver

For å kartlegge horisontal mismatch har vi også bedt de som er i arbeid om å vurdere i hvilken grad innholdet i utdanningen passer med arbeidsoppgavene de utfører. Som vi ser av figur 4.16. oppgir i underkant av halvparten at det er et godt samsvar mellom disse forholdene, og tre av ti middels godt samsvar. Nesten én av fire oppgir imidlertid at innholdet i utdanningen passer dårlig til arbeidsoppgavene.



Figur 4.16. Sammenheng mellom innholdet i utdanningen og arbeidsoppgavene. Prosent. Kilde: NIFU.

Variasjonene mellom ulike grupper følger i hovedsak samme mønster som vi så for overutdanning. Det synes å ha lite å si om utdanningen er godkjent eller ikke, mens hvor man har tatt utdanningen og hvilken type utdanning man har betyr nok så mye. De som har kommet til Norge som flyktninger eller asylsøkere har lavere sannsynlighet for god match mellom utdanningsinnhold og arbeidsoppgaver. Og mens sannsynligheten for en god match øker med omfang av arbeidserfaring fra Norge, har ikke arbeidserfaring fra utlandet tilsvarende positiv effekt. Vi ser også at de som mestrer norsk godt har en klart høyere sjanse for en god innholdsmessig match enn de som oppgir svakere språkferdigheter.

De som har svart at innholdet i arbeidsoppgavene passer dårlig, eller middels godt, ble også spurt om den viktigste årsaken til dette. Et klart flertall svarte at det skyldtes at det ikke hadde vært mulig å få arbeid i samsvar med utdanningen. Men vi ser også at det er noen som i større grad har valgt bort relevante muligheter (tabell 4.3).

Tabell 4.3. Viktigste årsak til å ha arbeid som ikke samsvarer med utdanningen. Kilde: NIFU.

Årsak	Prosent
Det har ikke vært mulig å få arbeid i samsvar med utdanningen	63
Lav lønn i de jobbene utdanningen min kvalifiserer for	4
Er ikke interessert i den type arbeid utdanningen kvalifiserer for	12
Er primært opptatt med videre studier	7
Annet	15

I kategorien «annet» finner vi i hovedsak utdypninger av de faste svarkategoriene, særlig forklaringer på hvorfor det ikke har vært mulig å få jobb i samsvar med utdanningen. Blant forhold som nevnes, finner vi oppfatninger om at arbeidsgivere foretrekker personer med norsk bakgrunn, at utilstrekkelige norskkunnskaper setter grenser for hva de kan oppnå og at det som utlending er lettere å få seg jobb som ikke krever høyere utdanning. Noen eksempler vises nedenfor.

It feels like it's impossible to get a job suited to my education as someone with a foreign diploma. These jobs are always granted to whomever secured their diploma in Norway.

Ikke noen andre valg, måtte skaffe meg en jobb, og da jeg ville bytte jobb, begynte pandemi. Og så fikk jeg nesten ingen invitasjoner til intervju med høyere utdanning på CV. Da jeg fjernet den fra CV, fikk jeg mange tilbud.

Har fem barn og bolig jeg må betale for, har ikke fått fullført norskkurs og må kunne meget godt norsk i det jeg er utdannet for. Så må ta til takke med renhold, da vi ikke får det til å gå rundt med én lønn.

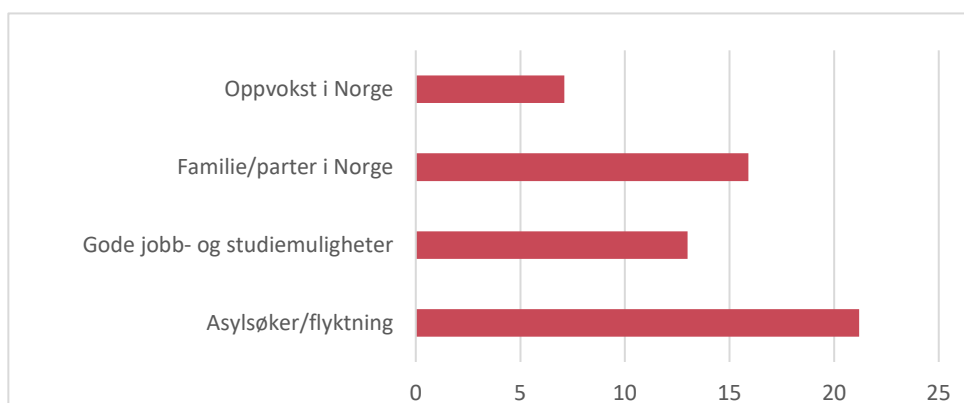
Det er også eksempler på at manglende godkjenning nevnes som årsak.

Hadde min utdanning blitt godkjent, kunne jeg fullført høyere studier, og lettere fått jobb som matcher min erfaring også i akademiske miljø.

Vi finner også eksempler som viser at noen tar arbeid de er overkvalifisert for, i en periode, for å prioritere partnerens karriere.

4.6.6 Irrelevant arbeid

Om man har arbeidsoppgaver der høyere utdanning er helt uten betydning (alternativ 5 i tabell 4.2.), og det er dårlig samsvar mellom arbeidsoppgaver og utdanningsinnhold (jf. figur 4.16.), kan dette defineres som irrelevant arbeid. Totalt sett faller 14 prosent av søkerne under denne kategorien. Andelen i irrelevant arbeid varierer betydelig med årsakene til at man er bosatt i Norge. Den er lavest blant de som er født og oppvokst i Norge, og høyest i gruppen som kom til Norge som flyktninger (figur 4.17.).



Figur 4.17. Irrelevant arbeid etter viktigste grunn til å bo i Norge. Prosent. Kilde: NIFU.

Vi ser også at andelen i irrelevant arbeid varierer mye med type utdanning. Lavest andel finner blant de som har lærerutdanning, helse- og sosialfaglige utdanninger. Vi finner derimot ingen forskjeller etter kjønn, og det har lite å si om utdanningen er godkjent eller ikke. Norskkunnskaper har klar betydning; andelen med irrelevant arbeid er dobbelt så høy blant de som rapporterer om middels/svake norskkunnskaper, sammenlignet med de som oppgir gode norskkunnskaper. Andelen er høyest andel blant de som har studert juridiske fag; en av tre.

Det er også store variasjoner etter sektor og næring. Blant de som jobber i privat sektor, har én av fem irrelevant arbeid, mens i statlig og fylkeskommunal sektor gjelder dette færre enn en av 20. Variasjoner etter næring framgår av tabell 4.4.

Tabell 4.4. Andel i irrelevant arbeid etter sektor. Prosent. Kilde: NIFU.

Næring	Prosent
Primærnæringer	33
Bergverksdrift og utvinning, industri og bygg og anlegg, elektrisitet, vannforsyning, renovasjon	17
Informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet	4
Varehandel og samferdsel	37
Faglig og teknisk tjenesteyting i privat sektor	4
Finansiell og forretningsmessig tjenesteyting	9
Offentlig administrasjon og forsvar	2
Universiteter og høyskoler og forsknings- og utviklingsvirksomhet	2
Skole, grunn- og videregående og annen undervisning	5
Helse- og sosialtjenester	16
Kulturell og annen tjenesteyting	31
Total	14

Som nevnt er det utfordrede å sammenligne resultatene med personer som kun har utdanning fra Norge. Vi nevner likevel noen resultater fra NIFUs kandidatundersøkelse som kontrast. Blant nyutdannede kandidater med mastergrad, har andelen i irrelevant arbeid stort sett ligget under ti prosent for de fleste utdanningsgrupper (Skjelbred et al., 2021) mens den har vært litt høyere blant kandidater med bachelorgrad (Arnesen, Støren & Wiers-Jenssen, 2012). I vår undersøkelse er andelen under 10 prosent blant de som er oppvokst i Norge, og mer enn 20 prosent for de med flyktning- eller asylsøkerbakgrunn.

4.6.7 Oppsummerende diskusjon om arbeidsmarkedstilknytning

Nesten to av tre søkere var i arbeid på tidspunktet da undersøkelsen ble gjennomført. Andelen arbeidsledige var om lag 14 prosent, som er klart høyere enn blant personer med høyere utdanning fra Norge.

I tillegg ser vi at relativt høye andeler av de som er sysselsatt, har arbeid som ikke fullt ut matcher deres kompetanse. Dette gjelder særlig de som har kommet til Norge som flyktninger eller asylsøkere, som overlapper med grupper med

utdanning fra Midtøsten og Nord-Afrika, Afrika sør for Sahara og fra Øst-Asia. Vi ser også høyere grad av mismatch blant personer med utdanning fra Øst-Europa.

De med gode kunnskaper i norsk, har bedre samsvar mellom utdanning og arbeid enn de som har svakere norskkunnskaper. Og mens omfanget av arbeidserfaring fra Norge har positiv betydning i arbeidsmarkedet, synes arbeidserfaring fra andre land å ha lite, eller negativ, betydning. Vi finner små forskjeller mellom kvinner og menn. Unntaket er at det er en høyere andel kvinner enn menn som arbeider deltid, slik vi også ser blant personer med utdanning fra Norge.

De som har fått godkjent utdanning fra utlandet er litt oftere en del av arbeidsstyrken enn de som har søkt uten å ha fått godkjenning. Eller ser vi ingen klare forskjeller mellom de som har fått godkjent, og de som ikke har fått godkjent utdanningen når det gjelder å ha arbeid som samsvarer med utdanningen. Dette kan synes noe overraskende – vi hadde forventet at de som fikk godkjent sin utdanning i større grad ville ha relevant arbeid.

Mismatch er mer utbredt i privat sektor, og i næringer som varehandel og primærnæringer. Dette er neppe fordi disse bransjene er spesielt dårlige til å gi personer med utdanning fra utlandet mulighet til å bruke sin utdanning. Snarere kan det skyldes at det er i denne delen av arbeidslivet det er høy etterspørsel etter arbeidskraft og mulighet å få jobb – selv om arbeidet ikke matcher kvalifikasjonene. Samtidig har vi sett at kjennskap til, og bruk av, godkjenningsordningen synes lavere i privat enn i offentlig sektor.

Som nevnt er ikke resultatene direkte sammenlignbare med undersøkelser blant personer utdannet i Norge. Det er flere årsaker til dette. Deltakerne i vår undersøkelse har fullført utdanning på ulike tidspunkt, og det er vist at omfanget av arbeidsledighet og mistilpasning har sammenheng med om man er nyutdannet eller har erfaring (Arnesen, 2005). Videre er målene for mismatch i denne undersøkelsen noe mindre presise enn i Kandidatundersøkelsen. Dette skyldes at de som søker godkjenning fra NOKUT, kan ha flere utdanninger enn den de søker godkjenning for. De kan derfor i prinsippet ha arbeidsoppgaver som er i samsvar med andre utdanninger.

Det er også viktig å ta i betraktning at søkerne utgjør en heterogen gruppe. Den består både av etniske nordmenn som har tatt utdanning i utlandet, utenlandske personer som har søkt seg til Norge på grunn av et attraktivt arbeidsmarked, personer som «følger med» partner eller familie og personer som ikke har sett noe alternativ til å forlate sitt hjemland. Disse gruppene kan ha nokså ulike forutsetninger for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet. Likevel kan vi si at det er nokså klart at mange av søkerne ikke får utnyttet sin utdanning og kompetanse fullt ut, og at de som gruppe utgjør en underutnyttet ressurs.

Samtidig må vi være klar over at de som søker NOKUT om godkjenning av høyere utdanning antakelig ikke er representative for personer med utdanning fra

utlandet som gruppe. Vi antar at en del av de som søker NOKUT-godkjenning gjør det nettopp fordi de av ulike grunner sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet, eller finne arbeid i samsvar med kompetansen. De som aktivt rekrutteres fra utlandet på grunn av etterspurte kvalifikasjoner, er trolig underrepresentert blant de som søker NOKUT-godkjenning.

5 Arbeidsgiverperspektivet

For å kunne besvare problemstillinger knyttet til hvordan arbeidsgivere vurderer og verdsetter et godkjenningsvedtak i kontakten med søkerne har vi foretatt en rekke intervjuer med arbeidsgivere og andre arbeidslivsaktører. Vi har intervjuet representanter fra både offentlig sektor og privat næringsliv, universitets-, høgskole- og forskningssektoren, regionale handels- og næringslivsforeninger, ulike interesse- og arbeidsgiverorganisasjoner, samt NAV. Totalt gjennomførte vi 21 semi-strukturerte intervjuer. I det som følger er informantenes beskrivelser anonymisert, og deres fag- og organisasjonstilhørighet er kun oppgitt der det er strengt nødvendig for beskrivelsene i rapporten.

Informantene ble spurt om hvordan de vurderer arbeidssøkere med utenlandsk høyere utdanning, og deres syn på og kjennskap til NOKUTs generelle godkjenningsordning. De ble også spurt om NOKUTs «turbovurderinger», da mange av arbeidsgiverne vi snakket med hovedsakelig kjenner til godkjenningsordningen gjennom disse. I tillegg intervjuet vi arbeidsgivere som hverken kjenner til og/eller har benyttet seg av godkjenningsordningen, og spurte de om hvorfor de ikke opplever ordningen som relevant for dem.

5.1 Om arbeidssøkere med utenlandsk utdanning

Informantene ble spurt en rekke spørsmål om hvordan de vurderer og anser arbeidssøkere med utenlandsk høyere utdanning. Flere melder om en økning i antall søkere med slik utdanning, spesielt de siste ti årene. Mens det før var overvekt av kandidater med utdanningen sin fra Norge, melder flere av arbeidsgiverne vi har snakket med – spesielt i UH-sektoren – at personer med utenlandsk utdanning nå utgjør størsteparten av søkerne til deres stillinger. De eneste informantene som ikke hadde sett en slik økning var for virksomheter som krever at de ansatte må kunne snakke og skrive svært godt norsk. Her har balansen mellom søkere med norsk og utenlandsk utdanning vært stabil.

Informantene melder om at økningen i antall søkere med utenlandsk høyere utdanning har gjort arbeidet med å vurdere slike utdanninger mer krevende.

Samtidig er inntrykket fra de fleste intervjuene at dette er en søkergruppe som arbeidsgivere gjerne ønsker å rekruttere fra. For mange var det derfor viktig å få på plass gode systemer og rutiner for vurdering av personer med utenlandsk høyere utdanning, slik at de beste kandidatene ble fanget opp.

5.1.1 Muligheter med arbeidssøkere med utenlandsk utdanning

På spørsmål om hvilke fordeler eller muligheter arbeidstakere med utenlandsk høyere utdanning fører med seg, peker de fleste først og fremst på at disse bidrar til å øke antallet aktuelle og kvalifiserte kandidater, spesielt innen tekniske og mer spesialiserte yrker. Med andre ord, «vi får tilgang på langt flere med den kompetansen vi trenger». Flere peker på at Norge i dag ikke utdanner et tilstrekkelig antall kandidater innenfor de fagområdene de etterspør og at de dermed må rekruttere personer med utdanningen sin fra utlandet. Som en informant fra privat sektor beskrev det:

«Det her handler jo ikke om at man ikke ønsker norske... vi ønsker svært gjerne norske kandidater til alle typer roller hos oss. Det er bare at talentpoolen i Norge er for liten. Det er for få (...) Det er jo det som er fantastisk nå, når man ser på verden som en total talentbase».

Mangelen på rekrutteringsmuligheter internt i Norge ble spesielt fremhevet av informanter fra privat sektor, men kom også opp i noen av de andre intervjuene. Som en informant fra UH-sektoren beskrev det i forbindelse med rekruttering til stipendiatstillinger:

«vi mangler gode norske [søkere] (...) Mens internasjonalt så er det å få en jobb som stipendiat og kunne ta en doktorgrad i Norge er jo veldig lukrativt for mange fra veldig mange andre land, fordi det er få andre land som har like gunstige ordninger for å få en doktorgradsutdanning som det vi har i Norge. Selv om det er dyrt å bo her så kommer de godt ut av det uansett».

Når det kommer til hvilke andre fordeler denne søkergruppen fører med seg, er det flere som peker på det mangfoldet, både i kompetanse, perspektiver og ideer, som personer med utenlandsk utdanning bringer med seg til en norsk arbeidsplass. Mens en informant beskrev hvordan det å «rekruttere folk fra utlandet gjør noe med fagutviklingen» internt i organisasjonen, pekte en annen på at «når man har fått med seg en annen type utdanning fra et annet sted så har man jo med seg andre perspektiver». Flere pekte også på nytten og nødvendigheten av å få inn internasjonale perspektiver i en verden som blir mer og mer internasjonal. Dette var spesielt tilfellet innen forsknings- og UH-sektoren, men ble også fremhevet av noen av informantene fra privat næringsliv.

5.1.2 Utfordringer med arbeidssøkere med utenlandsk utdanning

Til tross for fordelene når det kommer til kompetanse og mangfold, peker de fleste av informantene på at det å rekruttere ansatte med utenlandsk høyere utdanning kan by på utfordringer. Flere av disse omhandler usikkerhet knyttet til utdanningsdokumenter, kompetansenivå og kvaliteten på lærestedene kandidatens utdanning er tatt ved. Et risikomoment som går igjen i intervjuene er at «de ikke har den kompetansen de sier at de har». Spesielt gjelder dette ektheten på utdanningen. Som én informant fra offentlig sektor beskrev det:

«Vi er jo alltid litt på vakt fordi at papirene må være i orden. Det er liksom det som er risikoen vår fra personal sin side (...) Fordi vi har et system hvor, når vi har lyst ut en stilling med bachelor eller master, så må vi vite at de faktisk sitter på en bachelor eller master, for ellers så har vi gjort en feil tilsetting. Så det er vel det, at vi er litt ekstra obs når vi går videre med en kandidat med utenlandsk utdanning».

Et annet risikomoment er knyttet til kvaliteten på den utdanningsinstitusjonen den utenlandske utdanningen er gjennomført ved. Som en informant fra UH-sektoren beskrev det:

«Risikoen vil jo være at det ser ut som kandidaten har en kvalifikasjon (...) og så viser seg at dette ikke er en institusjon som er anerkjent i det landet som du kommer fra. Det vil være en risiko i ansettelsene for da har du ansatt noen som faktisk ikke har den kvalifikasjonen vi er ute etter».

Dette fremstår som et generelt problem, men for utdanningsinstitusjoner utenfor Europa kan dette være spesielt krevende. Som forklart av en informant fra UH-sektoren: «Når utdanningen er fra Europa er det enkelt for oss å kvalitetssikre. Vi kjenner igjen gradene og institusjonene». Den samme informanten pekte på hvordan allerede eksisterende samarbeid med en del europeiske læresteder gjør det enklere for dem å sjekke dette selv, og at de ikke har like godt etablerte samarbeid med ikke-europeiske læresteder. En annen informant pekte på hvordan Bologna-samarbeidet har gjort arbeidet med å vurdere utdanninger fra Europa mye enklere, mens «med en gang du kommer utenfor Europa så blir det mye vanskeligere».

Flere peker imidlertid på at selv innad i Europa kan dette være krevende. Som en annen informant fra UH-sektoren pekte på:

«Selv om du skulle tro at innenfor Europa så er det likt, men det er det jo ikke. Forskjellige land bruker jo ulike systemer for credits. Det er oftere [en utfordring] fra type Asia, og for så vidt USA også, enn fra Europa. Men det finnes institusjoner i Europa også [hvor det er vanskelig]».

Dette ble støttet av en annen informant:

«Vi har mange søkere fra utenfor Europa, veldig mange fra Iran og Kina, men egentlig overalt. Det er mange land og mange karaktersystemer (...) Sverige er overraskende vanskelig på karakterer, mens for eksempel Pakistan er ganske grei. Noen steder endrer det seg fra skole til skole».

Noen av arbeidsgiverne beskriver hvordan de får søkere med utdanning fra læresteder de ikke har hørt om, og at det kan være vanskelig å sjekke hvorvidt dette lærestedet er akkreditert eller på andre måter møter den standarden som norske læresteder gjør. Fordi de får så mange søkere per stilling, var det noen av arbeidsgiverne som fortalte hvordan slike søkere ofte blir valgt bort til fordel for søkere med utdanning fra læresteder som er kjent for arbeidsgiveren. Som én informant beskrev det: «vi er såpass heldige veldig ofte at vi får mange søkere og da faller de ut hvis de har utdanning fra et universitet (...) som vi ikke har hørt om. Da velger du ikke det, vi vet ikke nok om det». Informanten beskrev hvordan dette blir en form for «risikominimering» i den første utvelgelsesprosessen.

Flere av informantene trekker også frem hvordan behovet for å gjøre risikovurderinger knyttet til spionasje og andre sikkerhetstrusler har økt kraftig de siste årene. Her uttrykte flere at de trengte hjelp, om ikke fra NOKUT, så i hvert fall fra nasjonale myndigheter. Som en informant beskrev det:

«Vi har et hull, Norge har et hull, og det er å vurdere risiko fra utdanning i risikoland (...) En ting er å finne ut at en økonom har gjort underslag i et annet land, men ikke om det er noe fare for, for eksempel, om det er risiko for industrispionasje. Jeg vet ikke om det er noe NOKUT kunne gjort, men i vår internasjonale verden så er det et behov vi har».

Selv om flere peker på at de nå har lagt inn slike risikovurderinger i sine retningslinjer, etterspør de fortsatt hjelp i konkrete ansettelsesprosesser. Dette er spesielt fordi det ofte er svært gode kandidater som kommer fra slike land, men som arbeidsgiverne er usikre på om de bør ansatte på grunn av faren for industrispionasje og andre sikkerhetshensyn.

En annen betydelig utfordring som flere av arbeidsgiverne peker på er dette med språk og kultur. Noen av arbeidsgiverne hadde norskferdigheter som et konkret krav i utlysningen, og ville derfor avvise en søknad dersom personen ikke kunne norsk eller ett av de andre skandinaviske språkene. Selv for de arbeidsgiverne som ikke har norsk som krav ved ansettelse, var språk en faktor. Som en informant fra privat sektor beskrev det: «[norsk språk] er en sånn åpenbar ting (...) Hvis det kommer noen utenfra da som enten kan eller er interessert i å lære seg norsk, så er jo det selvfølgelig en åpenbar [positiv] greie».

Dette ble også fremhevet av representantene fra NAV. Når de hadde bedt sine brukere å fremheve hva som var de største utfordringene med å jobbe inn i norsk arbeidsliv, ble følgende faktorer påpekt: «Det var mye dette med at de ikke hadde

riktig språknivå – at de ikke hadde et akademisk nivå. Det var det at de hadde lite nettverk, og at de ikke fikk innpass hos relevante arbeidsgivere». Dette med mangel på nettverk, og kulturforskjeller som ofte oppstår i møte med norsk arbeidsliv, ble trukket frem av flere som en utfordring integreringen av denne gruppen. Flere pekte på at disse faktorene ofte er mer sentrale enn mangel på eller begrenset kompetanse når det kommer til å sikre seg en jobb i Norge.

5.2 Om godkjenningsordningen

Det er primært for å møte disse utfordringene at informantene har benyttet seg av NOKUTs godkjenningsordning, enten ved å be aktuelle kandidater søke godkjenning eller direkte gjennom en av turbovurderingene. Informantene ble spurt om hva de visste om ordningen, hva de oppfattet som hensikten med ordningen, og hvilke deler av ordningen de vurderte som mest nyttig for dem og hvorfor.

På spørsmål om hva informantene oppfatter som hensikten med den generelle godkjenningsordningen for høyere utdanning var det noe variasjon i informantenes vurdering av hvem ordningen var for. Flere var av den oppfatning av godkjenningsordningen var til for å bistå arbeidsgivere med å vurdere kandidater med utdanning fra utlandet. Som en informant beskrev det:

«[Hensikten er å] bistå oss inn i prosessen med autentisering av dokumenter, sjekke akkreditering, sjekke omfang når det er usikkert, sånn at vi skal slippe å gå på en smell i etterkant med å ansette noen som viser seg å ikke være kvalifisert».

Andre så imidlertid på ordningen som et slags integreringstiltak for å hjelpe søkere med utenlandsk utdanning å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. Hensikten er dermed, ifølge én informant,

«at de som kommer til Norge som har en grad fra utlandet, uansett om det er nordmenn eller utlendinger, så er det for at de skal kunne bruke den kvalifikasjonen de faktisk har og kunne ha muligheten til å få en jobb etter sin kvalifikasjon (...) Rett og slett at man skal få tatt kompetansen i bruk».

5.2.1 Aspekter ved godkjenningsordningen

I tillegg til deres mer overordnede syn på godkjenningsordningen, ble informantene spurt om hvordan de vurderer de ulike delene av NOKUTs vurdering. Primært fokuserte de på følgende: nivå, omfang og gradslikestilthet med norsk utdanning, NOKUTs ekthetsvurdering, og lærestedets akkreditering.

Nivå, omfang og gradslikestilthet

De fleste av informantene sa at NOKUTs vurdering av nivå, omfang og gradslikestilthet var det som var viktigst for dem. En informant fra privat sektor beskrev det på denne måten: «Vi har alltid vært veldig opptatt av utdanningsnivå. For det har litt med våre egne interne systemer [for stillings- og lønnplassering] å gjøre». Dette ble støttet av en annen informant, fra forskningssektoren: «Det er utrolig viktig for oss at folk har det de sier de har, for vi selger kompetanse. Så at en master er en master er fryktelig viktig. Hvis vi er usikre så blir de ikke ansatt».

Dette med å vurdere gradslikestilthet knyttet til mastergrader, dvs. om en utenlandsk høyere utdanning tilsvarer norske mastergrader i nivå og omfang, ser ut til å være mest krevende. De fleste av informantene, både fra privat og offentlig sektor, hadde oppnådd mastergrad som et krav for ansettelse. For mange av disse var NOKUTs vurdering av gradslikestilthet derfor helt sentralt. Noen trakk her frem den store variasjonen som finnes i type mastergrader:

«Masterutdanninger er jo veldig mye forskjellig. Så selv om NOKUT begrenser seg til å gjøre den tekniske vurderinga, mer på om institusjonen finnes og om det er et masterprogram som i Norge ville tilsvart syklus sånn, så det er nyttig. Det er fordi en del papirer er vanskelig å lese, ja, omfanget rett og slett».

I forbindelse med dette var det flere pekte på at vurdering av omfang og gradslikestilthet også er viktig for arbeidssøkere, da dette bestemmer hvilket lønnsnivå og stillingskategori de starter på i en ny jobb. En informant beskrev hvordan en slik bekreftelse, for eksempel på avlagt mastergrad, kunne bestemme «hvor du starter i karrieresystemet» og at dette er svært viktig for en arbeidstaker fremtidige lønns- og karriereprogresjon.

Generelt var det flere som snakket om å «ha sitt på det rene» gjennom å minimere risikoen ved å ansette noen med utenlandsk utdanning. Som en informant beskrev det:

«Det handler vel bare om å ha en trygghet i at vi er compliant, følger lovverket. Og det blir en sånn gjensidighet, at den ansatte også kan stole på at den blir behandla riktig i vårt system, vi får en gjennomsiktighet i måten folk blir tilsatt og plassert».

Hun la videre til at «skulle det vise seg å være noe galt, så kan vi hvert fall skylde på NOKUT da», med henvisning til at organisasjonen i slike tilfeller hadde gjort alt den kunne for å sikre at en aktuell kandidat møtte kravene i stillingsutlysningen.

Ekthetsvurdering

Informantene ble også spurt om NOKUTs vurdering av utdanningsdokumentenes ekthet. Som beskrevet i kapittel 2, er det forskjeller i hvordan den generelle godkjenningsordningen og turbovurderingene forholder seg til dette vurderingskriteriet. Mens NOKUT i sin generelle godkjenningsordning verifiserer utdanningens ekthet, gjøres det kun en vurdering av avvik i tilfeller hvor det er grunner til mistanke i turbovurderingene. Beskrivelsene under omhandler hovedsakelig den generelle godkjenningsordningen, selv om informantenes vurdering av turbovurderingen kort beskrives til slutt.

Sammen med vurderingen av gradlikestilhet, var NOKUTs ekthetsvurdering det som de fleste av informantene trakk frem som nyttig. På spørsmål om hva den største utfordringen de trengte hjelp med var, svarte en av informantene at

«det er jo om vitnemålet er forfalsket eller om det er ekte, det er jo vesentlig. Ikke har jeg noen forutsetning for å tolke eller oppdage sånt. Eller så er det om det er tilsvarende en norsk bachelor- eller mastergrad, det er også vesentlig (...) Det at noe er likeverdig våre grader er jo veldig viktig for oss».

På spørsmål om hvorfor, svarte en annen informant følgende: «Jeg tenker også at det er en trygghet for oss fordi vi vet at utdanningen er ekte, sikre at de papirene er ekte og at vi ikke blir lurt som skole også. For det er mange som selger forfalsket vitnemål der ute».

Flere reflekterte over at de kanskje ikke er mistenksomme nok når det kommer til ektheten på utdanningsdokumentene. Som en informant fra forskningssektoren beskrev det: «Vi har ikke blitt lurt så det gjør at vi stoler nok mye på at dokumentasjonen er i orden. Den gang det går gærent så skulle vi vel ønske at vi hadde gjort annerledes». Dette ble støttet av en annen informant fra UH-sektoren:

«Jeg tror nok generelt så har vi nok ikke et godt nok system på å sjekke at papirene er ekte. Vi er gode på det når det gjelder opptak av studenter, der har vi systemer for å verifisere papirer, men det gjør vi ikke i like stor grad på ansettelser. Normalt så sier vi jo alltid at du må være forberedt på å fremlegge originaldokumentasjon, og det gjør vi, men vi gjør det litt mer sånn på stikkprøvekontroll (...) Men igjen, hvis noen vil lure oss, så er jeg litt redd at de får til det».

Dette var også en bekymring som informantene fra privat sektor delte. Flere av disse organisasjonene benyttet imidlertid et sikkerhetselskap som gjennomførte slik vurdering og bakgrunnssjekk på alle aktuelle kandidater (se kapittel 5.5.1.). Hos dem ble en slik risiko dermed redusert på andre måter.

På spørsmål om turbovurderingenes vurdering av mistenkelige avvik, var dette også noe som informantene var relativt fornøyd med. Som en informant fra UH-sektoren beskrev det: «Det er jo en indikasjon på at personen har genuine papirer.

Sannsynligheten for å avsløre falske papirer blir jo mye større, så sånn sett er det jo en trygghet». Samtidig var det flere som uttrykte et ønske om at turbovurderingene inneholdt en faktisk verifisering av utdanningsdokumentene. Noen pekte på at de i større grad ville benyttet seg av NOKUTs turbovurderinger dersom dette var tilfellet. Disse hadde imidlertid forståelse for at dette kunne være vanskelig å få til innenfor vurderingstiden på fem dager. Siden kort saksbehandlingstid også var svært viktig for dem, var det få som var villige til å «ofre» det korte tidsaspektet for en reell ekthetsvurdering.

Lærestedets akkreditering

Flere pekte på at en vurdering av lærestedets akkreditering også er utfordrende for dem, da dette er noe de ikke har kompetanse til å vurdere selv. Som en informant beskrev det: «Jeg har ikke peiling og jeg tror heller ikke de vitenskapelige har peiling med mindre det er en anerkjent institusjon, men selv da kan det være forfalsket».

Som nevnt over peker flere på at dette spesielt er en utfordring utenfor Europa, hvor det er vanskeligere å finne informasjon om lærestedet, hvor lærestedets nettsider ofte er på et annet språk enn engelsk, eller hvor utdanningssystemet er svært ulikt det norske. Flere av informantene fra privat sektor pekte på at dette i stor grad var grunnen til at de rekrutterte fra land og læresteder som var kjent for dem fra før, slik at de fjernet dette risikomomentet allerede i prosessen med å vurdere søknader.

5.2.2 Ordningens nytteverdi for arbeidsgivere

Det generelle inntrykket fra intervjuene er at NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning har en nytteverdi for arbeidsgiverne NIFU har intervjuet. Informantene ble bedt om å konkretisere nøyaktig hva det var med ordningen som var nyttig for dem, og her var det tre faktorer som gikk igjen.

Først og fremst har den en verdi i form av risikominimering eller kvalitetssikring ved ansettelse av søkere med utenlandsk utdanning. Som en informant fra privat sektor beskrev det:

«Da vet vi at det er sjekket ut, så jeg tenker det er et kvalitetsstempel for den ansatte. Vi ser jo når vi mottar søknader at det er veldig lett å si oss inn på de som har godkjenningen fra før, for da er i hvert fall den delen sjekket ut. Så jeg tenker det er et kvalitetsstempel på utdanningen deres hvis den er godkjent av NOKUT».

Dette ble støttet av en annen informant fra offentlig sektor: «Det er jo en viktig ting for oss at vi har alt på det rene, at de har den utdanningen de skal ha. Så det er jo en trygghet for oss at vi får den kvalitetssikringen i arbeidet vårt når vi ansetter».

Et annet inntrykk er at arbeidsgiverne bruker godkjenningsordningen for å ha «ryggen fri» dersom det skulle oppstå problemer med kandidaten i etterkant av ansettelse. For eksempel beskrev en informant fra UH-sektoren det som følger:

«Det er jo for å slippe å komme i disse situasjonene der vi har ansatt folk som egentlig ikke er kvalifisert for opptak. Og da må vi si de opp eller legge veldig til rette for [kvalifisering]. Og da gjelder det jo ikke bare kandidaten, men fagmiljøene føler seg også lurt».

Dette med å ha «alt på det rene», både ovenfor ledelsen i sin organisasjon, men også ovenfor kunder, ble trukket frem av flere som svært viktig.

For det tredje pekte mange på at ordningen har en mer praktisk nytteverdi for både arbeidsgiver og -søker i form av lønns- og stillingsbestemmelse. Stillingsnivået man kommer inn i norsk arbeidsliv på har betydning både for lønn, men også fremtidig karriereprogresjon. Informantene pekte på at ordningen har en verdi for de ansatte nettopp fordi den tillater dem å få den stillingen de faktisk har krav på – for eksempel seniorrådgiver heller en rådgiver – noe som ellers ikke ville være garantert dersom arbeidsgiver var usikker på den ansattes utdanningsnivå. Flere pekte også på at dette kunne være nyttig for en arbeidssøkers integrering i norsk arbeidsliv. Som en av NAV-representantene beskrev det:

«Jeg har en tanke om at det er viktig for den enkelte som søker om det med godkjenningsordningen, sånn for å få et slags stempel på: 'Jeg har det jeg har. Denne kompetansen min er like mye verdt som om jeg skulle tatt den her'. Det er det jeg tror har størst betydning».

På denne måten stiller man kanskje sterkere i en jobbsøkerprosess, både fordi et godkjenningsvedtak bidrar til å gi en søker større selvtillit, men også fordi en arbeidsgiver får hjelp med å vurdere utdanningen deres.

5.2.3 Mulige forbedringer?

På spørsmål om hva som eventuelt kunne gjøre godkjenningsordningen mer nyttig for arbeidsgivere ble flere aspekter trukket frem av informantene. Først og fremst nevnte flere ønsket om å få innblikk i hva karakterer og karakterskalaer fra ulike land betyr.

Ifølge informantene gjaldt dette spesielt for land med en annen karakterskala enn den norske, hvor for eksempel bruk av tallpoeng kan være ukjent for norske arbeidsgivere. De mente imidlertid at det også kunne være nyttig for land som

benytter seg av en karakterskala tilsvarende den norske, da det ikke alltid er tydelig hvor stor andel av studentene som havner innenfor hver karaktergruppe. Som en informant beskrev det, de ønsker en vurdering av «hvorvidt en A på [den utenlandske utdanningsinstitusjonen] tilsvarer en A i Norge». En informant pekte på at det finnes visse databaser, for eksempel i USA, som kan brukes for å sammenligne karakterer, men at det hadde vært nyttig dersom NOKUT, med sin landkunnskap, kunne bistå i dette arbeidet.

Det var riktignok ikke alle som delte dette behovet for å få bedre innsikt i søkeres karakterer sammenlignet med tilsvarende søkere fra norske UH-institusjoner. Her ser det ut som det er et skille blant informantene som jobber i henholdsvis offentlig og privat sektor. Mens institusjoner i offentlig sektor, spesielt akademiske stillinger ved UH-institusjonene, i mange tilfeller har karakterkrav – gjerne karakteren B – for å søke på sine stillinger, virker det ikke som om dette er tilfellet blant de private virksomhetene vi har snakket med i forbindelse med denne studien. For sistnevnte virket innholdet i utdanningen, og annen arbeidserfaring, å være viktigere enn hvilken karakter den aktuelle søkeren kunne vise til. En vurdering av karakterlikestilt fremsto dermed ikke like relevant for denne gruppen. Som en informant beskrev det:

«det er ikke karakterene som er viktigst hos oss (...) ledere hos oss er egentlig ikke så opptatt av karakterer. Om man ligger på en B eller C, det henger man seg ikke så mye opp i. Mange tenker nok det at det er personlig egnethet det kommer mye an på».

Når det gjaldt andre mulige forbedringer var det flere som pekte på at de gjerne skulle hatt mer innsyn i hvordan NOKUT har gått frem for å gjøre sin vurdering. Som beskrevet tidligere i denne rapporten kan et vurderingsbrev inneholde informasjon om nivå og omfang, om institusjonen er akkreditert eller ikke og en merknad dersom det er grunn til mistanke om at utdanningspapirene ikke er ekte. Vedtaksbrevet sier imidlertid lite om på hvilket grunnlag NOKUT har gjort sin vurdering. Særlig i tilfeller hvor utdanningen har blitt vurdert som ikke likestilt norsk høyere utdanning var det flere som etterlyste mer informasjon om hvorfor, slik at de bedre kunne vurdere hvorvidt de allikevel skulle gå videre med kandidaten eller legge NOKUTs vurdering til grunn.

Noen informanter uttrykte også et ønske om at NOKUT gjorde en innholdsmessig vurdering, og ikke bare en formell vurdering slik det er i dag. Spesielt etter spurte de en vurdering av kvaliteten på utdanningen en person har tatt, og av utdanningsinstitusjonen personen gikk på. Som en informant fra NAV beskrev det:

«[NOKUT] sier noe om omfang, man sier noe om studiepoeng, men ikke noe om innhold. Og dermed så - du får jo på en måte ikke svar på om du er en maskiningeniør i Norge, akkurat som du var i Iran. Det får du ikke svar på. Og noen ganger

oppfatter jeg at det arbeidsgiverne egentlig vil vite. For 180 studiepoeng kunne vært hva som helst. Men de vil jo vite: kan du utføre denne jobben».

En annen informant pekte på at mer fokus på innhold i vurderingen også kunne bidra til å øke integreringen av søkere med utenlandsk utdanning i Norge: «Norske arbeidsgivere – mitt inntrykk – er at de er litt skeptiske til utdanning utenfor Norge og Europa. At hvis det da kan stå litt mer om hva innholdet er, så kanskje man også er med på å bryte ned de fordommene der». Flere pekte på at siden NOKUT sitter på en relativt omfattende landkompetanse sammenlignet med dem, var denne kunnskapen kanskje noe som kunne utnyttes bedre.

Flesteparten av informantene var imidlertid enige om at, selv om en innholdsmessig vurdering hadde vært svært nyttig, var det urealistisk å forvente at NOKUT skulle gjøre dette. Et mulig kompromiss som ble foreslått var at NOKUT inkluderte en generell beskrivelse av kvaliteten på utdanningssystemet på de ulike landsidene på sine nettsider. På denne måten kunne arbeidsgivere få et inntrykk av konkrete lands utdanningssystem, som de kunne bruke i sin vurdering av konkrete kandidater med utenlandsk utdanning.

5.3 Kjennskap til og bruk av NOKUTs godkjenningsordning

En observasjon som går igjen i nesten alle intervjuene er inntrykket av at NOKUTs godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning ikke er spesielt godt kjent blant aktuelle arbeidsgivere. Selv om de fleste arbeidsgiverrepresentantene hadde hørt om NOKUT, var det relativt mange som aldri hadde hørt om godkjenningsordningen. Som en informant beskrev det: «NOKUT er kjent på [institusjonen], men kanskje ikke for denne ordningen».

Dette var også inntrykket som de ulike interesse- og arbeidsgiverorganisasjonene prosjektgruppen snakket med hadde. Som en informant beskrev det: «De kjenner ikke til at det er en mulighet, men ville veldig gjerne hatt hjelp. Grunnen til at mange er medlemmer hos oss er jo nettopp fordi de er AS-er, små bedrifter, som ønsker hjelp til sånne ting». Den samme informanten sa videre at «jeg vil tro at småbedrifter som hadde visst om det, og hadde vi i [institusjonen] bare visst om at de kunne bruke NOKUT, så hadde de gjort det». Dette indikerer at, selv blant arbeidsgivere som kunne hatt nytte av godkjenningsordningen, er det manglende innsikt i hva NOKUT kan hjelpe dem med.

5.3.1 Hvordan arbeidsgivere fikk høre om ordningen

Av de informantene som kjente til godkjenningsordningen, spurte vi om hvordan de først hadde fått kjennskap til den. De absolutt fleste sa at de først hadde hørt om ordningen gjennom tidligere NOKUT-ansatte som nå jobbet i deres

organisasjon eller, i noen tilfeller, at de selv hadde jobbet for NOKUT tidligere. Som en av de sistnevnte beskrev det: «Om jeg hadde visst om det hvis jeg ikke hadde jobbet i NOKUT er jeg litt usikker på faktisk (...) Da har man kanskje ikke vært flink nok til å markedsføre ordningen». Hun beskrev videre hvordan «vår HR-avdeling visste ikke om det før jeg fortalte om det» og det var på grunn av henne at det nå var praksis å bruke NOKUT innad i organisasjonen.

Et generelt inntrykk er dermed at det er relativt tilfeldig om en organisasjon eller arbeidsgiver har hørt om eller bruker godkjenningsordningen. Mange hadde blitt tipset om ordningen av konkrete personer, for eksempel en nåværende eller tidligere kollega. Der bruk av ordningen nå er standard praksis ved ansettelses meldte flere at dette hadde skjedd fordi en enkeltperson hadde tatt initiativ til å inkludere det som en del av de interne rutinene, ikke fordi det hadde blitt systematisk innført fra sentralt hold.

5.3.2 Innsikt i og syn på NOKUTs tjenester

Flere uttrykte også at de ikke hadde full oversikt over hvilke tjenester som faktisk tilbys som en del av godkjenningsordningen. For eksempel var det flere som ikke var klar over at NOKUT gjør en ekthetsvurdering gjennom den ordinære ordningen, og mange kjente ikke til landinformasjonen som finnes på NOKUTs hjemmesider. Da prosjektgruppen informerte om denne databasen var det flere som sa at dette var et tilbud de stilte seg svært positive til, siden de gjør det enklere for dem å gjøre vurderinger internt på institusjonen.

Mange var heller ikke klar over muligheten til å kontakte NOKUTs informasjonsavdeling med generelle spørsmål. Som en informant beskrev det:

«Det kan godt være at de har ting som jeg ikke er klar over at de har, for eksempel om jeg kan ringe dem og spørre om råd? Kan spørre dem litt generelt? (...) Enda hurtigere avklaring som ikke er formell (...) Av og til så kanskje ting kan gjøres der og da, mer enn at man må logge inn osv. Men kanskje det bare ikke er jeg som har sjekket godt nok, kanskje jeg kan det?».

Et mer tilgjengelig «lavterskeltilbud» var det flere som stilte seg positive til, spesielt når det kom til generell informasjon om ulike land og utdanningssystemer. De fleste mente at det nok var flere vurderinger de kunne gjort selv, internt på institusjonen. De så gjerne at NOKUT var mer proaktive når det kom til å jobbe opp mot organisasjoner og virksomheters HR-avdelinger i forbindelse med dette.

Som uttrykt av en informant: «Hvis de hadde hatt noen sånne opplæringstilbud til oss, så kunne vi løst noen av de letteste tingene selv. Jeg tenker at NOKUT kan komme litt mer på banen her». Det faktum at NOKUT allerede tilbyr slike informative seminarer/webinarer, men at disse ikke var spesielt kjent blant informantene

NIFU snakket med, gir enda en indikasjon på at ordningen og informasjonen som NOKUT sitter på, ikke er spesielt godt kjent blant potensielle brukere av ordningen.

5.3.3 Praksis internt på organisasjonene

Et annet inntrykk var at det også var tilfeldig hvorvidt godkjenningsordningen ble brukt i ansettelsesprosesser på samme institusjon eller ikke. I flere tilfeller var det kun enkeltpersoner som brukte godkjenningsordningen i ansettelsessaker som de var ansvarlige for, mens andre kollegaer på samme avdeling eller institusjon ikke gjorde det. Som en informant beskrev det: «jeg har stort sett brukt ordningen på eget initiativ, dette er ikke noe som er koordinert på institusjonen».

Noen av organisasjonene, primært i UH-sektoren, hadde det derimot som en intern rutine at søkere til deres stillinger må legge ved et godkjenningsvedtak fra NOKUT: «Vi ber alle som ikke [har norsk høyere utdanning] om å få NOKUT-godkjenning, for da er det ryddig». I slike tilfeller blir det presisert i stillingsutlysningen at dette er et krav, selv om flere av informantene meldte at søkere ikke alltid legger det ved. Det var ulikt hvordan organisasjonene forholdt seg til dette. Noen var villige til å vurdere søknaden til tross for en slik mangel, dersom CVen var spesielt imponerende eller kandidaten var veldig aktuell. Andre igjen hadde dette som et absolutt krav, og satt ansettelsesprosessen på vent inntil godkjenningsvedtaket var klart.

Noen av informantene sa at de hadde vurdert å sette et slikt krav internt, men at de hadde valgt å ikke gjøre det. Som en av informantene beskrev det: «Vi diskuterte det, men vi vurderte at vi kan miste gode kandidater fordi de ikke rekker å skaffe det». En slik risiko for å skremme bort aktuelle kandidater, både i UH-sektoren og i privat næringsliv, var noe som gikk igjen i flere av intervjuene. Den samme informanten sa derimot videre at det var en pågående diskusjon om det burde stå en «oppfordring til det på en side på [organisasjonen] sin hjemmeside eller sånt», siden de uansett kom til å benytte seg av NOKUT turbovurdering og at en slik oppfordring kunne minske ekstraarbeidet for arbeidsgiveren.

5.3.4 Hvordan promotere godkjenningsordningen?

På spørsmål om hvordan NOKUT burde gå frem for å gjøre ordningen mer kjent var det i stor grad enighet om at NOKUT burde være mer proaktive i sin promotering, spesielt ovenfor forskningssektoren og privat næringsliv. Som en informant beskrev det: ««NOKUT er nok forbundet med universitets- og høyskolesektoren og utdanning (...) For næringslivet tenker jeg det er enda mer ukjent, fordi de ikke trenger noen form for akkreditering [for å jobbe der]».

Som nevnt ovenfor påpekte flere at det er synd at ordningen tilsynelatende er lite kjent blant bedrifter og virksomheter, da det er stor sannsynlighet at NOKUTs tjenester kunne vært nyttig for dem. Dette ser spesielt ut til å gjelde små og mellomstore bedrifter, som ikke nødvendigvis har den nødvendige kompetansen og ressursene til å gjøre slike vurderinger internt.

Informantene kom med ulike forslag på hvordan NOKUT best kunne nå denne gruppen. Noen fremhevet ulike arbeids- og interesseorganisasjoner, spesielt de som jobber opp mot relevante bransjer, samt regionale handels- og næringsforeninger. En mulighet påpekt av flere kan være å henvende seg til de ulike HR-nettverkene som finnes innenfor disse organisasjonene, da dette er samarbeids- og kommunikasjonsfora som allerede eksisterer. Andre foreslo at NOKUT burde ta kontakt med aktuelle bedrifter direkte, og gi dem informasjon om sine tjenester.

Blant de informantene som ikke hadde hørt om NOKUTs godkjenningsordning, eller som hadde begrenset oversikt over hvilke tjenester den faktisk innebærer, var det stor enighet om viktigheten av å tydeliggjøre ovenfor arbeidsgivere hvilken verdi et godkjenningsvedtak faktisk har. Som en informant forklarte det: «NOKUT må være gode på å kommunisere hva er dette er og hva er det ikke er. Ovenfor arbeidsgivere også. Det sier noe om ektheten, selv om du ikke fikk godkjent på den graden du ville for eksempel». Fordi ordningen i dag er lite kjent er det en risiko for at arbeidsgivere ikke gjenkjenner betydningen av et godkjenningsvedtak, noe som ble sett på som synd for både arbeidsgiver og den som søker.

5.4 Om turbovurderingene

Som nevnt i kapittel 2 tilbyr NOKUT to såkalte turbovurderinger: Den første henvender seg til arbeidsgivere som vurderer å ansette jobbsøkere med utenlandsk høyere utdanning, mens den andre retter seg mot universiteter og høyskoler som vurderer å tilsette kandidater med utenlandsk høyere utdanning i ph.d.-stillinger. Statistikk fra NOKUT selv viser at det er sistnevnte som er desidert mest brukt; åtte av de ni institusjonene som har brukt turboordningen mest er fra universitets- og høyskolesektoren. Den eneste andre virksomheten på denne listen var fra offentlig sektor. Virksomheter fra privat sektor var ikke representert blant de øverste ni.

NIFU har gjennomført intervjuer med en rekke virksomheter som har benyttet seg av NOKUTs turboordning i varierende grad. De fleste av disse var fra UH-sektoren, men også andre virksomheter var representert i disse intervjuene. Under følger en beskrivelse av hvordan de vurderer ordningens funksjon, nytteverdi og forbedringspotensial.

5.4.1 Tidsaspektet ved turbovurderingene

Som nevnt innledningsvis garanterer NOKUT svar på en henvendelse om turbovurdering innen fem virkedager. Nesten alle informantene oppgir å være svært fornøyd med en slik ventetid, selv om noen få melder om tilfeller hvor det har vært visse forsinkelser. Som en informant fra UH-sektoren beskriver det: «Det blir jo aldri kort nok, men det er jo veldig, veldig kjapt da. Vi skulle gjerne hatt det i løpet av en dag eller to, men vi skjønner jo at det ikke er mulig og vi synes at fem dager er veldig kjapt».

Flere peker på at dette med kort behandlingstid er noe av det beste og viktigste aspektet ved turbovurderingen; behandlingstid på mer enn fem dager vil gjøre at nytteverdien går ned betraktelig. Som en informant beskriver det: «Vi må prøve å få prosessen til å gå fort ellers mister vi folkene som vi vil ha». For dem var det dermed «avgjørende» at NOKUT svarer fort på en slik henvendelse. Ifølge informantene kommer en henvendelse om turbovurdering gjerne relativt sent i prosessen med å vurdere en jobbsøknad, når arbeidsgivere har identifisert hvilke kandidater som kan være aktuelle å ansette. Dersom turbovurderingen trekker ut i tid, forlenger det også perioden før arbeidsgiver kan komme med et offisielt jobbtillbud til den aktuelle kandidaten. Flere fremhever utfordringen med at de «mister» gode kandidater underveis i søknadsprosessen, spesielt innen akademia og privat sektor, fordi ansettelsesprosessene tar tid og kandidatene finner seg en annen jobb i mellomtiden. En behandlingstid på fem virkedager var noe de aller fleste var svært fornøyd med, men flere presiserte som nevnt at vurderingen ikke bør drøye ut lenger enn dette.

Til tross for at de fleste informantene var svært fornøyde med NOKUTs behandlingstid, var det noen som pekte på at prosessen før en henvendelse sendes inn til tider kan være tidkrevende. Alle henvendelser om turbovurdering må sendes gjennom Råd- og turboportalen til NOKUT. Her må arbeidsgiver selv laste opp alle relevante utdanningsdokumenter og oversettelser som den aktuelle kandidaten har sendt inn. Disse skal i utgangspunktet sorteres og lastes opp separat, noe som flere av informantene beskrev som til dels krevende, spesielt i ansettelsesprosesser med mange søkere med utenlandsk utdanning.

Før dette kan gjøres må imidlertid disse dokumentene sladdes eller på andre måter anonymiseres, slik at personen det gjelder ikke kan identifiseres. Dersom personopplysningene ikke er sladdet vil NOKUT avvise å behandle forespørselen. Flere av informantene oppga imidlertid at denne prosessen kan være utfordrende. Dette gjelder spesielt dersom vitnemål og annen dokumentasjon er skrevet på et ikke-latinsk språk. I slike tilfeller kan det ifølge informantene være utfordrende å vite hva som utgjør personopplysninger – og dermed må sladdes – og hva som ikke gjør det. Ofte må de spørre andre ansatte internt på institusjonen som har kjennskap til språket det gjelder hva som må sladdes, og flere peker på at dette kan være

vel så problematisk med tanke på personvern som at NOKUT ser usladdede dokumenter.

I tillegg nevnte et par av informantene at dersom man har sendt inn flere kandidater til vurdering i samme tidsperiode kan sladdingen gjøre det utfordrende å vite hvilken kandidat en konkret vurdering er knyttet til når NOKUT sender den tilbake. Fra intervjuene kom det frem at dette primært var en utfordring for større institusjoner med et sentralisert ansettelses- og HR-system, hvor informantene hadde ansettelsesprosesser til flere stillinger gående samtidig.

5.4.2 Vurdering av NOKUTs turbovurderinger

På spørsmål om ordningen bør bestå svarte de absolutt fleste med et klart «ja». Begrunnelsene som gikk igjen var at arbeidsgiverne, enten det var i UH-sektoren eller utenfor, hverken hadde kompetanse eller kapasitet til å gjøre en slik vurdering selv. Som én informant fra UH-sektoren beskrev det:

«Jeg håper den består, vi har ikke kapasitet på [institusjonen] til å ta alt slik det er per i dag (...) Det her handler om mengdetrening, ikke sant (...) Så vi er helt avhengig av [NOKUTs vurdering], hvis ikke stopper det opp og det forsinker veldig. Da mister vi de gode søkerne og det er veldig synd».

Dette ble støttet av en annen informant fra UH-sektoren, som sa at en vurdering tilsvarende NOKUTs turbovurdering «har vi ikke kompetanse eller forutsetninger for å gjøre faktisk, da må vi rigge oss på en helt annet måte, vi må ha en helt annen mengde ressurser og helt annet type kunnskap enn det vi har i dag. Så vi er veldig glade for NOKUT». En informant fra en større offentlig virksomhet delte dette synet, spesielt dette med nødvendigheten av mengdetrening. Hun beskrev hvordan hun ikke trodde de kunne ha gjort dette selv, og hvordan det er «praktisk at noen andre som jobber med dette her gjør det, at det er fulltidsjobben deres. Og da kan vi være trygge på at det blir gjort skikkelig».

Spesielt var dette tilfellet med de som vurderer kandidater til Ph.d.-stillinger. Her pekte flere på at det ikke er spesielt ressurseffektivt at «hvert universitet og høyskole nødvendigvis skal sitte på all kompetanse selv». Det å samle den nødvendige kompetansen i et organ, med både generell og landspesifikk kompetanse og erfaring, fremhevet mange som svært verdifullt for deres arbeid. Fordi det ofte er de samme kandidatene som søker på stillinger på tvers av UH-institusjonene, var det også noen som etterlyste et mer koordinert system for vurdering av disse søkerne. Dette mente flere var spesielt viktig for å unngå at ulike læresteder vurderer de samme kandidatene forskjellig. Som en informant beskrev det: «Altså man kunne gjerne ønsket seg en sånn sentral godkjenningsordning, vi ser jo det er de

samme søkerne igjen og igjen (...) For det er ikke helt effektivt alltid når alle sitter og vurderer søkere, de samme kandidatene».

Ønsket om å bevare turbovurderingene – og godkjenningsordningen mer generelt – var derfor tydelig blant arbeidsgiverne som benyttet seg av dem. Flere uttrykte bekymring for den pågående omorganiseringen til NOKUT, spesielt dersom det betydde at dagens turbovurdering ikke blir videreført.

5.5 Hvorfor arbeidsgivere ikke bruker ordningen

Prosjektgruppen har også intervjuet representanter fra bedrifter og virksomheter som ikke benytter seg av eller ber om et godkjenningsvedtak fra NOKUT i sine ansettelsesprosesser. På spørsmål om hvorfor de ikke har behov for en slik tjeneste var det flere faktorer som ble nevnt.

5.5.1 Bruk av kommersielle sikkerhetselskaper

Først og fremst pekte flere på at de allerede benytter seg av en tredjepart, gjerne et sikkerhets- eller referanseselskap, som bistår dem ved ansettelse. Slike selskaper gjennomfører verifisering av utdanningsdokumenter og -institusjoner. De gjør også en generell bakgrunnssjekk av aktuelle kandidater, samt kontakter og verifiserer deres referanser.

Et godkjenningsvedtak fra NOKUT sier som nevnt ovenfor noe om ektheten til dokumentene, og lærestedet og utdanningens akkreditering, men kan ikke si noe om kandidaten utover dette. Siden disse arbeidsgiverne uansett må bruke en kommersiell tredjepart for bakgrunnssjekk og verifisering av referanser, så de ingen grunn til å ikke bruke disse selskapene også til å sjekke ekthet, utdanning og lærested. En informant pekte riktignok på at slike selskaper i noen tilfeller har problemer med å vurdere gradslikestilthet opp mot norske grader. Etter at han ble forklart at dette er noe NOKUT kan bistå med, sa han at de nok kom til å vurdere å bruke NOKUTs turbovurdering dersom dette blir et problem igjen i fremtiden.

Flere av informantene presiserte at de har sett seg nødt til å «outsource» disse vurderingene til en tredjepart. Som en informant beskrev det: «Vi er helt avhengig av å kjøpe hjelp til det og det er det vi gjør». Dette skyldes både manglende kapasitet til å gjøre dette internt, men også manglende kompetanse når det kommer til å vurdere utdanningsdokumenters ekthet, læresteders akkreditering og gradslikestilthet. Muligheten til å betale en tredjepart for å gjøre dette arbeidet for seg krever imidlertid store administrative og økonomiske ressurser. Dette er ressurser som ikke alle bedrifter og virksomheter har.

En informant, som representerer et privat firma som benytter seg av en tredjepartsvurdering, beskrev det på denne måten: «Jeg kan ikke se for meg hvordan

mindre selskaper enn oss har i det hele tatt administrative muskler til å tiltrekke seg og ansette [arbeidstakere med utenlandsk utdanning]». Hun sa videre at NOKUTs generelle godkjenningsordning nok ville ha vært veldig nyttig for dem i oppstartsfasen – hun var selv ikke klar over godkjenningsordningen på dette tidspunktet – men at de nå hadde nok ressurser til å gi dette ansvaret til et kommersielt selskap.

Inntrykket av at godkjenningsordningen er mer nyttig for mindre selskaper eller selskaper i oppstartsfasen støttes også av flere av de andre informantene. Svært få melder om å ha kompetanse og ressurser til å gjøre en tilstrekkelig vurdering av en arbeidssøkeres utenlandske utdanning internt. Av de som ikke hadde ønske eller mulighet til å benytte seg av et kommersielt selskap, hadde de enten brukt NOKUTs godkjenningsordning – dersom de kjente til denne – eller hadde sett seg nødt til å gjøre en begrenset eller mer overfladisk vurdering selv, for eksempel gjennom å søke etter det aktuelle lærestedet eller utdanningen på nettet.

5.5.2 Behov for en innholdsmessig, ikke formell, vurdering

I tillegg til bruken av eksterne firmaer for bakgrunnssjekk og verifisering, nevnte informantene fra privat sektor en annen viktig forklaring på hvorfor de ikke har behov for å benytte seg av NOKUTs godkjenningsordning. Selv om den formelle vurderingen er viktig – de fleste av informantenes organisasjoner krevde mastergrad for å få jobb – er det ikke like viktig som den innholdsmessige vurderingen som gjøres når disse virksomhetene ansetter. Her er de ute etter å vurdere arbeidssøkeres faktiske kompetanse, dvs. hvorvidt de faktisk kan løse de oppgavene som den aktuelle stillingen krever. Som en informant beskrev det:

«Vi kjører casestudier (...) kan du gjøre det for mer og mer komplekse oppgaver, da kvalifiserer du. Da er det ikke så farlig hvor du kommer fra i verden, så lenge du kan vise til at du kan håndverket. Det er litt som om vi ba en snekker bygge et hus, da ser du fort om kvaliteten holder. Vi er ikke så sårbare for hvor mye vi kjenner til akkurat hvilke fag som inngår i den utdanningen og så videre.»

Flere av informantene nevnte at de ofte rekrutterte fra utenlandske miljøer som de kjenner. Slik rekruttering kan både skje direkte fra konkrete universiteter og høyskoler, men også fra bedrifter og virksomheter som er kjent blant norske arbeidsgivere. De får dermed en ekstra kvalitetssikring gjennom at de kjenner til lærestedet og arbeidsgiveren en person har fått kompetansen sin fra.

Dette ser ut til å spesielt gjelde for yrker som krever master- eller doktorgrad. Som en informant beskrev det: «Vi stort sett kjenner til universitetene [arbeidssøkerne] har utdanningen fra, så NOKUT ville ikke gjort noen forskjell (...) Dette er kunnskapsfolk med en doktorgrad, de skal ikke betjene utstyr». For ansettelser i

UH- og instituttsektoren er også publisering et viktig kvalitetsstempel. Som den samme informanten beskrev det: «Nå snakker vi mye om utdanning og godkjenning av utdanning. I forskningsverden så er det å ha publisert vitenskapelig utrolig viktig. Vi ser jo på en publiseringsliste (...) det er jo et godkjenningsstempel fra resten av verden».

5.5.3 Mangel på kjennskap til NOKUTs godkjenningsordning

Med andre ord viser intervjuene at «den faktiske kompetansen, og personlig egnethet» er viktigere enn den formelle kompetansen for informantene som ikke benytter seg av NOKUTs godkjenningsordning. Det at de i tillegg benytter seg av kommersielle sikkerhetselskaper til å gjøre en formell vurdering av utdanning og kompetanse betyr at behovet for å bruke NOKUTs godkjenningsordning i de fleste tilfeller ikke er til stede.

Samtidig var det flere av disse informantene som ikke kjente til NOKUTs godkjenningsordning før de ble fortalt om det i intervjuet. Selv om de fleste sa at dette nok ikke var noe de hadde behov for å benytte seg av i de fleste tilfeller, kunne det oppstå situasjoner hvor det ville være nyttig, spesielt knyttet til vurdering av mastergrader. De fleste uttrykte også at de anså det som svært positivt dersom de aktuelle kandidatene la et godkjenningsvedtak ved med søknaden sin, at det gjorde deres «arbeid lettere» og at det var enda et «kvalitetsstempel» som talte til fordel for søkeren.

5.6 Oppsummering: Ordningens verdi for arbeidsgivere

Det generelle inntrykket fra intervjuene er at NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning jevnt over ser ut til å ha en nytteverdi for arbeidsgivere. Dette inntrykket kom frem på tvers av intervjuene, selv om de ulike informantene hadde litt ulike syn på ordningens relevans for dem.

Blant de arbeidsgiverne som hadde benyttet seg av ordningen var det stor enighet om at godkjenningsordningen er til hjelp for dem. Ifølge denne gruppen er dette ikke vurderinger de har kapasitet eller kompetanse til å gjøre internt i sin organisasjon, og de er derfor «helt avhengige» av NOKUT for å sørge for at ansettelsesprosesser gjennomføres på en god måte.

De arbeidsgiverne som oppga at de ikke hadde benyttet seg av ordningen delte seg mellom de som ikke hadde hørt om ordningen tidligere, og de som hadde hørt om den, men ikke brukt den. De som hadde tatt et aktivt valg om å ikke benytte seg av ordningen pekte på at dette ikke nødvendigvis skyldes at ordningen ikke er nyttig i seg selv, men at den ikke er nyttig for dem. Dette var hovedsakelig fordi de allerede benytter seg av eksterne sikkerhetselskaper til å gjøre slike vurderinger

for dem, og fordi de har andre måter å sjekke kvaliteten på en søkers utdanning på. Dette synet ble i all hovedsak delt av de som ikke hadde hørt om ordningen. De pekte imidlertid på at ordningen kunne ha vært nyttig for dem i oppstartsfasen, og/eller dersom de var en liten bedrift uten de administrative og økonomiske musklene til å gjøre en slik vurdering selv eller betale noen andre for å gjøre det.

Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene med arbeidsgiverrepresentantene er at ordningen jevnt over er lite kjent blant aktuelle arbeidsgivere, spesielt i privat sektor. Flere pekte på at dette var svært synd, av ulike årsaker. Først og fremst er det synd at den ikke er kjent blant arbeidsgivere som etterspør slike tjenester. Dette gjelder spesielt mindre bedrifter, som ikke har erfaring med å vurdere søkere med utenlandsk utdanning. For det andre er dette synd med tanke på arbeidssøkere selv. Fordi mange arbeidsgivere ikke vet hva et godkjenningsvedtak fra NOKUT faktisk innebærer, gjenkjenner de heller ikke verdien av et slikt vedtak dersom det blir lagt ved en jobbsøknad. Dette kan bety at nytteverdien av et slikt vedtak blir mindre for den aktuelle søkeren.

6 Oppsummering og avsluttende refleksjoner

I dette kapitlet skal vi redegjøre for hovedfunnene fra studien, og se resultatene fra ulike datakilder i sammenheng. Vi går tilbake til spørsmålene vi stilte i innledningskapittelet, og oppsummerer hvordan dataene våre belyser disse. Til slutt vil vi diskutere noen momenter som vi mener bør reflekteres rundt i arbeidet med ordningen i fremtiden.

6.1 Hovedfunn

1. Hva kjennetegner de største søkergruppene, og hvilke forutsetninger har de i det norske arbeidsmarkedet?

Vi har sett at det er ulike grupper som søker godkjenning gjennom NOKUT. Mer enn 40 prosent av søkerne oppgir at de har kommet til Norge fordi de har familie og partner i landet. Mange har også kommet til Norge på grunn av gode arbeids- og studiemuligheter. Noen av søkerne er flyktninger og asylsøkere, og det er også en del personer med norsk bakgrunn som søker om godkjenning av høyere fra utdanning i utlandet. Disse gruppene har ulike forutsetninger for integrasjon i det norske arbeidsmarkedet, og har ulike erfaringer med å få arbeid i samsvar med sin utdanning.

Et klart flertall av søkerne er kvinner, og mange er i 30 årene. Det er flere som søker om utdanning på bachelornivå enn masternivå. Unntaket er nordmenn utdannet i utlandet; her er det flest som søker godkjenning av masterutdanning. Flertallet søker om godkjenning av utdanninger fra land i Europa. Flest søknader kommer fra personer som har utdanning fra Storbritannia og Polen, men det er også mange med utdanning fra Syria, Litauen, India og Serbia.

De fleste søkte godkjenning fordi de tenkte at det ville gjøre det lettere for arbeidsgivere å vurdere deres kompetanse og gi dem bedre muligheter på arbeidsmarkedet. Men det er også en del som oppgir at hensikten var å få høyere lønn eller bedre stilling, eller at arbeidsgivere eller lærested krevde det.

2. I hvilken grad benytter søkerne godkjenningen i arbeidssøkningsprosesser?

Fire av fem søkere har gjort bruk av godkjenningsvedtaket. Mest vanlig er det å bruke det til å søke jobb, men det er også mange som oppgir å ha brukt det til å søke opptak til høyere utdanning. Hver fjerde søker har brukt vedtaket som grunnlag for lønnsopptrykk, og hver femte for å få høyere stilling i samme bedrift. Undersøkelsen dokumenterer dermed at vedtakene som regel tas i bruk.

Den viktigste kilden til informasjon om ordningen er familie og venner. Søk på nett, arbeidsgivere, NAV og NOKUT selv er andre kilder som nevnes. NAV nevnes hyppigst av de som har kommet som flyktninger og asylsøkere. Tilfredsheten med selve søknadsprosessen er relativt høy, selv om noen oppfatter at prosessen har tatt lang tid.

Det viktig å presisere at denne informasjonen kommer fra personer som faktisk har søkt godkjenning. Disse er neppe representative for alle som har tatt utdanningen sin utenfor Norge. Fra intervjuene med arbeidsgiverrepresentantene var inntrykket at svært få av arbeidssøkerne som har utenlandsk høyere utdanning legger ved et godkjenningsvedtak, selv i tilfeller hvor dette er spesifisert som et krav i utlysningen (for slike stillinger virker riktignok tallet å være noe høyere). Selv om informantene ikke hadde tilgjengelig statistikk på hvor mange som faktisk la det ved eller hadde hørt om godkjenningsordningen, var det generelle inntrykket at langt flere av søkerne ikke la ved et godkjenningsvedtak enn de som gjorde det. Dette er en indikasjon på at en relativt lav andel av målgruppen for NOKUTs generelle godkjenningsordning benytter seg av ordningen, i hvert fall i arbeidssøkningsprosesser som involverer de arbeidsgiverne som har blitt intervjuet i forbindelse med dette prosjektet.

3. Opplever søkerne at godkjenningen er etterspurt i arbeidsmarkedet og har betydning for karrieremuligheter?

Blant de som hadde brukt vedtaket i jobbrelaterte sammenhenger, var det flere som hadde inntrykk av at arbeidsgivere hadde lagt vekt på vedtaket, og som mente vedtaket hadde styrket deres muligheter på arbeidsmarkedet, enn som mente det ikke hadde hatt betydning. Unntaket var nordmenn utdannet i utlandet, som oppfatter vedtaket som noe mindre nyttig. Vi ser også at godkjenningen oppfattes som nyttigere av noen faggrupper enn andre, og lærerutdannede peker seg ut som en gruppe som oppfatter ordningen som særlig nyttig.

De som mente at godkjenningen hadde hatt positiv betydning for deres mulighet på arbeidsmarkedet begrunnet dette med en rekke ulike forhold. Mange påpekte at godkjenning var et krav fra visse arbeidsgivere, og at søkerne oppfattet det som tillitsskapende å ha papirer som letter arbeidsgivers vurderinger. Andre momenter som ble trukket fram, var at godkjenningen ga trygghet og flere

muligheter, at og den generelle godkjenningsordningen i noen tilfelle kunne være et nyttig supplement til autorisasjon.

Blant de som mente at godkjenningen *ikke* hadde hatt betydning, hadde mange erfart at godkjenning ikke var etterspurt i de segmenter av arbeidsmarkedet de hadde søkt seg til. Dette syntes i særlig grad å gjelde privat sektor. Noen mente de hadde utdanning som var lite relevant i norsk arbeidsliv, eller at de foreløpig hadde svake språkkunnskaper, og at NOKUT-godkjenning i liten grad kan kompensere for slike forhold. Noen har søkt 'feil' sted og synes ha behov for autorisasjon framfor generell godkjenning.

Noen ga uttrykk for at godkjenningen ikke opplevdes som særlig nyttig fordi de hadde blitt kreditert færre studiepoeng enn forventet. Dette gjaldt både nordmenn utdannet ved utenlandske læresteder og personer med utenlandsk bakgrunn. Det var også betydelig frustrasjon over norske arbeidsgiveres manglende åpenhet for utdanning fra utlandet, særlig om utdanningen var tatt i et utviklingsland. Noen oppfattet dette klart som et uttrykk for diskriminering.

4. Etterspørres og verdsettes et godkjenningsvedtak av aktuelle arbeidsgivere?

I spørreundersøkelsen kom det fram at mange har erfart at NOKUT-godkjenning er et krav fra arbeidsgivere, særlig i offentlig sektor. Men det er også mange som sier at de aldri har møtt krav om slik godkjenning og at arbeidsgivere og ikke kjenner til godkjenningsordningen.

Et slikt inntrykk kom også frem i intervjuene. Mens mange av informantene fra UH- og offentlig sektor enten hadde godkjenning fra NOKUT som et krav eller hadde benyttet seg av turboordningene i stor grad, sa de fleste representantene fra privat sektor at de ikke hadde hørt om eller ikke benyttet seg av ordningene. Av de som hadde hørt om ordningen, men ikke benyttet seg av den, oppga de fleste som grunn at de brukte eksterne sikkerhetsfirmaer til å gjennomføre bakgrunns- og dokumentsjekk på deres vegne. I tillegg gjorde de en kvalitetsmessig vurdering av arbeidssøkere på andre måter, for eksempel gjennom ferdighetstester, referanser, arbeidserfaring eller publikasjoner i anerkjente tidsskrift (i UH-sektoren). Flere pekte her på at det ikke var så viktig for dem hvorvidt, for eksempel, en utenlandsk mastergrad var tilsvarende en norsk mastergrad i nivå og omfang, så lenge arbeidssøkerne viste at de hadde den kompetansen og kunne utføre de arbeidsoppgavene som jobben førte med seg.

De absolutt fleste arbeidsgiverne vi snakket med, selv de som av ulike årsaker ikke benyttet seg av ordningen, oppga imidlertid at de så det som svært positivt dersom en arbeidssøker la ved et godkjenningsvedtak fra NOKUT. Dette var hovedsakelig fordi det gjorde prosessen med å vurdere denne kandidaten enklere. Det var ingen som oppga at de så på et godkjenningsvedtak som negativt, selv om

noen få sa at et vedtak ikke ville ha noen betydning. Dette var fordi de la mer vekt på andre faktorer for kvalitetssikring, for eksempel referanser.

Samtidig presiserte flere av informantene at et godkjenningsvedtak i seg selv ikke var tilstrekkelig til å velge en søker over en annen for en jobb. Et godkjenningsvedtak var i stedet noe som var til hjelp for søkeren i den innledende fasen av ansettelsesprosessen, hvor aktuelle kandidater ble silt bort fra kandidater som ikke var aktuelle. Et NOKUT-vedtak bidro til inntrykket om at både utdanningen og utdanningsdokumentene var i orden, og at søkerens utdanning var likestilt med de andre søkerens utdanning og formalkompetanse.

Av arbeidsgiverne som ikke hadde kjennskap til ordningen var de absolutt fleste positive til ordningen, og åpnet for at dette var noe de kunne vurdere å bruke i fremtiden, dersom et konkret behov skulle oppstå. De som oppga at det likevel ikke var aktuelt for dem var hovedsakelig store og veletablerte organisasjoner, som har de økonomiske og administrative musklene til å gjennomføre en slik vurdering på andre måter. Flere sa imidlertid at NOKUTs generelle godkjenningsordning kunne vært nyttig for dem i organisasjonens etableringsfase, dersom de var en liten bedrift, eller dersom de ikke hadde økonomi til å betale et eksternt sikkerhetsfirma til å vurdere en persons utdanning.

På spørsmål om nøyaktig hva det er med ordningen de oppfatter som nyttig trakk informantene frem tre hovedelementer. For det første fungerer et godkjenningsvedtak som en form for risikominimering eller kvalitetssikring ved ansettelser av arbeidssøkere med utenlandsk høyere utdanning. Flere beskrev hvordan det gir en viss trygghet, ved at et vedtak garanterer at en person har den nødvendige formalkompetansen. For det andre tillot et slikt vedtak at arbeidsgiverne selv hadde «sitt på det rene» dersom det skulle oppstå problemer eller usikkerheter i etterkant. Dette ble spesielt trukket frem av arbeidsgivere som jobber opp mot kunder, hvor det er spesielt viktig at kompetansen til den ansatte som skal jobbe opp mot disse er av et visst nivå. Til slutt fremhevet mange at ordningen har en praktisk nytteverdi for både arbeidsgiver og – søker. Det tillater arbeidssøkere å komme inn på det stillingsnivået de har krav på, og det sikrer at en arbeidsgiver lønner en person utfra den formalkompetansen de faktisk sitter på.

5. Hvilken betydning har ordningen for inkludering og integrering i norsk arbeidsliv?

Å være i arbeid anses som en nøkkel til integrering i samfunnet (Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet, 2021). Vi fant at en litt høyere andel av søkere som har fått godkjent utdanningen fra utlandet er en del av arbeidsstyrken, sammenlignet med de som har søkt, men ikke fått godkjent utdanningen. Forskjellen var imidlertid liten, og generelt finner vi små forskjeller i arbeidsmarkedsutfall mellom søkere som har fått utdanningen helt godkjent, delvis godkjent og ikke godkjent. Små

forskjeller mellom de med positivt og negativt godkjenningsvedtak er for øvrig i samsvar med hva Fafo fant, da de undersøkte godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev (Andersen, Bråten og Bøckmann, 2021).

Små forskjeller mellom de som får godkjenning og de som får avslag kan ha sammenheng med at de som får avslag ikke nødvendigvis utgjør noen negativt selektert gruppe. Avslaget kan ofte skyldes at søknaden er mangelfullt utfylt eller lignende. På den annen side så kan man jo tenke seg at personer som har opplevd utfordringer med å komme inn på det norske arbeidsmarkedet kan være overrepresentert blant søkerne. Behovet for godkjenning kan være mindre blant personer som har fått seg jobb uten særlige problemer, eksempelvis de som er blitt rekruttert til segmenter av arbeidslivet der behovet for arbeidskraft er stort, som for eksempel innen teknologi eller olje- og gassutvinning. Vi har dessverre ikke empirisk grunnlag for å kunne si noe om i hvilken grad de som har søkt NOKUTs godkjenningsordning skiller seg fra de andre personer med høyere utdanning fra utlandet. Dermed er det også vanskelig å vurdere i hvilken grad godkjenningsvedtak utgjør et fortrinn når det gjelder integrering i det norske arbeidsmarkedet.

Ordnningen gjør at personer med høyere utdanning fra utlandet kan dokumentere hvilket nivå utdanningen deres tilsvarer i det norske systemet og at papirene deres er ekte. Noen har erfart at NOKUT-godkjenning har vært en forutsetning for å få arbeid, og at godkjenningsvedtaket har vært viktig for å oppnå høyere stilling eller lønn. For disse har godkjenningsordningen vært et viktig verktøy for formell inkludering i arbeidslivet. Andre har erfart at godkjenningen ikke har hatt noe å si for mulighetene på arbeidsmarkedet. Dette er ofte fordi arbeidsgivere ikke kjenner til NOKUTs godkjenningsordning. Intervjuene med arbeidsgivere viste at en del arbeidsgivere har egne systemer for å finne ut hvilken kompetanse søkerne har, og derfor ikke etterspør NOKUTs vurderinger. Det kan likevel tenkes at godkjenningen kan komme til nytte for disse i framtiden – ved jobbskifte kan de komme ut for arbeidsgivere som etterspør godkjenningen.

Vi noterer oss også at mange søkere gir uttrykk for at det er vanskelig å få innpass på det norske arbeidsmarkedet når man har bakgrunn fra et annet land. Omfanget av arbeidsledighet og mismatch er vesentlig høyere i søkergruppen enn det er blant personer med høyere utdanning fra norske læresteder, og at mange av de som har benyttet NOKUTs godkjenningsordning ikke får brukt sin kompetanse fullt ut. Godkjenning er til begrenset hjelp om arbeidsgivere er skeptiske til å ansette personer med utenlandsk bakgrunn på grunnlag av andre forhold enn selve utdanningen. Likevel kan godkjenningen bidra til at søkere ikke blir umiddelbart avvist fordi arbeidsgivere ikke kan vurdere deres papirer.

Blant flytninger og asylsøkere, ser vi at et stort flertall som søker om godkjenning gjennom NOKUT før de starter med jobbsøking. Også drøyt halvparten av dem som kom til Norge på grunn av familie, oppgir at de søkte NOKUT før de

begynte å søke arbeid. For disse gruppene kan også søknadsprosessen betraktes som et ledd i integreringen til norsk arbeidsliv.

Intervjuene med arbeidsgivere kan i begrenset grad si noe om hvilken betydning godkjenningsordningen har for inkludering og integrering i norsk arbeidsliv. Informantene hadde få tanker om dette selv, og flere manglet kjennskap til ordningen. Samtidig er det mulig å identifisere noen indikasjoner på at ordningen har en viss verdi når det kommer til inkludering og integrering. Mange av informantene brukte begreper og formuleringer som «det gir en viss trygghet», «risikominimering» og «kvalitetssikring» når de beskrev godkjenningsordningen. Dette er i tråd med eksisterende forskning, som peker på at arbeidsgivere generelt er opp-tatt av å redusere risikoen for feilansettelser (Lødding, 2003). Informantene beskrev også hvordan et vedlagt godkjenningsvedtak var med på å gjøre «jobben vår lettere», siden arbeidsgiveren da ikke måtte bruke like mye tid og energi på å sjekke utdanningens nivå og omfang, og utdanningsdokumentenes ekthet.

Ingen av informantene hevdet at et godkjenningsvedtak alene ville gi en arbeidssøker jobb, eller alene føre til at en arbeidssøker med utenlandsk utdanning ble integrert i norsk arbeidsliv. Her fremstår andre faktorer som mer viktige for arbeidsgiverne vi snakket med, for eksempel mestring av norsk språk og om det er en genuin etterspørsel etter den utdanningen og kompetansen en person har. Mangelen på et sosialt nettverk i Norge, fravær av nær familie, og kulturelle forskjeller ble også trukket frem som sentrale hindre for denne gruppens inkludering og inkludering i norsk arbeidsliv.

Beskrivelsene over indikerer imidlertid er at et godkjenningsvedtak fra NOKUT gjør det mer sannsynlig at en arbeidssøker med utenlandsk utdanning blir vurdert på lik måte med arbeidssøkere med norsk høyere utdanning. Et slikt vedtak kan være med på å fjerne det ekstraarbeidet som en vurdering av utenlandsk utdanning kan føre med seg sammenlignet med en vurdering av norsk utdanning. I tillegg kan et vedtak, ifølge informantene selv, sørge for at de «har sitt på det rene», noe som gjør at risikoen ved å ansette en person med utenlandsk utdanning blir mindre. Selv om et godkjenningsvedtak i seg selv ikke fører til inkludering og/eller integrering i norsk arbeidsliv, kan det – som en informant beskrev det – «være ett av mange bidrag som kan bidra til å lette integreringen» ved at det tillater en person å faktisk bli vurdert på lik linje med andre søkere til jobber i Norge.

6. Hva er mulige forklaringer på mønstrene som resultatene frambringer?

Undersøkelsen er først og fremst en kartlegging, som har gitt ny innsikt i bruken av godkjenningsordningen. Følgelig har vi ikke hatt mulighet til å gå i dybden når det gjelder hva alle resultatene skyldes. Nedenfor har vi valgt ut noen viktige funn, og ser på mulige forklaringer på disse.

Høy tilfredshet som følge av god søknads- og saksbehandlingsprosess

Tilfredsheten med saksbehandlingen/prosessen synes å være nokså høy blant søkerne, noe som indikerer at ordningen fungerer godt på dette planet. Noen av søkerne har imidlertid uttrykt frustrasjon over at man ikke får godkjent på samme nivå som i utlandet, og vi finner at disse er mindre fornøyde med prosessen.

Sistnevnte kan til en viss grad forklares med en endring i NOKUTs retningslinjer i løpet av perioden som undersøkes her. Som beskrevet i kapittel 2 gikk NOKUT sommeren 2020 bort fra et system hvor man ga uttelling i et konkret antall studiepoeng, til et hvor personer får godkjent fullført semester eller hele utdanninger. I tillegg ble reglene knyttet til gradslikestilhet for mastergrader endret, slik at utenlandske mastergrader som er kortere enn de toårige mastergradene som tilbys i Norge nå godkjennes som likestilt. Dette betyr at færre søkere fikk sin mastergrad godkjent som likestilt før 2020 enn det som er tilfellet i dag, samtidig som færre i dag får godkjent enkeltkurs eller utdanninger kortere enn et semester enn det som var tilfellet tidligere. I følge NOKUT var det også lengre saksbehandlingstid i denne perioden. Dette kan sannsynligvis forklare noen av kommentarene i fritekstfeltene, i tillegg til den relativt lille gruppen som svarte at de var mindre eller lite fornøyd med søknads- og saksbehandlingsprosessen.

Mange søkere benyttet vedtaket, men delte meninger om hvilken betydning det har hatt

Fra spørreundersøkelsen vet vi at de fleste som har søkt godkjenningsordningen også har benyttet vedtaket, enten i en søknadsprosess eller som et verktøy til å sikre høyere lønn/stilling. Det er flere som oppfatter at godkjenningen har vært nyttig enn som ikke gjør det, men vi noterer oss likevel at noen oppfatter nytteverdien som lav.

En mulig forklaring på det siste, som også finner en viss støtte i intervjuene, er at norske arbeidsgivere generelt sett har begrenset kjennskap til godkjenningsordningen og dermed også hva et godkjenningsvedtak faktisk innebærer. Flere av informantene var for eksempel ikke klar over at et godkjenningsvedtak også innebærer en verifisering av utdanningsdokumentenes ekthet, noe de stilte seg svært positive til etter å ha blitt informert om dette. Det kan derfor tenkes at et vedlagt godkjenningsvedtak kunne hatt en større betydning i en arbeidssøkerprosess dersom det i større grad var anerkjent som et kvalitetsstempel blant arbeidsgivere.

Mer kjent og brukt i offentlig enn privat sektor

Fra intervjumaterialet ser vi et relativt tydelig skille i både refleksjoner og praksis mellom privat og offentlig sektor. Dette reflekteres også i de åpne kommentarfeltene i spørreundersøkelsen. Mens både UH-institusjonene og de andre offentlige

virksomhetene vi snakket med har tydelige krav om at arbeidssøkere må ha en grad tilsvarende norsk bachelor- eller mastergrad ved sine ansettelser, virket ikke dette å være like strengt for virksomhetene i privat sektor. Selv om de fleste av de private virksomhetene vi intervjuet hadde krav om oppnådd mastergrad for sine stillinger, var det få som var opptatt av at denne var tilsvarende i nivå og omfang til en norsk grad.

Dette så også ut til å påvirke deres syn på nytten av NOKUTs godkjenningsordning. De fleste av de offentlige virksomhetene hadde som praksis å be om en vurdering fra NOKUT, enten i form av et krav om vedlagt godkjenningsvedtak ved jobbsøknaden eller gjennom bruk av Turbovurderingene. Flere av informantene fra privat sektor hadde imidlertid ikke hørt om godkjenningsordningen, og de som hadde hørt om den var mindre tilbøyelige til å ta den i bruk enn i offentlig sektor.

Slike forskjeller kan til en viss grad forklares ved at NOKUT, som et nasjonalt offentlig organ, mest sannsynlig er bedre kjent blant institusjoner i UH-sektoren og andre offentlige virksomheter enn blant private virksomheter. I tillegg ble andre mulige forklaringer på disse forskjellene tydelige i intervjuene. Mens de intervjuede virksomhetene fra offentlig sektor i stor grad gjorde den fulle vurderingen av søknadene og utdanningsdokumentene internt i organisasjonen, var dette noe som var overlatt til en ekstern aktør blant de fleste av de private. Disse benyttet seg av eksterne sikkerhetselskaper både til å sjekke referanser, lærested og utdanningsdokumenter, noe som innebar at de ikke hadde like stort behov for assistanse fra NOKUT i å gjøre disse vurderingene.

Disse virksomhetene la også vekt på mer innholdsmessige vurderinger i sine ansettelsesprosesser, for eksempel gjennom ferdighets- eller personlighetstester, for å sjekke at en person faktisk hadde den kompetansen som krevdes for stillingen. Der hvor virksomhetene i offentlig sektor la vekt på om arbeidssøkerne møtte formelle krav knyttet til utdanning og formalkompetanse – i tillegg til faktisk kompetanse – virket informantene fra privat sektor mer opptatt av arbeidssøkernes realkompetanse og personlige egnethet.

Som nevnt innledningsvis var det svært utfordrende i denne studien å rekruttere små virksomheter, spesielt fra privat sektor, til å stille til intervju. Vi har dermed begrenset med innsikt i hvorvidt disse arbeidsgiverne deler disse oppfatningene og denne ansettelsespraksisen. Fra arbeidsgiver og -interesseorganisasjonene var inntrykket at godkjenningsordningen sannsynligvis vil være av større interesse for denne gruppen av privat sektor, fordi de mangler de økonomiske og administrative musklene både til å gjøre vurderinger av utenlandsk utdanning internt i virksomheten og til å kjøpe slike tjenester fra eksterne tilbydere. Det kan derfor tenkes at dette skillet mellom offentlig og privat sektor hadde vært mindre tydelig dersom flere små private bedrifter hadde vært inkludert i denne studien.

6.2 Avsluttende refleksjoner

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere hvilken nytte og verdi NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning har for de som søker ordningen og som får godkjent sin utdanning som likestilt med norsk høyere utdanning. Som vi har sett, er det blant søkerne mange som oppfatter ordningen som viktig, ikke minst de som søker jobber der NOKUT-godkjenning er et formelt krav. Men det er også en del som ikke opplever at godkjenningen er etterspurt, eller som opplever at andre faktorer er mer avgjørende for å komme i arbeid. Arbeidsgiverne vi har intervjuet er generelt positive til ordningen, selv om ordningen synes å være lite kjent i deler av arbeidslivet.

Avslutningsvis vil vi diskutere noen momenter som det kan være nyttig å reflektere rundt i arbeidet med ordningen i fremtiden. Disse berører organisering, informasjon og ressursbruk. Dette er ment som innspill til diskusjon om hvordan ordningen kan styrkes.

Bruk av godkjenningsordningen i opptak til høyere utdanning

Fra spørreundersøkelsen ser vi at mange svarte at de søkte fordi et norsk universitet eller høyskole krevde det. Dette kan synes noe overaskende, da det er utdanningsinstitusjonene selv som har det formelle ansvar for å vurdere om utenlandske utdanninger gir grunnlag for opptak til videre høyere utdanning i Norge (se Universitets- og høyskoleloven, § 3-5). Disse funnene kan derfor tyde på at NOKUT i dag i hvert fall til en viss grad gjør en jobb som utdanningsinstitusjonene har ansvar for å gjøre.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hva dette skyldes. Det kan tenkes at de som jobber med opptak ikke er fullstendig klar over denne ansvarfordelingen, eventuelt at de ikke har kapasitet eller kompetanse til å vurdere de utenlandske utdanningene selv. Sistnevnte kan kanskje forklare noen av UH-institusjonenes ønske om at NOKUT også skal si noe om karakterlikestiltet i sine vedtak, noe som i utgangspunktet faller under den faglige vurderingen. Det er i tillegg ingenting i praksis som hindrer dem i å sette dette som et opptakskrav, da søkere ikke må oppgi grunner for å søke når de søker godkjenning hos NOKUT. Et spørsmål blir da om NOKUT bør tydeliggjøre ovenfor utdanningsinstitusjonene at dette ansvaret i utgangspunktet tilfaller dem, eller om dette er et ansvar NOKUT selv bør ta.

På den ene siden innebærer opptak til høyere utdanning en faglig, innholdsmessig vurdering av hvorvidt en person har den kompetansen som kreves for å kvalifisere seg til videre høyere utdanning. Siden NOKUT kun gjør en formell, og ikke innholdsmessig vurdering, av nivå og omfang, vil en slik vurdering i utgangspunktet ikke være tilstrekkelig for opptak til høyere utdanning.

På den andre siden kan man argumentere for at opptak til høyere utdanning, i hvert fall i noen grad, allerede gjøres med utgangspunkt i formelle kriterier fastsatt gjennom Bologna-prosessen. NOKUT registrerer i dag hvilket fagområde en utdanning er tatt innenfor, og de har dermed en viss indikasjon på hvorvidt utdanningen kvalifiserer til videre studier innenfor samme fagområde. Man kan også argumentere for at det er lite effektivt at hver enkelt utdanningsinstitusjon skal bygge opp lokal kompetanse på å vurdere utenlandske utdanninger, dersom dette kan gjøres sentralt av et organ som allerede sitter på den denne kompetansen.

En slik endring i ansvarsfordeling vil derimot kreve både en endring i NOKUTs interne rutiner, og en endring i lovverket. Det vil kreve ekstra ressurser, som igjen kan tenkes å gå på bekostning av den generelle godkjenningsordningen slik den er innrettet i dag. Det er dermed ikke gitt at dette er en ønskelig retning. Samtidig er det tydelig at ansvarsfordelingen slik den nå praktiseres til en viss grad er uklar. Som spørreundersøkelsen viser er dette ikke minst tilfellet blant søkerne, som kan i dag kan få inntrykk av at et godkjenningsvedtak fra NOKUT er noe som kreves for å søke opptak til høyere utdanning i Norge.

Behov for å gjøre ordningen mer kjent?

Fra intervjumaterialet er det generelle inntrykket at NOKUTs generelle godkjenningsordning for høyere utdanning er lite kjent og lite brukt, både blant arbeidssøkere og arbeidsgivere. Arbeidsgiverne, både fra privat og offentlig sektor, meldte at svært få legger ved et godkjenningsvedtak når de søker jobb hos dem, selv i tilfeller hvor det er satt som et krav i jobbutlysningen. Kjennskap til ordningen kan virke tilfeldig, og skyldes ifølge informantene ofte at en av de ansatte enten har jobbet selv eller kjenner noen som tidligere har jobbet hos NOKUT. Av de som allerede kjente til ordningen var det også litt usikkerhet og/eller uklarhet knyttet til hvilke tjenester som NOKUT tilbyr – konkret landinformasjon på nettsiden og ekthetsvurderingen som gjøres gjennom ordningen var fremtredende eksempler her.

Flere av informantene mente at godkjenningsordningen virker underutnyttet, inkludert blant arbeidssøkere og arbeidsgivere som mest sannsynlig ville hatt nytte av den. De pekte derfor på at NOKUT bør være med proaktive når det kommer til å promotere den generelle godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning. Dette gjaldt spesielt opp mot små og mellomstore virksomheter i privat sektor, hvor inntrykket er at ordningen er mindre kjent. Samtidig kan man her stille spørsmål ved hvem NOKUTs godkjenningsordning skal rette seg mot. Skal den primært være et tilbud til arbeidssøkere som ønsker å bruke sin utenlandske høyere utdanning i Norge? Skal den rette seg mot arbeidsgivere generelt, inkludert de som per nå ikke vet at denne tjenesten finnes? Eller skal den rette seg mot

sektorer hvor behovet allerede er etablert som stort, for eksempel den norske UH-sektoren?

Hvis den primært retter seg mot potensielle arbeidssøkere, så kan det kanskje argumenteres for at et slikt promoteringsarbeid primært bør rette seg mot personer som tenker på å komme eller allerede er i Norge. Nyttige promoteringskanaler kan her være NAV og/eller UDI, eller NOKUT kan jobbe målrettet opp mot plattformer hvor arbeidssøkere i Norge leter etter jobb, for eksempel jobbnorge.no og finn.no. Samtidig vil det her være et behov for å gjøre godkjenningsordningen bedre kjent blant arbeidsgivere, slik at de gjenkjenner verdien av et godkjenningsvedtak fra NOKUT dersom det blir lagt ved i en arbeidssøkerprosess.

Hvis den skal rette seg mot arbeidsgivere generelt, så vil det kanskje være hensiktsmessig å strategisk promotere ordningen blant ulike arbeidslivsaktører. En mulighet kan være å rette seg direkte mot arbeidsgiver- og interesseorganisasjoner som jobber opp mot aktuelle arbeidsgivere, eventuelt ta kontakt med konkrete arbeidsgivere direkte. Et sentralt spørsmål er her om det er et ønske at arbeidsgivere generelt i økende grad skal benytte seg av ordningen/turbovurderingene, eller om man heller vil at de skal vite om ordningen slik at de kan gjenkjenne et vedtak dersom en søker legger det ved.

En tredje mulighet er å spisse ordningen mot de sektorene som allerede benytter seg av den, herunder UH- og offentlig sektor. Ut fra bruken av NOKUTs turbovurderinger kan det tyde på at det er her behovet er størst, i hvert fall blant de som allerede kjenner til ordningen. Her vil det være naturlig å ta direkte kontakt med de ulike virksomhetene, eventuelt promotere ordningen på ulike informasjonssider og samarbeidsfora.

Bruk av den automatiske versus den generelle godkjenningsordningen

Som beskrevet innledningsvis tilbyr NOKUT en automatisk godkjenning av visse høyere utdanninger fra konkrete land. Ifølge NOKUT selv er målet at denne i fremtiden skal utvides ytterligere, til utdanninger og land hvor man kan gå god for lærestedenes akkreditering og utdanningenes nivå og omfang. Dette er per i dag et supplement til den generelle godkjenningsordningen – søkere kan fortsatt søke om å få sin utdanning godkjent manuelt selv om den er på listen over automatisk godkjent utdanninger.

Etter hvert som den automatiske godkjenningsordningen utvides til flere land, er det naturlig å spørre om denne i økende grad skal erstatte den generelle godkjenningsordningen når det kommer til utdanning fra disse landene. Dette har blitt gjort i visse andre land, for eksempel Irland. Fra intervjumaterialet så vi at informantene generelt var positive til den automatiske godkjenningsordningen. Mange etterspurte mer generell landinformasjon (for eksempel hvilke type grader som tilsvarende en norsk bachelor- eller mastergrad i et bestemt land), og annen type

informasjon og ressurser som i større grad tillater dem å gjøre vurderer av arbeidssøkere selv. De beskrev hvordan den automatiske godkjenningsordningen er nyttig i slike tilfeller, og at de jevnt over var svært positive til at listen utvides til flere land.

Et sentralt element som mistes ved automatisk godkjenning er ekthetsvurderingen som NOKUT nå gjør under den generelle godkjenningsordningen. I lys av hvor mye vekt arbeidsgiverinformantene la på denne delen av NOKUTs vurdering i intervjuene, kan dette sies å være uheldig, i hvert fall fra et arbeidsgiverperspektiv. Samtidig så vil en slik ordning frigjøre tid og ressurser til mer kompliserte saker, fra land som den automatiske godkjenningsordningen ikke omfatter.

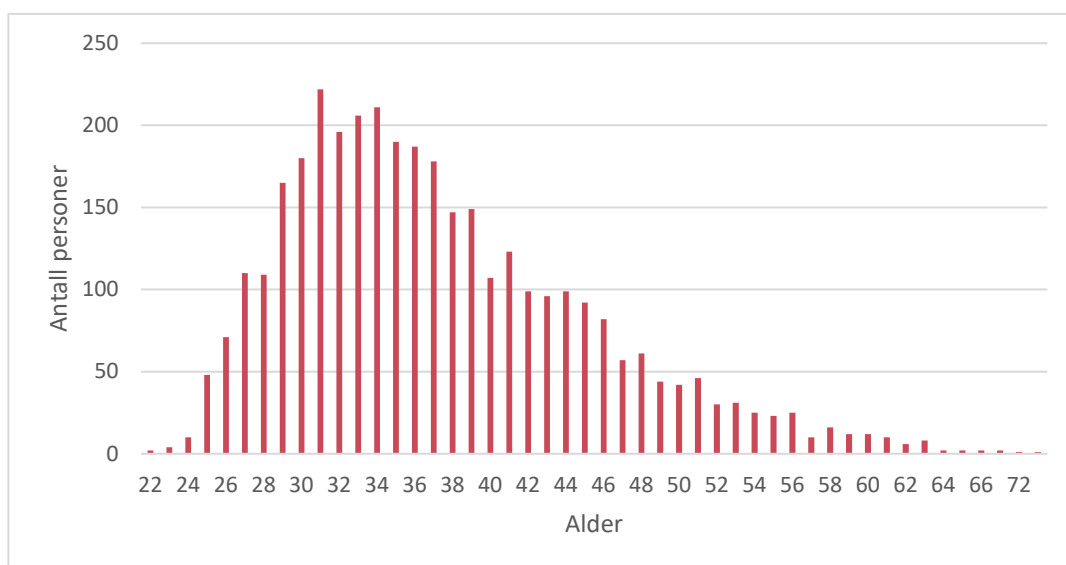
Referanser

- Andersen, R.K., Bråten, M. og Bøckmann, E. (2021). *Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev*. Rapport 12. FAFO.
- Arnesen, C.Å. (2005). *Arbeidsmarkedstilpasning i perioden 2000 – 2004 for kandidater uteksaminert våren 2000*. Arbeidsnotat 40. NIFU STEP.
- Arnesen, C.Å, Støren, L.A. & Wiers-Jenssen, J. (2012). *Arbeidsmarkedssituasjon og tilfredshet med utdanningen blant ulike grupper av nyutdannede*. Rapport 39. NIFU.
- Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, K. (2017). *Immigrant labor market integration across admission classes*. Tema Nord 520. Nordic Council of Ministers.
- Brekke, I., & Mastekaasa, A. (2008). Highly educated immigrants in the Norwegian labour market: Permanent disadvantage? *Work, Employment & Society* 22(3), 507–526.
- Broomé, P., A. K. Bäcklund, C. Lund, & R. Ohlsson (1996). *Varför sitter «brassen» på bänken? eller Varför har invandrarna så svårt att få jobb?* SNS Förlag.
- Chiswick, B. R., & Miller, P. W. (2009). The international transferability of immigrants' human capital. *Economics of Education Review* 28(2), 162–169.
- Drange, I. (2012). Degrees of closure and economic success in the Norwegian labour market: field of study and non-Western immigrant performance. *Journal of Education and work* 29 (4), 402 – 426.
- EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005). Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (2005/36/EF). Utenriksdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/uoffisiell_oversettelse_direktiv_30510036.pdf (nedlastet 25.03.22).
- Guryan, J. & Charles, K.K. (2013). Taste-Based or Statistical Discrimination: The Economics of Discrimination Returns to its Roots. *The Economic Journal* 123(572), F417–F432.
- Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet (2021). *Innvandrere i arbeidslivet*. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/innvandrere-i-arbeidslivet/> (Nedlastet 04.03.22)

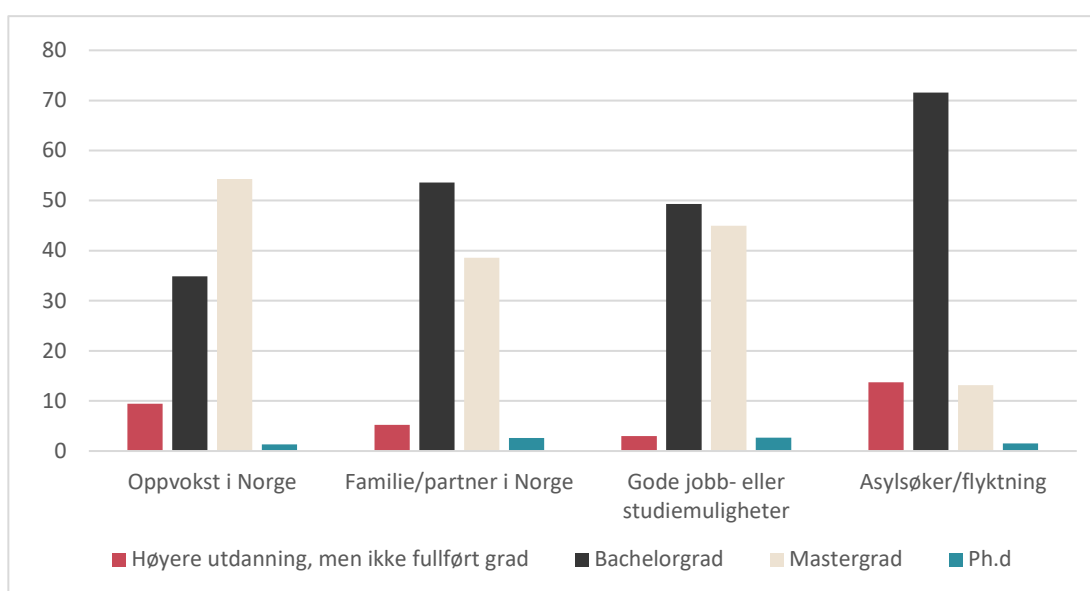
- Kim, J. & Park, J. (2017). Foreign direct investment and country-specific human capital. *Economic inquiry* 51 (1), 198 – 210.
- Kunnskapsdepartementet (2021). Forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven. Høringsbrev (21/3640). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing2/id2863064/?expand=horingsbrev>.
- Lødding, B. (2003). *“Forskjellig, men ikke for forskjellig”*. Arbeidsgiveres beretning om rekruttering av høyere grads kandidater med innvandrerbakgrunn. Skriftserie nr. 11. NIFU
- Meld. St. 16 (2015–2016). *Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring*. Tiltråding fra Kunnskapsdepartementet 19. februar 2016. Kunnskapsdepartementet.
- Midtbøen, A. (2016). Discrimination of the Second Generation: Evidence from a Field Experiment in Norway. *Int. Migration & Integration* 17, 253–272.
- Midtbøen, A. & Quillian (2021). Forbigående fenomen eller permanent virkelighet? Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet på tvers av tid, sted og generasjoner. *Søkelys på arbeidslivet* 2, 182-96.
- NOU 2020: 3 (2000). *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. juni 2018. Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2021). *Education at a Glance 2021*. OECD.
- Riemsdijk, M.V. & Cook, M. (2013). *International talent recruitment to Norway*. Rapport 44. FAFO.
- Rogstad, J. & Sterri, E.B. (2018). Passe inn og passe til. Arbeidsgiveres vurderinger av jobbsøkere. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 59 (1), 41-65.
- Skjelbred, S.E., Sadeghi, T., Ulvestad, M.E.S., Eide, T. og Støren, L.A. (2021). *Nyutdannet under en pandemi. Resultater fra Kandidatundersøkelsen 2020*. Rapport 10. NIFU.
- SSB (2022). ‘Arbeidskraftundersøkelsen’. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11155/tableViewLayout1/> (nedlastet 07.01.22).
- Støren, L.A. (2018). *Kandidatundersøkelsen 2017: Forbedret arbeidsmarkedssituasjon for nyutdannede?* Arbeidsnotat 5. NIFU.
- Støren, L.A. & Arnesen, C.Å. (2011). ‘Winners and losers’. In Allen, J. & van de Velden, R., *The Flexible Professional in the Knowledge Society*. Springer.
- Støren, L.A. & Wiers-Jenssen, J. (2010). Foreign Diploma Versus Immigrant Background Determinants of Labour Market Success or Failure? *Journal of Studies in International Education* 14 (1), 29-49.
- Støren, L.A. (2004). *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning*. Skriftserie 7. NIFU.

- Universitets- og høyskoleloven (2005). *Lov om universiteter og høyskoler* (LOV-2005-04-01-15). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15> (nedlastet 25.03.22).
- Verhaest, D, Sellami, S, Van Der Velden, R. (2017). Differences in horizontal and vertical mismatches across countries and fields of study. *International Labour Review* 156 (1), 1-23.
- Wiers-Jenssen, J. (2005) 'Norske studenter i utlandet' I Statistisk sentralbyrå: Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse. Statistiske analyser 74. Statistisk sentralbyrå.

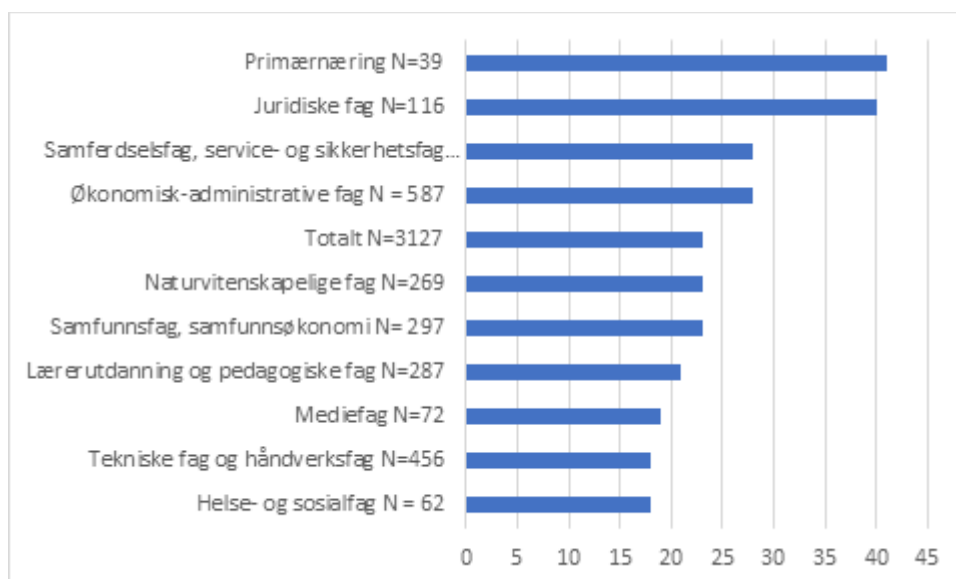
Vedlegg



Figur V1 Aldersfordeling. Kilde: NIFU.



Figur V2 Utdanningsnivå etter årsaker til å bosette seg i Norge. Prosent. De som svarte annet/ikke aktuelt er ekskludert. Kilde: NIFU.



Figur V3. Andel overutdannede (streng definisjon) etter utdanningstype. Prosent. Kilde: NIFU.

Tabelloversikt

Tabell 3.1. Regional fordeling av hvor de omsøkte utdanningene er tatt og andel som er godkjent. Prosent. 2018–2020. Kilde: NOKUT.	37
Tabell 4.1. Sysselsatte fordelt på næring. Prosent. Kilde: NIFU.....	59
Tabell 4.2. Samsvar mellom utdanningen man har søkt godkjenning om og nåværende arbeidsoppgaver. Prosent. N= 3166. Kilde: NIFU.....	60
Tabell 4.3. Viktigste årsak til å ha arbeid som ikke samsvarer med utdanningen. Kilde: NIFU.....	64
Tabell 4.4. Andel i irrelevant arbeid etter sektor. Prosent. Kilde: NIFU.....	66

Figuroversikt

Figur 3.1. Kjønnfordeling blant søkerne av generell godkjenning. Kilde: NOKUT.....	33
Figur 3.2 Studieregion og føderegion. Kilde: NIFU.....	33
Figur 3.3. Studieland. Kilde: NOKUT.....	34
Figur 3.4. Fagfelt blant søkere til godkjenningsordningen. ¹ Omfatter samferdsels- og sikkerhetsfag og andre servicefag, primærnæringsfag, allmenne fag og ukjent. Kilder: NOKUT og NIFU.....	35
Figur 3.5. Vurderte utdanninger etter type vedtak. 2018–2020. Kilde: NOKUT.....	36
Figur 4.1. Viktigste årsak til å bo i Norge. Kilde: NIFU.....	40
Figur 4.2. Kilder til kjennskap om til NOKUTs godkjenningsordning. Flere kryss mulig. Kilde: NIFU.	41
Figur 4.3 Betydningen av ulike forhold for å søke godkjenning av utdanning. Prosent. De som svarte ikke aktuelt er ekskludert. Kilde: NIFU.....	42
Figur 4.4. Andel med 5 år eller mer arbeidserfaring fra Norge og Utlandet, etter grunner til å bo i Norge. Kilde: NIFU.....	43
Figur 4.5. Søketidspunkt etter årsaker til å bo i Norge. Kilde: NIFU.....	44
Figur 4.6. Tilfredshet med søkeprosessen. Kilde: NIFU.....	45
Figur 4.7. Andel som har benyttet NOKUT-godkjenning til ulike formål. Kilde: NIFU.....	46
Figur 4.8. Søkeres vurdering av arbeidsgiveres vektlegging av godkjenningen. Prosent. Kilde: NIFU.	47
Figur 4.9. Søkeres vurdering av i hvilken grad NOKUT-godkjenning har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet. Prosent. Kilde: NIFU.....	47
Figur 4.10. Andel som mener at NOKUT-godkjenning har styrket deres posisjon på arbeidsmarkedet etter årsak til å bo i Norge. Prosent. Kilde: NIFU.....	48
Figur 4.11. Hovedaktivitet oktober 2021. Prosent. Kilde: NIFU.....	57

Figur 4.12. Sysselsatte etter sektor. Prosent. Kilde: NIFU.....	59
Figur 4.13. Andel overutdannede etter region hvor utdanningen er tatt. Kilde: NIFU.....	61
Figur 4.14. Andel overutdannede (streng definisjon) etter antall år arbeidserfaring i Norge og utlandet. Kilde: NIFU.	62
Figur 4.15. Overutdannede etter sektor. Prosent. Kilde: NIFU.	63
Figur 4.16. Sammenheng mellom innholdet i utdanningen og arbeidsoppgavene. Prosent. Kilde: NIFU.....	64
Figur 4.17. Irrelevant arbeid etter viktigste grunn til å bo i Norge. Prosent. Kilde: NIFU.....	65

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no