



Rapport
2023:9

En godkjenningsordning som kan bli nyttig

Evaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk
fagskoleutdanning

Lene Korseberg, Karl Solbue Vika og Håkon Høst

Rapport
2023:9

En godkjenningsordning som kan bli nyttig

Evaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk
fagskoleutdanning



Lene Korseberg, Karl Solbue Vika og Håkon Høst

Rapport 2023:9

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

Prosjektnr. 21348

Oppdragsgiver Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Adresse Fortunen 1, 5013 Bergen

Fotomontasje Adobe Stock

ISBN 978-82-327-0603-7
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Rapporten evaluerer godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning, som frem til 1. januar 2023 var administrert av NOKUT. Ordningen er i dag administrert av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Evalueringen er i stor grad basert på en spørreundersøkelse blant personer som har søkt godkjenningsordningen, i tillegg til intervjuer med aktører rundt ordningen og i arbeidslivet. Vi takker alle søkere som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelsen, samt ansatte i avdelingen for godkjenning av fagutdanning i HK-dir, som både har stilt til intervjuer og bidratt til at spørreskjemaene ble oversatt også til polsk og arabisk. Vi ønsker i tillegg å takke representanter for råd, organisasjoner og virksomheter som har gitt sine synspunkter på godkjenningsordningen.

Prosjektgruppen har bestått av forsker Lene Korseberg som hatt et særlig ansvar for kvalitative intervjuer, og også skrevet kapittel 5 og det meste av kapitlene 3 og 10, forsker Karl Solbue Vika som har hatt ansvaret for spørreundersøkelsen og skrevet om denne i kapitlene 6, 7, 8 og 9, og forsker Håkon Høst, som har vært prosjektleder og skrevet kapittel 2 og 11, samt deler av kapitlene 3 og 10. Takk også til kollega Ragnar Alne som har gitt nyttige kommentarer på den kvantitative delen av rapporten.

Oslo, 5. mai 2023

Vibeke Opheim
direktør

Cay Gjerustad
forskningsleder

Innhold

English summary	8
Norsk sammendrag.....	14
1 Innledning.....	19
1.1 Evalueringens omfang og problemstillinger	19
2 Fagskoleutdanningene og deres posisjon i arbeidslivet	21
2.1 Fagskoleutdanningenes institusjonalisering og nivåplassering	21
2.2 Fagskoleutdanningenes posisjon i arbeidsmarkedet.....	23
3 Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning	27
3.1 Bakgrunn for godkjenningsordningen.....	27
3.2 Om godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning	30
3.3 Systemet for godkjenning av utdanning fra utlandet.....	32
3.4 Godkjenningsordning for utenlandsk utdanning – hva er spesielt for fagskole?	37
4 Datagrunnlag og metode	38
4.1 Innledende intervjuer, dokument- og datagjennomgang.....	38
4.2 Data om søkerne.....	39
4.3 Spørreundersøkelse til alle som har søkt godkjenning	39
4.4 Intervjuer med arbeidslivs- og andre relevante aktører	41
5 Foreløpige erfaringer med godkjenningsordningen.....	43
5.1 Implementering av ordningen.....	43
5.2 Skillet mellom ulike utdanningsnivåer	44
5.3 Uklart skille mellom ulike godkjenningsordninger	45
5.4 Verifisering og ekthetsvurdering	45
5.5 Veien videre for godkjenningsordningen	46
5.6 Oppsummering	46

6	Hvem er søkerne?	48
6.1	Oppsummering	51
7	Godkjenninger og avslag	52
7.1	Avslagsgrunn	54
7.2	Avslagsgrunn fra søkerens perspektiv	55
7.3	Oppsummering	59
8	Søknadsprosessen	61
8.1	Informasjon om godkjenningsordningen	61
8.2	Motivasjon for å søke	62
8.3	Tidspunkt for søknad	64
8.4	Vurdering av søknadsprosessen	65
8.5	Oppsummering	68
9	Betydningen av en godkjent fagskoleutdanning.....	69
9.1	Arbeidsmarkedstilknytning.....	70
9.2	Hva har betydning for arbeidsmarkedstilknytningen?	73
9.3	Samsvar mellom jobb og utdanning.....	78
9.4	Søkeres begrunnelser for manglende arbeidsmarkedstilknytning.....	79
9.5	Opplever søkere som får godkjent fagskoleutdanning at de har fått noe ut av vedtaket?	81
9.6	Hva kan forklare at et godkjenningsvedtak tilsynelatende har ganske liten betydning?.....	88
9.7	Oppsummering	89
10	Arbeidslivets vurderinger.....	91
10.1	Syn på fagskoleutdanning og -kompetanse	92
10.2	Kjennskap til og erfaringer med godkjenningsordningen.....	92
10.3	Jobbsøking og ansettelse.....	93
10.4	Fastsettelse av lønn.....	97
10.5	Krav til dokumentasjon og formalkompetanse.....	97
10.6	Vurdering av utenlandsk utdanning og kompetanse	99
10.7	Opptak til videre utdanning	100
10.8	Godkjenningsordningens forbedringspotensial.....	101
10.9	Oppsummering	103
11	Oppsummering og diskusjon	105
11.1	Om søkerne.....	105
11.2	Foreløpige erfaringer med ordningen	106
11.3	Vedvarende høy avslagsprosent tyder på svakheter i ordningen.....	107
11.4	Betydningen av et godkjenningsvedtak	108

11.5	Bruk av godkjenningsvedtaket.....	108
11.6	Sett fra arbeidsgiverne	109
11.7	Noen avsluttende vurderinger	111
	Referanser.....	114
	Vedlegg 1 Regioner	117
	Vedlegg 2 Fagområder	122
	Vedlegg 3 Bakgrunnsvariabler	125
	Vedlegg 4 Regresjonsanalyser	129
	Tabelloversikt.....	142
	Figuroversikt.....	143

English summary

This report evaluates the recognition scheme for foreign tertiary vocational education, which came into effect in 2019. Since its inception, the scheme has been administered by the Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKUT) but was transferred to the Directorate for Higher Education and Skills (HK-dir) on January 1st 2023.¹ The evaluation is based on a survey directed at those who has applied for recognition of their education through the scheme, NOKUT's register data on the applicants, and interviews with representatives from NOKUT, employers, industry organizations and the vocational educational sector.

We may summarise our findings from the evaluation of the recognition scheme for foreign tertiary vocational education in the following main points:

- The vast majority of recognition applications are rejected, without applicants understanding why. According to NOKUT, the high rejection rate is primarily due to the fact that many apply through the wrong recognition scheme. The applicants, however, disagree with this assessment, and the fact that their education is not on the level of tertiary vocational education. This suggests that the scheme communicates poorly with those who apply for recognition.
- The recognition scheme is relatively little known in the Norwegian labour market and many employers may until recently not have felt a need to make full use of the scheme. The low use of the scheme may also be explained by the fact that most tertiary vocational education currently have limited recognition in the Norwegian labour market, and that there are no positions that currently require such qualifications.
- The study finds no difference in labour market outcomes between the applicants who have had their education recognised and those who have not. Based on the survey responses, there is nevertheless reason to believe that the scheme may have had a positive impact on the working conditions of some of those who have received recognition.

¹ As the scheme was referred to as the NOKUT recognition scheme for foreign tertiary vocational education up to this point, and is also generally known by this name, we will refer to NOKUT, rather than HK-dir, in our discussion of the scheme in this report.

- There are several indications that there will be an increasing demand for the recognition scheme in the future. Increasing expectations regarding the formalisation of skills, alongside a higher rate of labour immigration to Norway, create a need among employers and employees to have such documents «translated» and understood. In addition, it appears as though tertiary vocational education is gradually strengthening its position and importance in the Norwegian labour market, which may lead to the recognition scheme also gaining in importance.

The recognition scheme is still in its early stages and has existed during a period of a global pandemic and less immigration. Furthermore, only a limited number of applicants have made use of the scheme thus far, and even fewer have had their education recognised. As a consequence, the data forming the basis of this evaluation are limited. However, the survey directed at applicants gained a response rate of 40 per cent, and we have conducted thorough analyses of the response data, particularly on the effect of recognition on labour market outcomes. The findings are also supported by interview data from NOKUT and labour market representatives. We therefore believe that the findings presented in this report give an accurate picture of the recognition scheme for foreign tertiary vocational education.

The majority applies for recognition of education from in the EU/EEA

Almost six out of ten applicants apply for recognition of education completed in the EU/EEA, Great Britain or Switzerland. The remaining applicants mainly stem from other European countries outside the EU/EEA, Central Asia, the Middle East and North Africa. Most of the applicants therefore originate in countries in close proximity to the Norwegian labour market. Two-thirds of the applicants from the EU/EEA, Great Britain or Switzerland, were already working in Norway when they applied for recognition of their foreign tertiary vocational education. Half of these state that they applied for recognition because their employer asked for it.

This latter point raises the question of whether the time is ripe for introducing a «turbo evaluation» for foreign tertiary vocational education, similar to that currently offered for foreign higher education. This may also contribute to greater engagement and use of the scheme by Norwegian employers.

A narrow recognition scheme at one level, may lead to more applications through another

Among those who have applied for recognition of their foreign tertiary vocational education, as many as 75 per cent of applications have thus far been rejected. According to NOKUT's own assessment, the vast majority of these were rejected due to the fact that they applied for recognition of an education not at the level of accredited Norwegian tertiary vocational education, and therefore through the

wrong recognition scheme. The majority of those whose applications were rejected, however, disagree with this assessment. Furthermore, when asked about various aspects of the application process, the information regarding which scheme they should apply through was what the applicants were the least satisfied with. The decision document also includes an explanation as to why the application was rejected. However, four out of five applicants still answer that they do not understand why their application has not been approved.

First and foremost, this indicates a lack of communication between the recognition scheme and its applicants. In addition, our findings point to some structural explanations for the large number of rejected applications, linked to the comprehensiveness of the system for recognition of foreign education.

The Norwegian system for recognition of foreign education currently covers all educational levels. First of all, there is what may be described as a narrow recognition scheme for foreign vocational education and skills at upper secondary level. This scheme only covers a limited number of countries and professions and is based on a relatively strict assessment of a qualification's vocational content. As the content assessments under this scheme are demanding and time consuming, this means that the scheme necessarily develops very slowly. This is, however, considered necessary in order to maintain established professional standards.

Alongside the scheme for upper secondary vocational education, there exists what we may call broad recognition schemes for foreign higher education and tertiary vocational education respectively, which are open to qualifications from all countries and subject areas. Under these schemes, the content of the qualification is not assessed, only its scope, level and authenticity. These schemes do not aim to ensure vocational or disciplinary standards, nor do they aim to show that the content of a specific degree or qualification mirror that of its Norwegian equivalent. Instead, their function is to determine whether the qualifications in question conform to the level and scope of their Norwegian counterparts.

Findings from both the interviews and the survey show that some applicants who do not qualify for the narrow scheme for upper secondary vocational education, instead apply through the tertiary vocational education scheme in the hope of getting their upper secondary vocational education recognised. In addition, there are some applicants with a more general upper secondary education, for which there is currently no approval scheme. This may help to explain the large number of rejections, but also why most of those who have had their applications rejected disagree with the assessment that they have applied through the wrong recognition scheme. It is probably more precise to say that many of these do not have a «correct» scheme to apply to in the current system.

The creation of the recognition scheme for foreign tertiary vocational education was partly justified by the fact that one wanted a system of recognition of

education from abroad that covered all levels. The relatively large number of rejected applications, and the statements from the applicants themselves expressed in the survey, indicate that there is still a long way to go before the system in reality covers all levels in a satisfactory manner. While it is not the purpose of this report to discuss a potential solution, it may be difficult to avoid «wrong» applications being submitted to the tertiary vocational education scheme, as long as there only exists a narrow recognition scheme for upper secondary vocational education.

In addition, many of the applicants whose education is not recognised have higher education. These are either not considered to be vocational degrees or they are considered vocational degrees equivalent to a bachelor's degree or higher. Furthermore, in some countries tertiary vocational education is classified as being at EQF level 6, a level which in Norway only includes higher education. These should be recognised under this scheme if they are clearly vocational in nature. However, our data shows that many applicants find the distinctions between tertiary vocational education and higher education in Norway difficult to understand.

If an application is rejected due to being submitted to the wrong scheme, the way the recognition system currently works means that applicants must apply again through the appropriate scheme. This is a time-consuming and, for some applicants, confusing process. A potential solution raised by some of the participants in this study, may be to establish a joint application portal for all the recognition schemes, where applications are sorted into the correct scheme upon submission. In such a system, it will be the NOKUT advisors, rather than the applicants themselves, who identify the level of each foreign qualification. This prevents applicants having to apply again if they choose the wrong scheme.

Most applicants use the recognition to apply for a job or higher salary

The most common use of the recognition document is to apply for a job, as the survey show that four out of five applicants have done this. It is also relatively common to use the document to negotiate a higher salary, and to apply for admission to Norwegian higher education. Some applicants, particularly those in the field of health and technical subjects, use the recognition document when applying for authorisation to work in a specific profession, such as healthcare worker.

Three out of ten applicants have not made use of the recognition document at all. This may be explained by the fact that many of those applying for recognition only do this as part of the general process of preparing to work in Norway. Those who were told about the scheme by their employers differ from the others in that they have actively used the recognition document to a very large extent. This is probably connected to the fact that their employer asked them to apply in order to make use of the document for a particular purpose.

Recognition appears to have no impact on labour market outcomes

More than eighty per cent of those who applied for recognition, and who belong to the workforce, were employed at the time when the survey was conducted. This is a significantly higher proportion than the average among immigrants in Norway. However, we find very little difference in employment between those whose education was recognised and those whose education was not, even when controlling for other factors, including country background and subject area.

Around six out of ten applicants work within the subject area in which they were educated, but here too we do not find any differences between those with and without a recognition document. Instead, we find the same level of unemployment and mismatch for all the applicants in this study as among Norwegian tertiary vocational education candidates. In particular, we find that candidates in business and administration are employed to a lesser extent, both within and outside their subject area, than those from technical subjects, health and welfare.

The applicants themselves believe that recognition has an impact

Although no difference in labour market outcomes may be found between applicants with and without a recognition document, the survey shows that the former applicants believe that recognition has had an impact. Among those who have used the recognition document to negotiate a higher salary, almost two-thirds believe that it has had a positive impact on salary determination. Furthermore, approximately half of those who have used the decision to apply for a new job believe it has had a positive impact in that regard. It is important to note that these applicants are relatively few in numbers, as no more than 30 applicants agree that they «have the impression that this is emphasized by the employer» in these situations.

Around 20 per cent believe that the recognition document has contributed to a higher salary, more responsibility or greater job security respectively. Furthermore, around 10 per cent believe that it has contributed to gaining a permanent position or greater recognition among managers and colleagues. Again, as the total number of recognised qualifications under the scheme is low, the actual number of applicants who share this belief is relatively low.

Employers are unfamiliar with the scheme, but recognise its value

Due to the limited number of recognition applications submitted thus far, it is perhaps not surprising that the employers interviewed were mostly unfamiliar with the recognition scheme for foreign tertiary vocational education. This further adds to the impression that the scheme is generally little known, both among potential applicants and Norwegian employers. Only one employer, a large local municipality, knew of the scheme and had experience with it, although this was limited to

one instance where a candidate had attached a recognition document to their job application. Nevertheless, the labour market representatives expressed an overall positive view of the need for a recognition scheme at this level.

For example, employers in health and childcare expressed an interest in the scheme. These sectors have a large and unmet need for candidates at all levels, which in the current labour market situation cannot be met solely with candidates educated in Norway. At the same time, public employers generally have strict requirements for formalised qualifications in many positions. Such formal requirements cannot be covered through the recognition scheme for foreign tertiary vocational education alone, as other forms of authorisation processed are required. However, a recognition document may have an impact on candidates' salary level.

There is also an interest in the scheme from employers in construction and industry. Within these sectors, there is currently a great demand for skilled labour. Technical vocational education graduates are in demand as supervisors, project managers and engineers. Several employers emphasised the fact that such technical vocation education at a tertiary level cannot be seen in isolation, but must be considered together with an upper secondary vocational certificate and experience from working life. This is what gives such qualifications its distinctive worth. A recognition document solely focusing on level and scope was thus seen as having limited, albeit some, value to such employers.

Most of the employers interviewed as part of this study, and particularly those of a certain size, envision a development where the recruitment of foreign skilled labour will increasingly become a necessity. This means that the need for employers to assess unfamiliar qualification documents from abroad will become more prevalent in the future. A recognition document may help minimise employment uncertainty and reduce additional costs of assessing such applications. This impression is reinforced by the increasing demands for formalised and documented qualifications, also in the private sector, where traditionally the most important factor has been what a potential employee actually possess in terms of skills and work experience.

Norsk sammendrag

Rapporten evaluerer godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning, som trådte i kraft i 2019. Ordningen har siden oppstart vært administrert av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), men ble flyttet til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) 1. januar 2023.² Datagrunnlaget for studien er en spørreundersøkelse til alle som har søkt om godkjenning av sin utdanning gjennom ordningen, NOKUTs registerdata om søkerne, intervjuer med blant annet NOKUTs ansvarlige og saksbehandlere for ordningen, arbeidsgivere, samt representanter for bransjeorganisasjoner og fagskolefeltet.

Vi kan oppsummere våre funn fra evalueringen av godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning i noen hovedpunkter:

- Det store flertallet av søkerne får avslag, uten at de forstår hvorfor. Ifølge NOKUT skyldes den høye avslagsgrunnen at mange søker feil ordning. Søkerne er imidlertid uenige i at de er vurdert til å ha søkt feil ordning, og at utdanningen deres ikke er en fagskoleutdanning. Det tyder på at ordningen kommuniserer dårlig med de som søker.
- Arbeidslivet kjenner i svært liten grad til, og har til nå kanskje heller ikke har vært klar for, ordningen. Den lave bruken av godkjenningsordningen må også forstås ut fra at de fleste fagskoleutdanningene foreløpig har en begrenset anerkjennelse i arbeidslivet, og at det ikke er krav om disse til bestemte stillinger.
- Undersøkelsen finner ingen forskjell i arbeidsmarkedsutfall mellom de søkerne som har fått et godkjenningsvedtak og de som ikke har fått det. Ut fra svarene i spørreundersøkelsen er det likevel grunn til å anta at ordningen har hatt positiv betydning i arbeidslivet for en del av de som har fått godkjenning.
- Mange faktorer peker i retning av at det vil være et økende behov for ordningen: Økte krav til formalisering av kompetanse og økende arbeidsinnvandring gir behov for bistand til «oversettelse» og dokumentasjon av utdanning,

² Siden ordningen ble omtalt som NOKUTs godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning frem til dette tidspunktet, og også er kjent under dette navnet, vil vi i denne rapporten referere til NOKUT, heller enn HK-dir, i vår omtale av ordningen og dens aktuelle godkjenningsmyndighet.

både for arbeidssøkere og arbeidsgivere. I tillegg kan det se ut til at fagskoleutdanning gradvis styrker sin posisjon og betydning i Norge, noe som kan føre til at også godkjenningsordningen blir viktigere.

Godkjenningsordningen må betraktes som relativ fersk, og har virket i en periode med pandemi og mindre arbeidsinnvandring. Det er til nå et begrenset antall som har benyttet ordningen, og enda færre som har fått et godkjenningsvedtak. Det gjør at datagrunnlaget for evalueringen er begrenset. Vi har samtidig en svarprosent på førti i spørreundersøkelsen, og vi har gjort svært grundige analyser av svardataene, særlig av betydningen av et godkjenningsvedtak på arbeidsmarkedsutfall. Dette er støttet opp av kvalitative intervjuer med saksbehandlere og representanter for arbeidslivet. Samlet sett mener vi derfor de gjengitte funn og vurderinger gir et godt bilde på status for godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning.

De fleste søker godkjenning av fagskoleutdanning tatt i EU/EØS

Nærmere seks av ti utdanninger det søkes godkjenning for, er tatt er i EU/EØS-land, i Storbritannia eller Sveits. De øvrige sprer seg hovedsakelig på andre europeiske land utenfor EU/EØS, Sentral-Asia, Midtøsten og Nord-Afrika. De fleste søkerne kommer altså fra våre nærområder, flertallet fra det felles arbeidsmarkedet i EØS. To av tre søkere fra EU/EØS-land, Storbritannia eller Sveits, var allerede i jobb i Norge da de søkte om å få godkjent en utenlandsk fagskoleutdanning. Halvparten oppgir at de søkte godkjenning, fordi arbeidsgiver ba om det.

Det siste gjør at man kanskje bør vurdere om situasjonen er moden for å introdusere en «turbovurdering» for utenlandsk fagskoleutdanning, på samme måte som man har for høyere utdanning. Dette kan også bidra til større engasjement og bruk av ordningen fra arbeidsgivere.

Smal godkjenningsordning på ett nivå, gir flere søkere på et annet

Blant de som har søkt godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning, er det til nå hele 75 prosent som har fått avslag. De aller fleste som får avslag i dag, har etter NOKUTs vurdering søkt om godkjenning av en utdanning på feil nivå og dermed feil godkjenningsordning. Flertallet av søkerne som har fått avslag, er imidlertid uenige i at de har søkt feil ordning. Av ulike forhold ved søknadsprosessen, er også informasjonen om hvilken ordning de skulle søke gjennom, det søkerne er minst fornøyd med. Med avslagsbrevet følger det også en begrunnelse som forklarer hvorfor søknaden ble avslått. Fire av fem søkere svarer likevel at de ikke forstår hvorfor de ikke har fått godkjent sine søknader.

I tillegg til at dette tyder på at ordningen kommuniserer dårlig med de som søker, indikerer våre data at det bak den store mengden avslag ligger noen mer

strukturelle forklaringer, knyttet til helheten i godkjenningssystemet for utenlandske utdanninger.

Norge har nå godkjenningsordninger som dekker alle utdanningsnivåer for utenlandsk utdanning, på henholdsvis bachelor-/master-, på fagskole- og på fagarbeidernivå. Litt spisset kan man si at vi har en smal ordning for godkjenning av utenlandsk yrkesutdanning på videregående nivå, med få land, et begrenset antall yrker og en relativt streng vurdering av innhold. Denne ordningen er krevende og utvikler seg nødvendigvis veldig sakte, men er viktig av hensyn til å opprettholde etablerte fagstandarder. Så har vi fått brede ordninger for bachelor- og masterutdanning, og for fagskoleutdanning, som er åpne for alle land og fagområder. Her vurderes ikke innholdet i utdanningene, men kun nivå, omfang og ekthet. De to sistnevnte ordningene er ikke til for å sikre fagstandarder eller vise at bestemte utdanninger er innholdsmessig likeverdige med norske utdanninger, men har en annen funksjon ved at de skal bekrefte nivå, omfang og faginnretning (det siste kun for fagskoleutdanning).

Data både fra intervjuene og spørreundersøkelsen viser at en del, som ikke kan søke den smale ordningen for yrkesfag, i stedet søker fagskoleordningen i håp om å få en godkjenning av sin yrkesutdanning. I tillegg er det en del som søker til fagskoleordningen med en mer allmennfaglig videregående utdanning, som det per i dag ikke finnes en godkjenningsordning for. Dette kan være med på å forklare stor avslagsprosent, men også at de fleste som har fått avslag er uenige i diagnosen om at de har søkt på feil ordning. Det er trolig mer presist å si at mange av disse ikke har noen «riktig» ordning å søke på, slik systemet er i dag.

Opprettingen av godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning ble blant annet begrunnet med at det var denne som manglet for at Norge skulle ha et system som dekket alle utdanningsnivåer. Det relativt store antallet som får avslag i fagskoleordningen, og beskrivelsene fra søkerne selv i spørreundersøkelsen, indikerer at det er et stykke igjen til et system som i praksis dekker alle nivåer på en tilfredsstillende måte. Uten at det er denne rapportens anliggende å diskutere en helhetlig løsning, tror vi det er vanskelig å unngå at «feil»-søkere hopper seg opp i fagskoleordningen, så lenge man på videregående nivå kun har en smal godkjenningsordning for utenlandsk fag- og svennebrev.

Mange av søkerne som får avslag har også en høyere utdanning, som enten ikke anses å være yrkesfaglig, eller som er yrkesfaglig, men som anses å tilsvare bachelornivå eller høyere. En del land har fagskoleutdanning også på nivå 6, et nivå som i Norge bare omfatter akademiske utdanninger. Disse skal gis godkjenning, dersom de er klart yrkesfaglige i sin karakter og ikke akademiske. Våre data viser imidlertid at mange søkerne opplever skillene mellom fagskoleutdanning og høyere, akademisk utdanning i Norge som vanskelige å forstå.

I dag må søkere som får avslag fordi de har en utdanning på et annet nivå enn fagskole, søke på nytt gjennom riktig godkjenningsordning for å få sin utdanning godkjent. Dette er en tidkrevende og, for noen søkere uklar prosess. En løsning noen informanter har pekt på, kan være å etablere en felles søknadsportal, hvor søkerne blir sortert til riktig ordning i starten av prosessen. I et slikt system vil det være saksbehandlerne, heller enn søkerne selv, som identifiseres utdanningens nivå. Dette vil innebære at søkere slipper å søke på nytt dersom de har søkt feil ordning.

De fleste bruker vedtaket til å søke jobb eller høyere lønn

Det vanligste er å benytte et godkjenningsvedtak til å søke jobb, fire av ti gjør dette. Det er også ganske vanlig å bruke vedtaket til å kreve høyere lønn, eller søke om opptak til høyere utdanning. En del, særlig innen helse og tekniske fag, bruker godkjenningen til å søke autorisasjon for å jobbe i et bestemt yrke, for eksempel helsefagarbeider. Tre av ti har ikke brukt godkjenningsvedtaket, noe som kan forstås som at det å søke godkjenning for mange er en del av prosessen med å forberede seg på å jobbe i Norge. De som har blitt informert om ordningen fra arbeidsgiver skiller seg fra de øvrige ved at i svært stor grad har benyttet godkjenningen aktivt. Trolig henger det sammen med at arbeidsgiver har bedt dem søke.

Finner ingen betydning av godkjenningsvedtak på arbeidsmarkedsutfall

Over åtte av ti blant de som hadde søkt godkjenning, og som tilhører arbeidsstyrken, var sysselsatt, noe som er en klart høyere andel for gjennomsnittet blant innvandrere. Det viktigste her er imidlertid at vi i svært liten grad finner forskjeller i sysselsetting mellom de med og uten et positivt godkjenningsvedtak, også når vi har korrigert for andre forhold, inkludert landbakgrunn og fagområde.

Rundt seks av ti er i jobb innenfor fagområdet de er utdannet i, men heller ikke her finner vi forskjeller mellom de med og uten godkjenning av fagskoleutdanningen. I stedet finner vi de samme forskjellene i sysselsetting og tilpasning til fagområde som blant norske fagskolekandidater. Særlig ser vi at kandidater med utdanning fra økonomisk-administrative utdanninger i mindre grad er sysselsatt, enten det er i eller utenfor sitt fagområde, enn fra tekniske fag, og helse og velferd.

Søkerne selv mener at godkjenning har betydning

Selv om vi på grunnlag av svarene i spørreundersøkelsen ikke finner at godkjenningsvedtaket har bidratt til et bedre arbeidsmarkedsutfall for de med godkjenning, viser undersøkelsen at søkerne som har fått godkjent sin utdanning, selv mener at vedtaket har hatt positive følger. Av de som har benyttet vedtaket for å kreve høyere lønn, mener nesten to av tre at det har hatt positiv betydning ved

lønnsfastsettelse. Rundt halvparten av de som har benyttet vedtaket ved jobbsøking, mener det har hatt positiv betydning. Det er likevel snakk om ganske få, da ikke mer enn et trettitalls personer svarer ja på at de «har inntrykk av at dette er vektlagt av arbeidsgiver» i disse to situasjonene.

Rundt en av fem mener et positivt vedtak har ført til henholdsvis høyere lønn, mer ansvar eller at de er tryggere i jobben. Rundt en av ti mener det har ført til henholdsvis fast stilling eller større anerkjennelse blant ledere og kolleger. Igjen er det snakk om ganske få personer som svarer dette.

Arbeidsgiverne kjenner foreløpig lite til ordningen, men ser behovet

Ettersom det foreløpig er tatt et fåtall vedtak om godkjenning, bidro prosessen med å rekruttere informanter fra arbeidslivet mest til å understøtte oppfatningen om at godkjenningsordningen for fagskoleutdanning er veldig lite kjent. Kun en virksomhet, en stor kommune, kjente ordningen og hadde erfaring med den, men da bare fra én søknad hvor godkjenningsvedtak om fagskoleutdanning var vedlagt. Likevel tegnet arbeidsgiverrepresentantene et i hovedsak positivt bilde av et behov fremover for en godkjenningsordning for dette utdanningsnivået.

I helse og barnehage er det interesse for ordningen. De har et stort og udekket behov for arbeidskraft på alle nivåer, som i dagens situasjon ikke kan dekkes alene med arbeidskraft utdannet i Norge. Offentlige virksomheter har samtidig strenge krav til bestemt formell kompetanse i ulike stillinger. De formelle kravene kan ikke dekkes gjennom godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning alene, da det kreves andre godkjenningsordninger og autorisasjoner i tillegg. En godkjenning kan imidlertid ha betydning for lønn.

Også i bygg og anlegg og i industrien er det interesse for ordningen. Også innenfor disse sektorene er det mange steder et stort behov for arbeidskraft på alle nivåer. Teknisk fagskoleutdannede er etterspurte som arbeidsledere, prosjektledere og ingeniører i produksjonen. Flere informanter påpekte det åpenbare i at en teknisk fagskoleutdanning ikke kan ses isolert, men må vurderes sammen med et fagbrev og erfaring fra arbeidslivet. Det er dette som gir utdanningen sin særegne styrke. Et godkjenningsvedtak med fokus på omfang og lengde ble således sett på som av begrenset, men av en viss betydning.

De fleste, gjerne litt større arbeidsgivere, både privat og offentlig, ser for seg en utvikling hvor rekruttering av utenlandsk arbeidskraft i økende grad blir en nødvendighet. Da vil en i større grad også måtte forholde seg til utdanningspapirer arbeidsgiver selv har vanskelig for å kunne bedømme. Et godkjenningsvedtak vil kunne bidra til å redusere usikkerhet og minske merarbeidet for en arbeidsgiver. Dette forsterkes av økende krav til formalisering og dokumentasjon av kompetanse, også i privat sektor, hvor det viktigste tradisjonelt sett har vært hva en arbeidstaker har av arbeidserfaring og faktiske kvalifikasjoner.

1 Innledning

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning er en frivillig tjeneste til personer som ønsker å benytte seg av sin høyere yrkesfaglige utdanning, heretter kalt fagskoleutdanning, i Norge. Målet er å gjøre det lettere for enkeltpersoner å få jobb i samsvar med den utenlandske kvalifikasjonen de besitter, og å tilrettelegge for å kunne videreutdanne seg i henhold til kravene i norsk arbeidsliv. Det er også et hjelpemiddel for arbeidsgivere for enklere å kunne vurdere søkere med utdanninger på fagskole- eller lignende nivå tatt i utlandet.

Godkjenningsordningen retter seg mot alle typer fagskoleutdanninger fra alle land. Det er en generell ordning, som beskriver den utenlandske utdanningens nivå og omfang. Et vedtak om godkjenning skal i tillegg gi informasjon om fagområdet for utdanningen, samt hvilke yrker eller bransjer som utdanningens kvalifiserer til. Ordningen var opprinnelig administrert av NOKUT, men ble overført til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) 1. januar 2023.

Som spesifisert i *Kompetansereformen – Lære hele livet* (Meld. St. 14 (2019-2020)) skulle godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning evalueres etter tre år. Rapporten presenterer hovedfunnene fra denne evalueringen.

1.1 Evalueringens omfang og problemstillinger

Formålet med evalueringen har vært å etablere et kunnskapsgrunnlag om godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning, som kan benyttes i arbeidet med å videreutvikle og styrke godkjenningsfeltet. Målet har dermed vært å fremskaffe informasjon om hvordan godkjenningsordningen fungerer, hvordan den kan forbedres, og hvilket potensial som ligger i ordningen. I lys av dette ble følgende problemstillinger lagt til grunn for evalueringen:

- Hva kjennetegner søkermassen, både de som har fått godkjenning, og de som har fått avslag?
- Hvilke erfaringer har NOKUT med ordningen så langt?
- Hvilken bruk og nytte har godkjenningsordningen hatt for de som har fått godkjent sin utdanning, og hvilken betydning har deres bakgrunn (land og utdanning) i denne sammenheng?

- Hvordan vurderer ulike deler av arbeidslivet nytten og bruken av godkjenningsordningen?
- Hvordan vurderes de samfunnsmessige effektene av ordningen ut fra ordningens bakgrunn og målsettinger?
- Hvilket potensial har ordningen, og hvordan kan den innrettes for å treffe bedre?

Siden dette er en godkjenningsordning som både skal være av nytte for arbeidssøkere og arbeidsgivere, har det vært viktig å favne begge disse perspektivene i rapporten. Ved å se disse perspektivene i sammenheng, har vi også hatt mulighet til å si noe om den overordnede samfunnsmessige betydningen av ordningen.

Rapporten er strukturert som følger: kapittel 2 beskriver fagskolesektoren i Norge, og den betydning og feste i arbeidslivet. Både verdien av utenlandske fagskoleutdanninger, samt effekten av godkjenningsordningen i å sikre disse i det norske arbeidsmarkedet, må forstås innenfor konteksten av fagskolesektoren mer generelt. I kapittel 3 beskriver vi bakgrunnen for godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning, og redegjør for hvordan den har blitt implementert gjennom lovverk og retningslinjer. Her gis det også en beskrivelse av det øvrige systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse, og hvordan fagskoleordningen er innrettet sammenlignet med disse. Etter disse to bakgrunnskapitlene, beskrives datagrunnlaget og metodene brukt i evalueringen i kapittel 4.

Deretter følger den empiriske delen av studien. I kapittel 5 beskriver vi NOKUT/HK-dirs foreløpige erfaringer med godkjenningsordningen, samt deres refleksjoner om fremtidig potensial. Kapittel 7, 8 og 9 beskriver resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant personer som har søkt om godkjenning gjennom ordningen. Kapitlene beskriver funn om henholdsvis godkjenning og avslag, søknadsprosessen og betydningen av et godkjenningsvedtak.

Kapittel 10 baserer seg på intervjumaterialet med arbeidsgivere og andre relevante aktører. Det tar for seg arbeidslivets vurderinger av godkjenningsordningen og dens betydning for arbeidstakere med utenlandske kvalifikasjoner. Til slutt, i kapittel 11, vil vi oppsummere funnene og diskutere hvordan ordningen potensielt kan innrettes for å i større grad oppnå sine målsettinger.

2 Fagskoleutdanningene og deres posisjon i arbeidslivet

Som et bakteppe for å forstå det feltet godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning skal virke i forhold til, ser vi i dette kapitlet litt på hva som er de ulike fagskoleutdanningenes posisjon i arbeidslivet i Norge.

2.1 Fagskoleutdanningenes institusjonalisering og nivåplassering

I løpet av de siste 50 årene har det norske utdanningssystemet endret seg fra en løs konfigurasjon av institusjoner, regulert separat eller ut fra kategori, til et mer integrert og ordnet felt. Utdanningsystemet preges nå av to enhetlige utdanningsnivåer utover obligatorisk grunnskole, nemlig videregående opplæring og høyere (akademisk) utdanning. Det har samtidig bidratt til å gjøre situasjonen for de utdanningene som ikke tilhører noen av disse nivåene, stadig mer prekær (Høst og Michelsen, 2021).

Med etableringen av fagskoleloven i 2003 har det foregått en langsom institusjonalisering av fagskolesektoren som et eget utdanningsnivå. Dette ble videre fremskyndet i etterkant av Bologna-prosessen, og etableringen av det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) fra 2011 og utover (NOKUT, 2023a). I tillegg til et felles europeisk rammeverk, skulle hvert enkelt land etablere et eget, nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, som i Norge fikk forkortelsen NKR (NOKUT, 2023b).

Målet med EQF var at hvert enkelt nivå i de ulike nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene skulle kunne knyttes til et tilsvarende nivå i andre land. Dette ville, i større grad enn tidligere, tillate sammenligning av nivået på to ulike kvalifikasjoner tatt i ulike europeiske land. I Norge består NKR av syv nivå, med grunnskole på nivå 2 (det er ingen norske kvalifikasjoner på nivå 1), videregående opplæring på nivå 3 og 4, fagskoleutdanning på nivå 5, høyere utdanning på nivå 6 (bachelor) og 7 (master), samt Ph.d. som høyeste mulige kvalifikasjon på nivå 8. Figur 2.1 viser det norske kvalifikasjonsrammeverket (NKR).

Utdanninger på fagskolenivå regnes dermed som kvalifikasjoner over videregående nivå, men lavere enn bachelornivået i høyere utdanning. Det er flere innvendinger mot innplasseringen, og også mot at det norske kvalifikasjonsrammeverket er for lite dynamisk på dette nivået (Almerud mfl., 2020; Nasjonalt fagskoleraad, 2020). Blant europeiske utdanninger som kan klassifiseres som fagskoler, er de fleste plassert på nivå 5, men også et betydelig antall på nivå 6 (Almerud mfl., 2020).

IKR-nivå	Innplasserte kvalifikasjoner i NKR	EQF-nivå	QF-EHEA syklus
1	I Norge er det ikke innplassert kvalifikasjoner på nivå 1	1	
2	Vitnemål fra 10-årig grunnskole	2	
3	Kompetansebevis for grunnkompetanse i videregående opplæring	3	
4A	Fagbrev, svennebrev og vitnemål fra videregående opplæring	4	
4B	Vitnemål fra videregående opplæring		
5.1	Vitnemål fra fagskoleutdanning (fagskole 1)	5	
5.2	Vitnemål fra fagskoleutdanning (fagskole 2)		
6.1	Høgskolekandidat	6	Første syklus (delnivå)
6.2	• Bachelorgrad • Vitnemål fra grunnskolelærerutdanning og fra allmennlærerutdanning		Første syklus (bachelor)
7	• Mastergrad • Master i rettsvitenskap • Cand. med. • Cand. med. vet. • Cand. psychol. • Cand. theol. • En del engelskspråklige mastergrader (Masters of Law, MBA osv.)	7	Annen syklus (master)
8	• Ph.d. • Dr. philos. • Diplom, kunstnerisk utviklingsprogram	8	Tredje syklus (ph.d.)

Figur 2.1 Norsk kvalifikasjonsrammeverk (NKR)

Kilde: NOKUT, 2023b

Tross mange tiltak for å institusjonalisere en felles fagskolesektor, er denne fortsatt preget av å være en samling veldig ulike utdanningstyper som i svært varierende grad er koplet til bestemte posisjoner i arbeidslivet. De siste årene har det imidlertid foregått et ganske så markant skifte, og en rekke tiltak for å fremme fagskoleutdanningenes posisjon og oppslutning i Norge har vært gjennomført. Fagskolene tilføres stadig flere offentlig finansierte studieplasser og benevnes nå offisielt som «høyere yrkesfaglig utdanning». Fagskolene gir studiepoeng, og det er truffet en rekke tiltak for å styrke kvalitetssystemene rundt dette skoleslaget.

Antall fagskolestudenter har økt med nesten 80 prosent de siste fem årene³. Nå diskuteres og utredes det om høyere yrkesfaglig utdanning bør utvikles til en egen parallell søyle til høyere akademisk utdanning (Almerud mfl., 2020).

Gjennom et samarbeid mellom NIFU, NOKUT, NSD og Unit er man i tillegg blitt enige om et felles klassifiseringssystem for fagskoler med fem fagområder: tekniske utdanninger, helse- og velferdsutdanninger, økonomiske-administrative utdanninger, kreative utdanninger og samferdselsutdanninger. Disse fem kategoriene omfatter til sammen 94 prosent av alle fagskolestudenter. I tillegg kommer «andre utdanninger» med seks prosent fordelt på en rekke små utdanningstilbud (HK-dir, 2022). NIFU vil ta utgangspunkt i disse hovedkategoriene når vi analyserer godkjenningsordningens betydning.

2.2 Fagskoleutdanningenes posisjon i arbeidsmarkedet

Ettersom de aller fleste som søker godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning hører inn under enten tekniske utdanninger, helse- og velferdsutdanninger, eller økonomisk-administrative utdanninger (se kapittel 6), skal vi beskrive hva som karakteriserer disse utdanningenes posisjon i arbeidsmarkedet. Dette danner et viktig bakteppe for å vurdere betydningen av godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. De to siste utdanningskategoriene i fagskolesystemet, kreative utdanninger og samferdselsutdanninger, er mindre interessante i denne sammenhengen ettersom det er svært få som søker godkjenning av utenlandske fagskoleutdanninger på disse områdene. Samferdselsutdanninger er også dominert av områder som er underlagt andre typer godkjenningsordninger og som sådan ikke så relevante i denne evalueringen.

De tekniske utdanningene

De tradisjonelle tekniske fagskolene dominerer innenfor de tekniske utdanningene. I tillegg kommer IT-utdanningene, et område i sterk vekst. De tekniske fagskolene er normalt toårige videreutdanninger, som bygger på at studentene har fagbrev, eller tilsvarende realkompetanse, innenfor et av de fag som anses relevante for fagretningen. De tekniske fagskoleutdanningene er i stor grad teoretiske og inkluderer ikke praksis i arbeidslivet. I stedet forutsetter utdanningene at studentene har en betydelig praktisk erfaring i bunnen, både fra læretid, og for de fleste også fra yrkespraksis. Det er nettopp denne kombinasjonen av fagbrev, praktisk erfaring, teoretisk fordypning og spesialisering, som gir de tekniske fagskoleutdannede sin særlige profil og styrke, og som har gitt opphav til

³ DBH fagskolestatistikk.

formuleringen i fagskoleloven om at «Fagskoleutdanning skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak».

Selv om de tekniske fagskolene har blitt liggende noe i skyggen av høyere akademisk utdanning, og slik sett har vært litt usynlige for folk flest, er de enkelte tekniske fagskoleutdanningene godt kjente innenfor sine respektive fagområder. Dette illustreres blant annet av bedriftenes høye rangering av fagskoleutdannede når de blir spurt om hva slags kompetanse de trenger mest i NHOs kompetansebarometer (Rørstad, 2023). Kandidatene fra teknisk fagskole går i stor grad inn i stillinger som fagskoleingeniører eller mellomledere, og oppnår i gjennomsnitt en betydelig lønnsøkning sammenlignet med utgangspunktet de hadde før utdanningen (Alne mfl., 2023). De må således betraktes som ettertraktet i arbeidslivet.

Kandidatene fra teknisk fagskoleutdanning bemanner likevel ikke bestemte stillinger forbeholdt denne gruppen, men har helt siden starten for over femti år siden rettet seg mot en ulike type oppgaver og stillinger som kan sies å ligge mellom planlegging og produksjon (Sakslind, 1994; Høst mfl., 2019). En typisk jobbannonse vil kunne være utformet slik at bedriften søker etter en prosjektingeniør, og hvor kvalifikasjonskravet kan være ingeniør med bachelor eller med teknisk fagskole, og hvor det gjerne tilføyes at lang erfaring kan kompensere for formell utdanning. Dette illustrerer et vedvarende særtrekk ved norsk industri og teknisk sektor, nemlig den høye verdsettingen av praktisk kompetanse versus formell utdanning.

IT-utdanningene er de som vokser raskest innenfor de tekniske utdanningene, og innenfor fagskolesystemet i det hele tatt. Veksten er av relativt ny dato, og foreløpig vet vi lite om hvilke typer jobber disse særlig konkurrerer om. Innenfor dagens svært gode arbeidsmarked, utmerker kandidater med fagskoleutdanning innen IT seg foreløpig ved å ha noe høyere ledighet enn de andre tekniske utdanningene. Det er også relativt få jobbannonser hvor det søkes eksplisitt etter personer med IT-utdanning fra fagskole. Kandidatene fra IT-utdanningene har i mindre grad fagbrev og arbeidserfaring før, fordi IT-utdanningene ikke bygger på dette, og det ikke er et opptakskrav slik det er i teknisk fagskoleutdanning.

Helse- og velferdsutdanninger

Fagskoleutdanning i helse og velferd ble etablert samtidig med at den nye og bredere lov om fagskole kom i 2003. De har likevel en historie tilbake til 1980-tallet i form av videreutdanning for hjelpepleiere. Fagskoleutdanning har hatt en kraftig vekst innenfor helse, og det har etter hvert også kommet noen fagskoleutdanninger rettet mot barnehage. De sistnevnte er såpass nye at man foreløpig vet lite om hvilken betydning de eventuelt har.

Fagskoleutdanningene i helse er i all hovedsak ettårige. Intensjonen med fagskoleutdanningen var å etablere karriereveier for helsefagarbeidere og

hjelpepleiere (Høst, 2017). Studier av dette feltet viser imidlertid at disse utdanningene i stedet har fått preg av å være fordypningsutdanninger for fagarbeidere, mye ut fra den enkeltes behov, og uten at de foreløpig i særlig grad er verdsatt av arbeidsgiver og danner grunnlag for avansement til nye stillinger (Høst, 2017). Kandidatundersøkelsen NIFU gjennomførte i 2022 utfyller dette bildet (Alne mfl., 2023). Fagskolekandidatene fra helseutdanningene scorer her jevnt over lavt både på overgang til nye stillinger, mer ansvar og selvstendighet i jobben. Registerdata bekrefter at så å si alle fortsetter i helsefagarbeiderstillinger.

Disse mønstrene må i stor grad forklares ved den sterke profesjonsstyringen innenfor helsesektoren, i dette tilfellet innenfor pleien (Eriksen, 1998). Sykepleierprofesjonen har siden 1980-tallet hatt som hovedlinje å profesjonalisere hele pleiefeltet, noe som har bidratt sterkt til at verken helsefagarbeidere, eller helsefagarbeidere med fagskole i tillegg, slippes til i det man mener er sykepleieroppgaver (Høst, 2006). Også alle typer lederstillinger innen pleien er forbeholdt sykepleiere. Helsesektoren skiller seg således mye fra teknisk sektor, med en langt mer rigid arbeidsdeling basert på formell utdanning.

Fagskole i helse bygger normalt på fagbrev som helsefagarbeider, men det er også andre utdanninger fra videregående kan vurderes som relevante som opptaksgrunnlag, for eksempel helsesekretærutdanning. I tillegg tas det opp noen søkere på grunnlag av realkompetanse (Høst, 2017). Fagskoleutdanning i helse gir imidlertid alene ikke autorisasjon. En person med fagskoleutdanning i helse, enten vedkommende har denne fra Norge eller utlandet, vil dermed i prinsippet ikke kunne få en helsefagarbeiderstilling, dersom ikke vedkommende i tillegg får autorisasjon som helsefagarbeider. Dette gis av Helsedirektoratet.

I barnehager kreves det ikke autorisasjon for å jobbe som fagarbeider, men det vil normalt være krav om fagbrev som barne- og ungdomsarbeider får å få en slik stilling. Stillinger som styrer eller pedagogisk leder er forbeholdt søkere med treårig førskolelærerutdanning eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Dette er lovregulerte yrker som krever godkjenning fra HK-dir. Fagskoleutdanning rokker ikke ved denne hovedstrukturen i barnehager.

Økonomisk-administrative fagskoleutdanninger

Fagskoleutdanningene i økonomisk-administrative fag består i hovedsak av et halvt til ettårige grunnutdanninger. De krever normalt ingen spesifikk forutdanning eller forpraksis, men videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Likevel har mange av de som tar fagskoleutdanning innenfor økonomisk-administrative fag mye arbeidserfaring, også fra fagområdet (Høst, Lyby og Schwach, 2019; Alne mfl., 2023).

Utdanningene retter seg i stor grad mot søkere, ofte voksne, som ønsker seg en kort, yrkesrettet utdanning som grunnlag for å søke seg mot bestemte typer jobber. De største utdanningstypene retter seg mot henholdsvis ledelse, kontor og lønn/regnskap. Fagskoleutdanningene i økonomisk-administrative fag har til nå ikke bidratt til lett synlige karrieremønstre i arbeidslivet (Høst, Lyby og Schwach, 2019; Alne mfl., 2023). Det er heller ikke krav om fagskole til bestemte stillinger. Kandidatundersøkelsen NIFU gjennomførte ga et bilde av en sektor hvor det var mindre viktig hva slags formell utdanningsbakgrunn man hadde, og at fagskole kan vurderes som relevant på linje med annen type utdanning eller arbeidserfaring.

3 Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning

I dette kapitlet vil vi først beskrive bakgrunnen for godkjenningsordningen, før vi redegjør for hvordan ordningen har blitt implementert og praktisert siden oppstart. Vi vil også beskrive ordningens innretning og rolle i det overordnede systemet for godkjenning av utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet.

3.1 Bakgrunn for godkjenningsordningen

Behovet for en godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning ble løftet frem i Kunnskapsdepartementet forslag til endringer i Fagskoleloven og Studietilsynsforskriften i 2015 (Prop. 95 L (2015-2016), s. 24), og i forbindelse med Kirke-, utdanning- og forskningskomiteen behandling av forslaget. Komiteens flertall beskrev hvordan

«det er en velkjent utfordring for det norske samfunnet at mange innvandrere mangler fagbrev, sliter med å få godkjent fagkompetansen fra utlandet og har behov for etter- og videreutdanning også innen de yrkesfaglige utdanningene. En styrking av dette også innen fagskolene er dermed også et tiltak for integrering og involvering i samfunnet og for at mennesker med kompetanse kan ta denne i bruk for å bygge og utvikle landet videre» (Prop. 47 L (2017-2018)).

Denne problematikken hadde blitt mer aktuell i forlengelse av Norges tilpasning til EUs indre arbeidsmarked gjennom EØS-avtalen, og den økte arbeidsinnvandringen fra andre europeiske land som dette førte med seg.

I forlengelse av dette trakk Kunnskapsdepartementet frem hvordan mangelen på system for å vurdere utenlandsk fagskoleutdanning gjør integreringen i norsk arbeidsliv vanskelig for mange innvandrere. Det kan i tillegg gjøre det vanskeligere for dem å få den stillingen og det lønnsnivået de i utgangspunktet er kvalifisert for. En godkjenningsordning på fagskolefeltet ville, ifølge proposisjonen,

- Gjøre det enklere for individuelle arbeidstakere å få arbeid i samsvar med sine kvalifikasjoner;

- Gi den samme gruppen et bedre grunnlag for å skaffe seg nødvendig opplæring for å tilfredsstille norsk arbeidslivs faglige krav;
- Gjøre det enklere for norske arbeidsgivere å vurdere en utenlandsk fagskoleutdanning; og
- Legge bedre til rette for at norske fagskoler kan foreta gode fritaksvurderinger for søkere med fagskoleutdanning fra utlandet (Prop. 95 L (2015-2016), s. 24).

I høringsnotatet foreslo Kunnskapsdepartementet at NOKUT skulle ha ansvar for den nye godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. Begrunnelsen var at NOKUT på det tidspunktet allerede administrerte den generelle godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning, i tillegg til at de allerede førte tilsyn med fagskoleutdanninger i Norge. I sin høringsuttalelse til lovforslaget ga NOKUT uttrykk for at de støttet forslaget om å opprette en ordning for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning og at den skulle være administrert av dem selv. Samtidig trakk de frem en rekke sentrale utfordringer som de mente kunne gjøre denne oppgaven mer krevende enn det som var tilfellet med godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Særlig ble kompleksiteten til og variasjonen mellom fagskolesystemene i ulike land trukket frem (Prop. 95 L (2015-2016), s. 23-24):

«Fagskoleutdanning er organisert og strukturert svært forskjellig i ulike land. Ved godkjenning, vil det kreve mye ressurser å finne tilstrekkelig informasjon om nivå og omfang av slike utdanninger og sørge for at informasjonen er sannferdig og korrekt. Det vil også være vanskelig å undersøke akkrediteringsstatus og programakkreditering i land hvor det ikke er krav om akkreditering eller hvor det ikke finnes lovverk som regulerer dette (...) I tillegg er det stor variasjon i hvordan land vurderer sine egne fagskoleutdanninger; noen kan være plassert på videregående nivå (EQF 4) eller postsekundært/tertiært nivå (EQF 5)».

I lys av dette anbefalte NOKUT at godkjenningsordningen ikke skulle resultere i et bindende enkeltvedtak for søkerne, slik som var tilfellet for godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning. Begrunnelsen var nettopp at kompleksiteten og usikkerheten knyttet til fagskolesystemene i andre land i mange tilfeller ville gjøre verifisering av utdanningsdokumenter og kvalitetssikring av lærestedene vanskelig. I stedet foreslo de at godkjenningsordningen burde resultere i rådgivende uttalelser, da dette ville dekke behovet både for å bedre integrere utenlandske arbeidstakere, samt gi arbeidsgivere informasjon og et vurderingsgrunnlag ved ansettelser av slike personer.

Kunnskapsdepartementet avviste dette forslaget, på bakgrunn av at det ikke på en god nok måte ivaretok søkeres rettigheter (Prop. 95 L (2015-2016), s. 25). Samtidig anerkjente de at det å fatte enkeltvedtak ville stille store krav til NOKUTs kompetanse og kunnskap om fagskolesystemene i andre land. I lys av dette fikk bestemmelsen om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning utsatt

ikrafttredelse (LOV-2016-06-17-68). Utsettelsen skulle gi NOKUT tid til å opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse om utenlandsk fagskoleutdanning, og utvikle et system for vurdering og godkjenning av slike utdanninger (Prop. 47 L (2017-2018)). I mellomtiden skulle NOKUT operere med en forsøksordning, hvor de ga rådgivende uttalelser som inneholdt en indikasjon på nivå og omfang av søkeres kvalifikasjoner, uten at disse hadde bindende kraft. Denne forsøksordningen begrenset seg til utdanninger tatt i Tyskland og Polen, og gjaldt kun tre fagområder.

I forbindelse med behandling av ny fagskolelov i 2018 (Prop. 47 L (2017-2018)), ble godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning diskutert på nytt. Særlig kom det høringsuttalelser knyttet til bestemmelsen om at godkjenningsordningen burde være «generell», heller enn «faglig». Faglig godkjenning innebærer en innholdsmessig vurdering av utenlandske utdanninger opp mot akkrediterte høyere yrkesfaglige utdanninger i Norge. Den utenlandske utdanningen vurderes enten som del av en utdanning («fritak») eller som tilsvarende en hel utdanning («jevngodhet») (Prop. 47 L (2017-2018), s. 32). Blant annet så uttalte NOKUT at den nye godkjenningsordningen burde «legge seg på en praksis som samsvarer med situasjonen for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring» (Prop. 47 L (2017-2018), s. 30), hvor en sakkyndig komite vurderer de konkrete utdanningenes innhold (se kap. 3.3.1 nedenfor).

Kunnskapsdepartementet var ikke enige i dette forslaget. De mente at en faglig vurdering ikke var aktuell i fagskoleutdanningens tilfelle, da det på dette nivået ikke fantes nasjonale læreplaner eller lignende som en sakkyndig vurdering kunne bygge på. Departementet mente også at dersom målet om at godkjenningsordningen skulle være nyttig for arbeidslivet skal kunne oppnås, «må det sentrale i vurderingen være om den utenlandske utdanningen er sidestilt med tilsvarende norsk utdanning». De beskrev videre hvordan «hensikten med formuleringen i lovbestemmelsen er at den skal være romslig nok til å ivareta det store mangfoldet i strukturer og systemer (...), samtidig som det skal være mulig å gjenkjenne fagskolenes nivå og innretning». Spesielt viktig var det at NOKUT i sin vurdering foretar en verifisering av utdanningsdokumentene, slik at norske arbeidstakere kunne ha tillit til at utdanningen var ekte (Prop. 47 L (2017-2018), s. 32).

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning tredde offisielt i kraft 1. januar 2019. Ordningen ble opprinnelig administrert av NOKUT, men ble fra 1. januar 2023 overført til HK-dir.

3.2 Om godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning reguleres i dag primært av Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (2019), forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (2019) og utdypende retningslinjer. § 7 i loven fastslår følgende:

«Den som har utdanning fra en utenlandsk fagskole eller en annen yrkesfaglig utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå, kan søke departementet om å få en generell godkjenning av utdanningen. Slik godkjenning innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som sidestilt med akkreditert fagskoleutdanning...»

Lovverket åpner her opp for at enkeltpersoner kan søke om å få sin utenlandske fagskoleutdanning godkjent. Det legges ingen begrensninger på hvilket fagområde utdanningen er tatt i, eller i hvilket land den ble gjennomført. En søknad om godkjenning sendes inn digitalt, og skal resultere i et enkeltvedtak om hvorvidt utdanningen er godkjent eller ikke godkjent som sidestilt med norsk fagskoleutdanning. Som nevnt er det her snakk om en generell, heller enn en faglig vurdering av en søkers kvalifikasjoner. Ifølge fagskoleforskriften § 58 skal vedtaket om sidestilling derfor kun gi informasjon om fagområdet for utdanningen, og hvilken type arbeid, yrke eller sektor den kvalifiserer for i utdanningslandet.

3.2.1 Kriterier for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning

En rekke minstekrav må være oppfylt for at en utenlandsk fagskoleutdanning skal godkjennes som likestilt med en tilsvarende norsk utdanning. Disse kriteriene tar utgangspunkt i fagskoleloven § 7, fagskoleforskriften, samt forarbeidene beskrevet ovenfor.

Tilstrekkelig dokumentasjon

Det stilles først og fremst krav til at utdanning må være tilstrekkelig dokumentert fra det aktuelle lærestedet eller utdanningsmyndighetene i landet hvor utdanningen er gjennomført. Dette fremkommer av fagskoleforskriften § 56. Påkrevd dokumentasjon inkluderer et vitnemål eller lignende på fullført utdanning; et dokument som bekrefter resultater og/eller karakterer oppnådd gjennom fagskoleutdanningen, f.eks. en karakterutskrift; et dokument som bekrefter at søkeren har fullført videregående opplæring eller tilsvarende; samt en bekreftelse på navneendring dersom søkeren har byttet navn (NOKUT, 2023c). Ytterligere dokumentasjon utover dette kan etterspørres ved behov. All påkrevd dokumentasjon må lastet opp både på originalspråket og i en oversatt versjon til enten norsk eller engelsk.

Nivå

Videre kreves det at den utenlandske fagskoleutdanningen er på nivå med norsk akkreditert fagskoleutdanning. Som beskrevet i kapittel 2, er norsk fagskoleutdanning innplassert på nivå 5 i det norske kvalifikasjonsrammeverket (NKR). For å få godkjent, er det med andre ord et krav om at utdanningen må ligge på nivå over videregående opplæring (nivå 4), men under nivået for universitets- og høyskoleutdanninger (nivå 6). Det innebærer likevel ikke at fagskoleutdanninger i andre europeiske land som er plassert på nivå 6 i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (Almerud mfl. 2020), ikke kan bli godkjent som fagskoleutdanninger i Norge. Det forutsetter imidlertid at de bygger på et klart yrkesfaglig utdanningsløp.

For å vurdere hvorvidt en konkret utenlandsk utdanning er på nivå med norsk fagskoleutdanning, gjøres det en sammenligning av utdanningssystemene i henholdsvis Norge og landet den utenlandske utdanningen er tatt. Denne vurderingen gjøres i tråd med Norges og utdanningslandets nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, der hvor dette finnes. Det faktum at stadig flere land baserer sitt rammeverk på det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (EQF) gjør dette arbeidet enklere, særlig for utdanninger tatt innenfor Europa. Det er i tillegg et krav om at utdanningen det søkes godkjenning av er yrkesrettet, det vil si at den må kunne tas i bruk i arbeidslivet i det aktuelle utdanningslandet uten ytterligere krav til opplæring eller tiltak (NOKUT, 2023c).

Omfang

For å få godkjent må fagskoleutdanningen ha et innhold og omfang som tilsvarer minimum et halvt år på fulltid. Utdanningen godkjennes normalt ut fra prinsippet om at ett års normert studietid i utdanningslandet er likestilt med ett års normert studietid i Norge. Det er også et krav at utdanningen må være slutført på søknadstidspunktet (NOKUT, 2023d).

Kvalitetssikring/akkreditering av utdanning og lærested

Ifølge fagskoleforskriften § 57, tredje ledd, skal det påses at utdanningen det søkes om godkjenning av er underlagt tilfredsstillende kvalitetssikring ved lærestedet den er gjennomført. Dette stiller i praksis krav til enten at utdanningen er fullført ved et akkreditert lærested i utlandet, eller at kvaliteten og seriøsiteten til utdanningen på andre måter er sikret. Siden arbeidet med å utvikle godkjenningsordningen startet har et sentralt fokus vært å kartlegge hvilke kvalitetssikringssystemer kvalifikasjoner og utdanninger er underlagt i ulike utdanningsland. På bakgrunn av dette gjøres det en konkret vurdering i hver enkelt sak om den aktuelle utdanningen og lærestedet den er tatt ved er tilstrekkelig kvalitetssikret til å bli godkjent.

Ekthet/verifisering av utdanningsdokumenter

For at en utenlandsk fagskoleutdanning skal kunne godkjennes, skal det gjøres en vurdering av utdanningsdokumentenes ekthet. Dette gjøres som oftest gjennom en sammenligning med tidligere verifisert dokumentasjon fra samme lærested. Ved behov eller mistanke, kan dokumentene også verifiseres gjennom å kontakte lærestedet som utstedte kvalifikasjonen direkte, eller ved å kontakte utdanningsmyndighetene i utdanningslandet. Dette fremgår av fagskoleforskriften § 57. Der står det videre at en søknad kan avslås dersom det ikke er mulig å verifisere ektheten av utdanningsdokumentene, eller dersom det ikke kan fastslås at dokumentasjonen gir uttrykk for korrekte opplysninger.

3.3 Systemet for godkjenning av utdanning og kvalifikasjoner fra utlandet

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning er kun én av en rekke godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning og kompetanse. Under følger en kort beskrivelse av de ulike godkjenningsordningene som finnes innen dette systemet. Selv om alle resulterer i et bindende enkeltvedtak for søkerne, er det visse vesentlige forskjeller mellom dem. Noen av disse ordningene har gjennomgått evalueringer tilsvarende den som nå gjøres for godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. En oppsummering av de viktigste funnene fra disse evalueringene er også inkludert.

3.3.1 Godkjenning av utenlandsk fag-/svennebrev

Gjennom godkjenningsordningen for utenlandsk fag-/svennebrev vurderes en utenlandsk kvalifikasjon opp mot norsk fag- og yrkesopplæring tilsvarende NKR-nivå 4A, dvs. fagbrev, svennebrev og vitnemål fra norsk videregående opplæring (NOKUT, 2023b). Godkjenningsordningen for utenlandsk fag-/svennebrev er hjemlet i opplæringslova (1998) § 3-4 a. I motsetning til under godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning, hvor en generell vurdering av utdanningen ligger til grunn, gjøres det her i tillegg en faglig vurdering av innholdet i den utenlandske utdanningen. Sistnevnte gjennomføres av en nedsatt sakkyndig komite, og det er kvalifikasjonens yrkesfaglige profil som avgjør om kvalifikasjonen skal sidestilles med et norsk fag-/svennebrev (NOKUT, 2023e).

Per mars 2023, er det kun mulig å søke godkjenning av fag- og yrkesopplæring fra fem europeiske land: Estland, Latvia, Litauen, Polen og Tyskland. Godkjenningsordningen er også begrenset til 22 yrker (NOKUT, 2023e). I likhet med godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning er denne godkjenningsordningen frivillig, og ment som et hjelpemiddel for arbeidssøkere og arbeidstakere

på det norske arbeidsmarkedet. Siden godkjenningsordningen omhandler uregulerte yrker, er det opp til arbeidsgivere selv å vurdere hvorvidt de stiller krav om godkjenning i sine ansettelsesprosesser. De av søkerne som ikke får godkjent sin utdanning, vil formelt sett regnes som ufaglærte.

Evaluering av godkjenningsordning for utenlandsk fag-/svennebrev

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag-/svennebrev ble evaluert av Fafø i 2021 (Andersen mfl., 2021). Som i denne undersøkelsen, var fokus her på virkningen av godkjenningsordningen både for arbeidssøkere og arbeidstakere. Studien finner ingen sterke sammenhenger mellom et positivt godkjenningsvedtak og de fleste arbeidsvilkår. For eksempel så viser den ingen forskjeller i tilknytningsform (fast versus midlertidig stilling) eller seriøsiteten i ansettelsesforholdet, for eksempel gjennom forekomsten av falske arbeidskontrakter. Et unntak her er lønnsnivå, hvor bildet er noe mer uklart. Til tross for at 42 prosent oppga at de hadde fått høyere lønn med godkjenning, var det ingen forskjeller i lønnsnivå mellom de som har fått godkjent og de som har fått avslag på sin søknad.

Mer generelt viser undersøkelsen at det store flertallet av respondentene har fast stilling, har lønn tilsvarende eller høyere andre arbeidstakere innen sin bransje, og har ikke opplevd uredlige arbeidspraksiser (e.g. at tilbakeholding av lønn, falske arbeidskontrakter, farlig arbeid osv.). Dette indikerer at de personene som søker godkjenning gjennom ordningen allerede tilhører den mer seriøse delen av norsk arbeidsliv, og at godkjenningsvedtaket dermed spiller en mindre viktig rolle når det kommer til å sikre redelige arbeidsforhold (Andersen mfl., 2021, s. 23).

Fafø undersøkte også andre potensielle effekter som et godkjenningsvedtak kan ha for søkerne. Her peker rapporten på noen mer subtile potensielle effekter. For eksempel så svarte omtrent 25 prosent at et positivt godkjenningsvedtak gjør at de føler seg tryggere i norsk arbeidsliv, mens drøyt 20 prosent oppga at de har fått mer ansvar sammenlignet med før de fikk godkjenning. Omtrent en av tre svarer imidlertid at godkjenningsvedtaket ikke har påvirket deres arbeidshverdag i det hele tatt, verken positivt eller negativt.

Når det gjelder bedrifter og sentrale aktørers erfaringer med godkjenningsordningen, indikerer rapporten at et godkjenningsvedtak har begrenset betydning når det gjelder arbeidsforhold og -hverdag. Her er det imidlertid viktige fagforkjeller. For bedrifter innen byggenæringen er godkjenningsordningen potensielt viktig for å kunne dokumentere andelen fagarbeidere i anbudsprosesser knyttet til offentlige og private byggprosjekter. I lys av dette opplevde noen av de andre arbeidslivsinformantene at ordningen fremstår spisset inn mot bygg og anlegg. Fafos generelle konklusjon i denne delen av rapporten er at ordningen bør vurderes som ett av flere bidrag til økt seriøsitet i arbeidslivet, men kanskje først og fremst innen byggebransjen (Andersen mfl., 2021, s. 43).

3.3.2 Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Gjennom godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning kan en person med utdanning på NKR-nivå 6 og oppover (bachelor-, master- eller ph.d.-grad) fra en utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon søke om å få denne godkjent som sidestilt med norsk høyere utdanning (NOKUT, 2023f). Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er hjemlet i Universitets- og høyskoleloven § 3-4 og Studiekvalitetsforskriften § 6-1. Ordningen er ikke begrenset til konkrete fagområder, og gjelder alle land (NOKUT, 2023f).

I likhet med godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning gjøres det her kun en generell, ikke faglig, vurdering. I tillegg gjøres det en vurdering av hvorvidt utdanning er akkreditert eller offentlig godkjent som høyere utdanning i utdanningslandet. Når det gjelder omfang, godkjennes en utdanning normalt ut fra prinsippet om at ett års normert studietid i utdanningslandet er likestilt med tilsvarende studietid i Norge (NOKUT, 2023f). Når det gjelder nivå, gjøres det en sammenligning av utdanningssystemene i Norge og utdanningslandet. I tilfeller hvor det foreligger vesentlige forskjeller mellom disse, kan deler av eller hele utdanning ikke bli godkjent, for eksempel dersom deler av utdanningen regnes som tilsvarende videregående skole i Norge. Som et minimum kreves det at utdanningen bygger på tilsvarende generell studiekompetanse (NOKUT, 2023f).

Godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning er frivillig, og i utgangspunktet er det kun en arbeidssøker selv som kan søke godkjenning av sin høyere utdanning. HK-dir administrerer imidlertid også to rådgivende ordninger rettet mot arbeidsgivere, henholdsvis turbovurdering for arbeidsgivere og turbovurdering for ph.d.-opptak (NOKUT, 2023g). I begge tilfeller foretas det en konkret vurdering av en arbeidssøkers utdanning, med fokus på akkrediteringsstatus, omfang og nivå. Vurderingen er gratis, og gjennomføres innen fem virkedager. Turbovurderingene resulterer ikke i et juridisk bindende enkeltvedtak, som er tilfellet med den ordinære godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning. I stedet gis det her en rådgivende uttalelse som skal være til hjelp for arbeidsgivere.

I tillegg til godkjenningsordningen og de to turbovurderingene, finnes det i dag også en tjeneste om automatisk godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (NOKUT, 2023h). Dette er ikke en individuell vurdering av konkrete søkers utdanninger, men heller en standardisert skriftlig bekreftelse på at enkelte grader fra utvalgte land godkjennes som sidestilt med tilsvarende grader fra norske høyere utdanningsinstitusjoner. Per mars 2023 er automatisk godkjenning tilgjengelig for til sammen 32 land, men det forventes at denne listen vil utvides til å omfatte flere land og grader i tiden fremover.

Evaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning

Godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning ble evaluert av NIFU i 2022 (Korseberg mfl., 2022). Også her var formålet med undersøkelsen å øke kunnskapen om betydningen av godkjenningsordningen, med vekt på godkjenningsvedtakenes effekt for de som søker om godkjenning.

NIFUs undersøkelse viste at majoriteten av søkerne opplever godkjenningsordningen som nyttig. Nytteverdien er både knyttet til at en del arbeidsgivere, særlig innen offentlig sektor, har godkjenning av høyere utdanning fra utlandet som et konkret krav for å bli ansatt. Flere av søkerne uttrykte at en godkjenningsvedtak bidro til å skape tillit blant arbeidsgivere til at utdanningen og utdanningsdokumentene var ekte, samt at det gjorde det enklere for arbeidsgivere å vurdere deres jobbsøknad (Korseberg mfl., 2022, s. 44).

Flere av arbeidsgiverne, på sin side, opplevde at et godkjenningsvedtak minsket risikoen ved å ansette personer med høyere utdanning fra utlandet. Det bidro også til å gjøre prosessen med å vurdere søkeren enklere. De så det dermed som svært positivt dersom en arbeidssøkere hos dem la ved et godkjenningsvedtak i sin søknad. 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, da faktisk kompetanse og egnethet alltid ville telle tyngre (Korseberg mfl., 2022, s. 71-72).

Det var imidlertid også en betydelig andel, både blant søkere og arbeidsgivere, som mente at godkjenningen ikke hadde hatt eller ville ha betydning. Søkerne forklarte dette med at godkjenningen ikke var etterspurt i de delene av arbeidslivet som var relevant for dem, særlig privat sektor. I tillegg pekte noen på at dårlige norskkunnskaper var det som i stor grad hindret dem i å få jobb, og at et godkjenningsvedtak alene ikke kunne veie opp for dette. Rapporten beskriver også hvordan en del av søkerne opplevde norske arbeidsgivere som lite åpne for å ansette personer med bakgrunn og utdanning fra utlandet. Arbeidsgiverne som oppga at ordningen ikke var spesielt nyttig for dem, pekte på at de vektlegger personlig egnethet og realkompetanse mer enn formell kompetanse. Flere benyttet seg også av eksterne firmaer i vurderingen av utdanningens ekthet, og hadde derfor heller ikke behov for denne delen av godkjenningsvedtaket (Korseberg mfl., 2022, s. 81).

Et av hovedfunnene i rapporten er at godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning jevnt over er lite kjent, både blant søkerne, men særlig blant norske arbeidsgivere. Fordi mange arbeidsgivere ikke vet hva et godkjenningsvedtak faktisk innebærer, gjenkjenner de heller ikke verdien dokumentet dersom det blir lagt ved en jobbsøknad (Korseberg mfl., 2022, s. 74).

3.3.3 Godkjenning av lovregulerte yrker

For de fleste yrker kreves det ingen spesiell autorisasjon/godkjenning før du kan begynne å jobbe i Norge. Det er imidlertid et begrenset antall yrker som krever at visse minimumskrav er oppfylt før man får lov til å praktisere yrket eller benytte seg av en bestemt yrkestittel. Dette inkluderer både yrker som er regulert gjennom EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF) og enkelte andre yrker som er regulert av andre særdirrektiv (NOKUT, 2023i).

Lovregulerte yrkes finnes innenfor flere bransjer og fagområder hvor fagskoleutdanningene står sterkt. Det gjelder for eksempel for yrker innen bygg og anlegg (f.eks. maskinfører, truckfører), elektrobransjen (f.eks. elektriker) helseyrker (f.eks. helsefagarbeider, sykepleier), maritime yrker (f.eks. matros, styrmann) og yrker innen skole og barnehage (f.eks. lærer, pedagogisk leder i barnehage). For å jobbe i et lovregulert yrke i Norge, må du ha autorisasjon eller yrkesgodkjenning fra godkjenningsmyndigheten som har ansvar for det aktuelle yrket. Hvilken myndighet dette er, avhenger av hvilket yrke det er snakk om (NOKUT, 2023j). For eksempel så godkjennes helseyrker av Helsedirektoratet, yrker innen bygg og anlegg av Arbeidstilsynet, elektroyrker av Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB), og maritime yrker av Sjøfartsdirektoratet. Godkjenning som lærer i skole eller styrer og pedagogisk leder i barnehage er lagt til HK-dir. Personer med fagskoleutdanning fra utlandet står fritt til å søke generell godkjenning av utdanninger som relaterer til lovregulerte yrker. En slik godkjenning vil imidlertid ikke gi disse personene autorisasjon til å utøve dette yrket i Norge.

Skillet mellom regulerte og ikke-regulerte yrker er svært viktig for problemløsningene i denne evalueringen. Flere av de utenlandske fagskoleutdanningene er relatert til yrker som i Norge er lovregulerte, men som ikke sammenfaller nok i innhold og struktur til å kvalifisere til disse yrkene. Dette ser vi særlig innen helse- og pedagogiske utdanninger. For eksempel kreves det i dag fullført barnehagelærerutdanning for å kunne jobbe som pedagogisk leder eller styrer i barnehage. Personer med utenlandsk fagskoleutdanning rettet mot pedagogisk arbeid og ledelse i barnehage, må søke om godkjenning som styrer og pedagogisk leder fra HK-dir.

En lignende situasjon finner vi innen elektroutdanningene. Fagskoleutdanning i elektro bygger på fagbrev innenfor dette området. Mange yrker innenfor dette området, for eksempel det desidert største yrket, elektriker, er beskyttet, og elektrikere med utdanning fra andre land må søke godkjenning gjennom DSB for å kunne utøve dette yrket i Norge. Det samme gjelder installatørjobber, som i Norge krever blant annet fagskoleutdanning. Likevel kan personer med fagskoleutdanning innenfor elektro fra andre land, søke og få godkjent denne av NOKUT. De kan imidlertid verken jobbe som elektrikere eller som installatører i Norge basert på en slik godkjenning.

3.4 Godkjenningsordning for utenlandsk utdanning – hva er spesielt for fagskole?

Den største forskjellen dersom man sammenligner fagskoleutdanningene med de øvrige utdanningsnivåene, er trolig at fagskoleutdanningene er langt mindre kjent, både av arbeidssøkere, arbeidstakere og arbeidsgivere. Det er rimelig å anta at dette også reflekteres i hvor kjent godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning er sammenlignet med de andre ordningene. Det er også veldig få stillinger som stiller krav om fagskoleutdanning, og dette er trolig begrenset til såkalte regulerte yrker, som ikke er omfattet av godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. Som sådan vil vi forvente at færre vil benytte denne godkjenningsordningen enn av de øvrige. Fagskoleutdanning har ellers likheter med høyere utdanning ved at den kan benyttes som inntaksgrunnlag i annen fagskoleutdanning og i høyere utdanning, og også for undervisningsstillinger innen fagskolesektoren. Godkjenningsordningen er generell, slik som ordningen for høyere utdanning, og ikke faglig, som i fag- og yrkesopplæringsordningen. Samtidig har ikke fagskolesystemet de samme internasjonale avtaler og konvensjoner som høyere utdanning, som regulerer grader og nivå.

Fagskoleutdanning vil trolig ha enda mindre betydning i forhold til å forhindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet enn fagarbeiderutdanning, ettersom de fleste som har fagskole (etter norsk modell) også vil ha et fagbrev, og det er det siste som anses som et særlig viktig verktøy i den sammenhengen. Vi vil ikke forvente at godkjenningsordningen for fagskoleutdanning har større betydning enn fagbrevet i forhold til lønn, ettersom fagbrev normalt er en egen lønnskategori, mens fagskole normalt ikke er det. Fagskoleutdanning får heller ikke den samme drahjelpen fra arbeidsgivere i bransjer med offentlige anbud, fordi den ikke har samme betydning i konkurransen. I det hele tatt er det i utgangspunktet mye som peker i retning av at vi bør ha beskjedne forventninger til effektene av godkjenningsordningen, og i hvert fall på samfunnsnivå.

Det er likevel mulig å tenke seg at godkjenningsordningen kan ha et potensial som grunnlag for stillingsfastsettelse, ansvar og lønn for den enkelte, og primært innenfor tekniske fagområder og helse, som samtidig er de to største og også mest avtaleregulerte fagområdene innenfor fagskolesektoren. Ettersom vi vet at formell utdanning betyr mindre for private arbeidsgivere enn offentlige, må en i utgangspunktet anta at godkjenningsordningen vil kunne bety mest i offentlig sektor, det vil si primært helse- og velferdsutdanningene, som er de store her. I disse vet vi fra før at det foreløpig først og fremst er lønn, ikke stilling, som påvirkes av fagskoleutdanning (Høst, 2017).

4 Datagrunnlag og metode

I dette kapitlet gis en oversikt over datamaterialet og forskningsmetodene som ligger til grunn for denne studien. Problemstillingene beskrevet i kapittel 1 har blitt besvart gjennom følgende kombinasjon av kvalitative og kvantitative tilnæringer, som beskrives i mer detalj nedenfor:

- Dokumentanalyse og litteraturstudier, bl.a. gjennomgang av lovverk, relevante rapporter og dokumenter som beskriver utdanninger på nivå 5 i (EQF).
- En analyse av eksisterende statistikk og dokumentasjon om søkerne.
- En spørreundersøkelse rettet mot alle som har søkt godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning.
- Intervjuer med henholdsvis representanter fra NOKUT, bedrifter og bransjeorganisasjoner, samt andre relevante aktører innenfor fagskolefeltet.

4.1 Innledende intervjuer, dokument- og datagjennomgang

Sentrale spørsmål i denne evalueringen har vært hva som er erfaringene med ordningen så langt, hvilket potensial som finnes i ordningen, og hvilke tiltak som kan tas for å forbedre nytteverdien av ordningen ytterligere. For å kunne besvare disse spørsmålene var det nødvendig å få innsikt i hvordan ordningen fungerer i dag, og hvordan den har utviklet seg siden innføringen av prøveordningen i 2017 og den permanente ordningen i 2019.

På bakgrunn av dette gjennomførte prosjektgruppen innledende intervjuer med nøkkelpersoner i NOKUT/HK-dir, herunder ledelsesrepresentanter og saksbehandlere, om deres erfaringer med ordningen. Disse intervjuene ble gjennomført fysisk, og var særlig viktige for prosjektgruppen for å få innsikt i bakgrunnen for ordningen, og hvilke endringer og tilpasninger som har vært gjort underveis. I forbindelse med dette gikk vi også igjennom relevant dokumentasjon knyttet til godkjenningsordningen, herunder lovverk og retningslinjer, informasjon på NOKUTs nettsider, relevante rapporter og dokumenter som beskriver utdanninger på fagskolenivå. Denne dokumentgjennomgangen, sammen med informasjon fra de innledende intervjuene, danner grunnlaget for beskrivelsen av godkjenningsordningen og det øvrige godkjenningssystemet i kapittel 3.

4.2 Data om søkerne

For å kunne besvare problemstilling 1 – hva som kjennetegner søkermassen – ble det gjennomført en analyse av NOKUTs aggregerte data om søknadene og søkerne, samt behandlingen av søknadene. Data om både søkerne som fikk innvilget sin søknad om godkjenning og de som fikk avslag ble inkludert. Sentralt her var data om alder, kjønn, landbakgrunn og avslagsgrunn, der hvor dette var tilgjengelig. Fagområde og fagskolenivå har blitt utledet fra NUS-koden NOKUT har gitt utdanningen det søkes godkjenning om. Dataene vi har analysert, inneholder tall for hele populasjonene av søkere som hadde fått et vedtak i perioden 7. juni 2019 til 5. desember 2022. På dette tidspunktet hadde 2666 personer sendt inn til sammen 3042 søknader. Disse dataene ble supplert med informasjonen fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant søkerne.

4.3 Spørreundersøkelse til alle som har søkt godkjenning

For å kunne besvare spørsmålet om hvilken bruk og nytte godkjenningsordningen har hatt for de som har fått godkjent sin utdanning, ble det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant personer som har søkt om godkjenning av sin fagskoleutdanning gjennom ordningen. Undersøkelsen ble tilbudt på norsk, engelsk, arabisk og polsk, men invitasjon og påminnelser på de samme språkene. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i SurveyXact fra 2. til 24 februar 2023, og ble distribuert via e-postadressen søkerne hadde oppgitt i sin søknad om godkjenning. Det ble sendt i alt tre påminnelser i perioden undersøkelsen var aktiv.

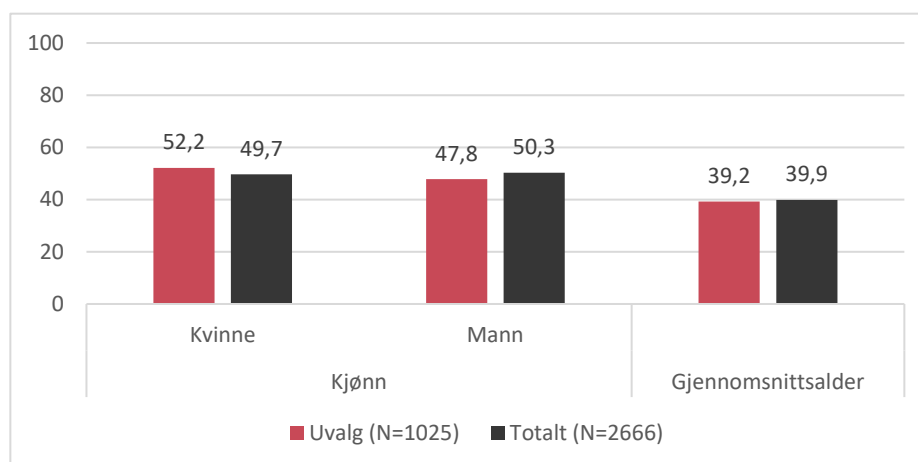
Undersøkelsen ble sendt til samtlige 2666 søkere som hadde søkt før 5. desember 2022. Totalt besvarte 39 prosent hele eller deler av undersøkelsen. Søkeres svarstatus er vist i tabell 4.1. At enkelte har rapportert at de er utenfor målgruppen skyldes antakelig misforståelser, for eksempel fordi e-post adressen søkeren hadde registrert ikke var deres personlige adresse. Disse inngår derfor i beregningen av svarprosent, da vi ikke kan anta at søkeren er utenfor populasjonen.

Tabell 4.1 Svarstatus og svarprosent

	Ikke svart	Svart
Gjennomført		779
Noen svar		246
Ikke svart	1618	
Selvrapportert utenfor målgruppe	23	
Totalt % (N)	61,5 (1641)	38,5 (1025)

Basert på søkerdata om alder, kjønn, landbakgrunn og om søkeren har fått godkjent søknaden sin, som er data vi har for hele populasjonen, kan vi gjøre frafallsanalyser. Disse analysene kan fortelle oss om det er noen mønstre knyttet til hvem som ikke har svart, og sier dermed noe om undersøkelsen representativitet. Alder-

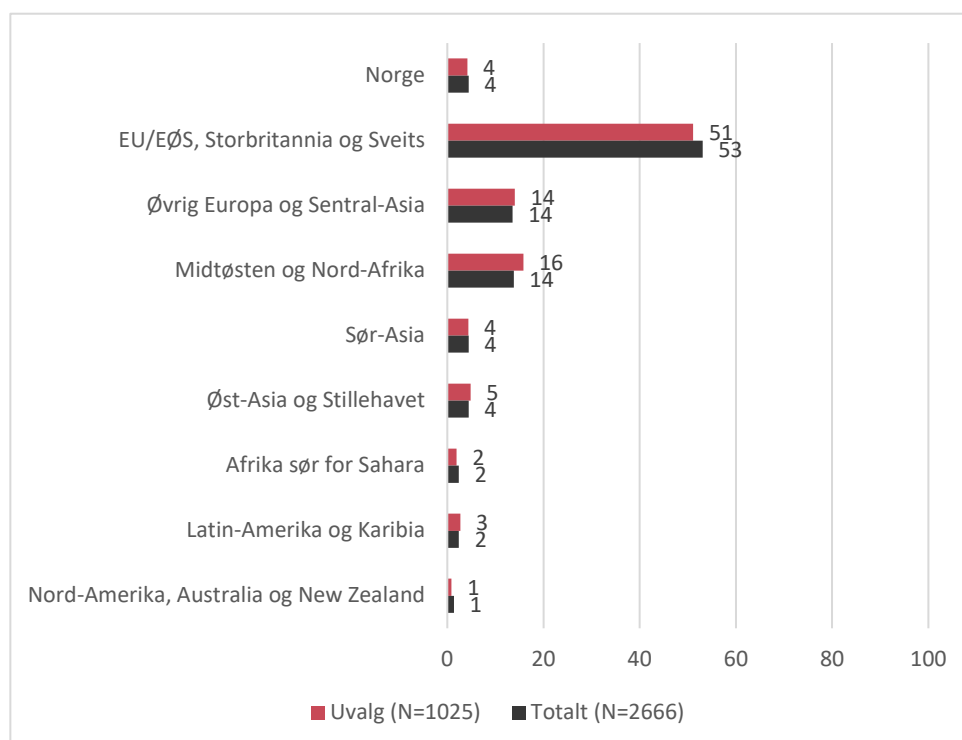
og kjønnsfordelingen i utvalget som har besvart undersøkelsen og i populasjonen som helhet er vist i figur 4.1.



Figur 4.1 Frafallsanalyse av alder og kjønn, prosent

Figuren viser at undersøkelsen har svært god representativitet med hensyn til alder og kjønn. Det er kun desimaler som skiller gjennomsnittsalderen i utvalget og populasjonen. Kjønnsfordelingen er også omtrent helt lik i utvalget og populasjonen. Kvinner er veldig svakt overrepresentert i utvalget som har besvart undersøkelsen på 2,5 prosentpoeng.

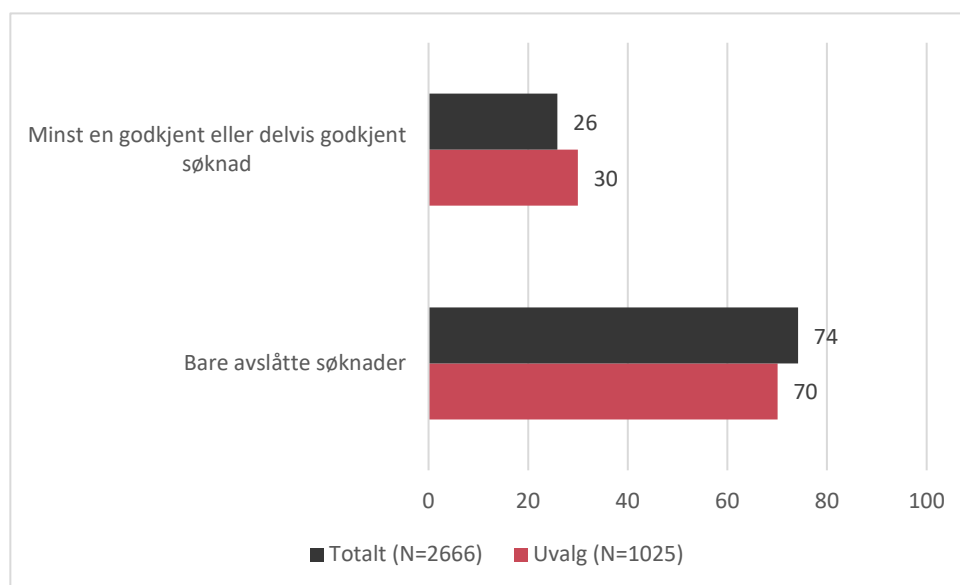
Vi ser videre på avvik i landbakgrunn i figur 4.2.



Figur 4.2 Frafallsanalyse av landbakgrunn, prosent

Igjen viser figuren svært godt samsvar mellom utvalget som har besvart undersøkelsen og populasjonen av søkere. For ingen regioner er avviket på større enn to prosentpoeng. Vi kan derfor konkludere med at undersøkelsen har god representativitet med hensyn til landbakgrunn.

Til slutt undersøker vi forskjeller mellom utvalg og populasjon med hensyn til utfallet på søknadene, vist i figur 4.3.



Figur 4.3 Frafallsanalyse av utfall på søknaden, prosent

Når det gjelder utfall på søknaden viser figuren at vi har en svak overrepresentasjon av de som har fått minst en godkjent søknad i utvalget som har besvart undersøkelsen. Forskjellen er på bare 4 prosentpoeng, og skaper ingen alvorlige skjevheter i datamaterialet.

Vi kan konkludere med at frafallsanalysene tyder på at vi har spørreskjemadata som representerer søkermassen på en god måte. Det er likevel viktig å påpeke at vi ikke kan vite årsakene til at enkelte av søkerne har valgt å ikke besvare undersøkelsen. Vi kan bare si noe om representativiteten for variabler som vi kan observere for hele søkermassen. Det kan derfor være andre skjevheter i datamaterialet som vi ikke har fanget opp. Dette gjelder generelt for utvalgsundersøkelser, og resultatene bør tolkes med varsomhet når en stor andel av populasjonen har latt være å besvare undersøkelsen.

4.4 Intervjuer med arbeidslivs- og andre relevante aktører

For å kunne besvare problemstillinger knyttet til hvordan arbeidsgivere vurderer og verdsetter et godkjenningsvedtak ble det gjennomført intervjuer med representanter for bedrifter og virksomheter. Vi har i tillegg intervjuet også

representanter fra ulike bransjeorganisasjoner som jobber opp mot bedrifter med ansatte med utenlandsk fagskoleutdanning, samt representanter fra NAV som jobber opp mot den samme gruppen.

Å rekruttere arbeidsgivere til å stille på intervju i forbindelse med denne evalueringen har vært krevende. En gjennomgående utfordring har vært at mange av virksomhetene vi kontaktet enten ikke svarte, eller av andre grunner ikke hadde kapasitet til å delta. Vi prioriterte derfor å rekruttere minst en virksomhet innenfor hver av de mest sentrale fagskoleutdanningene, inkludert bygg- og anlegg, helse og velferd, økonomi og administrasjon og tekniske utdanninger. Dette betyr at vi har klart å dekke et bredt spekter av arbeidsgivere med tanke på størrelse, fagområde, sektor og kompetansekrav, men at vi totalt har intervjuet noen færre enn det som i utgangspunktet var planlagt.

Aktuelle informanter ble hovedsakelig identifisert gjennom snøballmetoden, men på ulike måter. Det ble lagt til et åpent felt i spørreundersøkelsen, hvor personer som har søkt om godkjenningen kunne tipse om arbeidsgivere som hadde kjennskap til ordningen. Noen arbeidsgivere ble rekruttert fra denne listen, men på grunn av anonymitetshensyn gjaldt dette kun arbeidsgivere med mange ansatte og av en viss størrelse. Disse tipsene ga oss imidlertid en god indikasjon på hvilke typer bedrifter og bransjer vi burde rette oss mot. Med dette som utgangspunkt gikk vi i tillegg gjennom konkrete jobbannonser på finn.no hvor bedrifter konkret hadde etterspurt fagskoleutdanning i sine utlysninger. Det utvalg av arbeidsgiverne ble deretter kontaktet direkte via epost. Noen ytterligere informanter ble identifisert gjennom intervjuer med disse, samt gjennom de innledende intervjuene med nøkkelaktørene innenfor fagskolefeltet.

Totalt gjennomførte prosjektgruppen 11 semi-strukturerte intervjuer, hvorav to ble gjennomført som gruppeintervju og ni ble gjennomført individuelt. I tillegg var det 3 informanter som valgte å svare skriftlig på prosjektgruppens spørsmål, inkludert representanter fra Samordna opptak og en norsk fagskole. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt over Teams, og beskrivelsene nedenfor baserer seg på notatene tatt underveis i intervjuene og i gjennomgangen av lydfilene i etterkant. For å ivareta informantenes anonymitet, refererer vi kun til virksomhetenes størrelse og sektor i våre beskrivelser.

5 Foreløpige erfaringer med godkjenningsordningen

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning har eksistert som en forsøksordning siden 2017, og som en permanent ordning siden 2019. I den innledende fasen av prosjektet intervjuet prosjektgruppen informanter fra NOKUT (nåværende HK-dir) om deres erfaringer med godkjenningsordningen fra denne perioden. Beskrivelsene nedenfor bygger på disse samtalerne, samt interne retningslinjer og prosedyrer som prosjektgruppen fikk innsyn i i forbindelse med prosjektet.

5.1 Implementering av ordningen

Som beskrevet ovenfor var en av grunnene til at godkjenningsordningen først ble introdusert som en forsøksordning, at NOKUT trengte tid til å bygge opp kunnskap om fagskolesektoren og godkjenning av denne typen utdanninger. Ifølge informantene var dette arbeidet svært krevende. For det første er norsk fagskolesektor svært mangfoldig og variert, noe som ofte gjør det å sammenligne utenlandske utdanningssystemer med denne vanskelig. For det andre er det store variasjoner i hvordan utdanningssystemet, og ikke minst fagskoleutdanninger, organiseres i ulike land. I en rekke land har det også vært endringer i utdanningssystemet over tid, noe som gjør at utdanninger tatt i ulike tidsperioder vurderes ulikt.

I etableringen av godkjenningsordningen var det derfor viktig med et godt kunnskapsgrunnlag og kompetanse på fagskolefeltet internt. Dette skjedde blant annet gjennom en tett dialog med de som jobbet med akkreditering av norsk fagskoleutdanning i NOKUT, både i arbeidet med å utarbeide forskriften, men også mer konkret om hvordan godkjenningsordningen burde innrettes for å best reflektere norsk fagskoleutdanning. I tillegg hadde seksjonen for fagutdanning, som jobbet med å vurdere utenlandsk fagskoleutdanning og også fag- og svennebrev, bygd seg opp bred kompetanse som fagskoleleksjonen dro nytte av. I dette arbeidet hadde seksjonen også tett dialog med NOKUTs søsterkontorer, nasjonale godkjennings- og akkrediteringsmyndigheter i andre land, særlig Sverige og Danmark.

Det visste seg imidlertid etter at den reviderte forskriften var på plass, at det var enklere å vurdere konkrete utdanninger enn NOKUT hadde forventet. Etter hvert som søknader har kommet inn fra flere fagområder og flere land, har oversikten over utdanninger og utdanningssystem blitt bedre. Samtidig finnes det utdanninger og læresteder, særlig i land utenfor Europe, som det er vanskelig å finne informasjon om. Dette skyldes til dels kravet om at utdanningen må være fullført for å kunne godkjennes, som NOKUT var svært opptatt av å få inn. De mente det var nødvendig for å begrense mengden og type søknader, og for å kunne sammenligne utenlandsk fagskoleutdanning med den norske.

5.2 Skillet mellom ulike utdanningsnivåer

En varslet utfordring fra start, var det å trekke en grense mellom ulike utdanningsnivåer, både mellom fagskoleutdanning og fag- og yrkesopplæring på den ene siden og fagskoleutdanning og høyere utdanning på den andre. Ifølge informantene er dette i noen tilfeller fortsatt vanskelig. Et eksempel på førstnevnte ser vi i land som tilbyr fagskoleutdanning med integrert videregående opplæring. Spørsmålet her er om utdanningen skal regnes som videregående utdanning (NKR-nivå 4) eller fagskoleutdanning (NKR-nivå 5). Løsningen har blitt at opplæringen regnes som fagskoleutdanning, og vurderes deretter, men at tid som vurderes som benyttet på videregående opplæring trekkes fra det totale omfanget som blir godkjent. Resten godkjennes deretter som sidestilt med norsk fagskoleutdanning.

Selv om skillet ofte er tydeligere mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning, finnes det også gråsoner her. For eksempel tilbys det yrkesfaglige bachelorgrader som ligner på norsk fagskoleutdanning, men som regnes som høyere utdanning i utdanningslandet. For å bedre vurdere slike «gråsoner», utreder fagseksjonen ulike land kontinuerlig. Dette resulterer i interne notater, som skal bidra til uniform praksis og hjelpe saksbehandlerne i lignende saker.

Det er verdt å merke seg at godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning kom på plass en god stund før godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. På grunn av dette oppsto det en praksis hvor noen av disse «gråsoner» – som potensielt burde regnes som fagskoleutdanning – ble godkjent som høyere utdanning, da førstnevnte ikke enda hadde en egen godkjenningsordning. Hadde godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning blitt opprettet samtidig som den for høyere utdanning, kan det tenkes at disse utdanningene hadde blitt vurdert på et annet nivå. Ifølge informantene har fagseksjonens prioritering i slike tilfeller vært å sikre at utdanningen blir godkjent på ett av nivåene, som enten betyr å godkjenne utdanningen som fagskoleutdanning eller anbefale søkerne om å sende inn en ny søknad til godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning.

5.3 Uklart skille mellom ulike godkjenningsordninger

Til dels uklare skiller mellom ulike utdanningsnivå, kan også gjøre det vanskelig for søkerne å vite hvilken ordning de skal søke om godkjenning gjennom. Det er heller ikke en entydig terminologi når det gjelder fagskoleutdanning, verken på norsk eller engelsk. Ifølge informantene fører denne uklarheten til at mange søker om godkjenning av sin utdanning gjennom feil ordning. De anslo at den store majoriteten av de som får avslag på sin søknad om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, gjør det fordi de har søkt feil ordning – dvs. fordi utdanningen deres er på feil nivå – ikke fordi den ikke er reell eller av tilstrekkelig omfang. Dette gjelder mest søkere som burde søkt godkjenning gjennom ordningen for høyere utdanning, men også de som burde søkt gjennom ordningen for utenlandsk fag- eller svennebrev. Blant annet påpekte informantene at siden ordningen for fag- og yrkesopplæring begrenser seg til visse yrker fra bestemte land (se kap. 3.3.1), er det flere med fag- eller svennebrev som i stedet søker fagskoleordningen.

Utfordringen med dette, ifølge informantene, er at når en søker får avslag fordi de har søkt feil ordning, så finnes det ingen måte å overføre denne søknaden til rett godkjenningsordning. I stedet må søkeren opprette en ny søknad, og laste opp dokumentasjon på nytt. Dette skyldes den tekniske innretningen på det felles saksbehandlingssystemet som alle godkjenningsordningene bruker. Informantene uttrykte et ønske om at de i fremtiden kunne få et system hvor personer med utdanning fra utlandet, uavhengig av nivå, søker gjennom et felles system, for deretter å bli videresendt til relevant godkjenningsordning. Et alternativ er at systemet åpner opp for en overføring av søknader fra en godkjenningsordning til en annen, i tilfeller der hvor man ser at søknaden har feil nivå.

5.4 Verifisering og ekthetsvurdering

Som beskrevet i kapittel 3.2.1, skal det alltid gjøres en ekthetsvurdering av alle dokumenter som vedlegges en søknad. Kravet om at visse utdanninger skal verifiseres – dvs. bekreftes fullført direkte fra lærestedet eller relevante utdanningsmyndigheter – har imidlertid endret seg noe i løpet av perioden.

I begynnelsen ble det stilt ulike krav avhengig av om utdanningen var tatt i land innenfor eller utenfor EU/EØS. For land innenfor EØS, skulle verifisering skje kun ved mistanke. For alle andre land ble det stilt krav til verifisering første gang det ble sendt inn søknad om en utdanning fra et nytt lærested. Dette arbeidet viste seg å være svært krevende, spesielt fordi det ofte var vanskelig å etablere kontakt med konkrete læresteder og utdanningsmyndigheter i forbindelse med verifisering. I tilfeller hvor dette ikke var mulig, var resultatet at en rekke søknader om godkjenning ble avslått, selv i tilfeller hvor det ikke var mistanke om forfalskning.

Siden et slikt verifiseringskrav var strengere enn det som fremkom av fagskoleforskriften, og NOKUT over tid hadde opparbeidet seg større kompetanse om de ulike landenes utdanningssystemer, ble dette senere endret til å gjelde kun ved mistanke også for utdanninger tatt utenfor EU/EØS. For alle andre utdanninger vil en ekthetsvurdering alene være tilstrekkelig for godkjenning. Dette har, ifølge informantene, bidratt til å øke godkjenningsandelen. NOKUT har også forbedret sine egne rutiner for verifisering. For eksempel har de nå utarbeidet epostmaler på en rekke språk, i tillegg til en verifiseringsmal som læresteder kan bruke for å bekrefte dokumentene.

5.5 Veien videre for godkjenningsordningen

Et poeng som ble løftet frem av flere var at godkjenningsordningen har mottatt færre søkere enn det man i utgangspunktet forventet. Selv om antall søknader har økt for hvert år, og har god spredning på tvers av land, peker informantene på at ordningen fortsatt har et stort uutnyttet potensial. Dette gjelder både på søkersiden og på arbeidsgiversiden.

Til tross for dette opplever informantene at dette er en god og prinsipielt viktig ordning. Et godkjenningsvedtak fra norske myndigheter kan bidra til å gi en persons utdanning vekt og legitimitet i møtet med norsk arbeidsliv. Selv for de personene som får avslag tenker de at et vedtaksbrev kan være nyttig. Dette er fordi de i avslagsbrevet gir personen informasjon om hvem de bør kontakte videre, hvilke tjenester som er tilgjengelige for dem osv. I tillegg opplever de at et vedtaksbrev er nyttig for personer søkeren kommer i kontakt med, for eksempel i hjelpeapparatet som da får en formell indikasjon på hvilken type utdanning og kvalifikasjoner en bruker hos dem har med seg til Norge. I forlengelse av dette pekte informantene på behovet for å gjøre ordningen mer kjent, både blant arbeidssøkere og arbeidsgivere. Dette kan bidra til å øke nytteverdien av et vedtak, ved at det blir tydeligere klar for arbeidsgiver hva et godkjenningsvedtak faktisk innebærer.

5.6 Oppsummering

Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning tredde først i kraft i 2019, noe som betyr at det foreløpige erfaringene med ordningen vil være noe begrenset. Samtidig gir intervju materialet presentert i dette kapitlet noen indikasjoner på hvordan ordningen har utviklet seg og hvor den er på vei.

Informantene vi snakket med løftet frem at arbeidet med å videre utenlandske fagskoleutdanninger har vært noe enklere enn først forventet, selv om det fortsatt er krevende for dem å vurdere fagskoleutdanninger fra visse land. Dette henger også sammen med at fagseksjonen i løpet av perioden har opparbeidet seg bedre

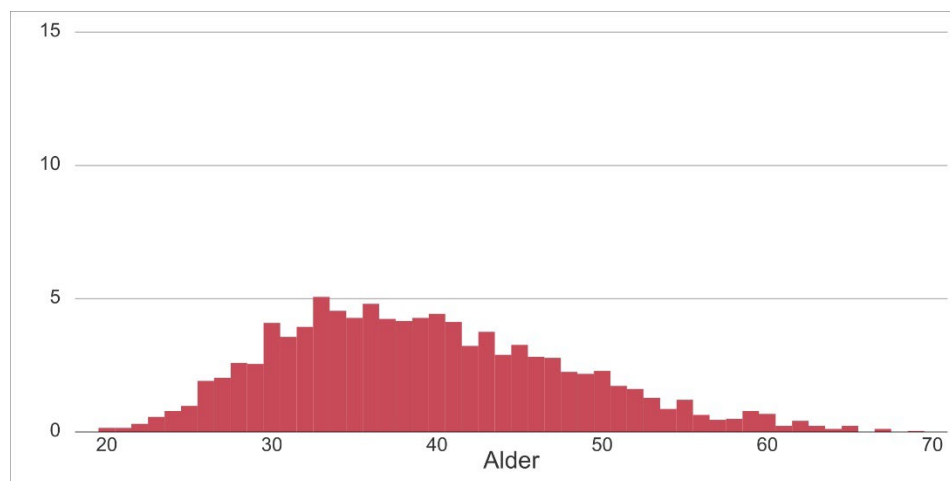
kompetanse internt, og også etablert gode samarbeid med deres søsterkontorer som de kan trekke på når de vurderer utenlandske fagskoleutdanninger.

En utfordring som har vært særlig aktuell siden oppstarten, har vært å trekke et tydelig skille mellom ulike utdanningsnivåer. Dette henger sammen med at fagskolefeltet generelt er komplekst og uoversiktlig, og at mange land ikke har et tydelig definert fagskolenivå i sine utdanningssystem. Dette har igjen ført til at søkerne opplever skillet mellom de ulike godkjenningsordningene som uklart, og dermed søker feil ordning når de ønsker å få sin utdanning vurdert. Fagseksjonen har siden oppstart hatt fokus på å veilede disse søkerne videre gjennom vedtaksbrevet, enten ved å oppfordre dem til å søke en annen ordning eller forklare hvorfor de ikke får godkjent sin utdanning av andre grunner.

6 Hvem er søkerne?

I de følgende kapitlene, 6-9, vil vi ha fokus på de som har søkt om godkjenning av sin utenlandske fagskoleutdanning og deres erfaringer med ordningen. Vi begynner i dette kapitlet med å beskrive hvem som søker godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning og hva som kjennetegner utdanningene som blir godkjent. Vi vil benytte både registerdata fra NOKUTs søkerdatabase og data fra en spørreundersøkelse som er sendt ut til alle søkere. Registerdataene inneholder tall for hele populasjonen av søkere per 5. desember 2022, og har derfor den fordel at resultatene ikke er påvirket av skjevheter i datamaterialet. Imidlertid kan ikke registerdataene besvare alle spørsmålene vi ønsker svar på, og vi supplerer derfor med analyser av data fra spørreundersøkelsen.

Fra 7. juni 2019⁴ og frem 5. desember 2022 har 2666 personer søkt om å få godkjent en utenlandsk utdanning som fagskoleutdanning. Rundt ti prosent (241 personer) har sendt inn to eller flere separate søknader. Søkerne fordeler seg helt likt mellom kvinner og menn (50,3 prosent er menn), og er i gjennomsnitt 39 år gammel. Aldersfordelingen er vist i figur 6.1.



Figur 6.1 Aldersfordeling søkerne, prosent.

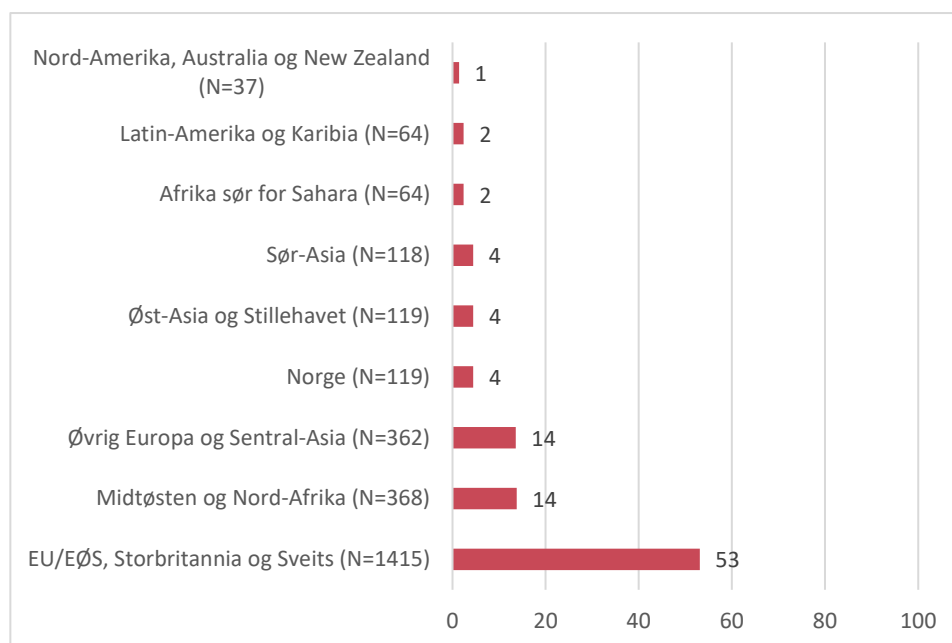
Kilde: NOKUTs søkerdatabase.

Figuren viser at det er god spredning i alder blant søkerne. Den yngste søkeren er 20 år, mens den eldste er 69 år. Selv om variasjonen i alder er stor, ligger gjennom-

⁴ Ordningen tredde i kraft 1. januar 2019. NIFU har ikke data for første halvår fordi disse søknadene ble behandlet i et annet saksbehandlingssystem, og det ble ikke registrert de samme dataene om disse søkerne.

snittet på omtrent 39 år. Det er noen flere personer i gruppen som er yngre enn gjennomsnittet, enn som er eldre.

Vi har også undersøkt søkerens landbakgrunn⁵. Fordelingen etter region presenteres i figur 6.2.



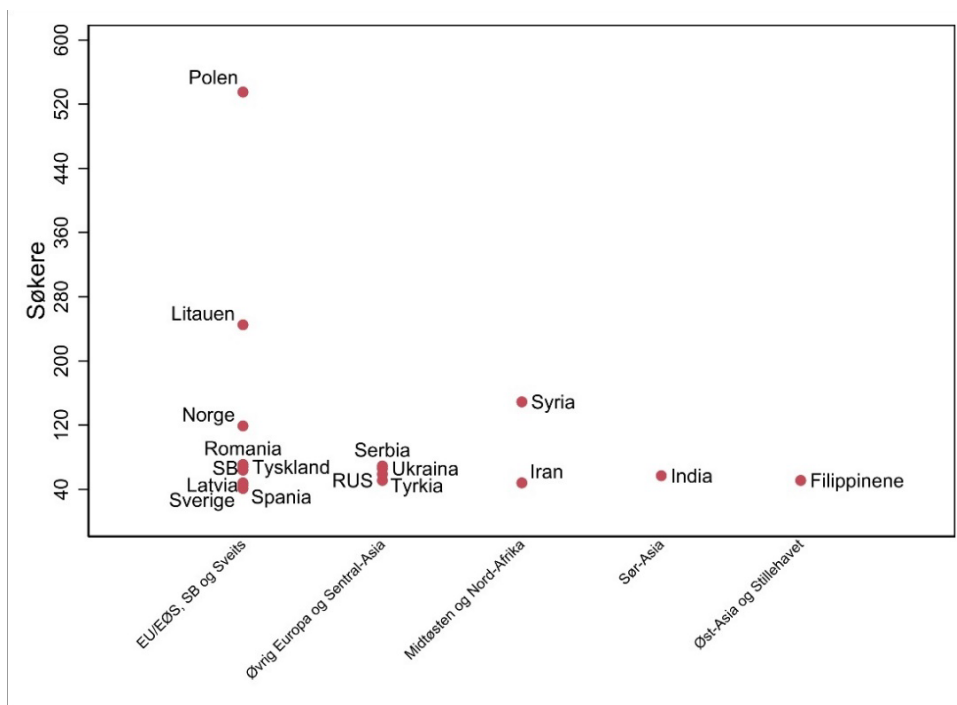
Figur 6.2 Fordeling på landbakgrunn, prosent.

Kilde: NOKUTs søkedatabase.

Søkerne er plassert i ni regioner, hvorav den største gruppen av søkere er fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits (se vedlegg 1 for hvordan land er kategorisert i regioner). Litt over halvparten av søkerne er fra denne regionen. 14 prosent kommer fra hver av de to nest største regionene, Midtøsten og Nord-Afrika og Øvrige Europa og Sentral-Asia. De andre regionene representerer mindre andeler av søkere, med Norge og Øst-Asia og Stillehavet og Sør-Asia som har en andel på 4 prosent hver. At Norge er inkludert, betyr at noen søkere har tatt videregående i Norge, men har søkt om å få godkjent en utenlandsk fagskole. Afrika sør for Sahara, Latin-Amerika og Karibia, og Nord-Amerika, Australia og New Zealand har en andel på 2 prosent eller mindre.

Søkernes spredning på land innad i regionene er også relativt stor. Søkerdatabasen inneholder søkere med bakgrunn fra 129 forskjellige land. Halvparten av landene har mindre enn 5 søkere, og 25 prosent har mindre enn 2 søkere. Bare 17 land (13 prosent) er representert med 40 eller flere søkere. Disse landene og hvilken region de tilhører er vist i figur 6.3.

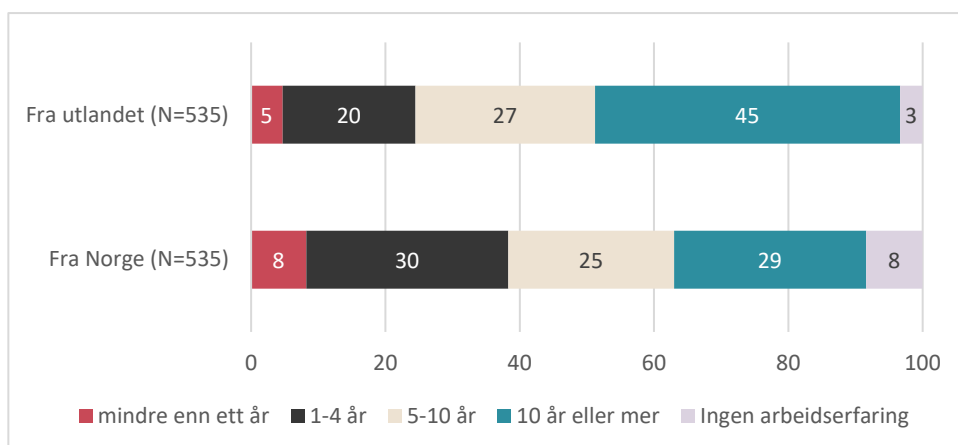
⁵ Landbakgrunn er her definert som landet søkeren har tatt videregående skole.



Figur 6.3 Antall søkere fordelt på land (SB = Storbritannia, RUS = Russland).

Kilde: NOKUTs søkedatabase.

Figuren viser at klart flest søkere har bakgrunn av fra Polen, fulgt av Litauen, Syria og Norge. Afrika sør for Sahara, Latin-Amerika og Karibia, og Nord-Amerika, Australia og New Zealand er utelatt fra figuren, fordi ingen land i disse regionene er representert med 40 eller flere søkere. Vi har mer informasjon om det utvalget av søkerne som har besvart spørreundersøkelsen, for eksempel om søkerens arbeidshistorikk. Søkerne ser ut til å være en gruppe med betydelig arbeidserfaring. Hele 79 prosent rapporter at de har hatt en jobb, i eller utenfor Norge. Vi ser på lengden på arbeidserfaringen i figur 6.4.

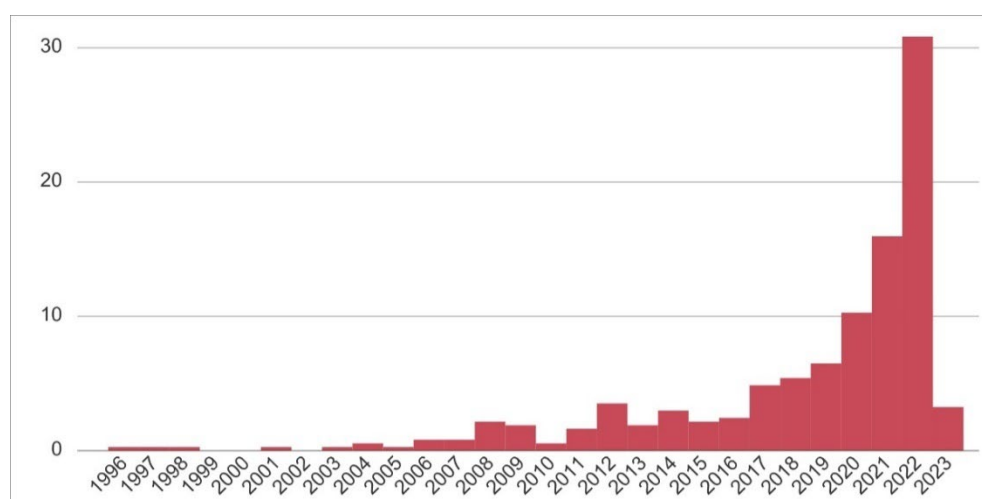


Figur 6.4 'Hvor lang arbeidserfaring har du?', prosent.

Kilde: Spørreundersøkelsen blant søkerne.

Figuren viser at nesten halvparten av de som har besvart undersøkelsen har mer enn ti års arbeidserfaring utenfor Norge, og hele 72 prosent har mer enn fem års erfaring. Det er også relativt mange med betydelig arbeidserfaring i Norge. Hele 53 prosent oppgir fem år eller mer.

Søkerne som er i jobb på tidspunktet for undersøkelsen ble også spurt om hvor lenge de hadde vært i den jobben. Fordelingen er vist i figur 6.5.



Figur 6.5 Året søkerne startet i sin nåværende jobb, prosent.

Kilde: Spørreundersøkelsen blant søkerne.

Figuren viser at ingen i utvalget startet i sin nåværende jobb tidligere enn 1996. Det er også en tydelig tendens til at flertallet startet sin nåværende jobb relativt nylig. De fleste av personene (50 prosent) i utvalget startet i jobben sin i 2020 eller senere. Gjennomsnittlig startår i jobben er 2018. Særlig interessant er det at så mye som 40 prosent startet i 2019 eller tidligere. Det betyr at nesten halvparten av utvalget har samme jobb i januar 2023 som før de søkte om å få godkjent utdanningen sin. Antakelig er andelen større enn 40 prosent, siden søknadene har kommet inn over en fem-årsperiode.

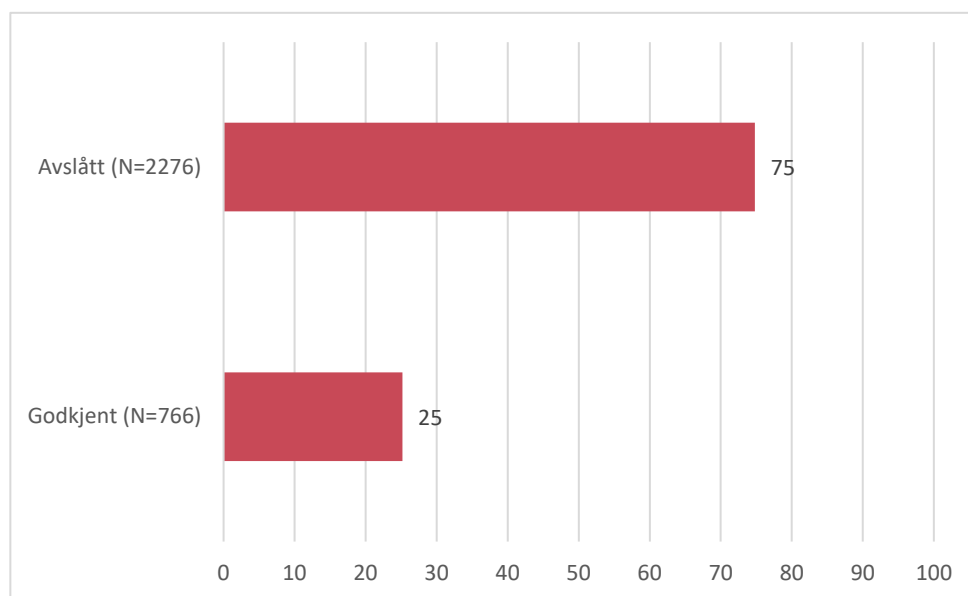
6.1 Oppsummering

Dette kapitlet har gitt en kort beskrivelse av de som har søkt om å få godkjent en utenlandsk utdanning som en fagskole. I desember 2022 dreier det seg om totalt 2666 søkere. De fleste søkerne er rundt 40 år eller noe yngre. Halvparten er menn og halvparten er kvinner. Litt over halvparten har bakgrunn fra EU/EØS-land, Storbritannia eller Sveits.

Kapitlet har også vist at søkerne er en gruppe med betydelig arbeidserfaring både fra Norge og utlandet. Halvparten av de som har besvart undersøkelsen har vært i sin nærende jobb siden før 2020.

7 Godkjenninger og avslag

I dette kapitlet beskriver vi funnene knyttet til utfallet av søknadene som er sendt inn til godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. Til sammen har de 2666 personene sendt inn 3042 separate søknader i perioden vi har data om. Figur 7.1 viser hvordan søknadene fordeler seg på utfall.

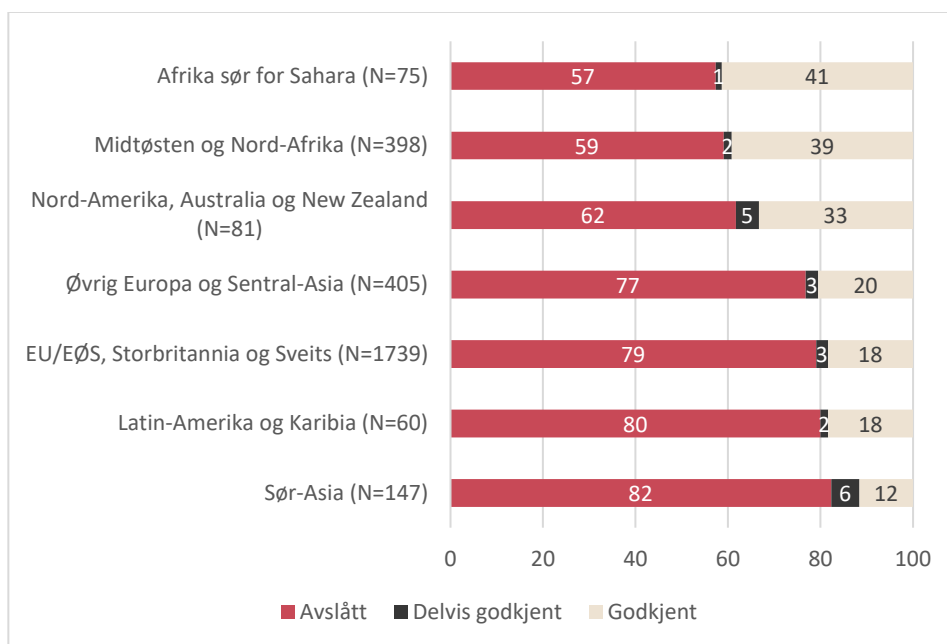


Figur 7.1 Søknadenes utfall, prosent.

Kilde: NOKUTs søkedatabase.

Figur 7.1 viser at det til nå bare er 25 prosent av søknadene som har blitt godkjent mens det store flertallet søknader – 75 prosent – har fått avslag.

Videre har vi undersøkt om det er noen systematisk mønster mellom hvilke region utdanninger er tatt i og sannsynligheten for å få avslag. Disse resultatene er vist i figur 7.2.



Figur 7.2 Utfall etter region, prosent⁶.

Kilde: NOKUTs søkedatabase.

Figur 7.2 viser at det er variasjon i hvorvidt utdanningen godkjennes etter hvilken region utdanningen er tatt. Regionene hvor klart flest av utdanningene det søkes godkjenning om er tatt, er i EU/EØS. Ser vi nærmere på landene med 30 eller flere søknader, er det påfallende hvor høyavslagsandelen er i noen av disse landene og hvor store forskjeller det er i andelen som blir avslått. Mellom 75 og 90 prosent av søknadene blir avslått hvis utdanningen er tatt i Bulgaria, Estland, Latvia, Polen, Litauen, Danmark, Hellas, Storbritannia og Romania. Til sammenligning blir bare litt over halvparten av søknadene avslått hvis utdanningen er tatt i Tyskland, og i rundt 40 prosent av tilfellene hvis utdanningen er tatt i Spania eller Sverige.

Sannsynligheten for å bli avslått varierer fra 82 i Sør-Asia til 57 prosent i Afrika sør for Sahara. Figuren viser at utdanninger fra Sør-Asia og Latin-Amerika og Karibia har høyest andel avslag, mens utdanninger fra Afrika sør for Sahara og Midtøsten og Nord-Afrika har høyest andel godkjente utdanninger.

Den lave andelen avslåtte søknader fra i Midtøsten og Nord-Afrika forklares i stor grad av at en stor andel utdanninger fra Syria godkjennes.

Vi har også undersøkt om det er variasjoner i avslagsandelen etter fagområde. Vi finner at utdanninger innenfor tekniske fag, og i samlekategorien «Annet», i større grad avslås enn utdanninger innenfor helse og velferd, økonomiske og administrative fag og kreative fag. Fagområdene er basert på Felles

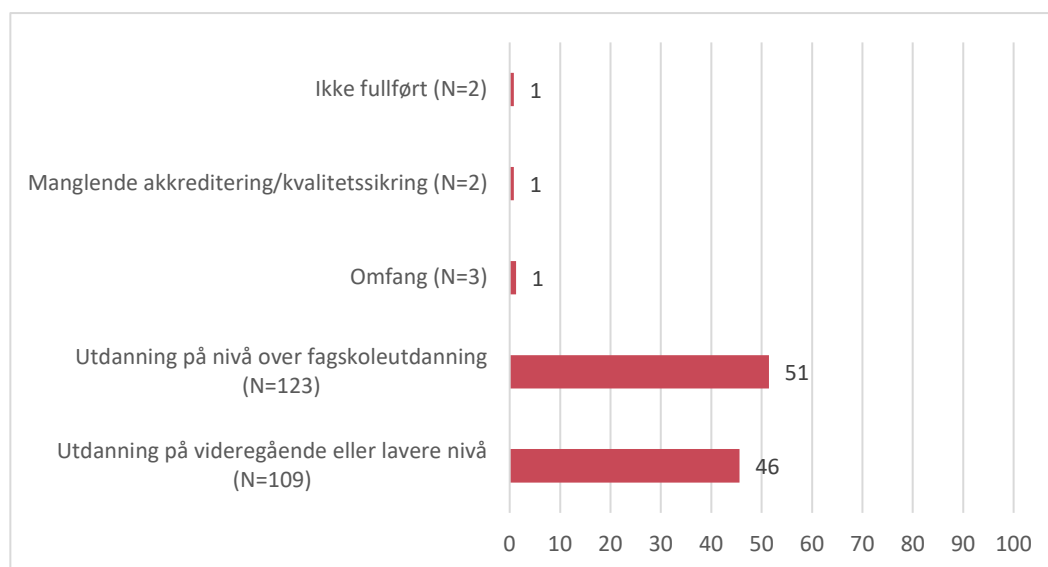
⁶ Seks av utdanningene det er søkt godkjenning om er tatt i Norge. Samtlige har fått avslag. Disse er utelatt fra figuren.

klassifiseringssystem for fagskoleutdanninger (FKF)⁷ (se vedlegg 2 for resultater og hvordan søkerne er plassert i fagområder).

7.1 Avslagsgrunn

Det kan være flere grunner til at søknader får avslag. Som det beskrives i kapittel 3.2.1 er det flere kriterier som må være oppfylt for at en utenlandsk fagskoleutdanning skal kunne godkjennes. Utdanningene må være på samme nivå og ha samme omfang som norske fagskoleutdanninger. I tillegg må utdanningen og lærestedet være kvalitetssikret/akkreditert, søkeren må kunne legge frem tilstrekkelig dokumentasjon og utdanningsdokumentene må gjennomgå en ektehetsvurdering.

NOKUT har bare registrert årsaken til at søknader blir avslått siden juni 2022, og vi har dermed bare avslagsgrunn for 239 søknader, vist i figur 7.3.



Figur 7.3 Årsak til avslag, prosent.

Kilde: NOKUTs søkedatabase.

Resultatene i figur 7.3 viser at hovedårsaken til avslag på søknader er at utdanningen det søkes godkjenning for ikke vurderes til å være på fagskolenivå. Hele 97 prosent av avslagene i perioden etter at de begynte å registrere avslagsgrunn skyldes dette. Over halvparten av disse utdanningene vurderes å være på universitets- eller høyskolenivå, mens 46 prosent er på videregående nivå eller lavere.

Det er viktig å bemerke at det er registrert avslagsgrunn for kun 11 prosent av de avslåtte søknadene, og kun i en avgrenset periode. For å få en indikasjon på om de samme avslagsgrunn gjelder for hele perioden, har vi undersøkt hva slags NUS-

⁷ [Felles klassifiseringssystem for fagskoleutdanninger \(FKF\) | Nokut](#)

kode NOKUT har gitt utdanningen det søkes godkjenning om. NUS-koder⁸ inneholder informasjon om nivået på utdanninger. Til forskjell fra avslagsgrunn, har NOKUT registret NUS-koder for alle søknader.

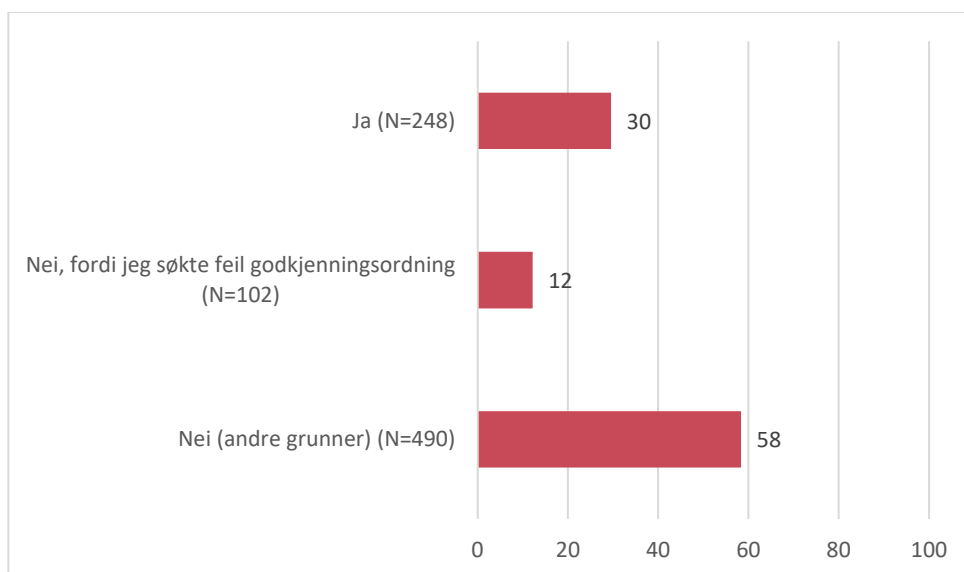
Analysen bekrefter hovedbildet fra perioden der NOKUT har registrert avslagsgrunn. Av søknadene som har fått avslag, har NOKUT klassifisert 58 prosent på nivå 4 (videregående opplæring) og 32 prosent på nivå 6-8 (høyere utdanning). Altså vurderer NOKUT totalt 98 prosent av de avslåtte søknadene er for utdanninger på nivået over eller under fagskole (nivå 5).

7.2 Avslagsgrunn fra søkeres perspektiv

I figur 7.3 har vi lagt NUS-koden NOKUT har gitt utdanningen til grunn for å definere hvilke av de innsendte utdanningene som er på fagskolenivå. Våre analyser indikerer imidlertid at det er et ganske stort gap mellom NOKUT og søkerne i deres vurdering av om søknaden ble avslått fordi de søkte til en godkjenningsordning på feil nivå. I dette delkapittelet skal vi derfor undersøke hva søkerne oppgir at er avslagsgrunnen. Merk at mens vi tidligere i kapittelet har kunnet analysere avslagsgrunn per søknad er vi nå nødt til å analysere avslagsgrunner per person. Dette er fordi vi skal bruke data fra spørreundersøkelsen. Personer har bare besvart undersøkelsen en gang, og ikke for hver søknad de har sendt inn.

Før vi sendte ut spørreundersøkelsen var vi kjent med at flertallet av søknadene om å få godkjent en utenlandsk fagskole ble avslått av med begrunnelsen at utdanningen de søkte godkjenning om ikke var på fagskolenivå. I spørreundersøkelsen inkluderte vi derfor å ha søkt på feil godkjenningsordning som et svaralternativ på spørsmålet om hvorvidt utdanningen ble godkjent. Svarene er vist i figur 7.4.

⁸ Norsk standard for utdanningsgruppering (NUS) brukes i statistikk for å klassifisere utdanninger. NUS-koder i NOKUTs søkedatabase som starter med 9 er klassifisert som «Ukjent». Kilde: [Standard for utdanningsgruppering \(NUS\) \(ssb.no\)](https://ssb.no/standard-for-utdanningsgruppering-nus)



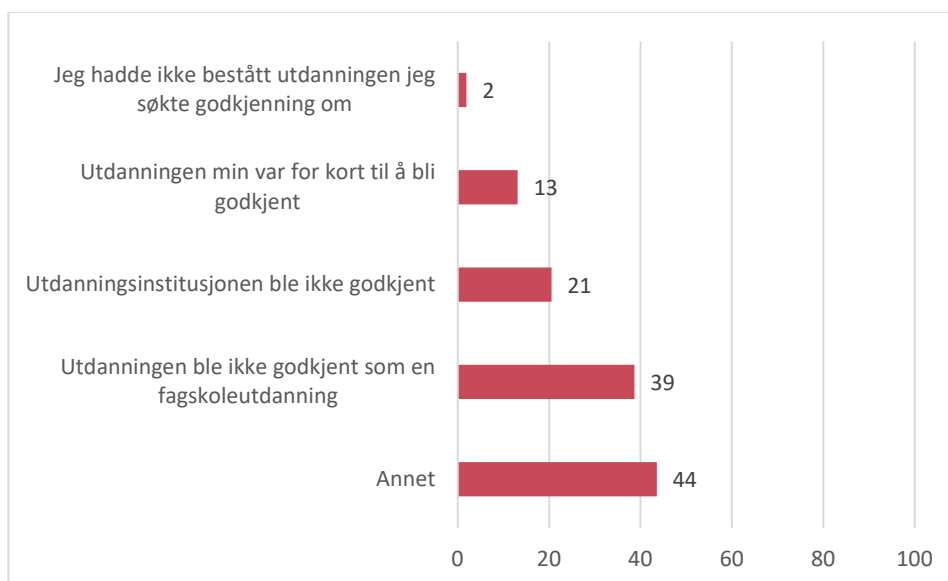
Figur 7.4 'Har du fått godkjent din fagskoleutdanning?'⁹, prosent.

Figuren viser at 30 prosent av de som har svart på undersøkelsen har fått godkjent sin fagskoleutdanning, altså litt flere enn i populasjonen av søkere vi ser i NOKUTs søkerdata. Videre svarer 12 prosent at de fikk avslag fordi de hadde søkt feil ordning, mens 58 prosent svarer at de fikk avslag av en annen grunn.

Tallene i Figur 7.4 skiller seg betydelig fra NOKUT sin vurdering der de har registrert avslagsgrunn, hvor bare 3 prosent av søknadene får avslag av andre grunner enn at utdanningen er på feil nivå. Til sammenlikning oppgir totalt 58 prosent av søkerne i undersøkelsen (83 prosent av søkerne med avslag) at de har fått avslag av andre grunner. Dette tolker vi som at et stort antall søkere oppfatter at de har en fagskoleutdanning, selv om NOKUT har plassert utdanningen på et annet nivå. Siden de oppfatter at de har en fagskoleutdanning svarer disse at de har fått avslag av andre grunner, og ikke at de har søkt feil ordning.

Søkerne som svarte at søknaden deres ble avslått av andre grunner, ble spurt om hvorfor utdanningen ikke ble godkjent som en fagskole. Figur 7.5 viser vi hva søkerne oppgir at er årsaken til at deres utdanning ikke ble godkjent.

⁹ Det er ryddet i svarene på dette spørsmålet basert på søkerdataene til NOKUT. 131 respondenter som ikke har fått en eneste søknad godkjent, har svart ja på spørsmålet. Vi antar at dette henger sammen med at de blander godkjenningsordningen for utenlandsk fagskole med en av de andre godkjenningsordningene. Vi har likevel valgt å utelate dem fra vurderingen, siden vi ikke kan vite med sikkerhet at de oppfatter at de har søkt feil godkjenningsordning.



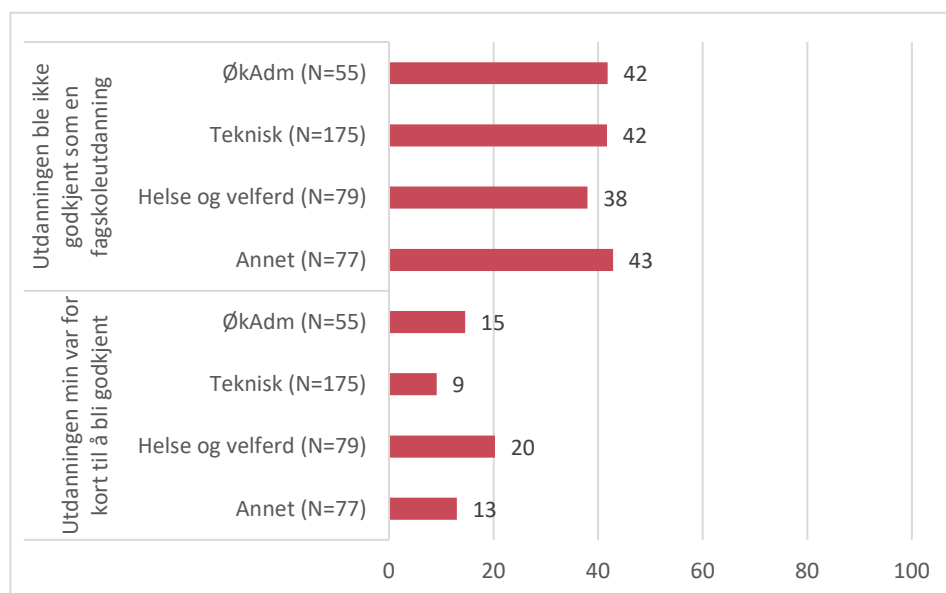
Figur 7.5 'Hvorfor fikk du ikke godkjent utdanningen? Flere kryss mulig.', prosent (N=473).

Figur 7.5 viser at det nærmest ikke er noen som får avslag fordi utdanningen deres ikke var fullført, mens 21 prosent svarer at manglende godkjenning skyldes at utdanningsinstitusjonen ikke ble godkjent. Rundt 13 prosent oppgir at utdanningen var for kort til å bli godkjent. At dette gjelder så få respondenter er interessant i lys av at omfang er ett av to kriterier NOKUT skal vurdere fagskoleutdanningen etter. Det andre kriteriet, at utdanningen må være på fagskolenivå, oppgir 39 prosent at ikke var oppfylt.

En stor andel har også oppgitt at det finnes andre årsaker enn de overnevnte. Indikatorer på hva disse årsakene kan være, finner vi i de åpne tekstfeltene inkludert i spørreundersøkelsen. Særlig var det mange som uttrykte usikkerhet omkring hvorfor deres utenlandske utdanning, og da særlig utenlandske fagbrev, ikke ble godkjent under ordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. For eksempel så svarte en respondent at «jeg mener at min fireårige byggskole (...) må bli godkjent, men jeg forstår enda ikke hvorfor det ikke er godkjent [av NOKUT]». En annen beskrev hvordan hen «har fire års fagbrevutdanning fra [et europeisk land] og det ble ikke godkjent. Jeg skjønner ikke hvorfor ...»

Dette tyder på at kommunikasjonen knyttet til hvorfor en utdanning ikke blir godkjent, oppfattes som uklar av søkerne. Som beskrevet av en respondent: «Jeg ønsker mer forklaring på vedtaket om ikke å godkjenne utdanningen min, og muligheten til å klage på vedtaket. Jeg føler at utdannelsen min ble nektet på grunn av en misforståelse av utdanningssystemet [i mitt hjemland]». Dette kom også til uttrykk i de generelle tilbakemeldingene på spørreundersøkelsen: «I still don't know why my application was denied, so very hard answering questions about it.»

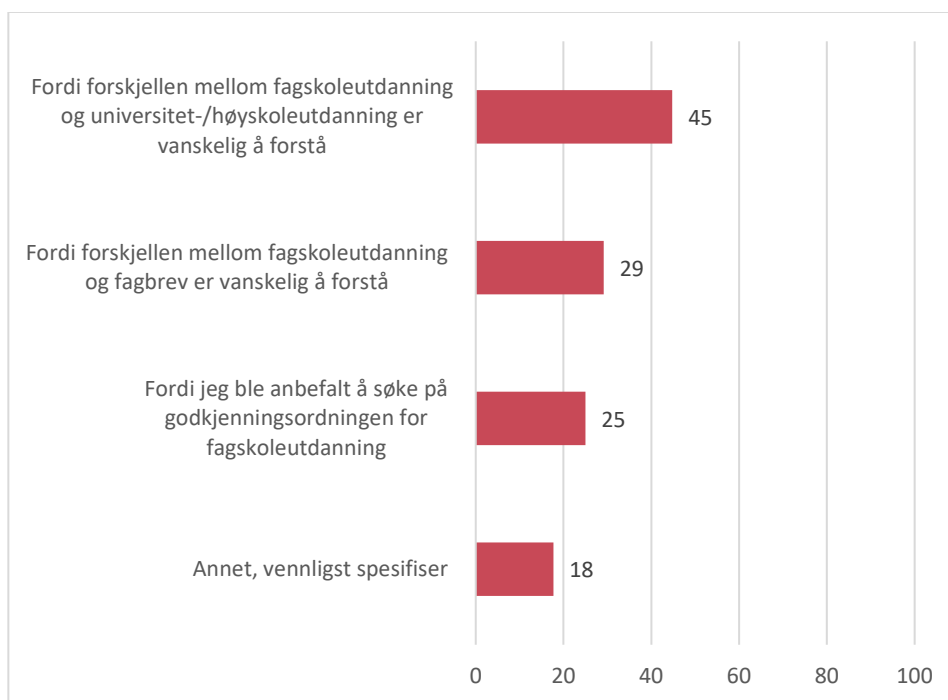
For de andre to årsakene, at utdanningen var for kort og at utdanningen ikke ble godkjent som en fagskoleutdanning, har vi sett på variasjon etter fagområde (figur 7.6) og hvilken region utdanningen er tatt. Vi finner ingen betydelige forskjeller i andelene som oppgir disse to årsakene på tvers av regioner. Bare regioner og fagområder med mer enn 30 respondenter inngår i analysen.



Figur 7.6 Årsaker til avslått søknad etter fagområde blant søkere som har en NUS-kode på nivå 5 og/eller oppfatter at de søkte riktig ordning, prosent.

Figur 7.6 viser at omtrent den samme andelen personer får søknaden sin avslått fordi utdanningen ikke godkjennes som en fagskole uansett hvilket fagområde utdanningen tilhører. Det er imidlertid signifikante forskjeller mellom fagområdene når det gjelder at utdanningen er for kort som avslagsgrunn. Særlig stor er forskjellen mellom Helse og velferd, hvor 20 prosent av de som får avslag av andre grunner oppgir dette som årsak, og tekniske fag, hvor bare 9 prosent oppgir for kort utdanning som avslagsgrunn. Det må forstås som at det særlig innenfor helse og velferd finnes en del utdanninger/kurs som kan være på nivå over videregående, men som er på under seks måneders varighet og derfor ikke blir godkjent som fagskoleutdanning.

Søkere som oppga å ha søkt feil ordning ble isteden spurt om årsaken til dette. Svarfordelingen for disse søkerne er vist i figur 7.7.



Figur 7.7 'Hva er årsaken til at du søkte feil ordning? Flere kryss mulig.', prosent (N=96).

Den viktigste årsaken til personer søker feil godkjenningsordning er at forskjellen mellom fagskoleutdanning og universitets/høyskoleutdanning er vanskelig å forstå (valgt av 45 prosent), fulgt av at forskjellen mellom fagskoleutdanning og fagbrev er vanskelig å forstå. En femtedel har søkt feil ordning fordi det har blitt anbefalt dem. 18 prosent har oppgitt annet. Her inkluderte vi et åpent kommentarfelt som tillot respondentene å utdype hvorfor de søkte feil ordning. Her trakk flere frem at nettopp forskjellene mellom de ulike utdanningsnivåene er vanskelige å forstå. Andre trakk frem at «fagskoleutdanning har annen status» i landet de tok utdanningen i, eller at de hadde et fagbrev fra et annet land som ikke blir godkjent under ordningen for fag-/svennebrev i Norge.

7.3 Oppsummering

Dette kapittelet har beskrevet andelen av søknader som blir godkjent og avslått, og hva som er vanlige avslagsgrunner. Totalt har 75 prosent av søknadene som er sendt inn blitt avslått. Det er til dels svært store forskjeller i avslagsandelen mellom land som ellers er sammenliknbare med Norge på mange områder.

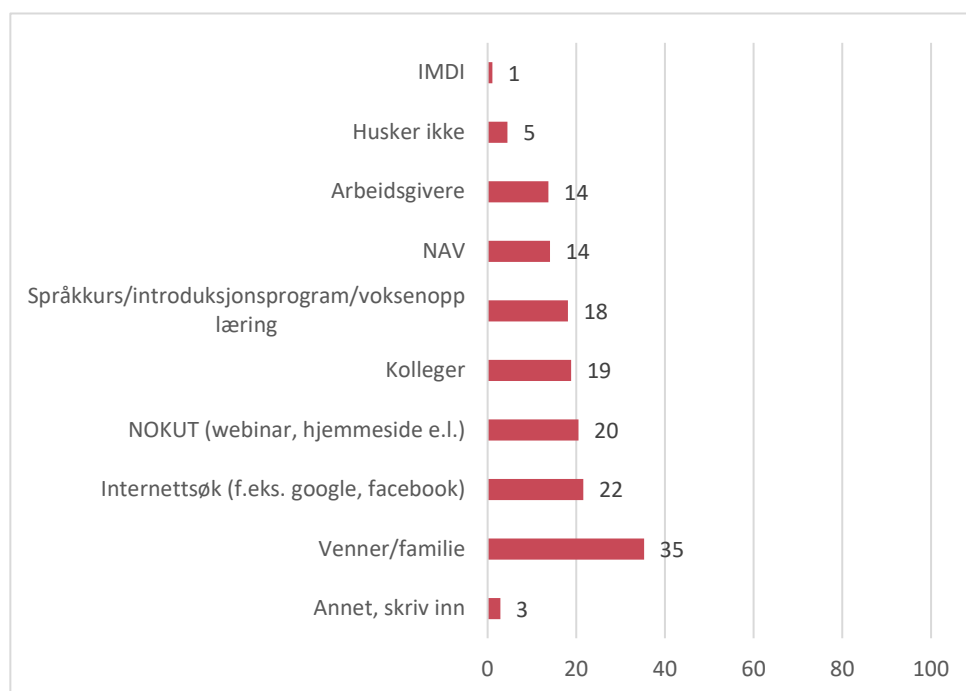
Nesten samtlige av søknadene som avslås får avslag fordi NOKUT vurderer at utdanningen det søkes godkjenning om ikke er på fagskolenivå. Svært få søknader ser ut til å bli avslått på grunn av utdanningens omfang, eller fordi det mangler akkreditering eller kvalitetssikring av studiestedet/utdanningen.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at søkerne selv i liten grad oppfatter at de ikke har en fagskoleutdanning, og således har søkt feil ordning. De som oppgir å ha søkt feil ordning svarer i størst grad at dette er fordi det er vanskelig å forstå forskjellen mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning, fulgt av at det er vanskelig å forstå forskjellen på et fagbrev og en fagskoleutdanning.

8 Søknadsprosessen

I dette kapitlet tar vi for oss selve søknadsprosessen, og starter med å rapportere hvor søkerne hørte om godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning.

8.1 Informasjon om godkjenningsordningen



Figur 8.1 'Hvordan fikk du høre om NOKUTs godkjenningsordning for fagskole? Flere kryss mulig.', prosent (N=933).

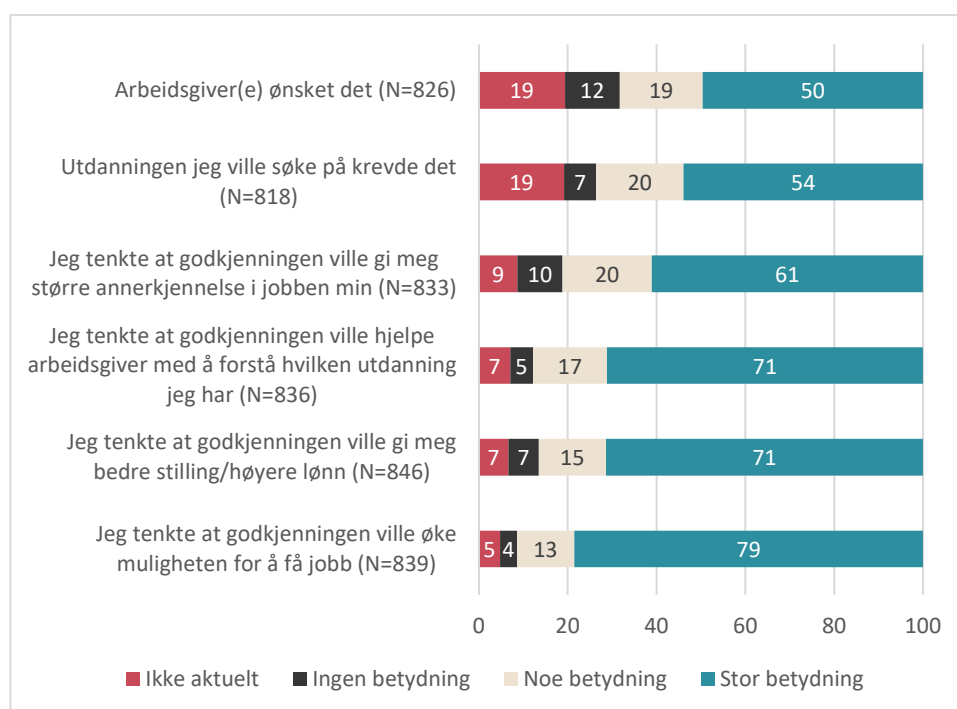
Figur 8.1 viser at den største andelen av søkerne, hele 35 prosent, oppgir venner eller familie som informasjonskilde om godkjenningsordningen. Det er også verdt å merke seg at NOKUTs egne informasjonskanaler, som webinarer og hjemmeside, ble oppgitt av 20 prosent av søkerne, mens internettsøk ble oppgitt av 22 prosent. Språkkurs/introduksjonsprogram/voksenopplæring ble oppgitt som informasjonskilde av 18 prosent av søkerne, mens kun én prosent oppga IMDi som

informasjonskilde. Arbeidsgivere og NAV ble oppgitt som informasjonskilde av 14 prosent av søkerne hver.

Disse resultatene kan tyde på at sjansen for å få informasjon om godkjenningsordningen til dels avhenger av at du har et stort nettverk av personer i Norge, og at det er en viss grad av muntlig overlevering av informasjon om ordningen. Det ser også ut til at NOKUTs informasjonskanaler bare når ut til en liten del av dem som kunne hatt nytte av dem, og at det kan være behov for å øke synligheten av godkjenningsordningen på nettet. Det vanligste er at søkeren kun velger en informasjonskilde. Bare 31 prosent har valgt to eller flere kilder.

8.2 Motivasjon for å søke

Videre utforsker vi søkerens motivasjon for å søke om å få godkjent en utenlandsk fagskole. Svarene er vist i figur 8.2.



Figur 8.2 'Hvor stor betydning hadde følgende forhold for at du søkte godkjenningen?', prosent.

Generelt oppgir halvparten eller fler at samtlige av årsakene for å søke om godkjenning av utenlandsk fagskole har stor betydning.

Årsakene hvor flest har svart at ikke er aktuelt (19 prosent) og færrest har svart stor betydning (for henholdsvis 50 og 54 prosent) er at arbeidsgiver ønsket det, og at utdanningen søkeren søkte på krevde det. At utdanning er blant motivasjonene med lavest tilslutning er naturlig, ettersom dette kun er relevant for søkere

som skal ta en utdanning. Likevel er det litt oppsiktsvekkende at bare 19 prosent oppgir «ikke aktuelt», noe som tyder på at mange som søker om godkjenning ønsker å ha muligheten til å ta videre utdanning i Norge. Her er det også verdt å merke seg at toårig fagskoleutdanning gir generell studiekompetanse i Norge. Dersom fagskoleutdanningen er gjennomført ved utenlandske læresteder, krever Samordna opptak at utdanningen er godkjent gjennom NOKUT-ordningen for fagskoleutdanning (Samordna opptak, 2023). At dette kan være en viktig motivasjonsfaktor for mange finner støtte i det åpne feltet tilknyttet dette spørsmålet. Her var det mange som trakk frem et ønske om å ha mulighet til å ta høyere utdanning som grunn til at de søkte om godkjenning av sin fagskoleutdanning.

Mer interessant er det at alternativet «arbeidsgiver ønsket en godkjenning» bare er av stor betydning for halvparten av søkerne. Som vi skal se senere er det bare 9 prosent av respondentene som oppgir at de ikke har søkt en jobb. Altså tyder svarene på at godkjenningen enten ikke er kjent, eller er uten betydning, for mange arbeidsgivere. De som svarer det at arbeidsgiver ønsket godkjenning har noe eller stor betydning ble spurt om det var et krav fra arbeidsgivers side. 47 prosent svarer at det var et krav. Disse har i større grad utdanning fra helse og velferd eller tekniske fag enn økonomiske og administrative fag.

Figur 8.2 viser videre at annerkjennelse i jobben er en noe viktigere motivasjon enn videre utdanning og ønske fra arbeidsgiver. 61 prosent tillegger annerkjennelse stor betydning, mens 71 prosent tillegger å hjelpe arbeidsgiver med å forstå hvilken utdanning de har, og at en godkjenning vil gi dem en bedre stilling/høyere lønn stor betydning. Årsaken til å søke godkjenning som flest tillegger stor vekt, er at de tenkte en godkjenning ville gi dem større muligheter for å få jobb.

Dette bildet blir ytterligere nyansert dersom vi ser på svarene i det åpne feltet tilknyttet dette spørsmålet. Der kunne respondentene fortelle om andre grunner til at de søkte om godkjenning. I tillegg til å bekrefte grunnene diskutert i figur 8.2 ovenfor, ble det trukket frem ønsket om å «bli mer inne i systemet i Norge» og også et ønske om å vite hvilket utdanningsnivå utdanningen vurderes som i Norge.

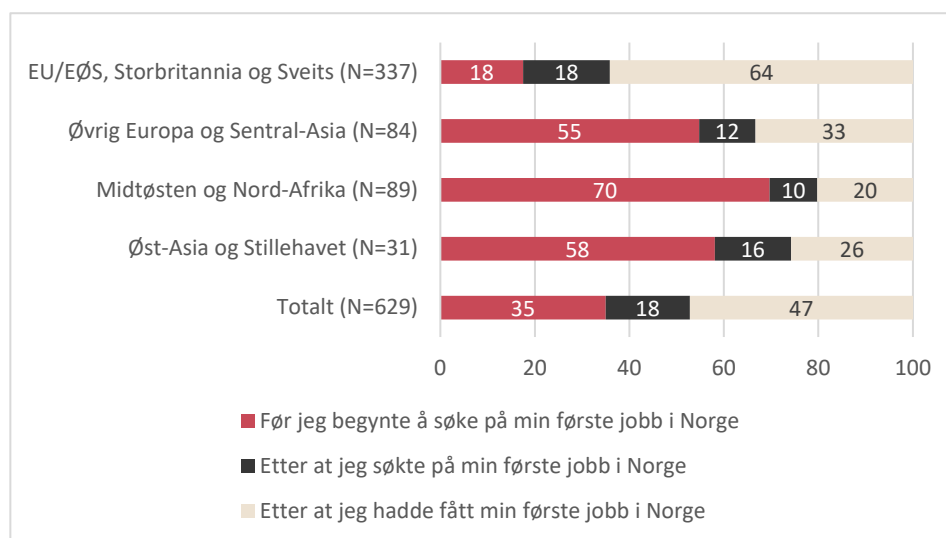
Her trakk også en stor andel frem at de hadde søkt om godkjenning gjennom ordningen for utenlandsk fagskoleutdanning fordi deres utenlandske fagbrev eller annen videregående yrkesutdannelse ikke falt under godkjenningsordningen for utenlandsk fag-/svennebrev. Som uttrykt av en respondent i det åpne tekstfeltet: «Eg har bestått fagbrev og høyere utdanning. Dette har eg dokumentasjon på. Dessverre får en ikkje godkjent relevant dokumentasjon. Eg er opprørt og har ikkje fått jobben som ønsket – pga. at NOKUT ikkje har godkjent fagbrev, [det er] urettferdig». En annen beskrev hvordan hen har fagbrev som kokk, men ikke fra et av landene inkludert på listen over inkluderte land under ordningen for fag-/svennebrev. Respondenten beskrev hvordan hen søkte på fagskoleordningen, i håp om at det utenlandske fagbrevet ville bli godkjent der. Som nevnt i kapittel 7.2 var det

mange av respondentene som uttrykte en forvirring rundt hvorfor deres utenlandske fagbrev ikke ble godkjent under ordningen, noe som tyder på at årsakene til avslag potensielt ikke kommuniseres godt nok til søkerne som får avslag. Det peker også på et hull i det overordnede godkjenningssystemet, da personer med et utenlandsk fagbrev som ikke faller under ordningen for utenlandsk fag-/svennebrev per i dag ikke har en ordning å søke til.

Vi har også undersøkt om det forskjeller i motivasjon etter hvilket fagområde¹⁰ søkerne har sin utdanning fra. Det viser seg at signifikant flere søkere med utdanningen innen helse og velferd tillegger at arbeidsgiver ønsket det stor betydning (79 prosent) sammenliknet søkere med utdanning innen økonomiske og administrative fag og tekniske fag (67-73 prosent). Dette må forstås ut fra de strenge kravene til dokumentasjon i det offentlige (se kapittel 10). Vi ser også noen forskjeller mellom fagområdene blant de som oppgir annerkjennelse i jobben som motivasjon. Bare 51 prosent av søkerne med utdanning innen økonomiske og administrative fag tillegger dette stor betydning, sammenliknet med 65 til 68 prosent blant søkerne med utdanning innen tekniske fag og helse og velferd. Vi undersøkte også om det er noe variasjon etter region eller om virksomheten søkeren jobber i er offentlig eller privat, men forskjellene var enten små eller ikke signifikante.

8.3 Tidspunkt for søknad

Søkerne har blitt spurt om når de søkte om godkjenning. Den totale svarfordelingen, og svarene fordelt på regionene med 30 eller flere søkere er vist i figur 8.3.



Figur 8.3 'Søkte du godkjenning før eller etter at du begynte å søke jobber i Norge?' totalt og etter regioner med 30 eller flere søkere, prosent.

¹⁰ Her undersøkes fagområde blant søkere som har en NUS-kode på nivå 5 og/eller oppfatter at de søkte riktig ordning.

Figuren viser at totalt søker nesten halvparten om godkjenning av utdanningen etter at de har fått sin første jobb i Norge. Dette er interessant sett i lys av figur 8.2, som viser at 79 prosent svarer at det hadde stor betydning for at de søkte at det å få en godkjenning vil øke mulighetene til å få en jobb. En mulig tolkning kan være at de søker godkjenning fordi det er et ønske fra arbeidsgiver. Men det kan også være at de søker om godkjenning for å søke på en jobb som er mer i samsvar med den utenlandske utdannelsen deres. Litt over en tredjedel svarer at de søkte om godkjenning før de søkte på jobber i Norge, mens relativt få (18 prosent) søkte godkjenning etter at de hadde startet å søke jobb.

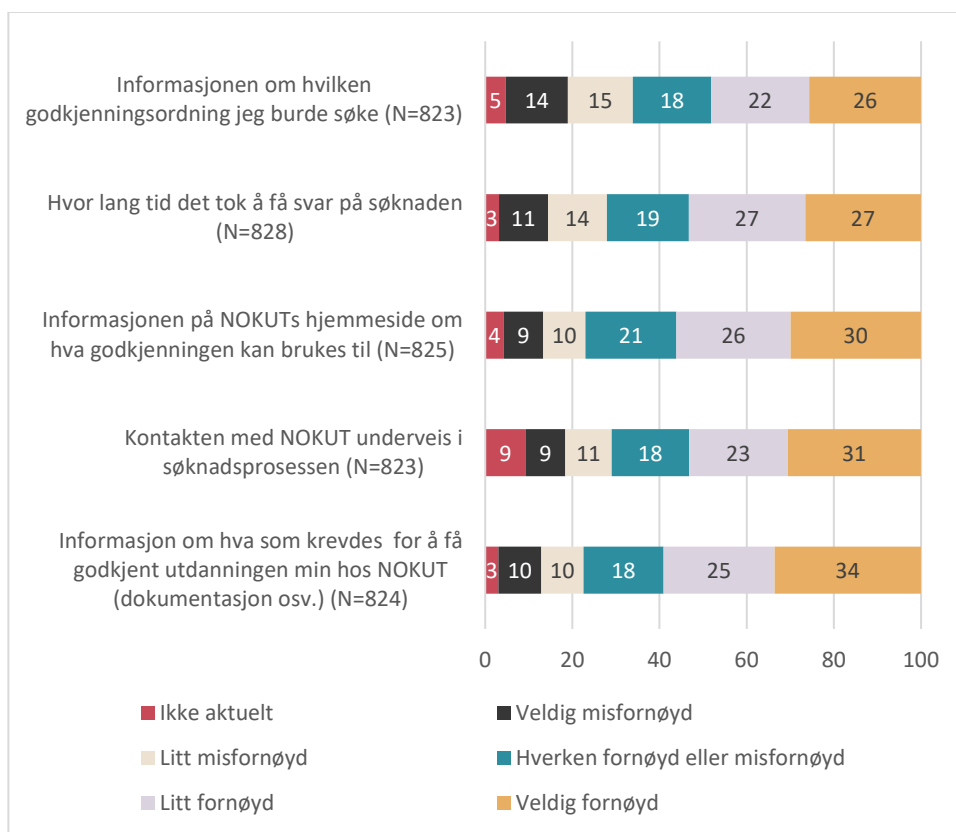
Figuren viser også variasjon etter søkerens landbakgrunn. Blant søkerne fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits har flertallet søkt om godkjenning etter at de har fått sin første jobb i Norge. Blant søkere fra de øvrige regionene er det motsatt. Majoriteten søker godkjenning før de får sin første jobb i Norge, mens søkere fra Midøsten og Nord-Afrika i klart større grad har søkt om godkjenning før de søkte sin første jobb. Denne forskjellen henger antakelig sammen med at søkere fra EU/EØS allerede har rett til å jobbe i Norge gjennom EUs indre marked.

Vi har også funnet variasjon i tidspunktet for å søke om få godkjent utdanning etter fagområde¹¹. For søkere med utdanning innen økonomiske og administrative fag og tekniske fag er mønsteret at flertallet søker godkjenning etter at de har fått jobb (i størst grad for tekniske fag). For søkere med utdanning innen helse og velferd er det motsatt. Her søker halvparten om godkjenning før de starter å søke jobb i Norge.

8.4 Vurdering av søknadsprosessen

Søkerne ble spurt om hvor fornøyde de er med en rekke forhold ved søknadsprosessen. Svarene er vist i figur 8.4.

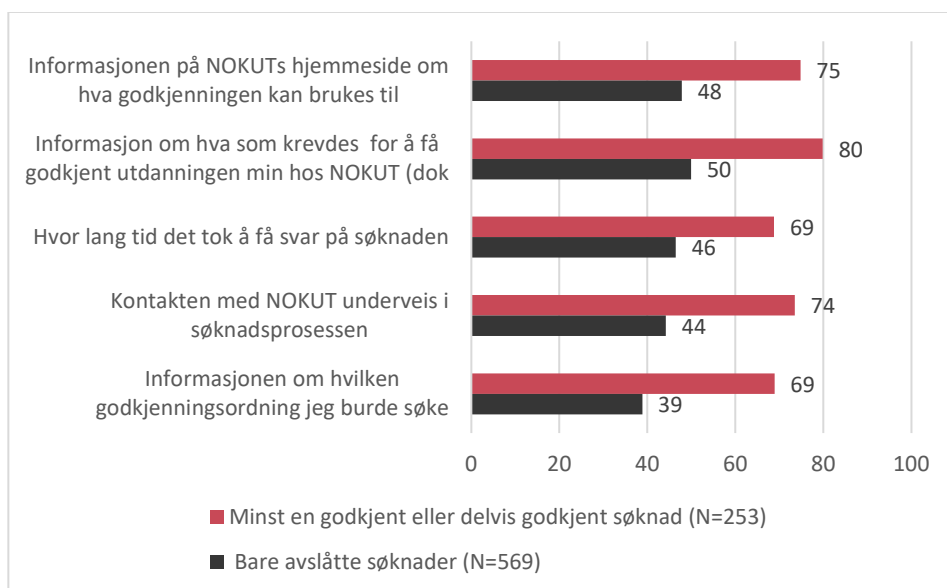
¹¹ Her undersøkes fagområde blant søkere som har en NUS-kode på nivå 5 og/eller oppfatter at de søkte riktig ordning



Figur 8.4 'Hvor fornøyd var du med følgende forhold?', prosent.

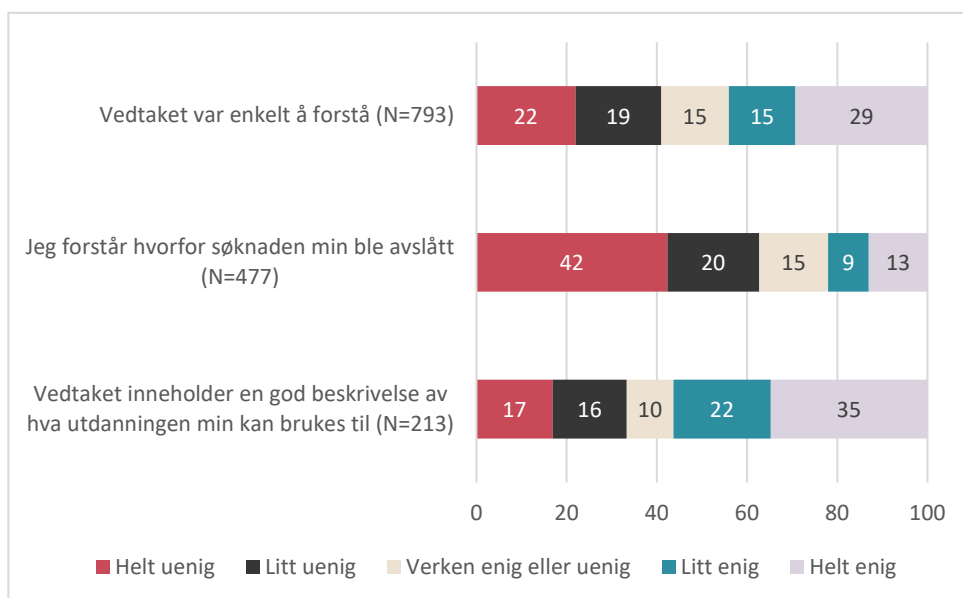
Figuren viser at det omtrent ikke er forskjeller i hvor fornøyd søkerne er med informasjon om hvilken godkjenningsordning de burde søke, søknadens behandlingstid, informasjonen på NOKUTs hjemmesider om hva godkjenningen kan brukes til, kontakten med NOKUT underveis og informasjonen om hva som kreves for å få en godkjenning. 48 til 59 prosent av søkerne er litt eller veldig fornøyd med alle disse forholdene. Minst fornøyd er de med informasjonen om hvilken godkjenningsordning de burde søke.

Det viser seg at hvor fornøyd søkerne er med de ulike forholdene i svært stor grad henger sammen med hvorvidt søkerne har fått godkjenning eller ikke. Figur 8.5 viser andelen som svarer litt fornøyd eller svært fornøyd fordelt på søkere som har fått minst ett godkjenningsvedtak og de som ikke har fått det. «Ikke aktuelt» er utelatt fra beregningen.



Figur 8.5 'Hvor fornøyd var du med følgende forhold?', andelen litt eller veldig fornøyd, prosent.

Både de som fikk godkjenning og avslag ble spurt om vedtaket var enkelt å forstå. De som fikk avslag, ble i tillegg spurt om de forstår hvorfor søknaden ble avslått. De som fikk godkjent ble spurt om vedtaket inneholder en god beskrivelse av hva utdanningen kan brukes til. Svarene er vist i figur 8.6.



Figur 8.6 'Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om dette vedtaket?', prosent.

Figur 8.6 viser at 13 prosent er helt enig i at de forstår hvorfor søknaden ble avslått, mens 9 prosent er litt enig i dette. Det viser at bare litt over hver femte søker har forstått hvorfor søknaden deres ble avslått. Da må vi samtidig huske på at det

store flertallet av søkerne fikk sin søknad avslått. Svarene henger ikke sammen med om de har gode eller svake skriftlige språkferdigheter, og heller ikke med fagområde. Det forteller at godkjenningsmyndighetene her har en stor utfordring i måten de kommuniserer et avslag på.

Omtrent like stor andel av de som svarte er uenige som enige i at vedtaket var enkelt å forstå (henholdsvis 41 og 44 prosent). Igjen er det store forskjeller mellom de som fikk godkjent og de som ikke gjorde det. 37 prosent svarer litt enig eller helt enig dersom alle søknadene deres ble avslått. 60 prosent svarer litt enig eller enig dersom minst en søknad har blitt godkjent. Vi finner ingen forskjeller etter skriftlige språkferdigheter, verken på engelsk eller norsk.

Flertallet av søkerne som har fått godkjent er litt eller helt enige i at vedtaket inneholder en god beskrivelse av hva utdanningen kan brukes til (55 prosent). Hvorvidt søkerne opplever denne beskrivelsen som god varierer ikke med fagområde.

8.5 Oppsummering

Dette kapittelet har tatt for seg ulike forhold ved søknadsprosessen. Søkerne har hørt om godkjenningsordningen gjennom mange ulike kanaler, og ingen skiller seg ut. Flest oppgir venner og familie som kilde, men rundt en av fem oppgir også internettsøk, NOKUT, kolleger eller språkkurs og liknende.

Spørreundersøkelsen viser også at det er mange ulike grunner som har blitt vektlagt av søkerne da de valgte å søke om å få godkjent sin utenlandske utdanning. Årsaken flest har tillagt størst betydning er at en godkjenning vil øke muligheten for å få en jobb, fulgt av at godkjenning vil kunne gi en bedre stilling/høyere lønn, og at de vil hjelpe arbeidsgiver til å forstå hvilken utdanning de har.

Søkerne har også blitt spurt om når de søkte om å få godkjent sin utenlandske fagskole. Her er resultatene svært ulike ut ifra hvilket land søkeren har sin bakgrunn. Flertallet søkere fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits har søkt om å få godkjent utdanningen sin etter at de fikk sin første jobb i Norge. For søkere med annen landbakgrunn forholder det seg motsatt. Flertallet med bakgrunn fra utenfor EU/EØS søker om å få godkjent utdanningen sin før de starter å søke jobb i Norge.

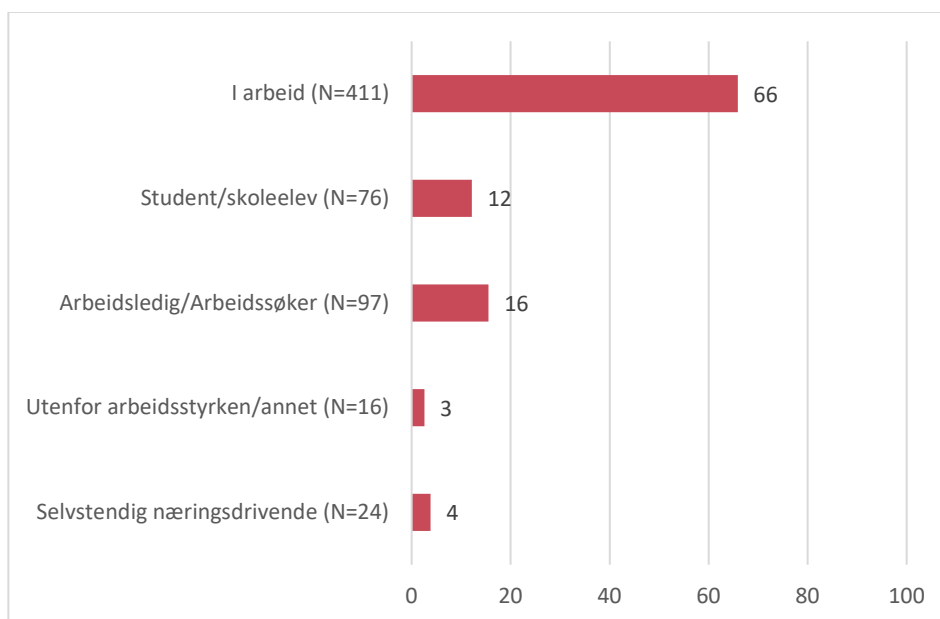
Søkerne virker stort sett fornøyde med søknadsprosessen. Litt over halvparten er fornøyde med informasjonen om hvilken godkjenning de bør søke, tiden det tok å få svar på søknaden, informasjonen om hva godkjenningen kan brukes til, kontakten med NOKUT underveis, og informasjonen om hva som kreves for å få godkjenning. Når det gjelder selve vedtaket er 44 prosent enige i at vedtaket er enkelt å forstå. 57 prosent er enig i at vedtaket inneholdt en god beskrivelse av hva utdanningen kan brukes til. De som har fått avslag, er derimot i liten grad enige i at de forstår hvorfor søknaden deres ble avslått. Dette gjelder 62 prosent.

9 Betydningen av en godkjent fagskoleutdanning

I dette kapitlet skal vi undersøke hvilken betydning et godkjenningsvedtak har hatt for søkerne som har besvart undersøkelsen. Vi skal både se på arbeidsmarkedstilknytning og hva søkerne som har fått godkjent en utdanning opplever at vedtaket har ført til. For å undersøke betydningen av en godkjent utenlandsk fagskoleutdanning på arbeidsmarkedet, trenger vi en gruppe uten godkjenning å sammenligne med. Denne sammenligningsgruppen bør ha en så lik utdanning som mulig i forhold til personene med godkjenning. Vi ønsker derfor ikke å sammenligne søkere med godkjent fagskoleutdanning med personer som har søkt feil godkjenningsordning. Disse personene har en utdanning på et annet nivå enn fagskole, og deres utdanning kan ha blitt godkjent hvis de senere søkte riktig godkjenningsordning.

Når disse personene er ekskludert, sitter vi igjen med to mulige definisjoner av sammenligningsgruppen: Den første gruppen inkluderer søkere med utdanning på fagskolenivå ifølge NOKUTs egen klassifisering (NUS-koder på nivå 5), men som av andre grunner enn nivå ikke fikk utdanningen godkjent. Den andre gruppen inkluderer personer som selv har uttrykt at de har en fagskole, ved at de oppgir at søknaden deres ble avslått av andre grunner enn at de søkte feil godkjenningsordning. Vi må velge den siste gruppen av pragmatiske årsaker, siden sammenligningsgruppen blir for liten dersom vi kun inkluderer søkere med utdanninger som er på nivå 5 ifølge NOKUT. Vi er klar over at dette antakelig innebærer at vi får en sammenligningsgruppe med mer variert utdanningsbakgrunn.

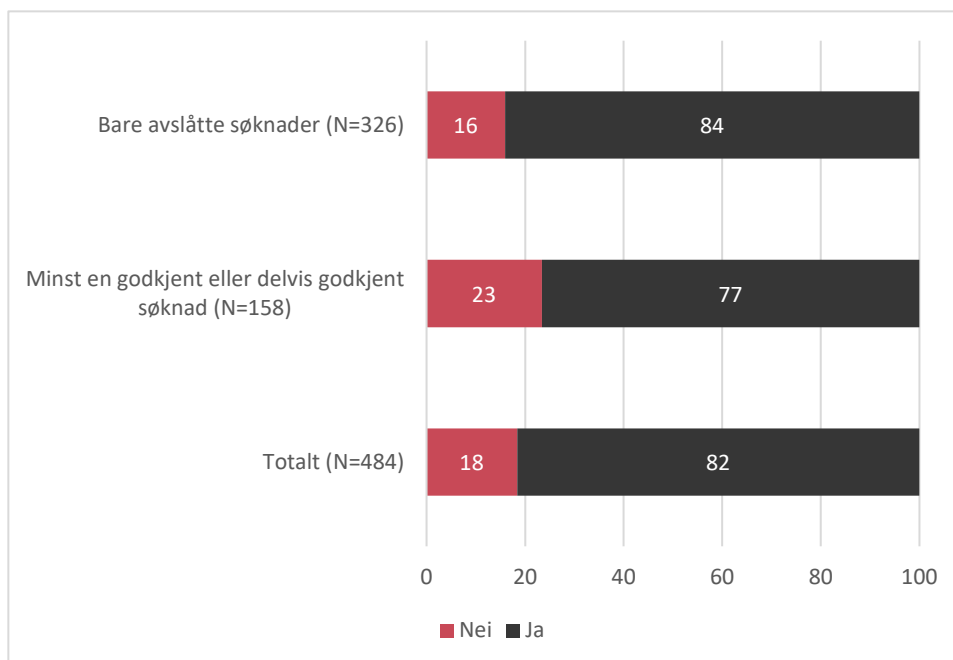
Når vi skal undersøke betydningen av å ha en godkjenning på arbeidsmarkedet, bør vi videre begrense oss til søkerne som er i arbeidsstyrken. Med andre ord tar vi ut personer som har oppgitt at de ikke ønsker eller kan jobbe. Fra figur 9.1 kan vi se at tre prosent har oppgitt å være utenfor arbeidsstyrken. Søkere med og uten godkjenningsvedtak fordeler seg omtrent likt på disse kategoriene.



Figur 9.1 'Per i dag, regner du deg hovedsakelig som?', prosent (N=624).

9.1 Arbeidsmarkedstilknytning

Søkerne i arbeidsstyrken ble spurt om hvorvidt de var i arbeid i januar 2023. Svarene fordelt på vedtak er vist i figur 9.2.

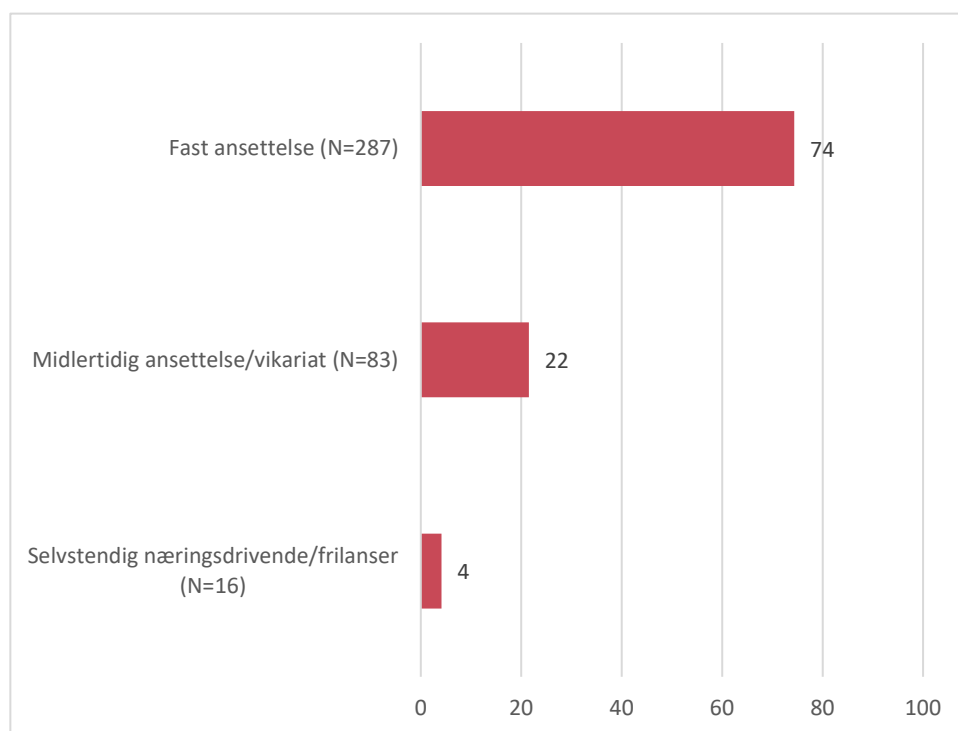


Figur 9.2 'Hadde du lønnet arbeid i januar 2023? Arbeid gjennom arbeidsmarkedstiltak skal her ikke regnes som inntektsgivende arbeid.', prosent.

Totalt er 82 prosent av respondentene sysselsatt. Dette må regnes som høyt i en gruppe som i hovedsak består av innvandrere. SSBs arbeidskraftundersøkelse viser at sysselsettingen blant innvandrere generelt var 69 prosent i 2022. Det kan også være verdt å ta med at arbeidsledigheten generelt var svært lav i Norge på dette tidspunktet. Ifølge SSB var kun 3,5 prosent av arbeidsstyrken arbeidsledig i januar 2023, som betyr at etterspørselen etter arbeidskraft var stor (SSB, 2023). At sysselsettingen er særlig høy blant fagskoleutdannede er noe vi også fant i kandidatundersøkelsen som ble gjennomført noen måneder tidligere (Alne mfl., 2023).

Figuren viser at 77 prosent av søkerne som har besvart undersøkelsen med minst en godkjent utdanning er i arbeid i januar 2023, sammenliknet med 84 prosent blant søkere uten noen godkjenning. Denne forskjellen er akkurat under grenseverdien for statistisk signifikants på 0,05 som tradisjonelt brukes i sammenlikninger av to gjennomsnitt¹². Det finnes gode grunner til å stille spørsmål ved om forskjellene vi ser mellom gruppene egentlig handler om godkjenningsvedtaket, eller helt andre faktorer.

De som oppgir å svære sysselsatt ble så spurt om stillingen var fast eller midlertidig, vist i figur 9.3.



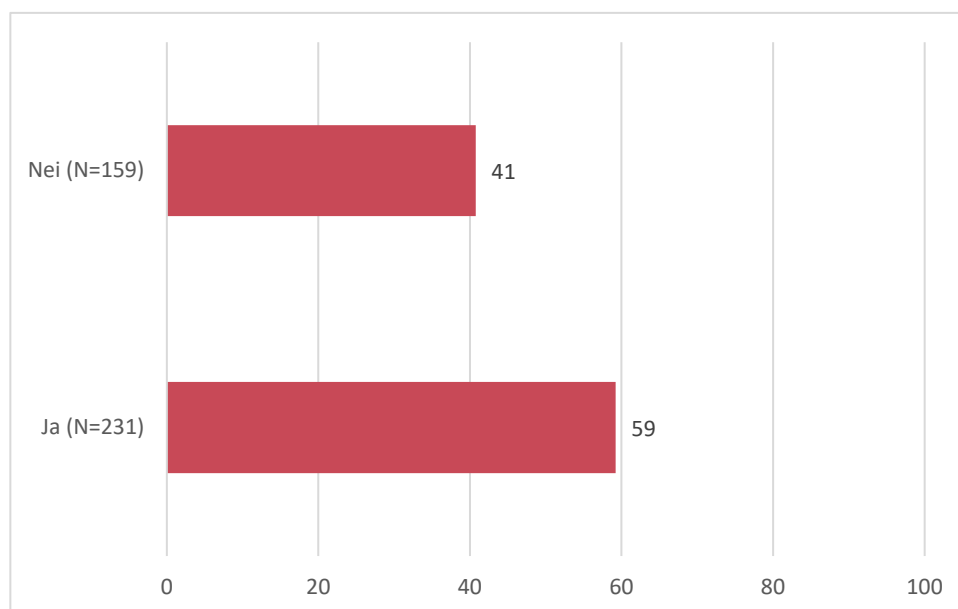
Figur 9.3 'Hva slags ansettelsesforhold har du i denne jobben?', prosent (N=386).

¹² Resultatene av Pearson chi²-testen viser en verdi på 3.9537 med en grad av frihet på 1. P-verdien er 0.047.

Figur 9.3 viser at 74 prosent av de sysselsatte har en fast ansettelse, mens 22 prosent har en midlertidig ansettelse. I tillegg er det fire prosent som er selvstendig næringsdrivende eller frilansere. Det er ikke betydelige forskjeller i andelen som har en fast ansettelse mellom de med og uten minst ett godkjenningsvedtak.

Søkerne som var i jobb i januar 2023 ble også spurt om stillingen var heltid eller deltid, og hvor stor stillingsprosent de har. Det store flertallet (75 prosent) har en fulltidsstilling. Søkerne med en mindre stillingsprosent enn 100 fordeler seg ganske jevnt, med noen små topper på 20, 40 60 og 80 prosent. Heller ikke her finner vi forskjeller mellom personer med og uten godkjenningsvedtak

Et annet mål på arbeidsmarkedsutfall er om personer som har søkt om godkjenning får en relevant jobb i Norge. Figur 9.4 viser andelen søkere som jobber innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen rettet seg mot. Spørsmålet ble stilt alle søkere som var i jobb i Norge i januar 2023. Tallene her er basert på søkerens egen vurdering av hva som er det aktuelle og relevante fagområdet.



Figur 9.4 'Jobber du innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen din er rettet mot?', prosent.

59 prosent oppgir å jobbe innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen rettet seg mot. Andelen som oppgir å jobbe i samme fagområde som fagskoleutdanningen er svært lik mellom søkere med og uten minst en godkjent fagskoleutdanning.

Andelen som her oppgir å jobbe innenfor samme fagområde er lavere enn det som ble rapportert for de aller fleste fagområder i den seneste kandidatundersøkelsen blant fagskoleutdannede (Alne mfl., 2023). Det ser med andre ord ut til at personer med en fagskoleutdanning fra Norge har større sannsynlighet for å jobbe innenfor samme fagområde enn personer med utdanning fra utlandet.

9.2 Hva har betydning for arbeidsmarkedstilknytningen?

Kapittel 9.1 viste at godkjenning kanskje kan ha en negativ sammenheng med sysselsetting, men at godkjenning ikke ser ut til å ha betydning for om du får en fast stilling, for graden av heltid, eller for om søkeren har en relevant jobb. Men det kan være andre forhold som påvirker en persons arbeidsmarkedsutfall enn et godkjenningsvedtak. Det vil være viktig å justere for slike forhold. Hvis gruppen av søkere med godkjenning skiller seg fra gruppen uten en godkjenning på slike forhold, kan dette være forklaringen på forskjeller, eller manglende forskjeller, i utfall på arbeidsmarkedet.

Ved bruk av logistiske binomiale regresjoner, skal vi her undersøke om en godkjent fagskoleutdanning har noen statistisk sammenheng med arbeidsmarkedsutfall når vi kontrollerer for andre forhold, som språkferdigheter, landbakgrunn, fagområde, om personen har høyere utdanning og om personen har minst ett fagbrev (Se vedlegg 1 for frekvensfordelinger på bakgrunnsvariablene).

Når vi skal undersøke arbeidsmarkedstilknytning bruker vi landbakgrunn, definert som landet søkeren tok videregående skole, istedenfor hvilket land utdanningen er tatt. Det er flere grunner til dette. For det første er det svært liten forskjell mellom hvor utdanningene det søkes godkjenning om er tatt, og landbakgrunnen til personen¹³. For det andre slipper vi problemet med under hvilket land vi skal plassere personer som har søkt om godkjenning av flere utdanninger fra flere land. For det tredje, og viktigste, så er det landet personen har bakgrunn fra, og ikke landet personen har utdanning fra, som avgjør hvilke rettigheter personer har på arbeidsmarkedet. Her er det særlig viktig å kunne skille mellom personer fra land som er en del av EUs indre marked.

I tabell 9.1 presenterer vi en logistisk regresjon i tre steg med sysselsetting som avhengig variabel, hvor søkere er kodet som 1 hvis de er i arbeid og 0 ellers. Koeffisientene presenteres som oddsrater. Siden oddsrater tolkes som den multiplikative endringen i sannsynlighet for et utfall, indikerer koeffisienter på under 1 at sannsynligheten for å være sysselsatt synker, mens koeffisienter på over 1 indikerer at sannsynligheten for å være sysselsatt øker. Signifikansnivå er indikert med stjerner. Den tradisjonelle grenseverdien på $p < 0,05$ for å regne en forskjell som statistisk signifikant er angitt med to stjerner.

¹³ Korrelasjonskoeffisienten Pearsons $r = 0,9$. Bare 9 prosent av utdanningene det søkes godkjenning om er tatt i et annet land enn personen har bakgrunn fra. I nesten 1/3 av tilfellene dreier det seg om personer som søker godkjenning om flere utdanninger.

Tabell 9.1 Logistisk regresjon med sysselsetting som avhengig variabel.

	(1) Sysselsatt	(2) Sysselsatt	(3) Sysselsatt
Minst en godkjent/delvis godkjent utdanning	0.607** (0.148)	0.657* (0.168)	0.791 (0.222)
fagbrev	1.443 (0.383)	1.316 (0.355)	1.213 (0.348)
Høyere utdanning	1.099 (0.289)	1.263 (0.342)	1.379 (0.404)
Fagområde (ref. Teknisk)			
ØkAdm		0.507** (0.173)	0.487* (0.180)
Helse og velferd		0.509** (0.165)	0.631 (0.226)
Øvrige fag		0.510* (0.177)	0.423** (0.155)
Region (ref. EU/EØS, Stor- britannia og Sveits)			
Øvrig Europa og Sentral-Asia			0.447** (0.164)
Midtøsten og Nord-Afrika			0.243*** (0.0841)
Øvrige regioner			0.629 (0.245)
Gode muntlige ferdigheter i engelsk			1.143 (0.308)
Gode muntlige ferdigheter i norsk			1.107 (0.294)
N	479	479	465
Pseudo R ²	0.013	0.028	0.070

Koeffisienter vises som oddsrater; Standardfeil i parentes.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Som vi har vært inne på kan definisjonene vi bruker av sammenligningsgruppen som ikke har godkjenning, gjøre at den kan inneholde personer med ganske ulik utdanning enn fagskole. I det første steget av analysen undersøker vi derfor om det fremdeles er en statistisk sammenheng mellom sysselsetting og hvorvidt søkeren har fått ett godkjentvedtak, når vi kontrollerer for om søkeren oppgir å ha fagbrev eller om søkeren oppgir å ha høyere utdanning. Tabell 9.1 viser at

personer med godkjenningsvedtak likevel har en signifikant lavere sannsynlighet for å være sysselsatt enn personene uten et godkjenningsvedtak. Det er imidlertid ikke noen signifikant forskjell i sannsynligheten for å være sysselsatt mellom personer med og uten fagbrev og personer med og uten høyere utdanning.

I steg to av regresjonsanalysen undersøker vi om sammenhengen som er observert mellom sysselsetting og godkjenningsvedtak egentlig handler om fagområde. Fordi noen fagområder har veldig få søkere som har svart på undersøkelsen, har vi forenklet kategoriene til økonomiske og administrative fag, tekniske fag, helse og velferd og øvrige fag. Når vi kontrollerer for fagområde, ser vi fortsatt at de med et godkjenningsvedtak har lavere sannsynlighet for å være sysselsatt, men sammenhengen er ikke lenger statistisk signifikant på femprosent-nivået. Dette henger sammen med at fagområdene er ulikt representert i gruppen med godkjenningsvedtak og i sammenligningsgruppen, og at sysselsetting varierer systematisk med fagområde. Det er statistisk signifikante forskjeller i sannsynlighet for å ha jobb mellom fagområdene.

I steg tre av regresjonsanalysen legger vi til faktorer som hvilken region søkeren kommer fra og søkerens selvrapporterte språkferdigheter. Vi har også vært nødt til å forenkle kategoriseringen av land i regioner, for å få kategorier som er store nok til å gjøre statistiske analyser. Søkere med bakgrunn fra Norge er i denne analysen plassert i samme kategori som de øvrige EU-/EØS-landene, Storbritannia og Sveits. Kategoriene for Øvrige Europa og Sentral-Asia og Midtøsten og Nord-Afrika er uendret. De øvrige landene har blitt plassert i en rest-kategori vi har kalt Øvrige regioner.

Tabell 9.1 viser at når det også kontrolleres for region og språkferdigheter, har søkere med godkjenning en lavere sannsynlighet for å være sysselsatt sammenlignet med søkere uten godkjenning, men forskjellen er ikke signifikant. Språkferdigheter ser ikke ut til å ha noen betydning for sysselsetting, noe som antakelig skyldes at det er svært få som har besvart undersøkelsen som har oppgitt noe annet enn at de har gode eller middels gode språkferdigheter i både norsk og engelsk. Det er fremdeles signifikante forskjeller i sannsynligheten for å være sysselsatt mellom fagområdene. Graden av sysselsetting er høy uansett fagområde, men sannsynligheten er noe høyere for de med en utdanning innen tekniske fag eller helse og velferd enn for søkere med en utdanning innen økonomiske og administrative fag. Dette er for øvrig de samme mønstrene for sysselsetting som observeres for fagskoleutdannede generelt (Alne mfl. 2023). Det ser også ut til å være en sammenheng mellom sannsynligheten for å være sysselsatt og regionene søkeren kommer fra. Sannsynligheten er størst for å være i jobb for søkere fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits, fulgt av søkere fra øvrige Europa og Sentral-Asia. Sannsynligheten for å være sysselsatt er lavest for søkere fra Midtøsten og Nord-Afrika.

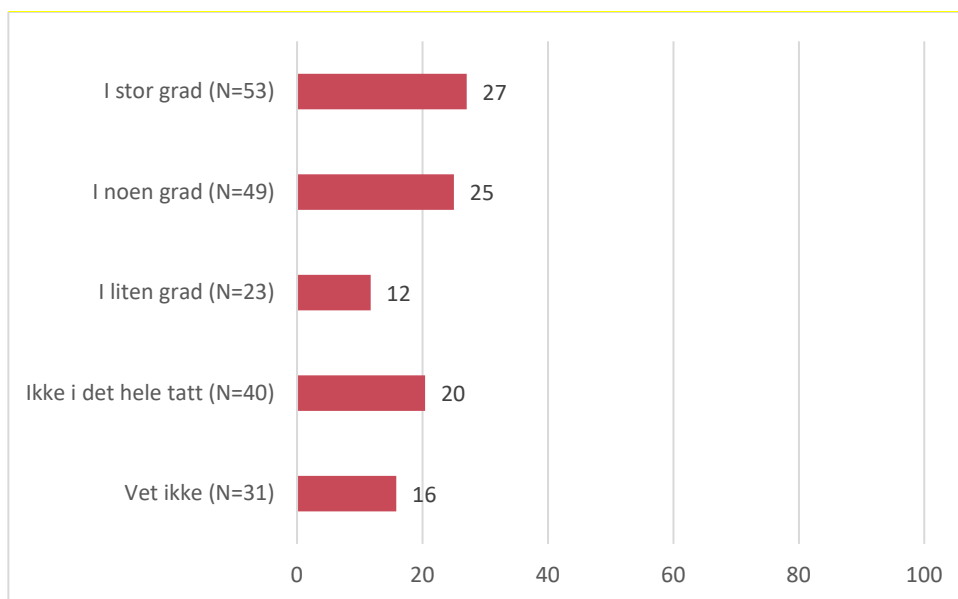
Lesere som ønsker mer informasjon om sammenhengen mellom fagområde og landbakgrunn har for sysselsetting i denne gruppen henvises til vedlegg 4.

Vi har gjort tilsvarende analyser som har undersøkt betydningen av å ha fått godkjent en utenlandsk fagskole for om søkeren har en fast stilling, stillingsprosenten, og om søkeren har en relevant jobb. Disse analysene finnes i vedlegg 4. Funnene er i hovedsak de samme som for sysselsetting, nemlig at arbeidsmarkeds-tilknytningen statistisk henger sammen med landbakgrunn og ellers følger kjente mønstre etter fagområder, som også gjelder fagskolutdannede generelt. Bare i en modell finner vi at signifikant sammenheng, ved at søkere med godkjenning i snitt har en noe større stillingsprosent enn personer uten. Dette funnet bør tolkes med varsomhet all den tid det står alene som den eneste eksempelet på at et godkjentvedtak har en betydning for utfall på arbeidsmarkedet. Gjentakende hypotesetesting øker sjansen for å finne p-verdier som er under 0,05. Disse statistisk signifikante estimatene kan oppstå på bakgrunn av naturlig variasjon i data.

Vi må vi derfor konkludere med at det i svært liten grad ser ut til å være noen sammenheng mellom det å ha et godkjentvedtak og arbeidsmarkedsutfall. I stedet kan ulikheter i sysselsetting for søkerne forklares på samme måte som for de som har gjennomført en norsk fagskoleutdanning, primært av fagområde, samt av landbakgrunn.

9.2.1 Egenvurdert utbytte av en godkjenning på det norske arbeidsmarkedet

Avslutningsvis i delkapittelet om søkerne på ordningens arbeidsmarkedstilknytning skal vi ta med søkerenes egen vurdering av om et godkjenningsvedtak har styrket mulighetene deres på det norske arbeidsmarkedet. Dette spørsmålet er kun stilt søkere som har fått en godkjenning.



Figur 9.5 'I hvilken grad opplever du at godkjenning har styrket dine muligheter i det norske arbeidsmarkedet?', prosent.

Figur 9.5 viser at er stor variasjon i hvordan søkere som har fått godkjent sin utdanning vurderer at det har styrket deres mulighet på arbeidsmarkedet. Én av fem opplever at godkjenningsvedtaket ikke i det hele tatt har styrket muligheten deres. Når vi husker at vi i liten grad finner forskjeller i arbeidsmarkedstilknytningen til søkere med og uten en godkjent utdanning, er ikke den høye andelen så overraskende. Likevel opplever litt over halvparten at et godkjenningsvedtak har styrket mulighetene deres på arbeidsmarkedet i noen eller stor grad. Her er det viktig å huske på at vi snakker om søkeres opplevelser, som ikke kjenner til hva som hadde vært deres situasjon på arbeidsmarkedet hvis de ikke hadde en godkjenning. I tillegg, og som vi skal se senere, er det betydelig andel som rapporterer om bedringer i arbeidssituasjonen etter at de fikk en godkjenning. For en del av de som opplever at godkjenningen har styrket deres muligheter på arbeidsmarkedet, henger det nok også sammen med en følelse av større trygghet og forventninger til hva et godkjenningsvedtak kan føre til. En indikasjon på dette er at så mye som 37 prosent av søkere som oppgir å ikke har brukt godkjenningsvedtaket opplever at de i noen eller stor grad har fått styrket sine muligheter på arbeidsmarkedet.

Dette inntrykket forsterkes videre av funnene fra det åpne tekstfeltet tilknyttet dette spørsmålet. Noen trekker frem at de opplever det som viktig med dokumentert utdanning og kompetanse i Norge, mens andre erfarer at det hjelper potensielle arbeidsgiver med å forstå hvilken type utdanning de har. For eksempel så skrev én respondent hvordan et godkjenningsvedtak bidrar til at «arbeidsgivere stoler mer på min kompetanse», mens en annen pekte på at «Godkjenningen gav arbeidsgiver trygghet i å anerkjenne utdanningen».

Respondentene som ikke opplevde at godkjenningsvedtaket har styrket deres muligheter på arbeidsmarkedet fikk også muligheten til å utdype om hvorfor. Her trakk noen frem at arbeidserfaring, heller enn formell utdanning og dokumentasjon av denne, viste seg å være viktigst for arbeidsgivere når de ansetter. Andre pekte på at godkjenningsordning generelt er lite kjent blant norske arbeidsgivere, og at de derfor ikke gjenkjenner ordningens verdi. Som beskrevet av en respondent: «Jeg opplever at norske arbeidsgivere vet veldig lite om hva NOKUT godkjenning betyr, og derfor hadde min godkjente utdanning fra utlandet ingen påvirkning på mine jobbmuligheter i Norge». Dette ble støttet av en annen respondent, som skrev at «ingen forstår hva [et godkjenningsvedtak] er konkret». Flere pekte også på at arbeidsgivere ikke ser ut til å bry seg om et godkjenningsvedtak er vedlagt eller ikke, og at det derfor ikke har noen effekt på deres sjanser på arbeidsmarkedet.

Vi har undersøkt om søkere fra ulike fagområder og med bakgrunn fra forskjellige regioner opplever nytten av godkjenningen ulikt. Vi finner ingen signifikante forskjeller.

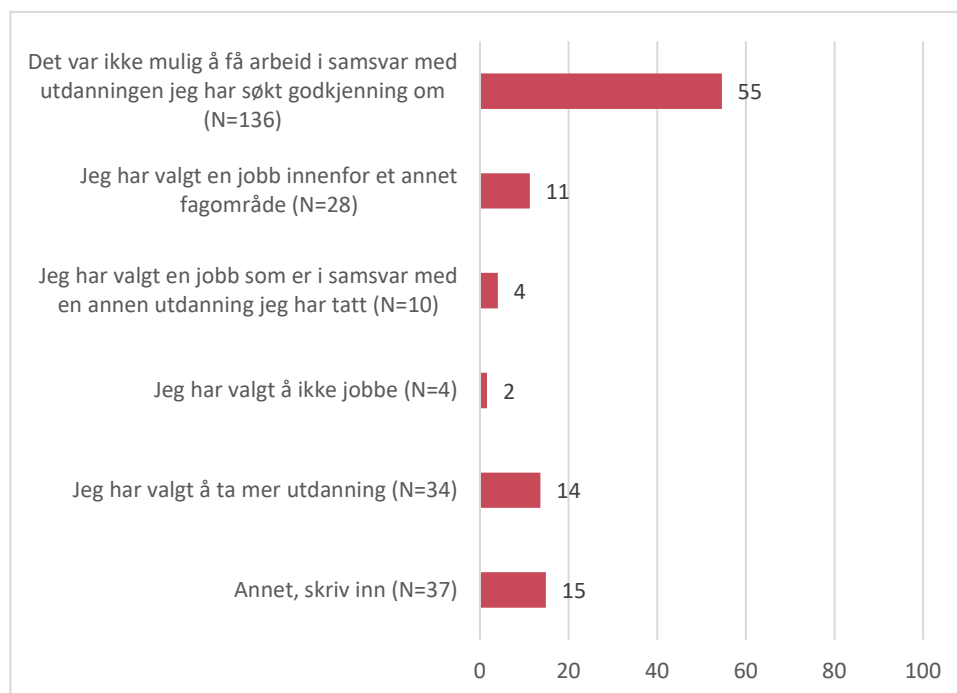
9.3 Samsvar mellom jobb og utdanning

Selv om det å ha en godkjent fagskoleutdanning i liten grad ser ut til å påvirke utfall som å ha en jobb, en fagrelevant jobb eller en fast stilling, kan det tenkes at det hjelper søkere å få arbeidsoppgaver som passer bedre med utdannelsen deres. Søkere som oppgir å jobbe innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen rettet seg mot, ble spurt om hvordan nivået på arbeidsoppgavene relaterer seg til nivået på fagskoleutdanningen. Søkerne med og uten en godkjent fagskole svarer generelt svært likt på dette spørsmålet. Størst andel (38 prosent) opplever at jobben krever en utdanning på fagskolenivå, mens ytterligere 17 prosent opplever de det fordel å ha fagskole. Til sammen ser det altså ut til at litt over halvparten mener at de har et riktig nivå på utdanningen sin i forhold til jobben de gjør, uavhengig av om de har fått godkjent utdanningen som en fagskole.

I tillegg til å ha arbeid på samme nivå, kan samsvar mellom jobb og utdanning også handle om at arbeidet passer med innholdet i utdanningen. Søkere som jobber innenfor samme fagområde som utdanningen ble spurt om samsvaret mellom arbeidsoppgaver og innholdet i utdanningen deres. Hele 80 prosent opplever at innholdet i utdanningen deres passer godt med arbeidet de gjør, men heller ikke her finner vi statistisk signifikante forskjeller mellom søkere med og uten godkjenningsvedtak.

9.4 Søkeres begrunnelser for manglende arbeidsmarkedstilknytning

Søkerne som ikke er i lønnet arbeid i januar 2023, ikke jobber innenfor samme fagområde som utdanningen, eller opplever at innholdet i utdanningen passer dårlig med arbeidet, ble stilt følgende spørsmål: *Hva er den viktigste grunnen til at du ikke har en jobb som passer med utdanningen din?* Svarfordelingen presenteres i figur 9.6.



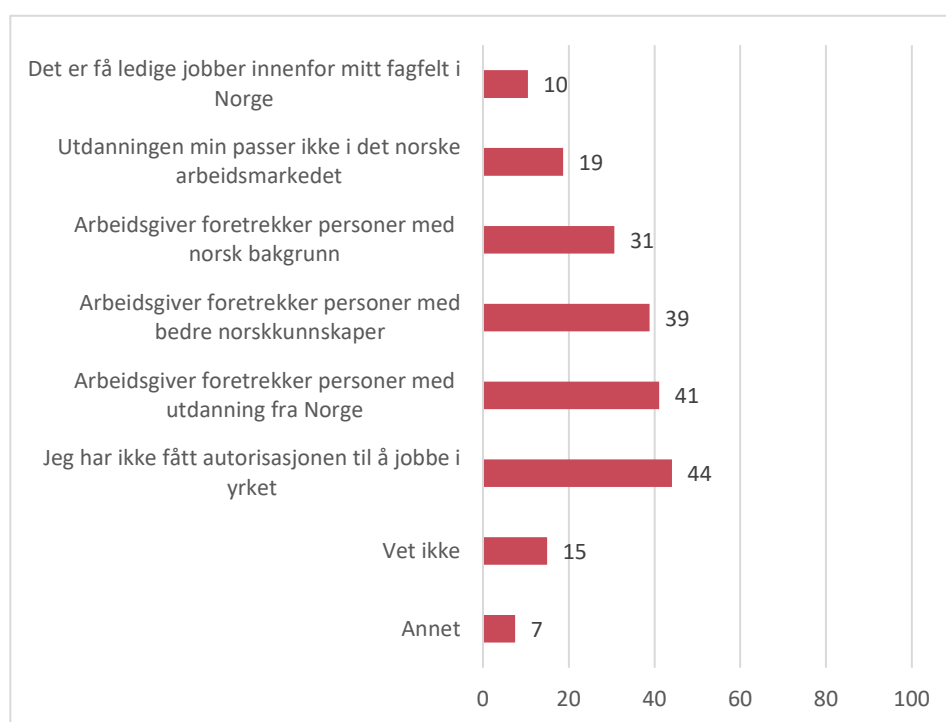
Figur 9.6 'Hva er den viktigste grunnen til at du ikke har en jobb som passer med utdanningen din?', prosent.

Figuren viser at litt over halvparten av søkerne som ikke har jobb eller ikke har jobb i samsvar med utdanningen sin, oppgir at det er fordi det ikke var mulig å få en slik jobb. Vi finner ikke statistiske bevis for at de med og uten godkjenning skiller seg i begrunnelsene av hvorfor de ikke har en jobb som passer med utdanningen deres. Svarfordelingen er likevel interessant, for den viser at nesten halvparten opplever at de selv som har valgt noe annet enn en jobb som er i samsvar med utdanningen de har søkt godkjenning om. At en så stor andel selv velger noe annet, kan være en del av forklaringen på hvorfor vi i liten grad klarer å finne at en godkjenning har betydning for arbeidsmarkedsutfall.

Det som ser ut til å ha en betydning for søkerens vurdering av om det er mulig å få en jobb er språkkompetanse. Søkere med middels god eller dårligere språkkompetanse i engelsk oppgir i større grad at det ikke var mulig å få en jobb i samsvar med utdanningen deres. Vi finner indikasjoner på det samme blant de 15

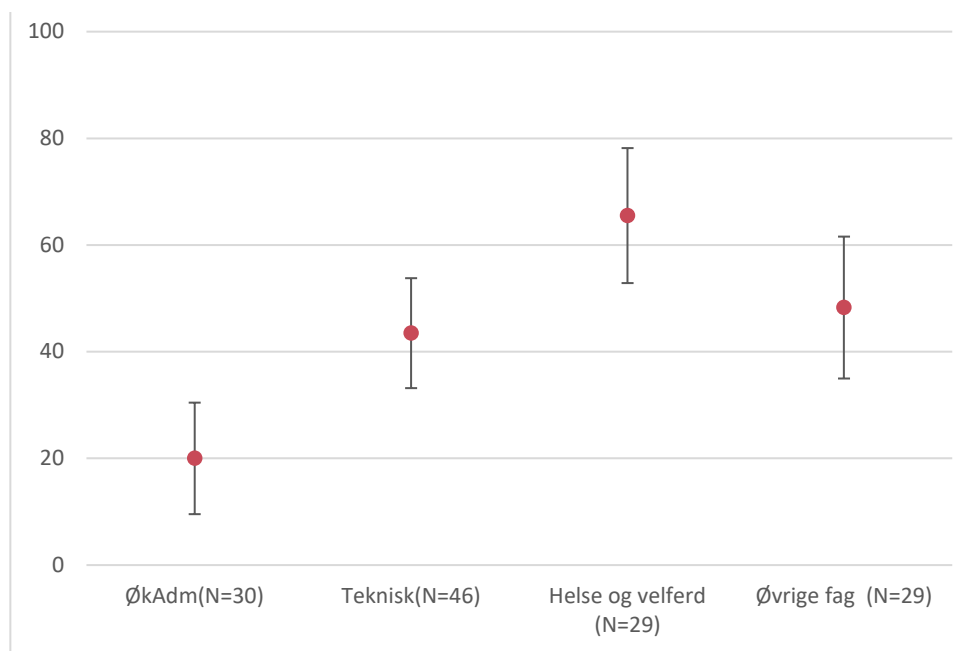
prosent har svart «annet». Disse fikk mulighet til å utdype de viktigste årsakene til at de har en jobb som samsvarer mindre godt med innholdet i utdanningen. Her ble særlig manglende språkkunnskaper trukket frem som en sentral grunn, men også det faktum at søkerne manglet et relevant fagbrev eller autorisasjon til å jobbe i et lovregulert yrke.

Søkere som oppgir at det ikke var mulig å få arbeid i samsvar med utdanningen de har søkt godkjenning for fikk et oppfølgingsspørsmål om hva de tror er grunnen til dette. Svarene er vist i figur 9.7.



Figur 9.7 'Hvis det ikke har vært mulig å få jobb i ditt fagfelt, hva tror du er grunnene til dette? Flere kryss mulig.', prosent (N=134).

For alle grunnen har vi undersøkt om det er forskjeller i svarene mellom personer med og uten godkjenningsvedtak. For kun to av begrunnelsene finner vi forskjeller. At utdanningen ikke passer i det norske arbeidsmarkedet oppgis som grunn av 24 prosent av søkere uten godkjenning, og bare 9 prosent av personene med en godkjenning. Det er også relativt store forskjeller i andelene som oppgir manglende autorisasjon som årsak til at de ikke har jobb i sitt fagfelt. Blant de med et godkjenningsvedtak er det kun 28 prosent som oppgir dette som grunn, mens det samme gjelder 53 prosent blant søkere uten vedtak. Dette kan være en indikasjon på at en del av de som har svart sammenblander formelle autorisasjonsordninger med et godkjenningsvedtak fra NOKUT, selv om det helt sikkert er reelt for en del, kanskje særlig innen helse. Dette kan vi se hvis vi fordeler svarene på fagområde, vist i figur 9.8.



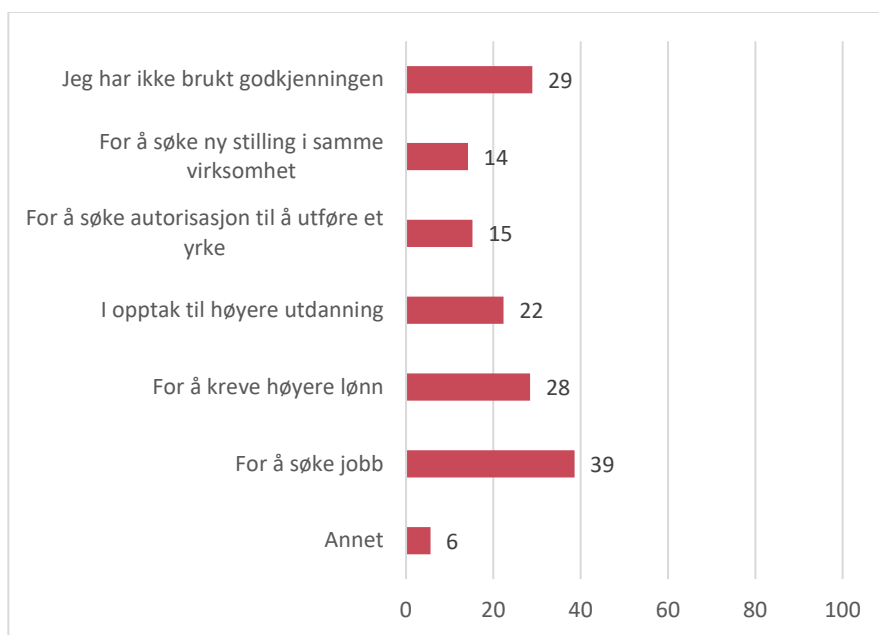
Figur 9.8 'Jeg har ikke fått autorisasjonen til å jobbe i yrket', prosent med konfidensintervaller tilsvarende signifikante forskjeller på 5-prosentnivået.

Andelen som oppgir at de ikke har fått autorisasjon er klart høyest blant søkere med en utdanning innen helse og velferd på rundt 65 prosent. Dette er ikke overraskende ettersom det i denne sektoren stilles krav om offentlig autorisasjon for å jobbe som blant annet helsefagarbeider. Andelen er klart lavest blant søkere med en utdanning innen økonomiske og administrative fag, på rundt 20 prosent.

Det ser generelt sett ut til å være mye variasjon i hvordan søkerne begrunner at de ikke har en jobb som passer med utdanningen deres. Vi har allerede nevnt fagområde, men også landbakgrunn og språkkompetanse ser ut til å ha betydning.

9.5 Opplever søkere som får godkjent fagskoleutdanning at de har fått noe ut av vedtaket?

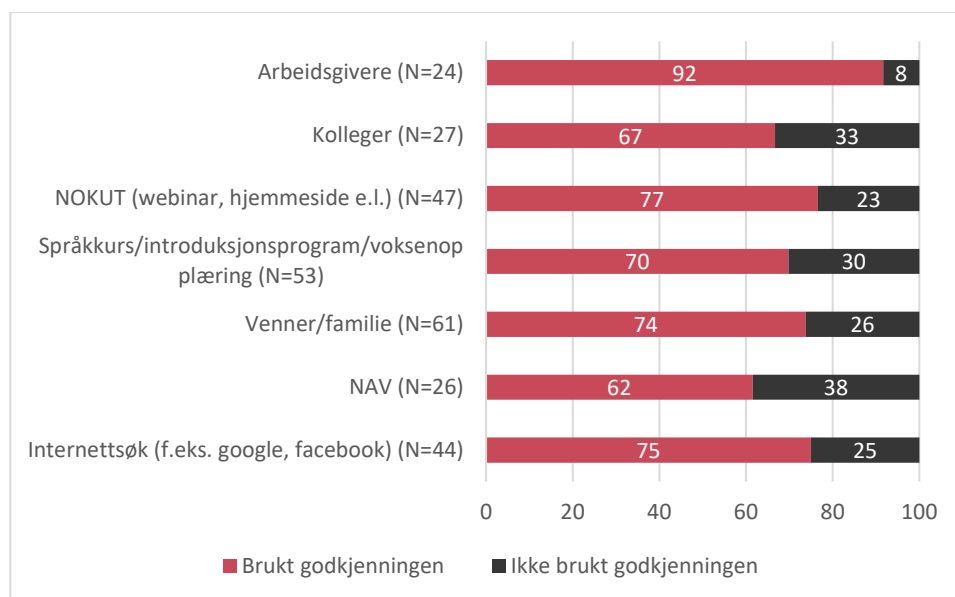
Søkere som har fått godkjent en utdanning har blitt stilt spørsmål om hva de har brukt godkjenning sin til. Svarene er vist i figur 9.9.



Figur 9.9 'Har du brukt godkjenningen du fikk? Flere kryss mulig.', prosent (N=197).

Hele 29 prosent oppgir at de ikke har brukt godkjenningsvedtaket, og bare 39 prosent har brukt godkjenningen til å søke jobb. For å forstå mer av svarfordelingen må vi se svarene opp mot noen sentrale bakgrunnsvariabler. Når det gjelder å bruke godkjenningen, ser det ut til at tidspunktet det søkes om en godkjenning kan ha betydning. Blant de som søkte om en godkjenning etter at de hadde startet å søke etter jobber oppgir 48 prosent at de har brukt godkjenningsvedtaket. Til sammenlikning er det bare 26 prosent som oppgir å ha brukt vedtaket dersom de søkte om en godkjenning før de startet å søke jobber. Blant de som søkte godkjenning etter at de hadde fått en jobb, har bare 23 prosent brukt vedtaket. De som allerede er i jobb, naturlig nok mindre bruk vedtaket i sin nåværende situasjon. Søkere som allerede har en jobb kan også være mindre klar over betydningen av godkjennelsen, eller de kan ha erfart at en godkjenning ikke hadde noen betydning for jobbene de har fått.

At personer som søker om godkjenning mens de er i en jobbsøkningsprosess i større grad bruker vedtaket, kan tolkes som at disse personene opplever behovet for en godkjenning, og er mer målbevisst om hva de skal bruke vedtaket til. En indikasjon på dette er forskjellene i om vedtaket brukes etter hvor søkerne har hørt om ordningen mellom de som har brukt vedtaket, og de som ikke har gjort det. Dette er vist i figur 9.10.



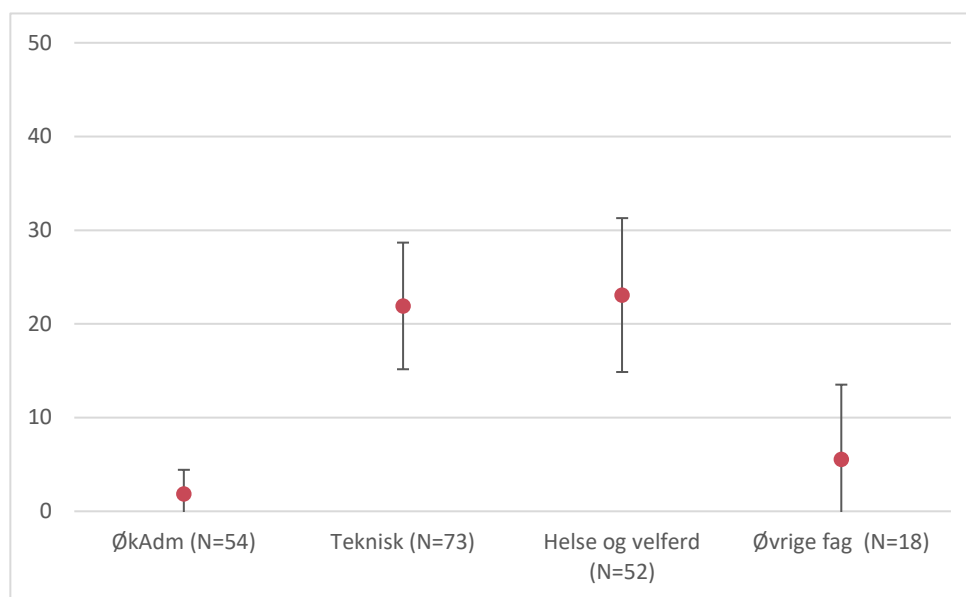
Figur 9.10 Informasjonskilder om NOKUTs godkjenningsordning for fagskole etter om godkjenningsvedtaket er blitt brukt, prosent.

I figur 9.10 viser vi hvor søkerne med et godkjenningsvedtak har hørt om ordningen og fordeler svarene på om de har brukt godkjenningsvedtaket. Viser at et tydelig mønster i om godkjenningen. Vi husker at det generelt er 29 prosent som oppgir at de ikke har brukt godkjenningsvedtaket sitt. Til sammenlikning er det bare 8 prosent som ikke har brukt vedtaket dersom de har hørt om ordningen gjennom en arbeidsgiver. Vi ser også at søkerne som har oppsøkt informasjonen om ordningen selv, enten via internettsøk eller NOKUT sine kanaler, som webinarer og hjemmesiden, har brukt ordningen i noe større grad enn gjennomsnittet. For de som har NAV som informasjonskilde forholder det seg motsatt. Disse har i noe mindre grad benyttet godkjenningsvedtaket enn gjennomsnittet. Leseren bør være oppmerksom på at antallet respondenter her er ganske lavt, siden vi her kun ser på søkere som har fått en godkjenning.

En mulig forklaring på hvorfor de som søker om en godkjenning før de starter å søke jobber i mindre grad tar i bruk vedtaket, kan være at søknaden om å få godkjent en utenlandsk fagskole sendes inn som en av mange søknader og papirer som skal ordnes før man kan starte å jobbe i et nytt land. En indikasjon på dette så vi i figur 6.2, som viste at over halvparten av søkerne som har en bakgrunn utenfor EU/EØS søkte om en godkjenning før de startet å søke jobb. Personer med bakgrunn fra EU/EØS må ikke, som de utenfor, søke oppholds- og arbeidstillatelse før de kan starte å jobbe i Norge. Det bidrar til en tydelig forskjell i hvilken grad vedtaket brukes. Bare 20 prosent av søkere fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits oppgir at de ikke har brukt godkjenningen, mens det samme gjelder 37 prosent av søkere med bakgrunn fra andre land.

Figuren 9.9 viste videre at av alternativene, brukes godkjenningsvedtaket i minst grad til å søke om ny stilling i samme virksomhet. 14 prosent av søkerne med en godkjenning oppgir å ha brukt vedtaket til dette. Deler av forklaringen på dette kan være at for å søke en ny stilling i samme virksomhet, må du først ha en jobb. Likevel øker bare andelen som har brukt vedtaket til å søke ny stilling til 17 prosent dersom vi kun ser på gruppen som oppgir å ha hatt en jobb i Norge.

Det er 15 prosent som oppgir å bruke godkjenningen for å søke om autorisasjon. Dette er også et bruksområde som kun er relevant for noen yrker. Svarfordelingen etter fagområde vises i figur 9.11.



Figur 9.11 'For å søke autorisasjon til å utføre et yrke' etter fagområde, prosent.

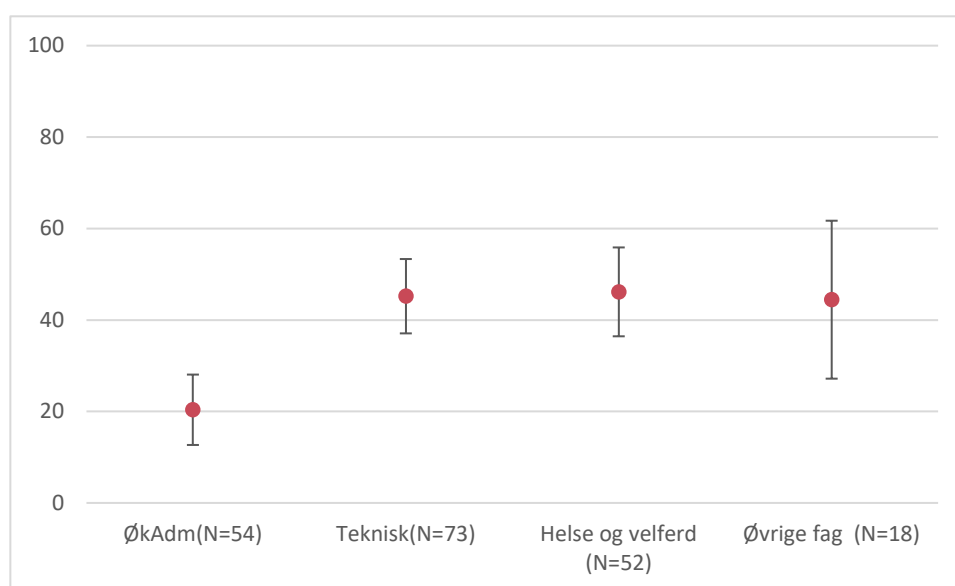
Figur 9.11 viser at det omtrent ikke er søkere med utdanning innen økonomiske og administrative fag eller øvrige fag som har brukt godkjenningen for å søke om autorisasjon for å utføre et yrke. Det henger nok sammen med at det ikke er yrker her som krever autorisasjon. For søkere med utdanning innen helse og velferd og tekniske fag og er en søknad om autorisasjon derimot et langt viktigere bruksområde for et godkjenningsvedtak. Det gjelder i overkant av 20 prosent av søkere fra disse fagområdene. Etersom fagskole innenfor disse områdene i seg selv ikke fører til yrker som krever autorisasjon, må dette forstås som at de vil bruke vedtaket som en del av grunnlaget for å søke autorisasjon som for eksempel helsefagarbeider eller installatør.

Videre viser figur 9.9 at nesten en av fem oppgir å ha brukt godkjenningsvedtaket sitt i opptak til høyere utdanning. Sett i lys av at 74 prosent oppga at å kunne søke opptak til en utdanning hadde noen eller stor betydning for at de søkte om å få utdanningen sin godkjent (se figur 8.2), er ikke dette veldig overraskende. Som beskrevet tidligere krever Samordna opptak et godkjenningsvedtak fra NOKUT for

at en utenlandsk toårig fagskoleutdanning skal kvalifisere en søker til generell studiekompetanse (Samordna opptak, 2023). Det er derfor rimelig å anta at en stor andel av gruppen som oppgir å ha brukt godkjenningsvedtaket i opptak til høyere utdanning, har benyttet det på denne måten.

Det nest vanligste bruksområdet for et godkjenningsvedtak er for å kreve høyere lønn, og 28 prosent oppgir å ha brukt godkjenningsvedtaket til dette formålet. Andelen er enda høyere (37 prosent) hvis vi bare ser på søkere som oppgir å ha hatt en jobb i Norge. Som vi husker fra figur 8.2 oppga 86 prosent at muligheten for at en godkjenning kunne gi en bedre stilling/høyere lønn hadde noen eller stor betydning for at de søkte om en godkjenning.

Å søke jobb er det flest oppgir å ha brukt godkjenningsvedtaket sitt til. Dette var også den grunnen for å søke godkjenning flest respondenter tilla noe eller stor betydning. Ikke overraskende er det de som søkte om en godkjenning før de startet å søke jobb som i størst grad har brukt godkjenningsvedtaket sitt til dette (51 prosent). Likevel ser det også ut til at en ganske stor andel har brukt godkjenningsvedtaket sitt til å søke på det vi må anta er en bedre eller mer relevant jobb. Hele 29 prosent av de som søkte om godkjenning, etter å ha fått sin første jobb i Norge, oppgir å ha brukt godkjenningsvedtaket til å søke en jobb. På dette spørsmålet ser vi også noen interessante forskjeller etter fagområde, vist i figur 9.12.

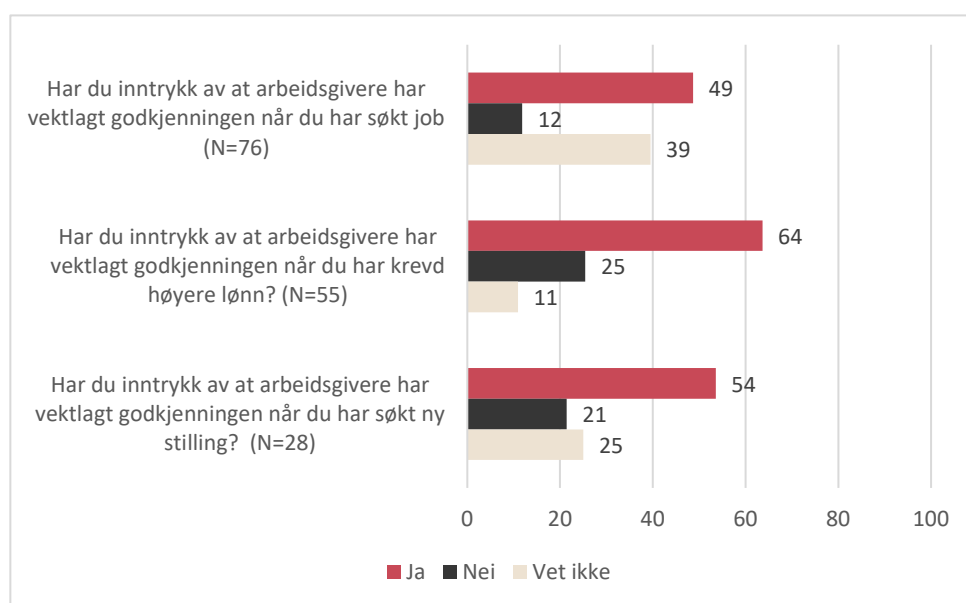


Figur 9.12 'For å søke jobb' etter fagområde, prosent.

Figur 9.12 viser at søkere med utdanninger innen økonomiske og administrative fag i langt mindre grad har brukt godkjenningsvedtaket for å søke jobb enn søkere fra de andre fagområdene. Bare 20 prosent av søkere med utdanning innen økonomiske og administrative fag oppgir å ha brukt godkjenningen for å søke jobb, mens tilsvarende tall er rundt 45 prosent blant de øvrige. Dette kan delvis

forklares av at langt flere med utdanning i økonomiske og administrative fag hovedsakelig regner seg som studenter i januar 2023.

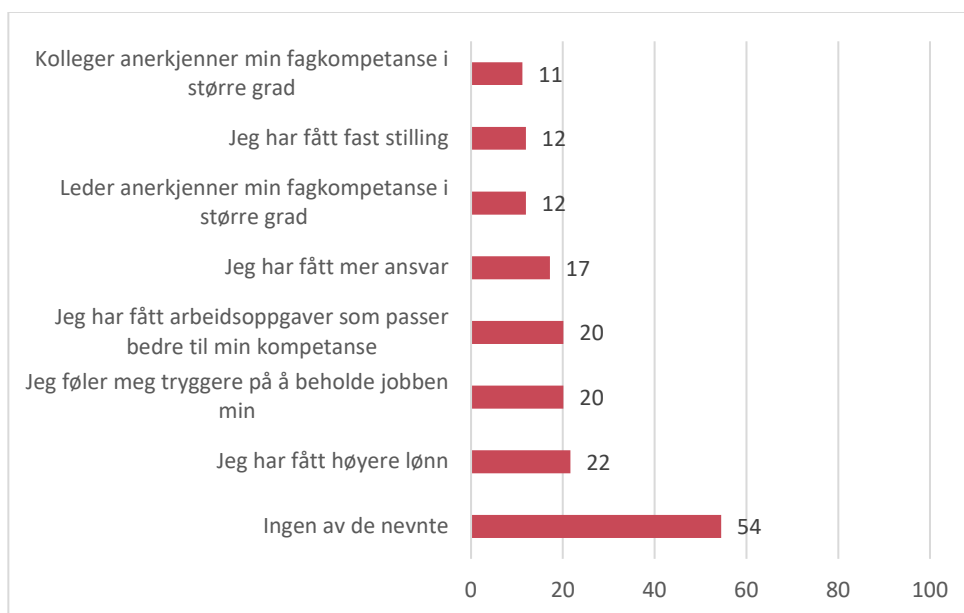
En annen faktor når vi skal vurdere godkjenningsordningen er om arbeidsgivere tar hensyn til godkjenningsvedtakene, og om søkerne oppnår det de håper på. Søkeres oppfatninger om hvorvidt arbeidsgivere vektlegger godkjenningsvedtakene vises i figur 9.13.



Figur 9.13 Søkeres oppfatninger om hvorvidt arbeidsgivere vektlegger godkjenningsvedtakene, prosent.

Det ser ut til at kun halvparten eller litt flere av de som har svart på spørsmålet, opplever at godkjenningsvedtaket blir vektlagt. Den største andelen respondenter opplever at arbeidsgiver har vektlagt godkjenningen når de har krevd høyere lønn. Disse spørsmålene er imidlertid kun stilt personer som har brukt vedtakene til formålene vist i figuren. Siden flest respondenter har brukt vedtaket til å søke jobb, er det flest respondenter vurderer at arbeidsgivere har vektlagt godkjenningsvedtakene når de har søkt jobb i absolutte tall. Tallene er imidlertid veldig små. I antall er det snakk om 36-37 personer som svarer positivt på de to nevnte spørsmålene. Spesielt mange er usikre på om godkjenningen har hatt noe å si for ansettelsen.

I figur 9.14 viser vi hva søkerne opplever at de har oppnådd med å få en godkjent fagskoleutdanning. Vi ser kun på svar fra søkere som har fått jobb i Norge.



Figur 9.14 'Har du opplevd noen av følgende endringer i jobben din etter at du fikk godkjenningen? Flere kryss mulig.', prosent (N=134).

Det ser ut til at en betydelig andel søkere har opplevd positive endringer i jobbsituasjonen sin etter å ha fått godkjent en utenlandsk fagskoleutdanning gjennom godkjenningsordningen. Mer spesifikt har litt under halvparten (46 prosent) opplevd en eller flere av følgende endringer:

- de har fått høyere lønn (22 prosent);
- at kolleger (11 prosent) og leder (12 prosent) anerkjenner deres fagkompetanse i større grad;
- de har fått fast stilling (12 prosent);
- de har fått mer ansvar (17 prosent);
- arbeidsoppgaver som passer bedre til deres kompetanse (20 prosent)
- de føler seg tryggere på å beholde jobben sin (20 prosent).

Det er imidlertid viktig å merke seg at 54 prosent oppgir å ikke har opplevd noen av disse endringene. Noe som ikke er overraskende da så mye som 29 prosent også oppga at de ikke har brukt godkjenningsvedtaket sitt til noe, og rundt halvparten eller litt mer oppgir at arbeidsgiver har vektlagt godkjenningen da de krevde høyere lønn eller søkte om en ny stilling. Igjen er tallene små. På hvert av spørsmålene er det fra 14 til 30 personer som har svart positivt.

Det er også verdt å merke at vi ikke uten videre kan slutte at disse endringene kommer som en direkte konsekvens av å ha fått godkjent fagskoleutdanningen sin, bare at endringene har kommet etter et godkjenningsvedtak i tid. Da vi sammenliknet utfall på arbeidsmarkedet mellom søkere med godkjenningsvedtak med søkere uten godkjenningsvedtak, fant vi omtrent ingen effekter av å ha et godkjenningsvedtak. Det kan imidlertid være mange grunner til at det skjer positive

endringer i jobbsituasjonen med tiden, og disse kan spille sammen med godkjenningsvedtaket.

9.6 Hva kan forklare at et godkjenningsvedtak tilsynelatende har ganske liten betydning?

Fra 9.2 er det overordnede bildet at selv når vi kontrollerer for andre forhold, og gjør interaksjonsanalyser for å se på effekter for undergrupper, ser det ut til at et godkjenningsvedtak ikke har en vesentlig betydning for om søkere er sysselsatt, har en midlertidig eller fast stilling, eller for graden av heltid eller deltid. Videre viste analysene at et godkjenningsvedtak heller ikke ser ut til å ha betydning for om søkerne har en jobb som er i samsvar med utdanningen deres.

Det kan være flere mulige forklaringer på at vi ikke finner noen betydning av å ha en godkjent fagskoleutdanning for arbeidsmarkedsutfall. Først bør det nevnes at denne evalueringen gjøres bare få år etter at ordningen trådte i kraft. Dette kan ha en betydning på to måter. For det første betyr det et relativt begrenset antall (2 666 personer) har benyttet seg av ordningen til nå. Selv med en deltakelse i undersøkelsen på nesten 40 prosent blir det en ganske liten gruppe vi kan gjøre statistiske analyser på. Særlig få blir det i gruppen som har fått ett godkjenningsvedtak når 25 prosent av søkerne har blitt godkjent. Sammenligningsgruppen begrenses også av at en betydelig andel som har søkt godkjenning ikke selv mener de har en fagskoleutdanning.

Ettersom ordningen er ny, er den fremdeles er ganske ukjent blant arbeidsgivere og arbeidstakere (se kapittel 8). Potensielt finnes det trolig mange arbeidstakere der ute som er i målgruppen, men som aldri har hørt om ordningen. Vi vet ingen ting om hvor stor denne gruppen er, eller hvilken effekt et godkjenningsvedtak kunne hatt for disse. At godkjenningen ikke er kjent blant arbeidsgivere kan også være med på å forklare at en godkjenning har liten betydning for utfall på arbeidsmarkedet. En indikasjon på dette er at omtrent halvparten søkerne opplever at arbeidsgiverne vektla godkjenningsvedtaket når de søkte på en jobb, en ny stilling eller krevde høyere lønn.

Alt i alt ser det ut til at mange av de samme mekanismene som har betydning for arbeidsmarkedstilknytningen for fagskoleutdannede generelt, også er betydningsfulle her. Vi ser stort sett de samme mønstrene for fagområdene. Siden fagskoleutdanningene i stor grad er rettet mot privat sektor, som tradisjonelt er mindre opptatt av formell kompetanse enn offentlig sektor, er det kanskje ikke overraskende at det er vanskelig å se en effekt av et godkjenningsvedtak. I denne sammenhengen kan det også være viktig å nevne at hele 29 prosent rapporterer at de ikke har brukt godkjenningsvedtaket til noe.

En annen mulig forklaring på at det ikke ser ut til at godkjenningsvedtakene har noen betydning for arbeidsmarkedsutfall kan være at personer med en fagskoleutdanning generelt gjør det godt på arbeidsmarkedet. Svært mange av de som svarer på undersøkelsen er i jobb (82 prosent), svært mange har en fast ansettelse (74 prosent), svært mange har en fulltidsstilling (75 prosent), og et flertall jobber innenfor samme fagfelt som fagskoleutdanningen rettet seg mot (59 prosent totalt, men langt høyere innenfor enkelte fagområder). Det er rimelig å anta at det rett og slett skal ganske mye til for å løfte den relativt lille andelen som ikke har jobb, fast ansettelse, fulltidsstilling eller som har en mindre relevant jobb. Dermed bør det kanskje ikke forventes at vi kan finne en effekt av at utdanningen godkjennes. Særlig ikke når, sett bort fra fagområde, det ser ut til å være landbakgrunn og språkkompetanse som avgjør arbeidsmarkedstilknytningen, og at det derfor er mer generelle integreringstiltak vi bør forvente at kan ha betydning (se vedlegg 4). En ytterligere faktor som gjør det vanskelig å forvente store effekter på arbeidsmarkedsutfall for denne gruppen er at minst 40 prosent av søkerne som har besvart undersøkelsen var i sin nåværende jobb før de søkte om en godkjenning.

Videre er det bare halvparten av de som ikke har jobb, eller som har en jobb som ikke samsvarer med utdanningen deres, som mener det fordi de ikke har greid å få en jobb som passer med utdanningen deres. Resten oppgir andre grunner. For eksempel regner 12 prosent av utvalget seg hovedsakelig som studenter. Det også slik at av alle grunnene disse oppgir for at de ikke har klart å få en jobb, er det kun to som varierer med om søkeren har en godkjenning, nemlig at utdanningen ikke passer til det norske arbeidsmarkedet og at de ikke har gått autorisasjon til å jobbe med yrket.

Til slutt kan det være viktig å ta med at et godkjenningsvedtak kan se ut til å ha en betydning for en del som er i jobb. Når vi spør søkere som har fått en godkjenning og er i jobb, har til sammen nesten halvparten opplevd en eller flere positive endringer i sin jobbsituasjon etter at de fikk godkjenningsvedtaket. 22 prosent rapporterer at de har opplevd å få høyere lønn. Også her er imidlertid datagrunnlaget lite.

9.7 Oppsummering

Dette kapitlet har undersøkt betydningen av å ha et godkjenningsvedtak. Vi undersøker først betydningen for arbeidsmarkedsutfall ved å sammenlikne søkere med en godkjent utdanning, med søkere som fikk avslag, men som selv oppfatter at de har en fagskoleutdanning. Når vi justerer for andre forhold som kan ha betydning for arbeidsmarkedsutfall finner vi at i liten grad tegn til at de med et godkjenningsvedtak gjør det bedre på arbeidsmarkedet enn søkere i sammenligningsgruppen som ikke har et godkjenningsvedtak. Vi har her undersøkt sysselsetting,

om søkerne har en fast stilling, forskjeller i stillingsprosent, og om søkere har en jobb innenfor samme fagområde som utdanningen rettet seg mot.

Kapittelet tok deretter for seg om søkere med godkjenning i større grad får arbeidsoppgaver som passer med utdanningen deres, sammenliknet med søkere uten en godkjenning. Igjen finner vi ikke bevis for at det er tilfellet. Søkere som ikke er jobb, eller har en jobb som ikke passer med utdanningen deres, ble spurt om hva som var årsaken til dette. Litt over halvparten svarer at årsaken er at de ikke har greid å få arbeid som er i samsvar med utdanningen de har søkt godkjenning om. Denne begrunnelsen gjelder i omtrent samme grad for søkere med og uten en godkjenning.

I kapittelets siste del tar vi for oss spørsmål som kun er stilt søkere som har fått godkjent sin utdanning. Tre av ti oppgir å ikke har brukt godkjenningsvedtaket sitt. Blant de som har brukt vedtaket, er det vanligste å benytte det til å søke jobb. En god del oppgir også at de har brukt vedtaket i opptak til høyere utdanning. Særlig søkere innen helse og tekniske fag har brukt vedtaket til å søke autorisasjon for å jobbe i et bestemt yrke.

På tross av at vi i liten grad finner at en godkjenning har betydning for arbeidsmarkedsutfall, oppgir nesten halvparten av søkerne med et godkjenningsvedtak at de har opplevd positive endringer i jobbsituasjonene etter at de fikk en godkjenning. Flest oppgir å ha fått høyere lønn, arbeidsoppgaver som passer bedre til deres kompetanse og at de føler seg tryggere på å beholde jobben sin.

10 Arbeidslivets vurderinger

I tillegg til å hjelpe enkeltpersoner å få jobb i samsvar med den utenlandske kvalifikasjonen de besitter, har et av målene med godkjenningsordningen vært å gjøre det enklere for arbeidsgivere å vurdere utdanninger på fagskolenivå tatt i utlandet. I dette kapitlet skal vi redegjøre for hvordan ulike deler av arbeidslivet vurderer nytten og bruken av godkjenningsordningen.

I arbeidet med å rekruttere informanter fra arbeidslivet, ble det tydelig at svært få av virksomhetene vi kom i kontakt med hadde hørt om og/eller benyttet seg av ordningen. Dette er ikke spesielt overaskende, med tanke på hvor kort tid ordningen har eksistert og hvor relativt få personer som har søkt om godkjenning gjennom ordningen. De aller fleste virksomhetene, som likevel var villige til å la seg intervju, måtte dermed uttale seg på hypotetisk eller generelt grunnlag, samt trekke på erfaringer fra de andre godkjenningsordningene, særlig ordningen for høyere utdanning.

I tillegg til bedrifter, har vi snakket med noen bransjeorganisasjoner, representanter for NAV, Samordna opptak og en fagskole. Vi tok også kontakt med et knippe sentrale representanter fra rådene innen fagskolesektoren, både Nasjonalt fagskoleråd, og fagrådene for helse og for tekniske fag. Hensikten var både å få erfaringer med og vurderinger av godkjenningsordningen, og for å få tips både bedrifter som hadde erfaringer. Ingen av representantene hadde fått inn erfaringer fra ordningen på sine områder, og de hadde heller ikke veldig sterke synspunkter på godkjenningsordningen.

Følgende temaer ble diskutert i arbeidslivsintervjuene:

- Syn på fagskoleutdanning fra henholdsvis Norge og utlandet.
- Kjennskap til og erfaringer med godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning.
- Bruk av godkjenningsvedtak i forbindelse med jobbsøking og ansettelse.
- Bruk av godkjenningsvedtak i forbindelse med fastsettelse av lønn.
- Krav til dokumentasjon og formalkompetanse i arbeidslivet.
- Vurdering av utenlandsk utdanning og kompetanse.
- Bruk av godkjenningsvedtak i forbindelse med opptak til videre utdanning.
- Godkjenningsordningens forbedringspotensial.

I det som følger vil vi beskrive informantenes refleksjoner omkring alle disse tematikene. I tillegg vil vi trekke frem to virksomheter fra henholdsvis privat og offentlig sektor. Gjennom å beskrive deres tilnærming til ansettelser av personer med utenlandsk utdanning, samt disse arbeidstakernes rolle i virksomheten, vil vi illustrere ulike sider av godkjenningsordningens nytteverdi og forbedringspotensial.

10.1 Syn på fagskoleutdanning og -kompetanse

Selv om ingen av informantene vi snakket med på bedriftssiden stilte krav om fullført fagskoleutdanning i sine utlysninger, trakk flere frem fagskolekompetanse som svært ettertraktet for sin virksomhet og bransje. Dette gjaldt først og fremst virksomheter innenfor industri og bygg og anlegg. Her er særlig teknisk fagskolekompetanse sterkt etterspurt i dagens arbeidsmarked til stillinger som prosjektledere, ingeniører eller byggeplass-ledere. Samtidig presiserte flere at det ikke nødvendigvis er fagskoleutdanningen isolert sett som gir verdi. Som beskrevet i kapittel 2, bygger de fleste fagskoleutdanninger i Norge på et fagbrev, for eksempel innen helse (helsefagarbeider) og tekniske fag (elektriker, tømrer osv.). Med andre ord stammer ikke verdien til en norsk fagskoleutdanning kun fra denne utdanningen i seg selv, men fra kombinasjonen med et fagbrev i bunn. Dette betyr at personer som kommer med utenlandsk utdanning som blir vurdert til å være på tilsvarende nivå og av tilsvarende omfang som norsk fagskoleutdanning, men som ikke har noe tilsvarende norsk fagbrev eller praksis i bunn, ikke vil stille like sterkt i ansettelsesprosesser.

Situasjonen vil kunne være noe annerledes innenfor de bransjene hvor det ikke stilles krav til fagbrev eller lignende i bunn, i denne sammenhengen særlig økonomisk-administrative yrker. For eksempel beskrev en informant innenfor hotellnæringen hvordan fagskoleutdanning innenfor disse fagene vil kunne styrke en persons kompetanseprofil, selv i tilfeller hvor personen ikke har et fagbrev i bunn.

10.2 Kjennskap til og erfaringer med godkjenningsordningen

Et gjennomgående inntrykk fra prosjektgruppens arbeid med å rekruttere informanter til denne studien, er at godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning er svært lite kjent blant norske arbeidsgivere. Flere av dem som fikk forespørsel om å stille til intervju, takket nei på grunn av at de ikke kjente til ordningen og dermed mente de ikke hadde grunnlag for å uttale seg. I tillegg skjedde det at noen av de som i utgangspunktet takket ja til å stille til intervju, trakk deg da de forsto at intervjuet skulle handle om godkjenningsordningen for fagskoleutdanning, og ikke ordningene for henholdsvis høyere utdanning eller fag- og

yrkesopplæringen. Jevnt over var inntrykket at sistnevnte ordninger var mer kjent blant de aktuelle arbeidsgiverne, selv om dette også varierte på tvers av virksomheter. Særlig hadde flere av informantene direkte erfaring med godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning, ved at personer hadde lagt det ved i jobbsøknader til dem. Noen hadde også bedt søkere om å skaffe slik. Dette inntrykket ble støttet av representanten fra NAV. Informanten beskrev hvordan hun som regel anbefaler sine brukere å søke godkjenning av sin utenlandske høyere utdanning, men at godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning var relativt ukjent for henne.

Selv blant arbeidslivsinformantene som valgte å stille til intervju, var det få som på forhånd hadde hørt om godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning. Av disse var det kun én som var sikre på at de hadde opplevd at noen la ved et godkjenningsvedtak for utenlandsk fagskole i sin jobbsøknad. Dette til tross for at vi intervjuet bedrifter hvor de hadde mange fagskoleutdannede ingeniører. Her er det verdt å nevne at informantene generelt sett hadde liten erfaring med å vurdere personer med fagskoleutdanninger fra utlandet. Flere pekte på at dersom antall søkere med denne typen utdanninger øker, vil deres erfaring med og eventuell nytte av ordningen også kunne øke.

Til tross for manglende kjennskap til og erfaringer med godkjenningsordningen, var informantene generelt sett positive å ta den i bruk basert på det de hørte om ordningen gjennom intervjuene. Særlig gjaldt dette i forbindelse med ansettelsesprosesser (se kap. 10.3), og da særlig på grunn at et opplevd økt fokus på kompetansedokumentasjon i anbudsprosesser og kontrakter (se kap. 10.5).

10.3 Jobbsøking og ansettelse

Ettersom det ordningen er lite kjent og at det er vanskelig å få tak i arbeidsgivere med erfaring fra ordningen, svarte de fleste på generelt eller hypotetisk grunnlag på spørsmålet om hvilken betydning et vedlagt godkjenningsvedtak ville ha i en ansettelsesprosess.

Flere pekte på at et godkjenningsvedtak i seg selv ikke er av spesielt stor nytte, da det ikke sier noe om innholdet i utdanningen, kun omfang og nivå. Det gir heller ingen informasjon om vedkommende har fagbrev i bunn eller reell erfaring fra arbeidslivet. Flere av informantene beskrev hvordan det viktigste for dem er at en person «faktisk kan jobben sin», noe kun formell dokumentasjon ikke kan vise. En informant fra en industribedrift beskrev hvordan selv personer med utdanning fra Norge må vise «at de faktisk kan skru» før de blir ansatt i visse stillinger. Det er essensielt for dem at personer har tilstrekkelig realkompetanse til å faktisk utføre arbeidet de er ansatt til, noe som er vanskeligere å vurdere for utenlandske søkere siden de ikke vet hva personen har lært og hvilke erfaringer de har med seg. Et

godkjenningsvedtak, med informasjon om omgang og nivå, vil derfor være for begrenset til alene å kunne gi en søker med utdanning fra arbeidslivet en jobb.

Her skiller godkjenningsordningen for fagskoleutdanning seg fra godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring, som gir en vurdering av innhold. En av informantene fra byggebransjen pekte på at fagskoleordningen kanskje burde innrettes mer i tråd med denne, særlig når det kom til teknisk fagskoleutdanning, gjennom å gi en innholdsmessig vurdering av en sakkyndig komite. Uten en slik innholdsvurdering ville godkjenningsordningen ha liten verdi for dem. Dette ble støttet av informanten fra NAV, som beskrev hvordan arbeidsgiverne de er i kontakt med først og fremst er opptatt at personen de ansetter kan utføre en jobb. Siden de fleste jobber ikke stiller krav til fullført fagskoleutdanning, mente informanten at et godkjenningsvedtak som kun fokuserer på omfang og nivå dermed vil være av svært liten nytte for en arbeidsgiver.

Noen av informantene pekte imidlertid på at et vedlagt godkjenningsvedtak kan ha en verdi ved at det øker sannsynligheten for at arbeidssøkeren «blir tatt med i prosess», dvs. bli værende i bunken av arbeidssøknader som gikk videre til individuell vurdering og intervju. De fortalte hvordan en søker med en bakgrunn og utdanning som er ukjent for dem, ofte blir sortert vekk i den første screeningen av kandidater. Dette skyldes, ifølge de aktuelle informantene, at slike utdanninger «nesten er umulig for oss å vurdere, fordi vi mangler kunnskap om den kompetansen de har». I tillegg pekte de på en forventning om at behandlingen av en slik søknad ville kreve en del ekstraarbeid sammenlignet med søknader hvor personen har utdanning fra Norge eller kjente læresteder i utlandet. På spørsmål om et vedlagt godkjenningsvedtak ville gjort dem mer tilbøyelig til å vurdere en konkret søker, svarte en av informantene følgende: «Ja, for da hadde jeg faktisk ... det hadde jeg lagt merke til, da hadde vedkommende skilt seg ut fra bunken. Selvfølgelig, når du får så mange søkere, så er du tilbøyelig til å legge noen til side som du ikke kjenner. Men hvis jeg hadde hatt det, da tenker jeg virkelig ... det hadde jeg lagt merke til. Den vil jo fortelle meg at det er en som har gjort en innsats også, og ikke minst hadde jeg fått kunnskap om den utdanningen, så hadde jeg blitt mer nysgjerrig. Det er veldig fort gjort å legge ting til side, når du må gjøre en jobb selv».

Andre beskriver hvordan et godkjenningsvedtak gir et kvalitetsstempel fra norske myndigheter om at utdanningen er reell og at søkeren faktisk har den formelle kompetansen hen hevder å ha. En av informantene pekte også på at, selv om beskrivelsen av hva fagskoleutdanningen kan brukes til i utdanningslandet ikke i seg selv gir en utfyllende beskrivelse av hva søkeren faktisk kan, gir det en viktig pekepinn på «hva dette her er for noe» og hvilke typer roller søkeren kan tenkes å påta seg i virksomheten. Hvorvidt personen faktisk har den nødvendige realkompetansen, må sjekkes gjennom andre deler av ansettelsesprosessen (CV, referanser osv.), gjennom prøvetid, eller noen ganger gjennom praktiske ferdighetstester.

Prosesen gjennomføres da på lik linje som for søkere med utdanning fra Norge, om enn noe mer utfyllende, f.eks. ved at det gjennomføres to intervjuer i stedet for ett. I slike tilfeller kan et godkjenningsvedtak være et bidrag til at en søker med utdanning fra utlandet i større grad sidestilles med andre søkere.

Et tilsvarende funn ble gjort i NIFUs evaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning. Også her fortalte arbeidslivsrepresentantene om hvordan et godkjenningsvedtak ikke i seg selv øker sannsynligheten for at en søker med utenlandsk utdanning faktisk får tilbud om jobben, men at det bidrar til at en slik søker vurderes på samme grunnlagt som personer med utdanning fra Norge.

Dette krever imidlertid at både arbeidsgivere og søkerne selv vet hva et vedtak, enten om godkjenning eller avslag, innebærer. Dette er, ifølge våre informanter, ikke alltid tilfellet. For eksempel beskrev informanten fra NAV hvordan et avslag potensielt kan tolkes utover det som er intensjonen med ordningen. Selv om vurderingene resulterer i et enkeltvedtak, er det i utgangspunktet opp til hver enkelt søker hvorvidt de velger å legge ved vedtaket i sin jobbsøknad. Informanten hadde imidlertid selv erfart, riktignok i forbindelse med godkjenningsordningen for høyere utdanning, hvordan noen av hennes brukere hadde tolket et avslag dithen at utdanningen ikke var «gyldig» og dermed hadde fjernet den fra CV-en. I slike tilfeller kan ordningen fungere som en barriere – heller enn et hjelpemiddel – for personer i møte med det norske arbeidsmarkedet.

Av virksomhetene intervjuet som en del av denne studien var det kun én som stilte et absolutt krav om godkjenning i forbindelse med ansettelse av personer med utdanning fra utlandet. Dette gjaldt en stor kommune, som også har en høy andel ansatte med utenlandsk bakgrunn. Deres krav om godkjenning var ikke spesifikt for fagskoleutdannede, men gjaldt utdanninger på alle nivåer. Informanten presiserte imidlertid at for en del kommunale jobber, blant annet for helsepersonell, stilles det i tillegg krav om norsk autorisasjon for å kunne praktisere yrket. Dette betyr at en søker med helsefaglig fagskoleutdanning fra Norge eller utlandet, selv i tilfeller der denne er verifisert, må ha norsk autorisasjon som helsefagarbeider for å ansettes i en slik stilling. Har vedkommende ikke det, vil søkeren likevel, som følge av det store behovet for arbeidskraft i sektoren, kunne få tilbud om en stilling som ufaglært pleier. En godkjent fagskoleutdanning vil i slike tilfeller kunne ha noen lønnsmessige implikasjoner (se kap. 10.4 nedenfor), og trolig også ha betydning i fordeling av arbeidsoppgaver.

Bruk av rekrutteringsselskap

Noen norske bedrifter setter ut rekruttering, enten til noen eller alle stillinger, til eksterne rekrutteringsselskaper. Rekrutteringsselskap av en viss størrelse vil således ha en langt bredere erfaringsbakgrunn fra ansettelser enn enkeltbedrifter,

også når det gjelder rekruttering av utenlandske søkere. Etter en nedgang i innvandringen under pandemien, er bildet nå at det er en sterk økning i innvandring av arbeidskraft, både fra EØS-området, og fra land utenfor det felles arbeidsmarkedet. Likevel er den fortsatt lavere enn før pandemien. Ettersom dagens arbeidledighet er rekordlav, og blant annet deler av industrien har svært høy aktivitet, må rekrutteringsselskapene i økende grad vende blikket utover Norges grenser for å skaffe bedriftene søkere. Det nye er at ikke bare personer med høyere akademisk utdanning, men også søkere med fagskole og operatører med fagbrev fra utlandet er interessante for rekrutteringsselskapene. Dette gjelder ikke bare som innleide, men også som fast ansatte. En informant fra et rekrutteringsfirma beskrev hvordan de frem til nå hovedsakelig har ansatt norske operatører, eller utenlandske operatører fra samarbeidspartnere i andre land. De forventet imidlertid «et større behov for å [rekruttere personer med utenlandsk fagskoleutdanning og fagbrev] fremover» siden det «nå begynner det å bli trangt også på operatørsiden».

Den samme informanten fortalte at de til nå ikke hadde opplevd at en søker hadde lagt ved et godkjenningsvedtak på utenlandsk fagskoleutdanning. De hadde imidlertid opplevd at søkere la ved et godkjenningsvedtak på utenlandsk høyere utdanning. De var i utgangspunktet svært positive til å benytte seg av de ulike NOKUT-godkjenningene, men pekte på utfordringen med at de selv ikke kan initiere en slik godkjenningsprosess – dette er det søkeren selv som må gjøre. Som følge av dette bruker de i dag et konsultfirma til å verifisere utdanningsbakgrunnen til utenlandske søkere. Dette firmaet kontakter lærestedet som utdanningen er tatt ved og bekrefter at personen faktisk har fullført en utdanning der. Dette gjelder særlig personer med utdanning fra EØS-området. Søkere fra land utenfor EØS må uansett gjennom en vurdering hos Utlendingsdirektoratet, hvor denne dokumentasjonen blir vurdert som en del av godkjenningsrutinen før de kan få innvilget arbeids- og oppholdstillatelse.

Rekrutteringsfirmaet beskrev hvordan de generelt oppfordrer søkere til å søke godkjenning av sin utdanning fra NOKUT, siden dette er noe noen av kundene deres ønsker. En slik godkjenning foreligger imidlertid ofte først etter at personen har fått tilbud om jobb, noe som betyr at det er kunden selv som må kreve inn dokumentasjonen. Informanten var ikke kjent med tilbudet om turbovurdering av utenlandsk høyere utdanning, hvor arbeidsgivere selv kan initiere en vurdering av en søkers utenlandske utdanning. Dette var imidlertid noe de var svært positive til, også i godkjenningsordningen for fagskoleutdanning, da det ville gjøre det mulig for dem å be om en vurdering fortløpende i ansettelsesprosesser.

10.4 Fastsettelse av lønn

Godkjent fagskoleutdanning fra utlandet kan ha betydning for lønn, først og fremst i offentlig sektor. Her står prinsippet om at lønn følger utdanning sterkt. I kommunen vi undersøkte betød det at godkjent fagskoleutdanning fra utlandet kunne gi utslag på lønn, selv om vedkommende manglet autorisasjon til å jobbe i en fagarbeiderstilling, men var henvist til en stilling som ufaglært.

For virksomhetene i privat sektor ble ikke effekten av et godkjenningsvedtak på lønn ansett som like klar. Noen av informantene beskrev hvordan et godkjenningsvedtak på et gitt nivå kunne gi dem en pekepinn på hvilket lønnsnivå en arbeidstaker burde ligge på, uten at det ga personen automatisk innpass på et konkret nivå. Flere av bedriftene trakk også frem dagens arbeidsmarked som en viktig faktor for lønn. Siden det er såpass stor konkurranse om relevant arbeidskraft innenfor flere av bransjene undersøkt her, vil lønnen i de fleste tilfeller være markedsstyrt og dermed legge seg over nivået spesifisert i tariffavtaler eller interne systemer. For eksempel beskrev en informant fra hotellnæringen hvordan særlig ansettelser av personer med spesialisert kompetanse, som kokk eller IT-medarbeidere, som områder der det er «markedet som styrer».

10.5 Krav til dokumentasjon og formalkompetanse

I forbindelse med rekruttering av arbeidslivsinformanter, gjorde prosjektgruppen søk etter «fagskoleutdanning» på nettsider som brukes til å avertere ledige stillinger¹⁴. Det var primært innenfor områdene industri, og bygg og anlegg at det var mange annonser, flere hundre totalt. Dette uttrykker nok også det gode jobbmarkedet. Selv om annonsene etterspurte fagskoleutdanning, var det svært sjelden at dette ble satt som et absolutt krav. Vanlige formuleringer som ble brukt under 'Kompetanse', kunne være «ingeniør med bachelor, teknisk fagskole eller relevant fagbrev med lang erfaring». Det var langt færre annonser rettet mot helsesektoren og barnehage som etterspurte fagskoleutdanning. I ingen av de sistnevnte tilfellene var det et krav om fagskole, men det kunne være en fordel å ha dette i tillegg til fagarbeiderutdanning.

Et tilsvarende inntrykk gikk igjen i intervjuene med arbeidslivsrepresentantene. Som nevnt ovenfor var det ingen av de vi snakket med som la til grunn et absolutt krav om fagskoleutdanning i sine jobbutlysninger. Samtidig påpekte flere av informantene at de opplever et økt krav til dokumentasjon, både internt i sin virksomhet og eksternt fra oppdragsgivere, kunder og samarbeidspartnere. Internt i bedriften ser dette ut til å komme til uttrykk gjennom et økt fokus på vedlagt

¹⁴ Et søk på Finn.no 10.03.2023 ga 342 treff på stillingsannonser hvor teknisk fagskole var spesifisert som aktuell kvalifikasjon. De fleste jobbene var i bygg og anlegg eller industri.

dokumentasjon (CV, utdanningsdokumenter, referanser osv.) i jobbsøknader. Hvor man tidligere kunne få jobb gjennom å kjenne noen eller ha lang erfaring, mente flere at norske virksomheter i dag legger økende vekt på dokumentert kompetanse og kvalifikasjoner. For eksempel beskrev informanter fra flere virksomheter hvordan de aldri ansetter personer med utenlandsk kompetanse uten at personens papirer har blitt verifisert eller kvalitetssikret på andre måter.

Slik sett anses de ulike godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning som verdifulle. Dette ser både ut til å gjelde også i anbudsprosesser, selv om det ikke er noe standardkrav om fagskole i for eksempel i offentlige anbud, slik det er for lærlinger og fagarbeidere, men også mer generelt i kundeforhold. Flere mente at det å kunne vise til dokumentasjon på kompetanse osv. ga et inntrykk av større seriøsitet ovenfor eventuelle kunder. Noen mente at dette er særlig viktig for å skille virksomheten fra utenlandske konkurrenter, ved at de fremstår med i tråd med norske standarder.

Når det er sagt, var det flere av informantene som pekte på at arbeidsgivere i dagens arbeidsmarked ikke alltid har rom til å sette så høye krav som de skulle ønske til formell kompetanse. Innen tilnærmet alle bransjene inkludert i denne studien, er det et stort behov for arbeidskraft på alle nivåer. Det er dermed sterk konkurranse om arbeidstakere med riktig – både formell og reell – kompetanse. Flere uttrykte derfor at de ikke har mulighet til å kun å vurdere søkere med verifisert formell kompetanse, men til en viss grad må «ta dem de får». Noen mente at et godkjenningsvedtak fra NOKUT, eller tilsvarende kvalitetssikring av andre aktører, kunne bidra til å minske risikoen ved å ansettelse, selv om de kun her får en vurdering av omfang og nivå. Andre igjen pekte på at de først og fremst trenger noen som faktisk kan utføre arbeidet, og at de derfor belager seg på praktiske ferdighetstester – heller enn dokumentasjonssjekk – når de ansetter.

Med andre ord peker intervjumaterialet på en kjent utfordring i dagens arbeidsmarked: samtidig som de fleste informantene opplever et økt krav til dokumentasjon og formell kompetanse, er det svært krevende å rekruttere arbeidstakere som møter disse kravene fullt ut. Godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning ser foreløpig ut til å spille en begrenset rolle i å løse denne utfordringen. For det første stilles det sjelden formelle krav til fullført fagskoleutdanning. Der fagskoleutdanning er etterspurt, er dette som regel i kombinasjon med et fagbrev eller lang arbeidserfaring. En formell bekreftelse på gjennomført fagskoleutdanning har dermed, i hvert fall i seg selv, begrenset verdi utover at det gir et visst inntrykk av seriøsitet.

For det andre gir et godkjenningsvedtak hovedsakelig informasjon om fagskoleutdanningens nivå og omfang, selv om en viss indikasjon på utdanningens innhold og hva den kan brukes til inkluderes i godkjenningsvedtaket. Det gir med andre ord begrenset informasjon om hva en potensiell arbeidstaker faktisk kan.

Siden dette uansett må bekreftes gjennom annen dokumentasjon (CV, referanser osv.) eller ferdighetstester i forbindelse med jobbsøkningsprosessen, vil et godkjenningsvedtak ha en begrenset betydning når det gjelder å bestemme om en person faktisk får tilbud om arbeid.

10.6 Vurdering av utenlandsk utdanning og kompetanse

I tillegg til spørsmål om godkjenningsordningen, ble informantene også stil mer generelle spørsmål knyttet til hvordan de vurderer søkere med utdanning fra utlandet. Her var det visse temaer som gikk igjen, som kan bidra til å forklare hvorfor en generell godkjenningsordning oppleves som mindre nyttig for arbeidslivsrepresentantene.

Et poeng som gikk igjen, var viktigheten av norsk språkkompetanse. I så å si alle bransjene og fagområdene vi var innom, ble det stilt krav til at de ansatte både kunne snakke og skrive god eller flytende norsk, ofte i tillegg til engelsk. Et viktig unntak her var deler av verfts- og offshoresektoren, hvor engelsk i stor og økende grad er det aksepterte arbeidsspråket. I forlengelse av dette uttrykte noen av informantene at de ikke vurderer personer med utdanning og arbeidserfaring fra utlandet, fordi de vurderer at de ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å kunne jobbe hos dem. Dette gjaldt også de internasjonale selskapene, siden de ofte er avhengig av at deres ansatte kan kommunisere godt med kunder i Norge. Flere presiserte at selv lang og svært relevant kompetanse, som virksomheten i utgangspunktet etterspør, i de fleste tilfeller ikke kan kompensere for manglende norskferdigheter. Flere trakk imidlertid frem at de i fremtiden kanskje må begynne å rekruttere ansatte som ikke snakker norsk, kun engelsk, siden det allerede i dag er krevende å rekruttere nok personer med riktig kompetanse internt i Norge.

Noen av informantene uttrykte også en viss skepsis til å ansette personer med utenlandsk utdanning på grunn av deres manglende innsikt i norske forhold. Dette så spesielt ut til å være tilfellet i visse bransjer, for eksempel bygg- og anlegg. Kunnskap og innsikt i norske miljø- og klimaforhold, lovverk, etablerte praksiser osv. er noe norske studenter lærer som en del av sin utdanning. Studenter som har tatt en tilsvarende utdanning i et annet land, vil nødvendigvis ha fått opplæring i det landets særegne forhold. Selv om formalkompetansen i begge tilfeller er likt – for eksempel at begge har en ingeniøruddanning på fagskolenivå – vil innholdet i utdanningen være tilpasset konkrete bedrifter. Flere av informantene vi snakket med var derfor mer tilbakeholdne med å ansette personer med utenlandsk utdanning siden de ville måtte trenge ytterligere opplæring før de kunne gå i gang med arbeidet. Innenfor verfts- og offshoreindustrien går det imidlertid et skarpt skille mellom fast ansatte, som vi til nå har konsentrert oss om, og innleide. En svingende oppdragsmengde gjør at det oppleves som vanskelig å drive med kun en fast stab

i denne sektoren. For å ta oppdragstopper har bedriftene derfor gjort seg avhengig av en betydelig andel innleide, og disse finner de ikke i Norge, men særlig i andre deler av EØS-området, ikke minst i de baltiske land. Da er det egne selskaper som har ansvaret for å sjekke at disse har rett kompetanse, enten det er operatører eller teknikere på et høyere nivå. Disse var vi ikke i kontakt med, men de vi intervjuet antok at disse ikke benyttet NOKUT-ordningen.

10.7 Opptak til videre utdanning

I tillegg til å bistå arbeidssøkere og arbeidstakere, var et av de spesifiserte formålene med godkjenningsordningen å legge bedre til rette for at norske fagskoler skulle kunne foreta gode fritaksvurderinger for søkere med fagskoleutdanning fra utlandet (Prop. 95 L (2015-2016), s. 24). I forbindelse med denne studien ble derfor norske fagskoler kontaktet, for å høre deres erfaringer med ordningen og refleksjoner rundt ordningens nytte for dem. Kun én av de kontaktede fagskolene svarte på NIFUs henvendelse, så beskrivelsen nedenfor baserer seg derfor på dette lærestedets erfaringer.

Den aktuelle fagskolen hadde knapt hørt om godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning, og kunne de ikke komme på et eneste tilfelle ved deres lærested hvor et godkjenningsvedtak hadde blitt lagt ved en søknad om fritak. Informanten beskrev dette som ikke overraskende, da det generelt er svært få personer med fagskoleutdanning fra utlandet som søker opptak hos dem. På grunn av mangel på konkret erfaring med ordningen, ble informanten bedt om å uttale seg på mer generelt grunnlag om godkjenningsordningens nytte for dem i fritaksvurderinger. Informanten beskrev hvordan de her er «litt usikre, da det er mange elementer som spiller inn. Blant annet hvor lenge siden utdanningen er tatt, innenfor hvilken fordypning, karakter, læringsutbytte og studieplan. Hvis vi skulle gitt fritak på bakgrunn av utenlandsk fagskoleutdanning, så ville det vært helt avgjørende at dette ble dokumentert». Siden et godkjenningsvedtak per i dag kun gir informasjon om omfang, nivå og hvilket yrke/bransje utdanning kan brukes innenfor, vil et vedtak – i hvert fall ikke alene – være et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere en fritakssøknad.

Ifølge informanten har ordningen per i dag liten nytteverdi for dem, siden få eller ingen personer søker fritak på bakgrunn av utenlandsk fagskoleutdanning. Informanten presiserte allikevel at dersom andelen søkere med utenlandsk fagskoleutdanning øker, og fagskolen blir bedt om å ta stilling til flere fritakssøknader av denne typen, kunne et godkjenningsvedtak være et nyttig første steg for dem i deres vurderinger.

Det er interessant å merke seg at, selv om ordningen var tiltenkt en nytte ovenfor fagskolene i deres vurderinger om fritak, er det innen høyere utdanning

ordningen mer aktivt er tatt i bruk. Ifølge forskrift til opptak til høyere utdanning (2017, § 2-4), har søkere som har fullført toårig fagskoleutdanning tilsvarende 120 fagskolepoeng oppnådd generell studiekompetanse. Samordna opptak, som koordinerer opptaket til en stor andel norske universiteter, høyskoler og fagskoler, har satt som krav at personer som ønsker å få generell studiekompetanse på grunnlag av en utenlandsk fagskoleutdanning, må legge ved dokumentasjon på at utdanningen er godkjent gjennom godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning (Samordna opptak, 2023). Dersom fagskoleutdanningen er tatt utenfor Norden, eller undervist på et ikke-nordisk språk, er det også et krav om dokumentasjon på norsk- og engelskkunnskaper. I slike tilfeller vil en søker ikke bli poengregnet, men heller få en individuell vurdering når de søker opptak til høyere utdanning.

Dersom vi ser bort fra den store offentlige virksomheten beskrevet ovenfor, er dette det eneste tilfellet som prosjektgruppen har kommet over, hvor det er satt et krav til godkjenning gjennom ordningen for utenlandsk fagskoleutdanning.

10.8 Godkjenningsordningens forbedringspotensial

I tillegg til spørsmålene diskutert ovenfor fikk informantene også spørsmål om hva som eventuelt kunne bidra til å gjøre ordningen bedre, eventuelt mer nyttig for dem og arbeidssøkere. Vi vil her løfte frem noen punkter som ble fremhevet i intervjuene med arbeidslivsaktørene.

Manglende kjennskap til godkjenningsordningen

Et gjennomgående inntrykk fra både rekrutteringsprosessen og selve intervjuene, er at godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning er lite kjent og brukt, både blant arbeidstakere og arbeidsgivere. Svært få hadde hørt om denne spesifikke ordningen, og ingen kunne si med sikkerhet at et godkjenningsvedtak var lagt ved en jobbsøknad rettet mot dem. Dette gjør det vanskelig å si noe om ordningens reelle og også potensielle nytteverdi.

Flere av arbeidslivsrepresentantene vi snakket med mente imidlertid at godkjenningsordningen burde bli mer kjent blant arbeidsgivere, og at HK-dir i større grad enn tidligere aktivt burde promotere ordningen opp mot arbeidsgivere og andre relevante aktører. Som beskrevet av en informant fra et bemanningsbyrå: «Jeg tror ordningen vil få et løft fremover, Siden man nå i økende grad må se utenfor Norge (...) Jeg vil anbefale at denne ordningen promoteres bedre, at man faktisk gjør et aktivt arbeid opp mot selskaper som oss». En tilsvarende oppfordring ble delt av andre, blant annet en informant fra hotellnæringen. Sistnevnte trakk frem bransjeorganisasjonene og aktuelle fagforeninger som naturlige

kontaktpunkt for å promotere ordningen, da dette er en ordning som kan være av relevans for deres medlemmer.

Som trukket frem i NIFUs evaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk høyere utdanning, kan en potensiell konsekvens av at ordningen ikke er mer kjent være at godkjenningsvedtakene får mindre verdi. Dette gjelder både for arbeidssøkere, som potensielt tolker et avslag dithen at utdanningen deres ikke har noen verdi, men også for arbeidsgivere. Fordi mange arbeidsgivere ikke vet hva et godkjenningsvedtak faktisk innebærer, ser de heller ikke verdien av et slikt vedtak dersom det blir lagt ved en jobbsøknad (Korseberg mfl. 2022). På en annen side er det også viktig at arbeidsgivere kjenner til ordningen, slik at de bedre kan tolke et godkjenningsvedtak –også dets begrensninger – dersom det blir lagt ved. Som en av informantene fra byggenæringen trakk frem, er det en risiko for at en arbeidsgiver tolker et godkjenningsvedtak som en kvalitetsgaranti av fagskoleutdanningens innhold, heller enn bare en verifisering av utdanningens omfang og nivå.

Vurdering av innholdet i utdanningen

Som beskrevet i kapittel 3.2 gir et godkjenningsvedtak under ordningen for utenlandsk fagskoleutdanning i dag kun informasjon om utdanningens omfang og nivå. Noen av informantene uttrykte et ønske om at et godkjenningsvedtak i fremtiden også bør si noe om innholdet i utdanningen til personen som blir vurdert. For eksempel foreslo én av informantene at denne ordningen burde bli mer lik godkjenningsordningen for utenlandsk fag-/svennebrev, hvor det nedsettes ulike sakkyn-dige komiteer som vurderer det faglige innholdet. Dette var særlig etterspurt innenfor de tekniske fagskoleutdanningene.

Selv om de fleste informantene i utgangspunktet var positive til en slik endring, var det flere som pekte på at dette ikke er realistisk innenfor fagskolefeltet. Dette er et svært mangfoldig system, som dekker en rekke ulike utdanninger og fra alle land. I tillegg vil det være vanskelig å finne en innholdsmessig standard fra norsk fagskoleutdanning som disse utdanningene kan vurderes opp mot. Det bør her også nevnes at godkjenningsordningen for utenlandsk fag-/svennebrev kun omfatter utdanninger fra fem land og et begrenset antall fag. Noen pekte på at det ville være synd å begrense ordningen for fagskoleutdanninger på denne måten, da en av fordelene med dagens ordning er at søkere fra alle land og typer utdanninger kan søke. Flere trakk også frem at en slik endring ville være svært ressurskrevende, og at de derfor ikke vurderte det som realistisk.

Turbovurdering av utenlandsk fagskoleutdanning

Flere av informantene trakk frem at en utfordring ved godkjenningsordningen i sin nåværende form er at det kun er individuelle arbeidssøkere, ikke

arbeidsgiverne selv, som kan be om vurdering av en søkers utenlandske utdanning. Dette betyr at dersom en arbeidsgiver ønsker at en av sine ansatte, eller en som søker jobb hos dem, skal få utdanningen sin vurdert gjennom godkjenningsordningen, har de kun mulighet til å oppfordre dem til dette. Dersom en slik oppfordring kommer i forbindelse med en ansettelsesprosess, risikerer arbeidsgiveren at et godkjenningsvedtak først foreligger etter at ansettelsesprosessen er fullført.

I forlengelse at dette ble informantene spurt om deres syn på en eventuell «turbovurdering» for utenlandsk fagskoleutdanning. Som beskrevet i kapittel 3 finnes det i dag to turbovurderinger for utenlandsk høyere utdanning, én rettet mot arbeidsgivere og én mot universiteter og høyskoler. Her har konkrete arbeidsgivere og læresteder mulighet til å initiere en vurdering av utdanningen til konkrete personer som har søkt jobb eller opptak hos dem. Vurderingen gjøres i løpet av fem virkedager, og resulterer i en rådgivende uttalelse om utdanningens nivå og omfang som virksomheten kan bruke i sin vurdering av søkeren.

På spørsmål om en tilsvarende ordning for fagskoleutdanninger er noe som kunne være av nytte for dem, stilte majoriteten av de spurte arbeidsgiverne seg positive til dette. De var særlig positive til den relativt raske behandlingstiden på en turbovurdering sammenlignet med et ordinært godkjenningsvedtak. Flere trakk frem at de i ansettelsesprosesser ikke har tid til å vente på en lengre saksbehandlingstid, særlig i et arbeidsmarked hvor det er stor konkurranse om søkerne. Som nevnt tidligere var de svært positive til det faktum at arbeidsgivere selv kan ta initiativ gjennom de eksisterende turbovurderingene, da de på denne måten slipper å oppfordre søkerne til å søke selv og navigere det som for mange kan være et komplisert og ukjent system. De var også positive til at vurderingen er gratis, som per i dag er tilfellet med turbovurderingene av høyere utdanning.

De av arbeidsgiverne som var positive til en slik turbovurdering også på fagskolefeltet, var nesten alle arbeidsgivere som stiller krav til bakgrunnsjekk og kontroll av utdannings- og kompetansedokumentasjon i sine ansettelser. For arbeidsgivere som ikke stilte slike krav, var en eventuell turbovurdering mindre interessant.

10.9 Oppsummering

Intervjumaterialet tegner et bilde av en ordning som er svært lite kjent og brukt, men som har et potensial til å bli nyttig for norske arbeidsgivere i tiden fremover. Dette ser ut til å henge sammen med et inntrykk av at fagskoleutdanninger generelt kommer til å bli mer ettertraktede og nødvendige for norsk arbeidsmarked i fremtiden, og at en økende andel med denne kompetansen må komme fra utlandet.

Flere av arbeidsgiverne uttrykte et ønske om å ta ordningen i bruk etter at de ble forklart hva godkjenningsordningen innebærer, selv om noen mente at en ordning som kun vurderer en utdannings omfang og nivå er av ingen eller liten nytte for dem i deres ansettelsesprosesser. Flere trakk også frem at noe av fagskoleutdanningenes verdi er at de gjerne kombineres med et fagbrev, og at et godkjenningsvedtak i seg selv har liten nytte i fraværet av et godkjent fagbrev. Når det gjaldt hva et godkjenningsvedtak bidrar til, trakk arbeidsgiverne frem at det hjelper dem med å forstå og «oversette» utdanninger som er ukjent for dem, det gir en viss trygghet i ansettelsesprosesser, og at minsker merarbeid ved vurdering av utenlandske søkere.

Et generelt inntrykk fra intervjuene var at en av de opplevde ulempene med godkjenningsordningen i dag, i hvert fall fra et arbeidsgiverperspektiv, er at kun søkerne selv – ikke arbeidsgiverne – kan be om en vurdering av utenlandsk utdanning. For arbeidsgivere betyr det at de er avhengige av at arbeidssøkerne selv søker om godkjenning, som forlenger prosessen med å vurdere deres utdanning. Arbeidsgiverne vi snakket med var derfor svært positive til å etablere en turbovurdering for fagskolefeltet, tilsvarende ordningene som i dag finnes for utenlandsk høyere utdanning.

11 Oppsummering og diskusjon

Rapporten evaluerer godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning, som trådte i kraft 1. januar 2019. Datagrunnlaget for studien er som følger:

- En spørreundersøkelse til alle som har søkt om godkjenning av sin utdanning gjennom ordningen
- NOKUTs registerdata hvor søkerne er kategorisert etter bestemte kjennetegn som alder, landbakgrunn og NOKUTs egen klassifisering av deres utdanningsnivå, og med avslagsgrunn for siste halvår 2022
- Intervju med NOKUTs ansvarlige og saksbehandlere for ordningen
- Intervju med arbeidslivsaktører og andre representanter for fagskolefeltet

Nedenfor skal vi oppsummere og drøfte de viktigste funnene i evalueringen. Det er viktig å presisere at godkjenningsordningen fortsatt må anses som relativt fersk, og har eksistert i en periode preget av pandemi og mindre arbeidsinnvandring. Det er til nå et begrenset antall som har søkt ordningen, og enda færre som har fått et godkjenningsvedtak. Det gjør datagrunnlaget for evalueringen noe begrenset.

Vi har samtidig en svarprosent på førti i spørreundersøkelsen, og har gjort svært grundige analyser av svardataene, særlig av betydningen av en godkjenning på arbeidsmarkedsutfall. Dette er støttet opp av kvalitative intervjuer med saksbehandlere og representanter for arbeidslivet. Samlet sett mener vi derfor de gjengitte funn og vurderinger gir et godt bilde på status for godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning.

11.1 Om søkerne

Nærmere seks av ti utdanninger det søkes godkjenning for, er tatt er i EU/EØS-land, i Storbritannia eller Sveits. De øvrige sprer seg hovedsakelig på andre europeiske land utenfor EU/EØS, Sentral-Asias, Midtøsten og Nord-Afrika. Åtte av ti søkere har i tillegg til utdanning også mye arbeidserfaring, mest fra hjemlandet, men mange har også betydelig arbeidsfaring fra Norge.

Nesten halvparten av søkerne var allerede i jobb i Norge da de søkte om å få godkjent en fagskoleutdanning fra hjemlandet. Ikke overraskende gjaldt dette

enda flere, nemlig to av tre, fra EU/EØS-land, Storbritannia eller Sveits. Hele åtte av ti søkte likevel godkjenning, fordi de håpet det ville styrke mulighetene til å få jobb. Mange oppgir også et ønske om større anerkjennelse, mens litt færre ville bruke godkjenningen til å søke opptak til en utdanning i Norge. Færrest, halvparten, oppgir at de søkte godkjenning, fordi arbeidsgiver ba om det.

De fleste søkerne kommer altså fra våre nærområder, flertallet fra det felles arbeidsmarkedet i EØS. De har betydelig arbeidserfaring og er i jobb i Norge, og ønsker primært å styrke sin posisjon i arbeidsmarkedet.

11.2 Foreløpige erfaringer med ordningen

NOKUT var i utgangspunktet skeptisk til en godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning som skulle ende opp i et enkeltvedtak om godkjenning/ikke godkjenning. De mente fagskolesystemet var for lite standardisert og kunnskapsgrunnlaget for svakt, og ønsket i stedet en ordning med en rådgivende uttalelse som søkerne kunne benytte seg i møtet med norsk arbeidsliv.

Ettersom det akkumuleres mer erfaring fra behandling av søknader fra ulike land, tegnes det et stadig bedre kart over fagskoleutdanninger eller andre yrkesrettede utdanninger på nivået over videregående opplæring, dvs. utdanninger tilsvarende nivå 5 i det norske kvalifikasjonsrammeverket. Etter å ha arbeidet med ordningen noen år, og opparbeidet et bedre kunnskapsgrunnlag, har de ansvarlige og saksbehandlerne for ordningen fått mer tro på ordningens nytteverdi for søkerne. Avslagsprosenten, som fra starten av var oppe i 90 prosent, har blitt noe lavere etter hvert. Parallelt med dette har retningslinjene for vurdering av utenlandske fagskoleutdanninger blitt justert noe. For eksempel, mens utdanningspapirer fra land utenfor EU/EØS tidligere alltid måtte gjennom en verifisering dersom tilsvarende papirer som ikke var verifisert tidligere, er det per i dag kun vanlig med verifisering dersom det foreligger mistanke om at papirene ikke er ekte.

De aller fleste som får avslag i dag, har etter NOKUTs vurdering søkt om godkjenning av en utdanning på feil nivå og dermed feil godkjenningsordning. Deres søknad blir dermed avslått fordi utdanningen deres ikke regnes til å være på fagskolenivå, men heller på videregående eller høyere utdanningsnivå. De som får avslag, må i slike tilfeller starte en helt ny søknadsprosess om de vil søke en av de to andre godkjenningsordningene. Informantene mener dette kan unngås med en felles søknadsportal for alle de ulike godkjenningsordningene, hvor saksbehandlerne selv plasserer søknaden i den ordningen de mener den hører hjemme i.

11.3 Vedvarende høy avslagsprosent tyder på svakheter i ordningen

Mens bare 10 prosent får avslag under godkjenningsordningen for høyere utdanning, er det i ordningen for fagskoleutdanning hele 75 prosent som har fått avslag. Avslagsprosenten er høy også for søkere med utdanning fra land Norge har tette relasjoner til, for eksempel på den måten at det er mange med bakgrunn fra disse landene har jobbet i Norge lenge. Mellom 75 og 90 prosent av søknadene har blitt avslått hvis utdanningen er tatt i Polen, Litauen, Estland, Latvia, Danmark, Storbritannia, Hellas, Bulgaria og Romania. Noen enkeltland skiller seg ut ved lavere avslagsprosent. Blant søkere med utdanning tatt i Spania eller Sverige, er det bare rundt 40 prosent som har fått avslag, og blant søkere med utdanning fra Tyskland er det litt over halvparten som har fått søknadene sine avslått. Dette er land som har et fagskolenivå som er lettere å sammenligne med det norske.

De som har erfaring fra arbeidet med godkjenningene, viser altså til at de aller fleste får avslag, fordi de har søkt på feil ordning. Dette støttes av registerdata for siste halvår 2022, hvor avslagsgrunn er registrert. Dette støttes også av registerdata over alle søkere, hvor de fleste utdanningene som ikke er godkjent er kategorisert som å være enten på videregående eller høyere nivå.

Av ulike forhold ved søknadsprosessen, er informasjonen om hvilken ordning de skulle søke gjennom det søkerne er minst fornøyd med. I tillegg er det bare 12 prosent av søkerne som har fått avslag, som er enige i at de har søkt feil ordning. Hva kan den store diskrepansen i oppfatninger mellom NOKUT, som mener dette gjelder de aller fleste, og søkerne i dette spørsmålet, skyldes?

Med avslagsbrevet følger det en begrunnelse som forklarer hvorfor søknaden ble avslått. Fire av fem søkere svarer likevel i undersøkelsen at de ikke forstår hvorfor de ikke har fått godkjent sine søknader. Det er i undersøkelsen ingen sammenheng mellom det å ikke forstå avslagsgrunnen, og det å tilhøre kategorien med svake skriftlige språkferdigheter. Mye tyder således på at ordningen ikke kommuniserer særlig godt med arbeidssøkere som ønsker sin utdanning vurdert.

Informantene mente en mulig forklaring var at noen har søkt fagskoleordningen, fordi de har en yrkesutdanning på videregående nivå, men ikke fra ett av de fem landene som er med i godkjenningsordningen for fag- og svennebrev: Estland, Latvia, Litauen, Polen og Tyskland. Men ettersom avslagsprosenten i godkjenningsordningen for fagskoleutdanning for de fire førstnevnte av disse landene er svært høy, må det være flere forklaringer. En kan være at søkere har en yrkesfaglig utdanning på videregående nivå, men ikke et fagbrev som blir godkjent som likeverdig med et av de 22 yrkene som er med i ordningen. En annen kan være at de har en mer allmennfaglig videregående opplæring, som per i dag ikke dekkes av en godkjenningsordning. Dette er plausible forklaringer, som også finner støtte

beskrivelser gitt av søkerne i de åpne tekstfeltene i spørreundersøkelsen. Dette peker mot begrensninger i dagens godkjenningsordninger, samlet sett.

Det er også en betydelig andel av de utdanningene som får avslag, som av NOKUT blir karakterisert som høyere utdanning, eller på nivå over fagskoleutdanning. Grensene mellom høyere akademisk og høyere yrkesfaglig utdanning varierer i ulike land. I land med binære systemer for høyere utdanning, kan avstanden mellom fagskoler på nivå fem og yrkesrettet høyere akademisk utdanning på bachelornivå (nivå 6) være mindre markant enn den er i Norge, hvor det enhetlige systemet for høyere akademisk utdanning skaper stor avstand mellom dette og fagskolesystemet. Det kan bidra til at det ikke er så enkelt for søkere fra land med binære høyere utdanningssystemer å orientere seg i det norske systemet.

11.4 Betydningen av et godkjenningsvedtak

Over 8 av 10 av de som hadde søkt godkjenning, og som tilhører arbeidsstyrken, det vil si at de ønsker arbeid, var sysselsatt. Det er en høy andel sammenlignet med gjennomsnittet blant innvandrere, hvor litt under 7 av 10 er sysselsatt. Samtidig er 40 prosent av de som har svart, i samme jobb nå som da de søkte om godkjenning. Det viktigste her er imidlertid at vi i svært liten grad finner forskjeller i sysselsetting mellom de med og uten godkjenning, når vi har korrigert for andre forhold som vi antar kan spille inn.

Rundt 6 av 10 har jobb innenfor fagområdet de er utdannet i, men heller ikke her finner vi forskjeller mellom de med og uten godkjenning av fagskoleutdanningen. I stedet finner vi de samme forskjellene i sysselsetting og tilpasning til fagområde som blant norske fagskolekandidater. Særlig ser vi at kandidater innenfor økonomisk-administrative utdanninger i mindre grad er sysselsatt, enten det er i eller utenfor sitt fagområde, enn kandidater fra tekniske fag, og helse og velferd.

11.5 Bruk av godkjenningsvedtaket

Det vanligste er å benytte et godkjenningsvedtak til å søke jobb, 4 av 10 gjør dette. Det er også ganske vanlig å bruke vedtaket til å kreve høyere lønn eller søke om opptak til høyere utdanning. En del, særlig søkere innen helse og tekniske fag, bruker godkjenningen til å søke autorisasjon for å jobbe i et bestemt yrke, som helsefagarbeider.

3 av 10 har ikke brukt godkjenningsvedtaket, noe som kan forstås som at det å søke godkjenning for noen er en del av prosessen med å forberede seg på å jobbe i Norge. De som har blitt informert om ordningen fra arbeidsgiver skiller seg fra de øvrige ved at i svært stor grad har benyttet godkjenningen aktivt. Trolig henger det sammen med at arbeidsgiver har bedt dem søke. Det er for øvrig mest vanlig

at søkerne har hørt om godkjenningsordninger fra venner eller familie, eller via egne nettsøk og webinarer. Blant disse er imidlertid andelen som faktisk bruker godkjenningen langt lavere.

Selv om vi på grunnlag av svarene ikke finner at godkjenningsvedtaket har bidratt til et bedre arbeidsmarked utfall for de med godkjenning, enn hva som er tilfellet for de som fikk avslag, viser undersøkelsen at søkerne som har fått godkjent sin utdanning, selv mener at vedtaket har hatt positive følger. Av de som har benyttet vedtaket for å kreve høyere lønn, mener nesten to av tre at det har hatt positiv betydning ved lønnsfastsettelse. Rundt halvparten av de som har benyttet vedtaket ved jobbsøking, mener det har hatt positiv betydning. Det er likevel snakk om ganske få personer. Det er ikke mer enn henholdsvis 37 og 35 personer som svarer ja på at de «har inntrykk av at dette er vektlagt av arbeidsgiver» i disse situasjonene.

På samme måte mener til sammen rundt halvparten av de med godkjenningsvedtak, at dette har hatt en eller flere positive følger i jobben. Flest, rundt en av fem blant de som har svart, mener vedtaket har ført til henholdsvis høyere lønn, mer ansvar eller at de er tryggere i jobben. Rundt 1 av 10 mener det har ført til henholdsvis fast stilling eller større anerkjennelse blant ledere og kolleger. Igjen er det snakk om ganske få personer.

11.6 Sett fra arbeidsgiverne

Det å rekruttere informanter fra arbeidslivet var en tidkrevende prosess. Dels baserte vi oss på anonyme tips fra spørreundersøkelsen, dels på jobbannonser etter søkere med fagskole, dels på tips fra bransjeorganisasjoner og dels på opparbeidet kunnskap om og kontakter i ulike bransjer og sektorer. De fleste vi kontaktet hadde svært begrenset kunnskap om ordningen, om noen i det hele tatt, og ønsket dermed ikke å medvirke i et intervju. De som til slutt sa ja, gjorde det i like stor grad ut fra eget behov for å forstå mer av godkjenningsordningen og drøfte denne, som ut fra at de kunne bidra med konkret erfaring.

Ettersom det foreløpig er fattet et fåtall vedtak om godkjenning, og ikke alle disse engang er benyttet opp mot arbeidsgivere, bidro prosessen med å rekruttere informanter fra arbeidslivet mest til å understøtte at godkjenningsordningen er veldig lite kjent. Kun én virksomhet, en stor kommune, kjente ordningen, og de hadde erfaring fra bare en søknad hvor godkjenningsvedtak om fagskoleutdanning var vedlagt.

Likevel tegnet arbeidsgiverrepresentantene et i hovedsak positivt bilde av egne behov fremover når det gjelder en godkjenningsordning. Både representanter for industri, bygg og anlegg, og helse og barnehage uttrykte en blanding av motforestillinger og interesse som kan ha betydning for vurderingen av ordningen.

I helse og barnehage, i dette tilfellet i offentlig sektor, er det interesse for ordningen. De har et stort og udekket behov for arbeidskraft på alle nivåer, som i dagens situasjon ikke kan dekkes alene med arbeidskraft utdannet i Norge. Offentlige virksomheter har samtidig strenge krav til bestemt formell kompetanse i ulike stillinger. De formelle kravene kan ikke dekkes gjennom godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning alene, da det kreves andre godkjenningsordninger og autorisasjoner i tillegg. Likevel krevde de godkjenning også av utenlandsk fagskole om denne skulle bli tatt hensyn til. Dersom søkeren ikke hadde autorisasjon som helsefagarbeider eller barne- og ungdomsarbeider, kunne vedkommende i dagens arbeidsmarked likevel ansettes i en ufaglært stilling. Fagskolegodkjenningen kunne da ha betydning, både for ansettelsen og for lønnsfastsettelsen, trolig også for hvilke oppgaver personen blir satt til å gjøre.

Også i bygg og anlegg og industrien er det interesse for ordningen. Det er et stort og udekket behov for arbeidskraft på alle nivåer. Teknisk fagskoleutdannede er etterspurte som arbeidsledere, prosjektledere og ingeniører i produksjonen. Flere informanter påpekte det åpenbare i at en teknisk fagskoleutdanning ikke kan ses isolert, men må vurderes sammen med et fagbrev og erfaring fra arbeidslivet. Det er dette som gir utdanningen sin særegne styrke. Et godkjenningsvedtak med fokus på omfang av og nivå på en utenlandsk fagskoleutdanning ble således sett på som av svært begrenset betydning, da en i tillegg ha en vurdering av innhold og reell kompetanse.

Det er imidlertid noen forhold som trekker i motsatte retning. For det første ser de fleste, gjerne litt større arbeidsgivere for seg en utvikling hvor rekruttering av utenlandsk arbeidskraft i økende grad blir en nødvendighet. Da vil en i større grad også måtte forholde seg til utdanningspapirer arbeidsgiver selv har vanskelig for å kunne bedømme. Et godkjenningsvedtak kunne her bidra til å redusere usikkerhet og minske merarbeidet for en arbeidsgiver. Dette forsterkes av økende krav til formalisering og dokumentasjon av kompetanse, også i privat sektor, hvor det viktigste tradisjonelt sett er hva en arbeidstaker har av arbeidserfaring og faktisk kompetanse. Det er behov for å dokumentere seriøsitet generelt sett, men også konkret å dokumentere kompetanse i anbudsprosesser og overfor kunder. Slik sett får enhver formell dokumentasjon betydning, også når man søker jobb.

Språkkrav, men også kjennskap til norske forhold, lover og reguleringer, framholdes som en innvending mot at et godkjenningsvedtak har verdi i seg selv. I noen bransjer, som verft- og offshore, er imidlertid engelsk langt på vei arbeidsspråk allerede, så da er det dette språkkravet som gjelder.

Slik ordningen er lagt opp i dag, er det opp til hver enkelt arbeidssøker/-taker å søke godkjenning gjennom ordningen. Dette betyr at arbeidsgivere kun kan oppfordre søkere eller ansatte til å søke godkjenning, ikke be om en vurdering av utenlandsk fagutdanning selv. Siden dette bidrar til å forsinke ansettelsesprosesser,

uttrykte de fleste, både i offentlig og privat sektor, sterk interesse for en form for turboordning også for fagskoleutdanning, tilsvarende de som i dag finnes for høyere utdanning.

Fagskoleutdanning av to års varighet gir generell studiekompetanse. For utenlandske fagskoleutdanninger stiller imidlertid Samordna opptak krav om formell godkjenning gjennom ordningen for at dette skal gjelde. Bortsett fra den overnevnte kommunen var dette det eneste tilfelle av absolutt krav om formell godkjenning prosjektgruppen ble gjort oppmerksom på i denne studien.

11.7 Noen avsluttende vurderinger

Vi kan oppsummere våre funn fra evalueringen av godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning i noen hovedpunkter:

- Det store flertallet av søkerne får avslag, uten at de forstår hvorfor. Søkerne er også uenige i at de er vurdert til å ha søkt feil ordning, og at utdanningen deres ikke er en fagskoleutdanning. Det tyder på at ordningen kommuniserer dårlig med de som søker.
- Arbeidslivet kjenner i svært liten grad til, og har til nå kanskje heller ikke har vært klar for, ordningen. Den lave bruken av godkjenningsordningen må også forstås ut fra at de fleste fagskoleutdanningene foreløpig har en begrenset anerkjennelse i arbeidslivet, og at det ikke er krav om disse til bestemte stillinger.
- Undersøkelsen finner ingen forskjell i arbeidsmarkedsutfall mellom de søkerne som har fått et godkjenningsvedtak og de som ikke har fått det. Ut fra svarene i spørreundersøkelsen er det likevel grunn til å anta at ordningen har hatt positiv betydning i arbeidslivet for en del av de som har fått godkjenning.
- Mange faktorer peker i retning av at det vil være et økende behov for ordningen: Økende krav til formalisering av kompetanse og økende arbeidsinnvandring gir behov for bistand til «oversettelse» og dokumentasjon av utdanning, både for arbeidssøkere og arbeidsgivere. I tillegg kan det se ut til at fagskoleutdanning gradvis styrker sin posisjon og betydning i Norge, noe som kan føre til at også godkjenningsordningen blir viktigere.

Godkjenningsordningen må betraktes som relativ fersk, og har virket i en periode med pandemi og mindre arbeidsinnvandring. Det er til nå et begrenset antall som har benyttet ordningen, og enda færre som har fått et godkjenningsvedtak. Det gjør at datagrunnlaget for evalueringen er begrenset. Vi har samtidig en svarprosent på førti i spørreundersøkelsen, og vi har gjort svært grundige analyser av svardataene, særlig av betydningen av et godkjenningsvedtak på arbeidsmarkedsutfall. Dette er støttet opp av kvalitative intervjuer med saksbehandlere og representanter for arbeidslivet. Samlet sett mener vi derfor de gjengitte funn og

vurderinger gir et godt bilde på status for godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning.

Smal godkjenningsordning på ett nivå, gir flere søkere på et annet

Blant de som har søkt godkjenningsordningen for fagskoleutdanning, er det til nå hele 75 prosent som har fått avslag. De aller fleste som får avslag i dag, har etter NOKUTs vurdering søkt om godkjenning av en utdanning på feil nivå og dermed feil godkjenningsordning. Flertallet av søkerne som har fått avslag, er imidlertid uenige i at de har søkt feil ordning. Av ulike forhold ved søknadsprosessen, er også informasjonen om hvilken ordning de skulle søke gjennom, det søkerne er minst fornøyd med. Med avslagsbrevet følger det også en begrunnelse som forklarer hvorfor søknaden ble avslått. Fire av fem søkere svarer likevel at de ikke forstår hvorfor de ikke har fått godkjent sine søknader.

I tillegg til at dette tyder på at ordningen kommuniserer dårlig med de som søker, tyder våre data på at det bak den store mengden avslag ligger noen mer strukturelle forklaringer, knyttet til helheten i godkjenningssystemet for utenlandske utdanninger.

Norge har nå godkjenningsordninger som dekker alle utdanningsnivåer for utenlandsk utdanning: på bachelor-/master-, på fagskole- og på fagarbeidernivå. Litt spisset kan man si at vi har en smal ordning for godkjenning av utenlandsk yrkesutdanning på videregående nivå, med få land, et begrenset antall fag og en relativt streng vurdering av innhold. Denne ordningen er krevende og utvikler seg nødvendigvis veldig sakte, men er viktig av hensyn til å opprettholde fagstandarder. Så har vi fått brede ordninger for bachelor- og masterutdanning, og for fagskoleutdanning, som er åpne for alle land og fagområder. Her vurderes ikke innholdet i utdanningene, men kun nivå, omfang og ekthet. De to sistnevnte ordningene er ikke til for å sikre fagstandarder eller vise at bestemte utdanninger er innholdsmessig likeverdige med norske utdanninger, men har en annen funksjon ved at de skal bekrefte nivå, omfang og faginnretning (det siste kun for fagskoleutdanning).

Data både fra intervjuene og spørreundersøkelsen viser at en del, som ikke kan søke den smale ordningen for yrkesfag, i stedet søker fagskoleordningen i håp om å få en godkjenning av sin yrkesutdanning. I tillegg er det en del som søker til fagskoleordningen med en mer allmennfaglig videregående utdanning, som det per i dag ikke finnes en godkjenningsordning for. Dette kan være med på å forklare stor avslagsprosent, men også at de fleste som har fått avslag er uenige i diagnosen om at de har søkt på feil ordning. Det er trolig mer presist å si at mange av disse ikke har noen «riktig» ordning å søke på, slik systemet er i dag.

Opprettingen av godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning ble blant annet begrunnet med at det var denne som manglet for at Norge skulle ha et

system som dekket alle utdanningsnivåer. Det relativt store antallet som får avslag i fagskoleordningen, og beskrivelsene fra søkerne selv i spørreundersøkelsen, indikerer at det er et stykke igjen til et system som i praksis dekker alle nivåer på en tilfredsstillende måte. Uten at det er denne rapportens anliggende å diskutere en helhetlig løsning, tror vi det er vanskelig å unngå at «feil»-søkere hopper seg opp i fagskoleordningen, så lenge man på videregående nivå kun har en smal godkjenningsordning for utenlandsk fag- og svennebrev.

Mange av søkerne som får avslag har også en høyere utdanning, som enten ikke anses å være yrkesfaglig, eller som er yrkesfaglig, men som anses å tilsvare bachelornivå eller høyere. En del land har fagskoleutdanning også på nivå 6, et nivå som i Norge bare omfatter akademiske utdanninger. Disse skal gis godkjenning, dersom de er klart yrkesfaglige i sin karakter og ikke akademiske. Våre data viser imidlertid at mange søkere opplever skillene mellom fagskoleutdanning og høyere, akademisk utdanning i Norge som vanskelige å forstå.

I dag må søkere som får avslag fordi de har en utdanning på et annet nivå enn fagskole, søke på nytt gjennom riktig godkjenningsordning for å få sin utdanning godkjent. Dette er en tidkrevende og, for noen søkere uklar prosess. En løsning noen informanter har pekt på, kan være å etablere en felles søknadsportal, hvor søkerne blir sortert til riktig ordning i starten av prosessen. I et slikt system vil det være saksbehandlere, heller enn søkerne selv, som identifiseres utdanningens nivå. Dette vil innebære at søkere slipper å søke på nytt dersom de har søkt feil ordning. Slik kan man også unngå at søknader som ligger i gråsonen mellom ulike utdanningsnivåer, ikke når frem, fordi søkerne gir opp.

Nærmere seks av ti utdanninger det søkes godkjenning for, er tatt er i EU/EØS-land, i Storbritannia eller Sveits. De øvrige sprer seg hovedsakelig på andre europeiske land utenfor EU/EØS, Sentral-Asia, Midtøsten og Nord-Afrika. De fleste søkerne kommer altså fra våre nærområder, flertallet fra det felles arbeidsmarkedet i EØS. To av tre søkere fra EU/EØS-land, Storbritannia eller Sveits, var allerede i jobb i Norge da de søkte om å få godkjent en utenlandsk fagskoleutdanning. Halvparten oppgir at de søkte godkjenning, fordi arbeidsgiver ba om det.

Det siste gjør at man kanskje bør vurdere om situasjonen er moden for å introdusere en «turbovurdering» for utenlandsk fagskoleutdanning, på samme måte som man har for høyere utdanning. Dette kan også bidra til større engasjement og bruk av ordningen fra arbeidsgivere.

Referanser

- Almerud, M., Ricksten, M., Jallow, A.B., Pettersson, I. og Melin, G. (2020). Utredning om mulig parallell struktur i nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. Technopolis
- Alne, R., K.S. Vika og H. Høst (2023): Høy relevans i fagskoleutdanningene. Kandidatundersøkelse for fagskoleutdannede i 2019 og 2020. Oslo. NIFU.
- Andersen, R.K., Bråten, M. og Bøckmann, E. (2021). Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev. Virkninger på arbeidsvilkår. Fafo-rapport 2021:12. Fafo.
- Endringslov til fagskoleloven. (2016). Lov om endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.) (LOV-2016-06-17-68). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2016-06-17-68?q=LOV-2016-06-17-68>
- Erichsen, V: (red.) (1996) Profesjonsmakt. På sporet av en helsepolitisk tradisjon. Oslo. Tano Aschehoug.
- EU. (2023). Europass. European Union. <https://europa.eu/europass/en>
- Fagskoleforskriften. (2019). Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (FOR-2019-07-11-1005). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-07-11-1005>
- Fagskoleloven. (2018). Lov om høyere yrkesfaglig utdanning (LOV-2018-06-08-28). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-08-28?q=fagskolelov>
- Forskrift om opptak til høgare utdanning. (2017). Forskrift om opptak til høgare utdanning (FOR-2017-01-06-13). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-01-06-13?q=forskrift%20til%20opptak%20til%20h%C3%B8yere>
- Goldstein, H., & Healy, M. J. (1995). The graphical presentation of a collection of means. Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society), 158(1), 175-177.
- HK-dir. (2022). Tilstandsrapporten for høgare yrkesfagleg utdanning 2022. Rapport nr. 12/2022. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Høst, H. (2006): Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land. Notat 4 - 2006. Rokkansenteret. Universitetet i Bergen.
- Høst, H. (2017). «Eget behov for

- faglig fordypning». Om fagskoleutdanning i helse og sosial. NIFU-rapport 2017:25. NIFU.
- Høst, H., Lyby, L., Schwach, V. (2019) Fagskoleutdanningens kunnskapsbase_Oslo. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Høst, H. and S. Michelsen (2021) 'The Norwegian vocational college: heterogenous aggregate of inter-mediate educations, or a parallel pillar to higher academic education?'. Berufs- und Wirtschaftspädagogik Online.
- Korseberg, L., Wiers-Jenssen, J., Eide, T. Østby, M.N. og Holtermann, H. (2022). Godkjenning til gagn? Undersøkelse av NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning. NIFU-Rapport 2022:9. NIFU.
- Meld. St. 14 (2019-2020) - Kompetansereformen – Lære hele livet. Kunnskapsdepartementet.
- Nasjonalt fagskoleråd. (2020). Rapport om NKR for høyere yrkesfaglig utdanning. Nasjonalt fagskoleråd.
- NOKUT. (2023a). Bakgrunn og historikk. NOKUT. <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/bakgrunn-og-historikk/>
- NOKUT. (2023b). Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring. NOKUT. <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/>
- NOKUT. (2023c). Godkjenning av høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleutdanning). NOKUT. https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/soknader--utdanning-fra-utlandet/godkjenning-av-hoyere-yrkesfaglig-utdanning/#_3
- NOKUT. (2023d). Kriterier for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. NOKUT. <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/kriterier-for-godkjenning--fagskoleutdanning/>
- NOKUT. (2023e). Godkjenning av utenlandsk fag-/svennebrev. NOKUT. <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/soknader--utdanning-fra-utlandet/godkjenning-av-utenlandsk-fag-svennebrev/>
- NOKUT. (2023f). Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (bachelor, master, ph.d.). NOKUT. <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/soknader--utdanning-fra-utlandet/godkjenning-av-utenlandsk-hoyere-utdanning/>
- NOKUT. (2023g). Turbovurderinger og rådgivning. NOKUT. <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/andre-tjenester/turbovurderinger-og-radgivning-for-arbeidsgivere-og-universiteter-og-hoyskoler/>

- NOKUT. (2023h). Automatisk godkjenning – et raskere alternativ.
<https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/andre-tjenester/automatisk-godkjenning-utvalgte-grader/>
- NOKUT. (2023i). Lovregulerte yrker. NOKUT. <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/autorisasjonlovregulerte-yrker/>
- NOKUT. (2023j). Godkjenningsmyndigheter – lovregulerte yrker. NOKUT.
<https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/Godkjenningsmyndigheter--lovregulerte-yrker/>
- Opplæringslova. (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslov>
- Prop. 95 L (2015-2016). Endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter m.m.). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-95-l-20152016/id2483219/>
- Prop. 47 L (2017-2018). Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-47-l-20172018/id2593609/>
- Rørstad, K., Børing, P. og E. Solberg (2023). NHOs kompetansebarometer 2022. Oslo. NIFU.
- Sakslind, R. (1992), Kvalifikasjonspolitik og strukturreformer. Nasjonale kontraster i teknisk utdanning og arbeidsliv. Bergen. AHS – gruppe for flerfaglig arbeidslivsforskning
- SSB (2023). Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-blant-innvandrere-registerbasert>

Vedlegg 1 Regioner

Tabell v1 Kategorisering av land i regioner.

Land	Region
Norge	Norge
Belgia	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Bulgaria	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Danmark	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Estland	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Finland	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Frankrike	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Hellas	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Irland	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Island	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Italia	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Kroatia	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Latvia	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Liechtenstein	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Litauen	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Malta	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Nederland	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Polen	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Portugal	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Romania	EU/EØS, Storbritannia og Sveits

Slovakia	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Slovenia	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Spania	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Storbritannia	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Sveits	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Sverige	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Tsjekkia	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Tyskland	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Ungarn	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Østerrike	EU/EØS, Storbritannia og Sveits
Albania	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Aserbajdsjan	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Belarus	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Bosnia-Hercegovina	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Kosovo	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Moldova	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Montenegro	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Nord-Makedonia	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Russland	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Serbia	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Tyrkia	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Ukraina	Øvrig Europa og Sentral-Asia
Afghanistan	Midtøsten og Nord-Afrika
Algerie	Midtøsten og Nord-Afrika
Bahrain	Midtøsten og Nord-Afrika
De forente arabiske emirater	Midtøsten og Nord-Afrika
Egypt	Midtøsten og Nord-Afrika
Elfenbenskysten	Midtøsten og Nord-Afrika

Eritrea	Midtøsten og Nord-Afrika
Etiopia	Midtøsten og Nord-Afrika
Irak	Midtøsten og Nord-Afrika
Iran	Midtøsten og Nord-Afrika
Israel	Midtøsten og Nord-Afrika
Jemen	Midtøsten og Nord-Afrika
Jordan	Midtøsten og Nord-Afrika
Libanon	Midtøsten og Nord-Afrika
Libya	Midtøsten og Nord-Afrika
Marokko	Midtøsten og Nord-Afrika
Oman	Midtøsten og Nord-Afrika
Palestina	Midtøsten og Nord-Afrika
Qatar	Midtøsten og Nord-Afrika
Saudi-Arabia	Midtøsten og Nord-Afrika
Syria	Midtøsten og Nord-Afrika
Tadsjikistan	Midtøsten og Nord-Afrika
Tunisia	Midtøsten og Nord-Afrika
Turkmenistan	Midtøsten og Nord-Afrika
Usbekistan	Midtøsten og Nord-Afrika
Bangladesh	Sør-Asia
India	Sør-Asia
Myanmar	Sør-Asia
Nepal	Sør-Asia
Pakistan	Sør-Asia
Sri Lanka	Sør-Asia
Filippinene	Øst-Asia og Stillehavet
Indonesia	Øst-Asia og Stillehavet
Japan	Øst-Asia og Stillehavet

Kasakhstan	Øst-Asia og Stillehavet
Kina	Øst-Asia og Stillehavet
Laos	Øst-Asia og Stillehavet
Malaysia	Øst-Asia og Stillehavet
Singapore	Øst-Asia og Stillehavet
Sør-Korea	Øst-Asia og Stillehavet
Taiwan	Øst-Asia og Stillehavet
Thailand	Øst-Asia og Stillehavet
Vietnam	Øst-Asia og Stillehavet
Angola	Afrika sør for Sahara
Botswana	Afrika sør for Sahara
Burundi	Afrika sør for Sahara
DR Kongo	Afrika sør for Sahara
Gambia	Afrika sør for Sahara
Ghana	Afrika sør for Sahara
Kamerun	Afrika sør for Sahara
Kenya	Afrika sør for Sahara
Liberia	Afrika sør for Sahara
Mali	Afrika sør for Sahara
Namibia	Afrika sør for Sahara
Nigeria	Afrika sør for Sahara
Rwanda	Afrika sør for Sahara
Senegal	Afrika sør for Sahara
Sierra Leone	Afrika sør for Sahara
Somalia	Afrika sør for Sahara
Sudan	Afrika sør for Sahara
Sør-Afrika	Afrika sør for Sahara
Tanzania	Afrika sør for Sahara

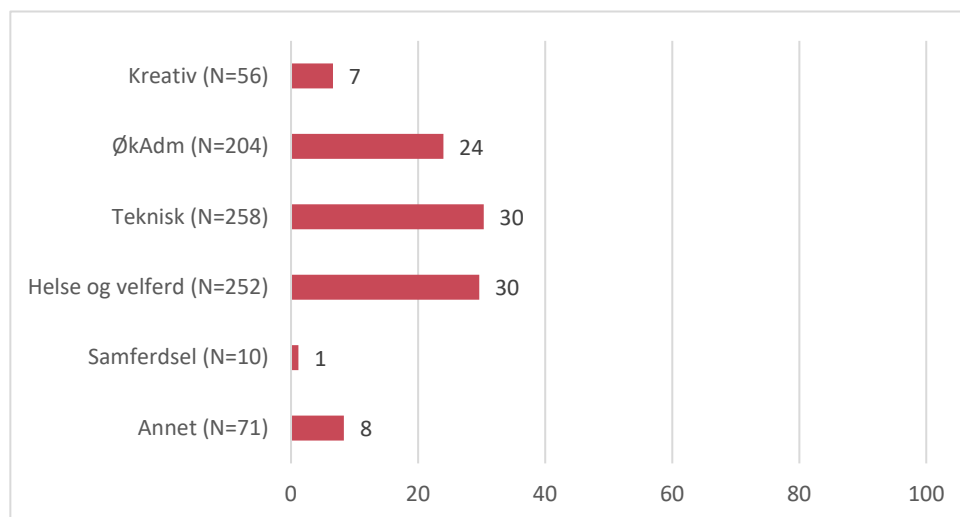
Togo	Afrika sør for Sahara
Uganda	Afrika sør for Sahara
Zambia	Afrika sør for Sahara
Zimbabwe	Afrika sør for Sahara
Argentina	Latin-Amerika og Karibia
Brasil	Latin-Amerika og Karibia
Chile	Latin-Amerika og Karibia
Colombia	Latin-Amerika og Karibia
Costa Rica	Latin-Amerika og Karibia
Cuba	Latin-Amerika og Karibia
Den dominikanske republikk	Latin-Amerika og Karibia
Ecuador	Latin-Amerika og Karibia
El Salvador	Latin-Amerika og Karibia
Guatemala	Latin-Amerika og Karibia
Honduras	Latin-Amerika og Karibia
Jamaica	Latin-Amerika og Karibia
Mexico	Latin-Amerika og Karibia
Panama	Latin-Amerika og Karibia
Peru	Latin-Amerika og Karibia
Trinidad og Tobago	Latin-Amerika og Karibia
Venezuela	Latin-Amerika og Karibia
Australia	Nord-Amerika, Australia og New Zealand
Canada	Nord-Amerika, Australia og New Zealand
New Zealand	Nord-Amerika, Australia og New Zealand
USA	Nord-Amerika, Australia og New Zealand

Vedlegg 2 Fagområder

FKF er et supplement til NUS-koder, som plasserer utdanninger på nivå fem i fagområder. Dette systemet har fem hovedområder, i tillegg til en kategori for "Annet":

- Kreative fag
- Økonomisk og administrative fag
- Tekniske fag
- Helse og velferd
- Samferdsel

NIFU har plassert utdanningene fra søkedatabasen i FKF-kategorier basert på NUS-koden NOKUT har oppgitt og navnet på utdanningen. Eventuelle feil i kategoriseringen er derfor helt og holdent våre egne. Utdanningene på nivå fem sin fordeling på fagområde er vist i figur v2.1.

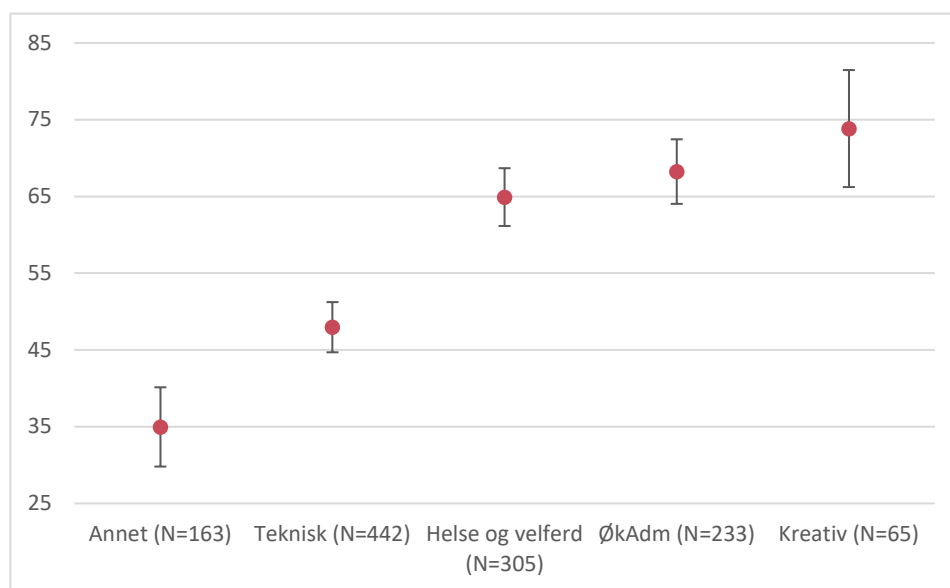


Figur v2.1 Fagskoleutdanningenes fordeling på fagområde. Kilde: NOKUTs søkedatabase.

Totalt sett er det søkt om godkjenning av 851 utenlandske utdanninger som har en NUS-kode som tilsier at de er på fagskolenivå. Figuren viser at nesten 85 prosent av disse utdanningene er innenfor økonomi og administrasjon, tekniske fag

eller helse og velferd. Av disse er færrest utdanninger innen helse og velferd (totalt 24 prosent), mens 30 prosent hver er innenfor tekniske fag og helse og velferd. Under ti prosent av utdanningene er fra kreative fag eller «Annet», mens kun 1 prosent er innenfor samferdsel.

Dersom vi kun bruker NUS-koder til å plassere utdanninger i fagområder, må vi imidlertid begrense oss til utdanninger NOKUT har klassifisert på nivå 5. Siden flertallet av utdanningene med en NUS-kode på nivå 5 har blitt godkjent, gjør dette at vi også blir begrenset til å gjøre analyser som inkludere fagområde blant søkere som har fått godkjent utdanningen sin. I flere analyser i denne rapporten er det imidlertid interessant å kunne gjøre sammenlikninger mellom de som har fått godkjent og de som ikke har fått godkjent sin utdanning. Vi har derfor valgt å også kode fagområde for de søkerne som oppfatter at de har søkt riktig ordning (se figur 7.4), men som ikke har fått en NUS-kode av NOKUT som er på nivå 5. For disse har vi måttet bruke FKF-kategorien de selv plasserte seg i da de svarte på undersøkelsen. Figur v2.2 viser prosentandelen søkere med minst en NOKUT-godkjent utdanning, samt konfidensintervaller rundt dette punktestimatet. Manglende overlapp mellom konfidensintervallene indikerer signifikante forskjeller på 5-prosentnivået¹⁵.



Figur v2.2 Godkjent utdanning etter fagområde blant søkere som har en NUS-kode på nivå 5 og/eller oppfatter at de søkte riktig ordning, prosent.

Figuren viser at når vi inkludere søkere som mener de har fått avslag av en annen grunn enn at de har søkt feil ordning, er det ganske store forskjeller i

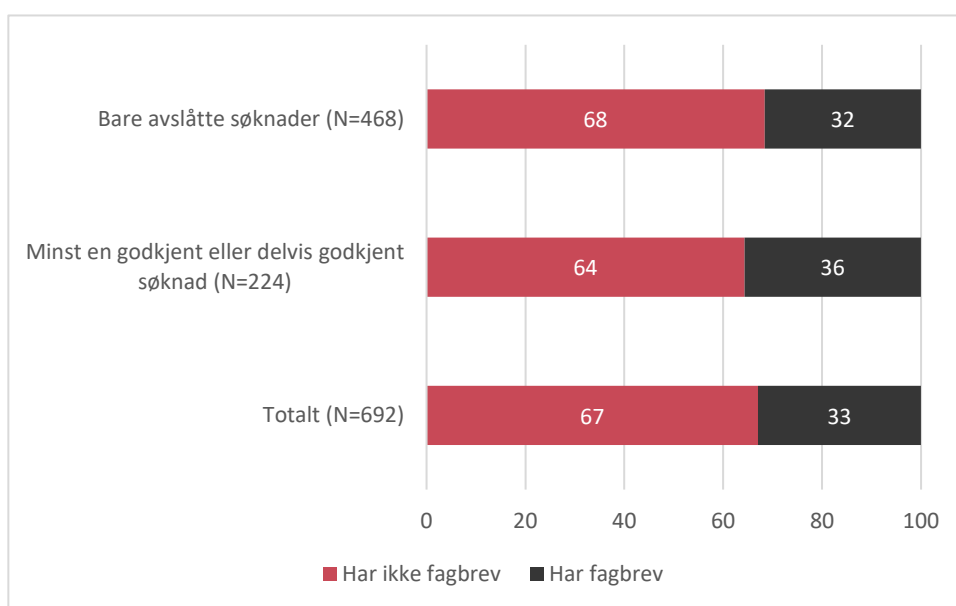
¹⁵ Vi har fulgt Goldstein og Healy (1995) og benyttet $z = 1,39$ i utregningene av intervallene. Dette gir 83-prosent konfidensintervaller, som er intervallet der manglende overlapp indikerer at det er signifikante forskjeller i gjennomsnitt mellom grupper på 5-prosentnivået.

godkjenningssraten mellom enkelt av fagområdene. Søkere med en utdanning i kategorien "Annet" har den laveste godkjenningssraten (35 prosent), etterfulgt av tekniske fag (48 prosent), helse og velferd (65 prosent), økonomi og administrasjon (68 prosent) og kreative fag (74 prosent). Konfidensintervallene viser at godkjenningssraten for "Annet" og tekniske fag er signifikant forskjellig fra alle andre fagområder. Forskjellene mellom de tre fagområdene med høyest godkjenningssrate (helse og velferd, økonomi og administrasjon, og kreative fag) er ikke signifikant forskjellig fra hverandre, men alle tre har en signifikant høyere godkjenningssrate enn "Annet" og tekniske fag.

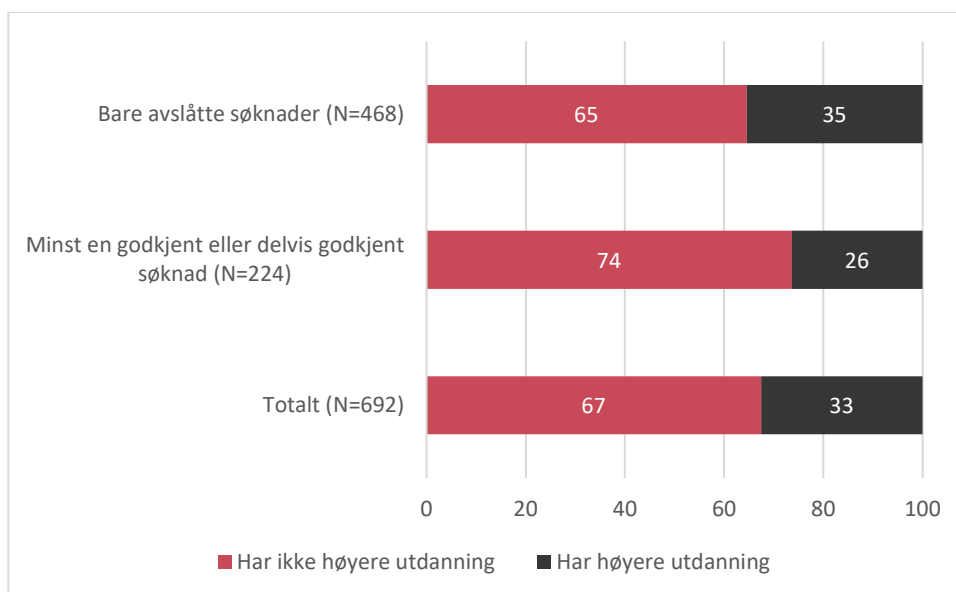
Det bør bemerkes at disse resultatene både kan påvirkes av skjevheter i hvem som har besvart undersøkelsen og av at respondenter kan ha plassert seg i feil fagområde fordi FKF-klassifiseringen av fagskoler og ikke alltid like intuitiv og antakelig helt ukjent i søkermassen.

Vedlegg 3 Bakgrunnsvariabler

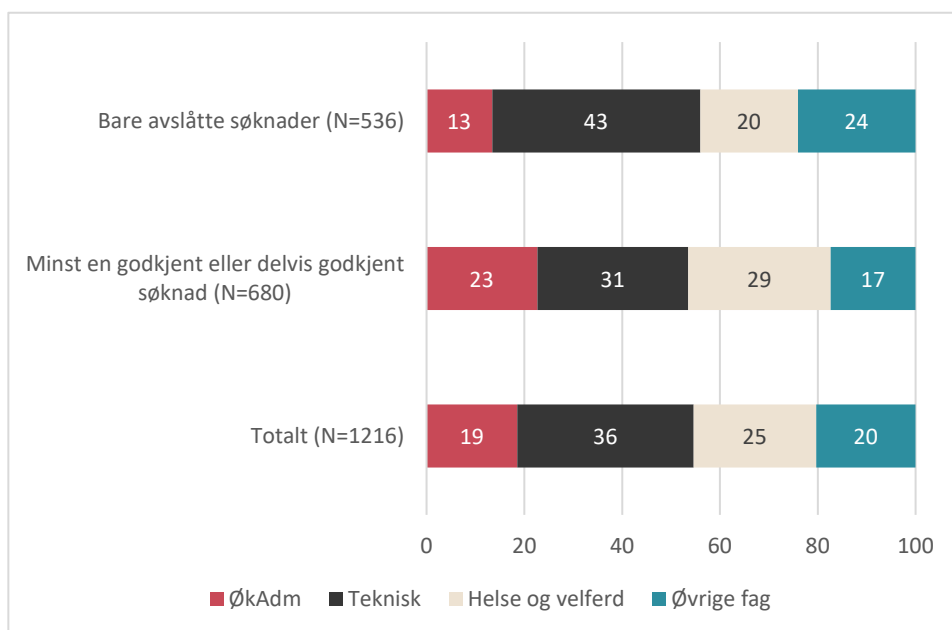
I dette vedlegge presenteres fordelingene på bakgrunnsvariablene vi bruker som kontrollvariabler i regresjonsanalysene i kapittel 9.



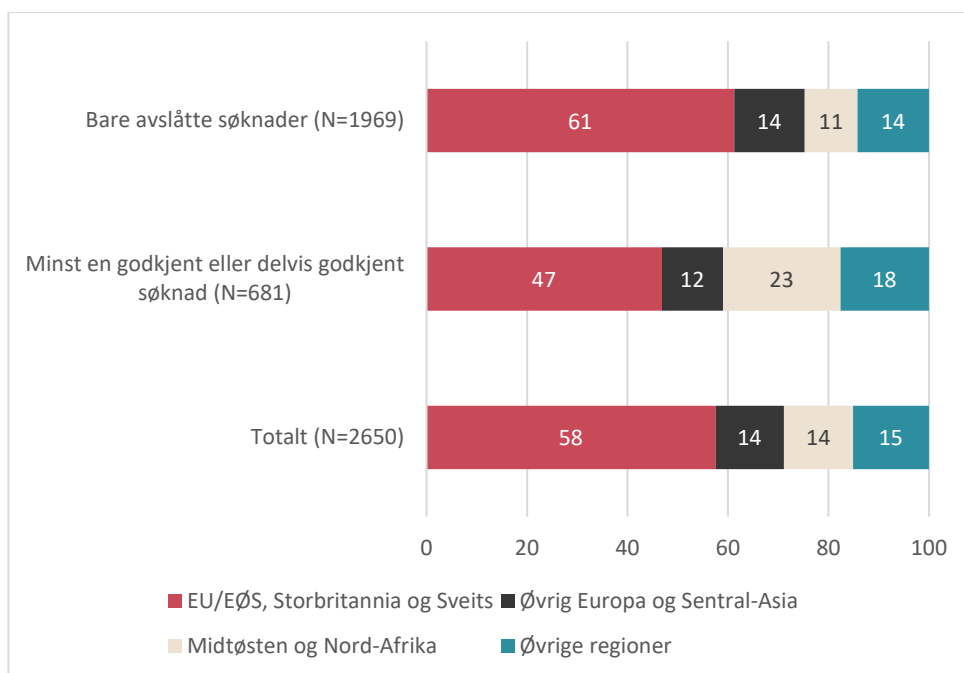
Figur v3.1 Fagbrev etter vedtak, prosent.



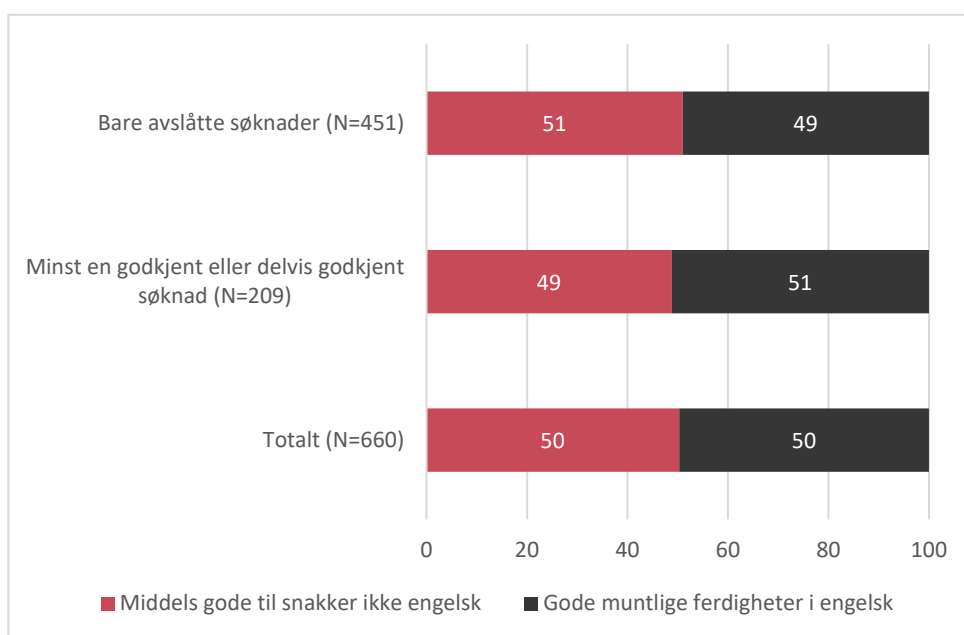
Figur v3.2 Høyere utdanning etter vedtak, prosent (N=197).



Figur v3.3 Fagområde etter vedtak, prosent

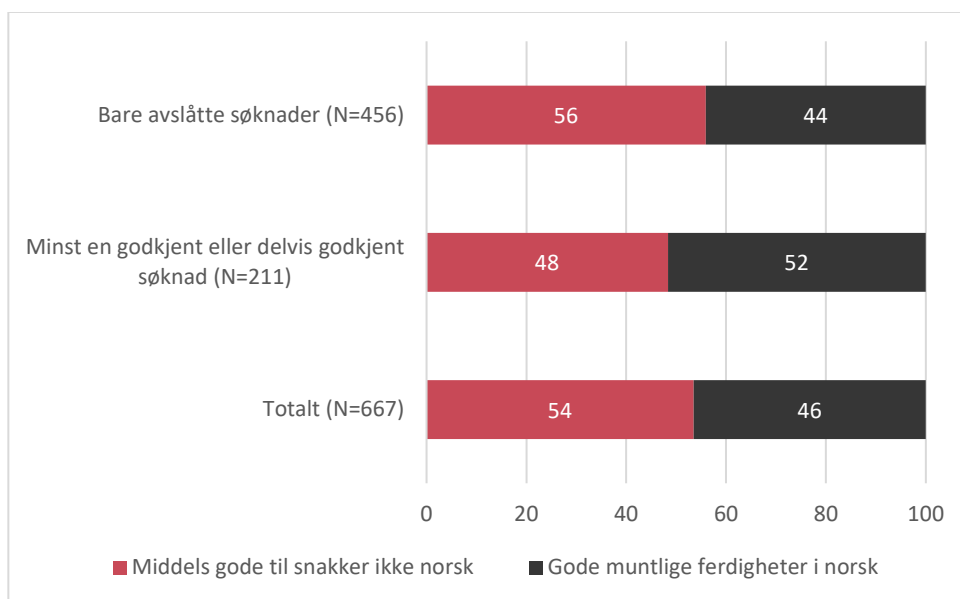


Figur v3.4 Region etter vedtak, prosent

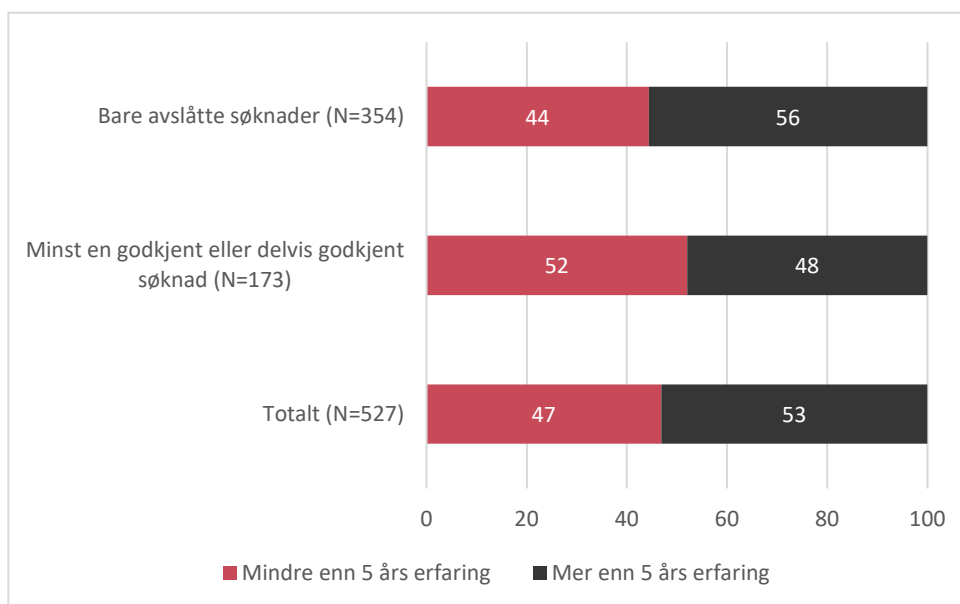


Figur v3.5 Engelsk språkkompetanse¹⁶ etter vedtak, prosent

¹⁶ Korrelasjonen mellom muntlige og skriftlige ferdigheter i engelsk er så høy, at vi bare kunne inkludere den ene eller andre i analyse ($r = 0,90$). Vi har valgt å bruke muntlige ferdigheter.



Figur v3.6 Norsk språkkompetanse¹⁷ etter vedtak, prosent



Figur v3.7 Arbeidserfaring fra Norge etter vedtak, prosent

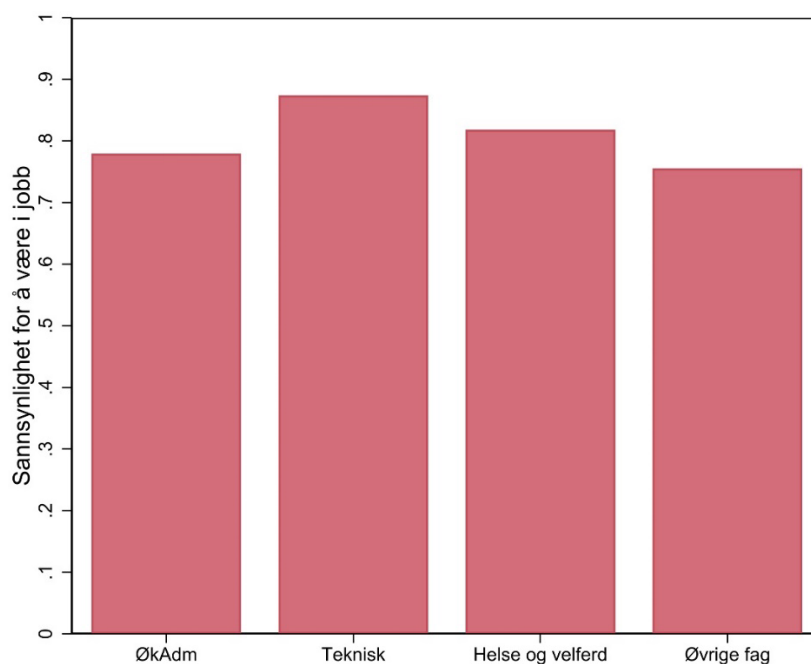
¹⁷ Korrelasjonen mellom muntlige og skriftlige ferdigheter i norsk er så høy, at vi bare kunne inkludere den ene eller andre i analyse ($r = 0,85$). Vi har valgt å bruke muntlige ferdigheter.

Vedlegg 4 Regresjonsanalyser

Dette vedlegget presenterer regresjonsanalysene som omtales i kapittel 9.1. Siden odds-rater fra logistiske regresjoner ikke er like enkle å tolke som koeffisientene fra lineære regresjoner, illustrerer vi også hva som er sammenhengen mellom variablene som hadde signifikante sammenhenger med arbeidsmarkedsutfallene.

Syssetting

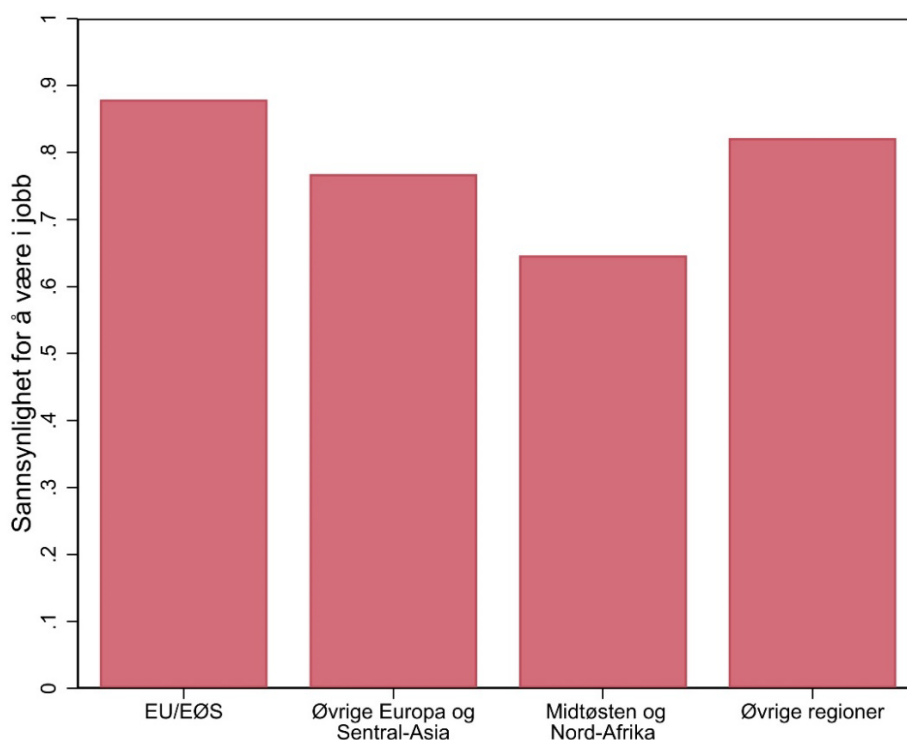
Både fagområde og region hadde en signifikant sammenheng med syssetting i modell 3 i tabell 9.1. Betydningen av fagområde og region for syssetting er illustrert i figur v4.1 og v4.2.



Figur v4.1 Estimert sannsynlighet for å være sysselsatt per fagområde under forutsetningen alt annet likt.

Basert på modell 3 i tabell 9.1 har vi estimert sannsynligheten for å være i jobb gitt fagområde under forutsetningen om alt annet likt. Figuren viser at sannsynlig-

heten for å være i jobb er rundt 80 prosent eller høyere uansett fagområde, men at sannsynligheten er noe høyere for de med en utdanning innen tekniske fag eller helse og velferd enn med en utdanning innen økonomiske og administrative fag. Dette er for øvrig de samme mønstrene som for sysselsetting som observeres for fagskoleutdannede generelt, hvor arbeidsmarkedsdeltakelsen er høy for personer med utdanning inne økonomiske og administrative fag, men enda høyere for personer med utdanning innen tekniske fag og helse og velferd (Alne mfl., 2023). Parvise sammenlikninger viser imidlertid at forskjellen mellom økonomiske og administrative fag og helse og velferd ikke er statistisk signifikant i denne undersøkelsen.



Figur v4.2 Estimert sannsynlighet for å være sysselsatt per region under forutsetningen alt annet likt.

Figur v4.2 viser at under en forutsetning om at alt annet er likt, er det til dels store forskjeller i sannsynligheten for å være sysselsatt gitt regionen søkeren kommer fra. Sannsynligheten for å være sysselsatt er nesten 90 prosent for søkere fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits, rundt 80 prosent for søkere fra Øvrige Europa og Sentral-Asia og rundt 65 prosent for søkere fra Midtøsten og Nord-Afrika. Parvise sammenlikninger viser at forskjellen mellom EU/EØS, Storbritannia og Sveits er signifikant forskjellig fra de to andre nevnte regionene. Forskjellene i sannsynlighet for å være sysselsatt mellom Øvrige Europa og Sentral-Asia og Midtøsten og Nord-Afrika er ikke statistisk signifikante. Disse resultatene henger antakelig

delvis sammen med at Norge har en tettere tilknytning til EU/EØS-landene gjennom EUs indre marked med fri flyt av arbeidskraft.

Ansettelsesforhold

Her presenteres regresjonsanalyse av hva som har betydning for om søkerne har en fast ansettelse eller om de har en midlertidig stilling eller vikariat.

Tabell v4.1 Logistisk regresjon med fast ansettelse som avhengig variabel.

	(1) Fast ansatt	(2) Fast ansatt	(3) Fast ansatt
Minst en godkjent/delvis godkjent utdanning	0.727 (0.196)	0.973 (0.286)	1.245 (0.413)
fagbrev	1.039 (0.288)	0.851 (0.252)	0.653 (0.215)
Høyere utdanning	0.697 (0.191)	0.880 (0.260)	0.898 (0.302)
Fagområde (ref. Teknisk)			
ØkAdm		0.248*** (0.100)	0.267*** (0.118)
Helse og velferd		0.140*** (0.0511)	0.138*** (0.0551)
Øvrige fag		0.286*** (0.115)	0.219*** (0.0979)
Region (ref. EU/EØS, Storbritannia og Sveits)			
Øvrig Europa og Sentral-Asia			0.897 (0.410)
Midtøsten og Nord-Afrika			0.306*** (0.137)
Øvrige regioner			0.0922*** (0.0384)
Gode muntlige ferdigheter i engelsk			2.106** (0.692)
Gode muntlige ferdigheter i norsk			1.312 (0.399)
N	381	381	376
Pseudo R ²	0.007	0.094	0.217

Koeffisienter vises som oddsratere; Standardfeil i parentes.

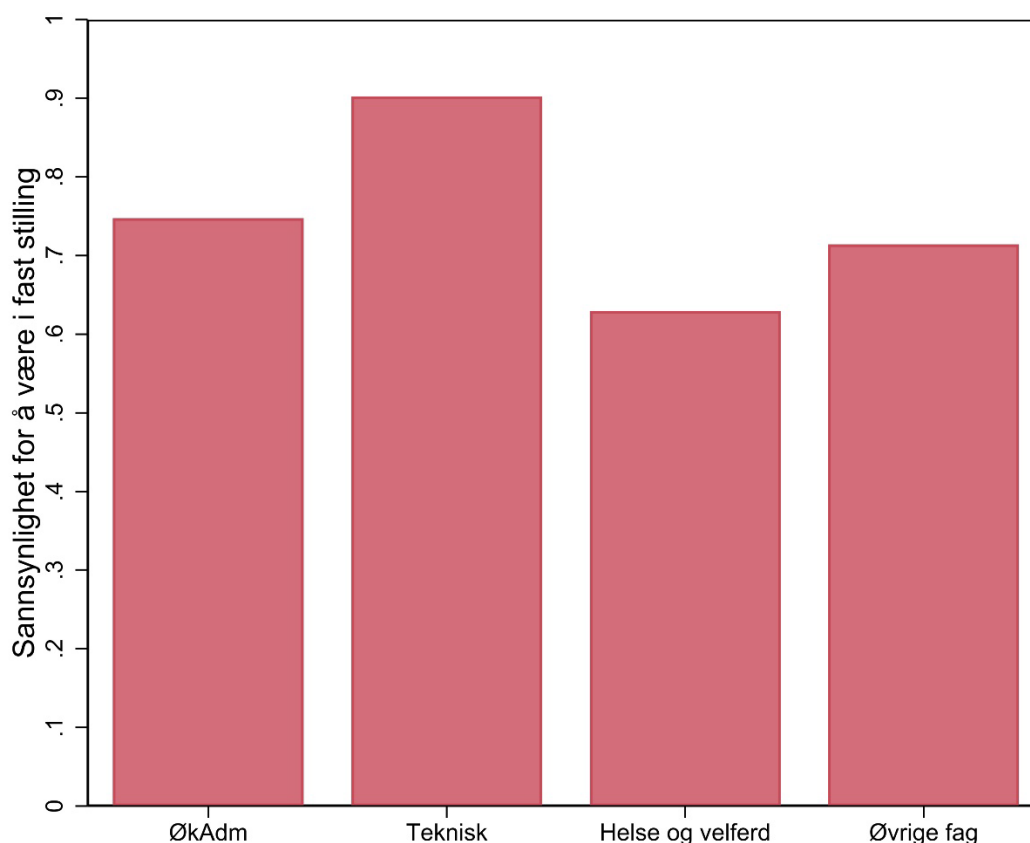
* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Analysen hvor vi undersøker hva som har betydning for om søkerne har en fast ansettelse er gjort i de samme tre stegene som for om søkerne er sysselsatt (tabell 9.1). De få som oppgir å være selvstendig næringsdrivende/freelancer blitt plassert i gruppen for de med fast ansettelse. I det første steget ser vi at de med et godkjenningssvedtak har en lavere sannsynlighet for å ha fast ansettelse sammenliknet med de uten godkjenningssvedtak når vi kontrollerer for andre utdanninger. Men denne forskjellen er ikke statistisk signifikant. Heller ikke om søkeren har fagbrev eller høyere utdanning ser ut til å ha noen sammenheng med å ha fast ansettelse.

I modell 2, hvor vi også kontrollerer for fagområde, øker oddsraten til like under 1. Det betyr at i modell 2 er sannsynligheten for å ha fast stilling omtrent lik for de med og uten et godkjenningssvedtak. Fagområde ser imidlertid ut til å ha en signifikant sammenheng med om søkeren har en fast stilling.

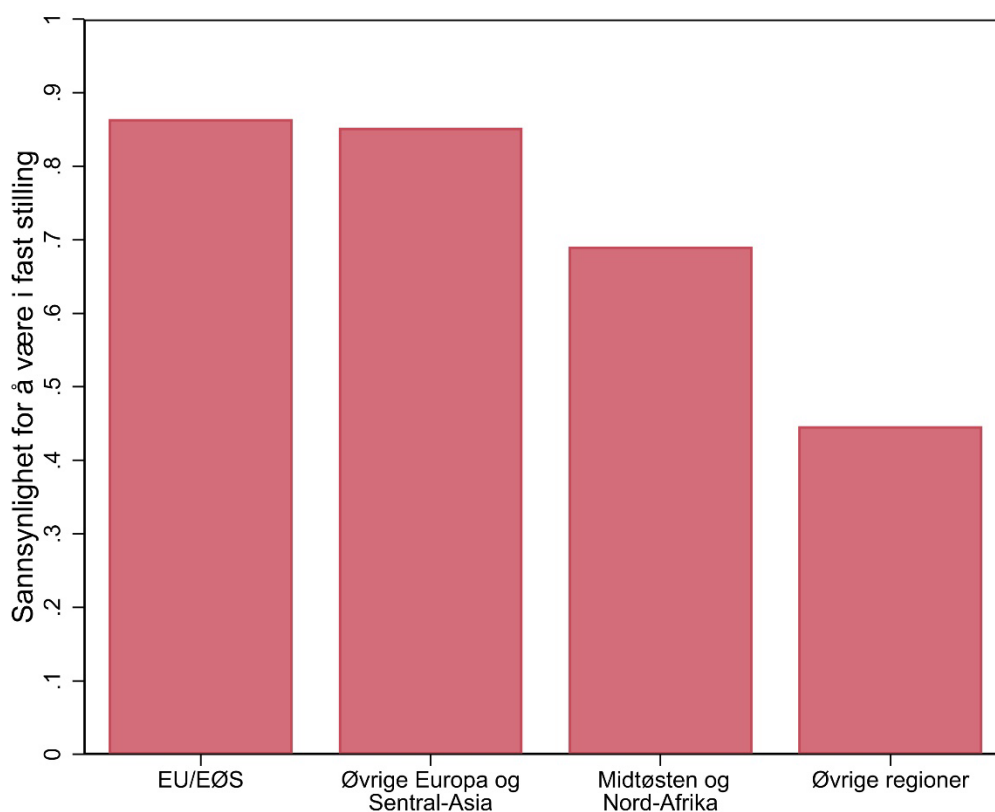
Når vi legger til kontroller for landbakgrunn og språkferdigheter i modell 3, har søkere med et godkjenningssvedtak en litt høyere sannsynlighet for å være i fast stilling sammenliknet med søkere uten en godkjenning, men forskjellene er ikke statistisk signifikante. Andre utdanninger har fremdeles ingen betydning, men de samme signifikante sammenhengene kan observeres for fagområde. Hvilken region søkeren har bakgrunn fra ser ut også ut til å henge sammen med om søkeren har en fast stilling, og det samme gjør engelske språkferdigheter.

Vi ser nærmere på betydningen av fagområde, region og engelske språkferdigheter for å være i fast stilling under forutsetningen om at alt annet holdes likt i figur v4.3-v4.4. De estimerte sannsynlighetene er basert på modell 3 i tabell v4.1.



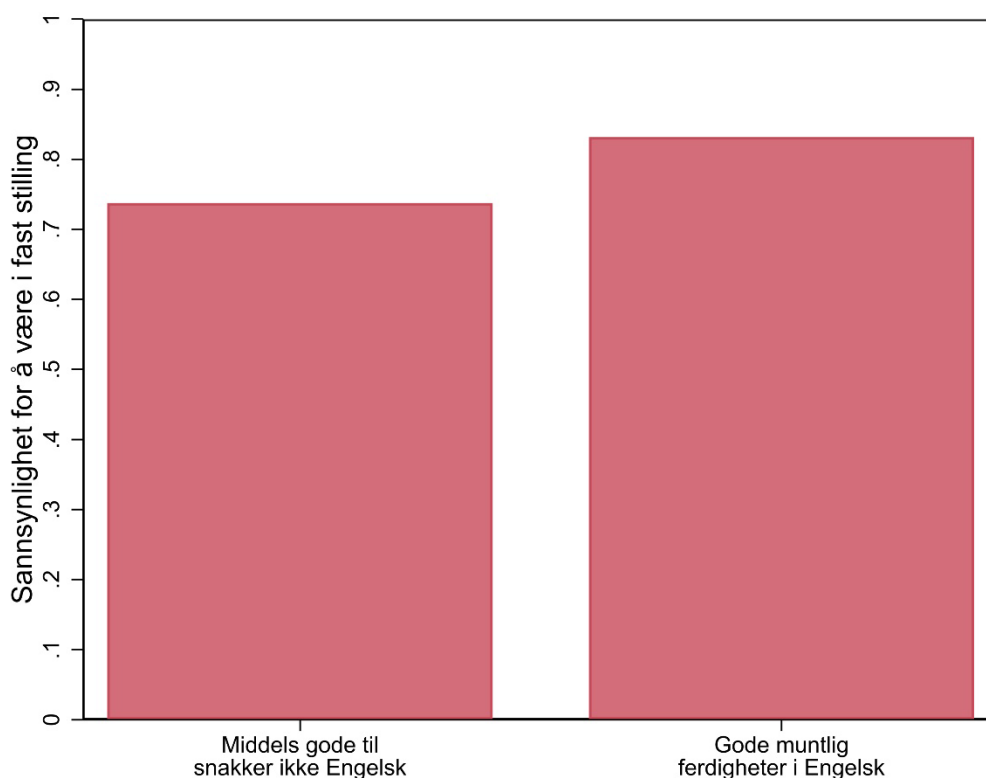
Figur v4.3 Estimert sannsynlighet for å være i fast stilling per fagområde under forutsetningen alt annet likt.

Figur v4.3 viser forskjeller i sannsynligheten for å være i fast stilling gitt fagområde. Søkere med utdanning inne tekniske fag har den høyeste sannsynligheten for å være i fast stilling på rundt 90 prosent. Søkere med utdanning i økonomiske og administrative fag har en sannsynlighet for å være i fast stilling på 75 prosent, mens søkere fra med en utdanning innen helse og velferd har en sannsynlighet på rundt 65 prosent. Forskjellen mellom søkere med utdanningen innen økonomiske og administrative fag og søkere fra med utdanning innen helse og velferd er imidlertid ikke statistisk signifikant.



Figur v4.4 Predikert sannsynlighet for å være i fast stilling per region under forutsetningen alt annet likt.

Figur v4.4 viser at sannsynligheten for å være i fast stilling er klart høyest hvis søkeren har en bakgrunn fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits eller øvrige land i Europa eller Sentral-Asia. I begge grupper er sannsynligheten rundt 85 prosent. Søkere fra Midtøsten og Nord-Afrika har en signifikant lavere sannsynlighet for å være i fast stilling på rundt 70 prosent.



Figur v4.5 Estimert sannsynlighet for å være i fast stilling gitt språkferdigheter i Engelsk under forutsetningen alt annet likt.

Fra figur v4.5 kan vi se at søkere som oppgir å ha middels gode ferdigheter i engelsk eller dårligere har en 74 prosents sannsynlighet for å være i fast stilling, men søkere som oppgir å ha gode muntlige ferdigheter i engelsk har en sannsynlighet for å være i fast stilling på 83 prosent. Det er rimelig å anta at forskjellen hadde vært større dersom datamaterialet hadde tillat oss å dele opp søkerne i flere kategorier av språkferdigheter.

Stillingsprosent

I tabell v4.2 undersøker vi hva som har betydning for hvor stor stilling søkerne får. Dette gjøres på samme måte som analysene av sysselsetting og fast stilling. Den eneste forskjellen er at stillingsprosent kan analyseres med en lineær regresjon, hvor koeffisientene kan tolkes som forventet endring i stillingsprosent under forutsetningen om alt annet er likt. Resultatene er vist i tabell 9.3.

Tabell v4.2 Lineær regresjon med stillingsprosent som avhengig variabel.

	(1) Stillingsprosent	(2) Stillingsprosent	(3) Stillingsprosent
Minst en godkjent/delvis godjent utdanning	1.451 (2.745)	4.700* (2.744)	6.249** (2.784)
fagbrev	5.655** (2.715)	3.796 (2.644)	2.334 (2.633)
Høyere utdanning	-2.160 (2.776)	0.0471 (2.755)	1.211 (2.800)
Fagområde (ref. Teknisk)			
ØkAdm		-15.23*** (3.580)	-13.58*** (3.602)
Helse og velferd		-15.19*** (3.338)	-12.96*** (3.415)
Region (ref. EU/EØS, Storbri- tannia og Sveits)			
Øvrige fag		-8.026** (3.470)	-8.295** (3.519)
Øvrig Europa og Sentral-Asia			-4.996 (3.980)
Midtøsten og Nord-Afrika			-8.843** (4.203)
Øvrige regioner			-16.34*** (3.832)
Gode muntlige ferdigheter i engelsk			1.435 (2.539)
Gode muntlige ferdigheter i norsk			-0.230 (2.507)
Constant	86.36*** (2.116)	92.27*** (2.360)	94.18*** (2.824)
N	370	370	365
R ²	0.018	0.092	0.140
Adjusted R ²	0.010	0.077	0.113

Standardfeil i parentes.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Modell 1 viser søkere med en godkjenning i gjennomsnitt har 1,5 prosentpoeng høyere stilling en søkere uten godkjenning når vi kontrollerer for om søkerne har fagbrev og høyere utdanning. Denne forskjellen er ikke statistisk signifikant. Det ser ut til at personer med fagbrev i snitt har en noe større stillingsprosent, men denne sammenhengen forsvinner når vi kontrollerer for fagområdene.

I modell 2, hvor vi kontrollerer for fagområde, øker forskjellen i stillingsprosent til 4,7 prosentpoeng i favør søkere med en godkjenning sammenliknet med de ute. Men forskjellen er fremdeles for liten til å være statistisk signifikant på 5-prosentnivået. Fagområde har derimot en signifikant sammenheng med graden av heltid. Tabellen viser samtlige fagområder i snitt har en lavere stillingsprosent enn søkere med utdanningen innen tekniske fag. I modell 3, hvor det også kontrolleres det også for landbakgrunn og språkferdigheter, finner vi en signifikant sammenheng mellom godkjenningsvedtak og stillingsprosent. Alt annet likt, har personer med minst en godkjent utdanning i gjennomsnitt en seks prosentpoengs større stilling enn personer uten noen godkjente utdanninger. Det er fremdeles signifikante forskjeller mellom fagområdene i modell 3. Tabellen viser at søkere med utdanninger innen helse og velferd og økonomisk administrative fag i snitt har 13-14 prosentpoengs lavere stillingsprosent enn søkere med utdanning innen tekniske fag. Igjen er dette i tråd med mønstrene som observeres for fagskoleutdannede generelt, hvor personer med utdanning i tekniske fag i størst grad har heltidsstillinger (Alne mfl., 2023).

Det er også noen forskjeller mellom søkerne avhengig av hvilken region de har bakgrunn fra. Sammenliknet med søkere fra EU/EØS Storbritannia og Sveits har søkere fra Midtøsten og Nord-Afrika stillinger som i snitt er 9 prosentpoeng mindre. Forskjellen mellom EU/EØS Storbritannia og Sveits og øvrige europeiske land og Sentral-Asia er ikke signifikante. Vi finner heller ingen sammenhenger mellom språkferdigheter og stillingsprosent. Relevant jobb

Relevant jobb

I tabell v4.3 undersøker vi om det fremdeles ser ut til at de med og uten godkjenningsvedtak i samme grad får en jobb innenfor samme fagområde som utdanningen rettet seg mot når vi tar hensyn til andre forhold, som andre utdanninger, fagområde, landbakgrunn og arbeidserfaring fra Norge.

Tabell v4.3 Logistisk regresjon med hvorvidt søkeren jobber i samme fagfelt som utdanningen som avhengig variabel.

	(1) Samme fagområde	(2) Samme fagområde	(3) Samme fagområde
Minst en godkjent/delvis godjent utdanning	0.885 (0.223)	1.041 (0.275)	1.027 (0.273)
fagbrev	1.494 (0.367)	1.358 (0.341)	1.373 (0.346)
Høyere utdanning	0.695 (0.172)	0.756 (0.197)	0.759 (0.199)
Fagområde (ref. Teknisk)			
ØkAdm	0.163*** (0.0551)	0.185*** (0.0644)	0.192*** (0.0670)
Helse og velferd	0.922 (0.282)	1.037 (0.336)	1.106 (0.362)
Øvrige fag	0.430*** (0.130)	0.478** (0.152)	0.490** (0.156)
Region (ref. EU/EØS, Storbritannia og Sveits)			
Øvrig Europa og Sentral-Asia		0.653 (0.234)	0.735 (0.274)
Midtøsten og Nord-Afrika		0.454** (0.173)	0.540 (0.221)
Øvrige regioner		0.386*** (0.138)	0.430** (0.161)
Gode muntlige ferdigheter i engelsk		0.695 (0.168)	0.738 (0.180)
Gode muntlige ferdigheter i norsk		0.864 (0.207)	0.800 (0.199)
Arbeidserfaring i Norge (ref. mindre enn ett år)			
1-4 år			1.176 (0.510)
5-10 år			1.269 (0.591)
10 år eller mer			1.624 (0.785)
N	386	381	378
Pseudo R ²	0.096	0.122	0.122

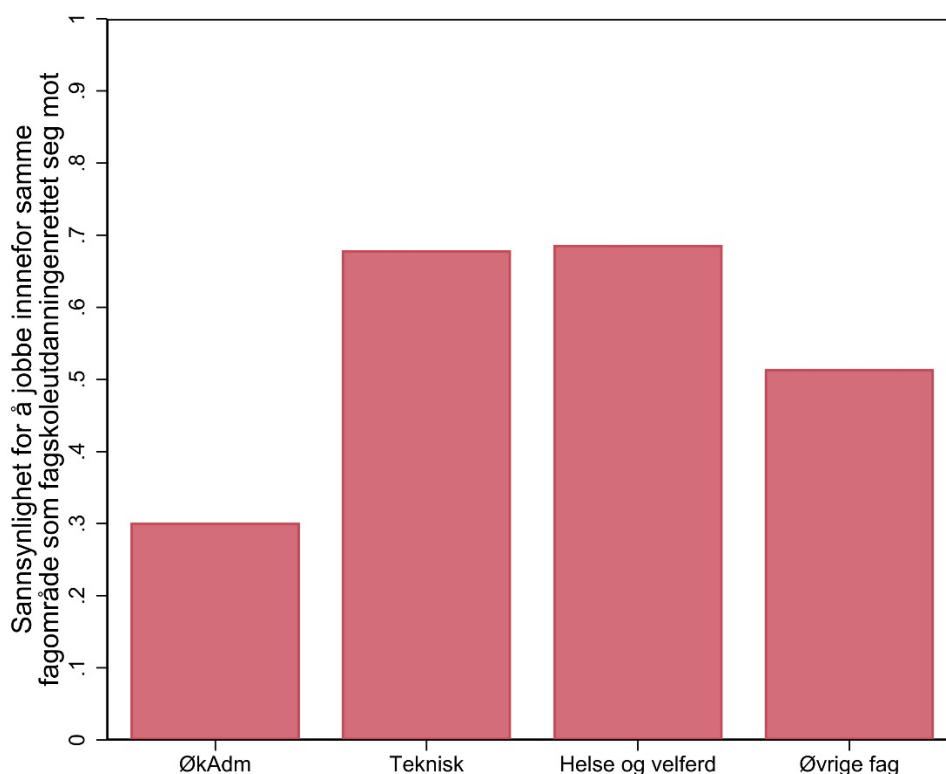
Koeffisienter vises som oddsratener; Standardfeil i parentes.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Modell 1 undersøker om det er sammenheng mellom å ha et godkjenningsvedtak og å jobbe i samme fagområde som fagskoleutdanningen er rettet mot når vi kontrollerer for å ha et fagbrev, høyere utdanning og hvilket fagområde utdanningen er innenfor. Selv med disse kontrollene, viser tabellen at søkere med minst en godkjent utdanning har en noe lavere sannsynlighet for å jobbe innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen sammenliknet med søkere uten godkjenning. Forskjellen er liten, og ikke statistisk signifikant. I modell 1 er det bare fagområde har en signifikant sammenheng med å ha en jobb som er relevant for utdanningen.

I modell 2, hvor vi kontrollerer for språkferdigheter, har de med en godkjenning litt høyere sannsynlighet for å jobbe innenfor samme fagområde som utdanningen rettet seg mot. Forskjellen er fremdeles liten og ikke statistisk signifikant. Fagområde har fremdeles en signifikant sammenheng med sannsynligheten for å jobbe innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen rettet seg mot. Det samme gjelder fagbakgrunn, mens språkferdigheter ikke har noen signifikant sammenheng.

I modell 3 legger vi til arbeidserfaring i Norge, for å undersøke om en godkjenning har noen betydning for om du får en jobb innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen når vi kontrollerer for hvor lenge søkeren har jobbet i Norge henger sammen med om du har fått en jobb innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen. Det ser imidlertid ikke ut til å være noen statistisk signifikant sammenheng. Oddsraten er svært nære 1, som betyr at de med og uten en godkjenning har omtrent lik sannsynlighet for å jobbe innenfor samme fagområde som fagskolen rettet seg mot. De eneste variabelen med en signifikant sammenheng med å ha en relevant jobb er hvilken region søkeren har bakgrunn fra, men parvise sammenlikninger viser at dette kun gjelder for rest-kategorien «Øvrige regioner» sammenliknet med EU/EØS, Storbritannia og Sveits.



Figur v4.6 Estimert sannsynlighet for å ha en jobb innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen rettet seg mot per fagområde under forutsetningen alt annet likt.

Figur v4.6 viser at søkere med utdanning inne økonomiske og administrative fag bare har en 30 prosent sannsynlighet for å jobbe innenfor samme fagområde som utdanningen rettet seg mot. Dette er langt lavere enn søkere med utdanninger innen tekniske fag og helse og velferd, som begge har en sannsynlighet på rundt 68 prosent. Selv om søkere med utdanninger innen alle tre fagområder har en lavere sannsynlighet enn for å ha en jobb innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen rettet seg mot enn fagskolekandidater med en utdanning fra Norge (Alne mfl., 2023), følger resultatene den samme fordelingen. Også blant fagskolekandidater med utdanning fra Norge var det en markert lavere andel med utdanningen fra økonomiske og administrative fag som jobbet innenfor samme fagområde sammenliknet med personer med utdanning fra tekniske fag og helse og velferd.

Forskjeller i betydning av godkjenning for ulike grupper

Vi har også undersøkt muligheten for at en godkjentutdanning bare har betydning for enkelte undergrupper av søkere. Dette kan undersøkes statistisk ved bruk av interaksjoner mellom godkjenningsvedtak og andre forklaringsvariabler. For å få tilstrekkelig store kategorier til å undersøke om et godkjenningsvedtak har betydning for enkelte undergrupper har vi måttet forenkle variablene noe. Selv med den

allerede forenklete kategoriseringen i fagområder har vi for få observasjoner i enkelte av områdene til å gjøre en slik analyse.

Vi har undersøkt om det er forskjeller i betydningen av å ha et godkjenningsvedtak for markedsutfall for søkere med og uten bakgrunn fra EU/EØS, Storbritannia og Sveits, for de som har gode muntlige ferdigheter i henholdsvis norsk og engelsk sammenliknet med de som ikke har det, og mellom personer med mer og mindre enn fem års arbeidserfaring fra Norge.

Interaksjonsanalysene gir imidlertid svært få statistiske bevis for at et godkjenningsvedtak har større eller mindre betydning for arbeidsmarkedsutfall i undergruppene vi undersøker. Selv om de aller fleste interaksjonene ikke er signifikante, er det stor variasjon i den estimerte effekten av å ha et godkjenningsvedtak i undergrupper. Og ofte er effekten i uventede retninger. Når slike rare resultater oppstår skyldes det ofte et lite datagrunnlag, som gir enkeltpersoner stor påvirkning på gjennomsnittene for grupper. På grunn av disse usikkerhetene rundt resultatene har vi valgt å utelate interaksjonsanalysene fra rapporten.

Tabelloversikt

Tabell 4.1 Svarstatus og svarprosent.....	39
Tabell 9.1 Logistisk regresjon med sysselsetting som avhengig variabel.....	74
Tabell v1 Kategorisering av land i regioner.....	117
Tabell v4.1 Logistisk regresjon med fast ansettelse som avhengig variabel.	131
Tabell v4.2 Lineær regresjon med stillingsprosent som avhengig variabel.....	136
Tabell v4.3 Logistisk regresjon med hvorvidt søkeren jobber i samme fagfelt som utdanningen som avhengig variabel.	138

Figuroversikt

Figur 2.1 Norsk kvalifikasjonsrammeverk (NKR)	22
Figur 4.1 Frafallsanalyse av alder og kjønn, prosent.....	40
Figur 4.2 Frafallsanalyse av landbakgrunn, prosent.....	40
Figur 4.3 Frafallsanalyse av utfall på søknaden, prosent	41
Figur 6.1 Aldersfordeling søkerne, prosent.	48
Figur 6.2 Fordeling på landbakgrunn, prosent.	49
Figur 6.3 Antall søkere fordelt på land (SB = Storbritannia, RUS = Russland).....	50
Figur 6.4 'Hvor lang arbeidserfaring har du?', prosent.....	50
Figur 6.5 Året søkerne startet i sin nåværende jobb, prosent.....	51
Figur 7.1 Søknadenes utfall, prosent.....	52
Figur 7.2 Utfall etter region, prosent.....	53
Figur 7.3 Årsak til avslag, prosent.	54
Figur 7.4 'Har du fått godkjent din fagskoleutdanning?', prosent.	56
Figur 7.5 'Hvorfor fikk du ikke godkjent utdanningen? Flere kryss mulig.', prosent (N=473).	57
Figur 7.6 Årsaker til avslått søknad etter fagområde blant søkere som har en NUS-kode på nivå 5 og/eller oppfatter at de søkte riktig ordning, prosent.	58
Figur 7.7 'Hva er årsaken til at du søkte feil ordning? Flere kryss mulig.', prosent (N=96).....	59
Figur 8.1 'Hvordan fikk du høre om NOKUTs godkjenningsordning for fagskole? Flere kryss mulig.', prosent (N=933).....	61
Figur 8.2 'Hvor stor betydning hadde følgende forhold for at du søkte godkjenningen?', prosent.	62
Figur 8.3 'Søkte du godkjenning før eller etter at du begynte å søke jobber i Norge?' totalt og etter regioner med 30 eller flere søkere, prosent.	64
Figur 8.4 'Hvor fornøyd var du med følgende forhold?', prosent.....	66

Figur 8.5 'Hvor fornøyd var du med følgende forhold?', andelen litt eller veldig fornøyd, prosent.....	67
Figur 8.6 'Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om dette vedtaket?', prosent.....	67
Figur 9.1 'Per i dag, regner du deg hovedsakelig som?', prosent (N=624).	70
Figur 9.2 'Hadde du lønnet arbeid i januar 2023? Arbeid gjennom arbeidsmarkedstiltak skal her ikke regnes som inntektsgivende arbeid.', prosent.	70
Figur 9.3 'Hva slags ansettelsesforhold har du i denne jobben?', prosent (N=386).....	71
Figur 9.4 'Jobber du innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen din er rettet mot?', prosent.....	72
Figur 9.5 'I hvilken grad opplever du at godkjenning har styrket dine muligheter i det norske arbeidsmarkedet?', prosent.....	77
Figur 9.6 'Hva er den viktigste grunnen til at du ikke har en jobb som passer med utdanningen din?', prosent.....	79
Figur 9.7 'Hvis det ikke har vært mulig å få jobb i ditt fagfelt, hva tror du er grunnene til dette? Flere kryss mulig.', prosent (N=134).	80
Figur 9.8 'Jeg har ikke fått autorisasjonen til å jobbe i yrket', prosent med konfidensintervaller tilsvarende signifikante forskjeller på 5-prosentnivået.	81
Figur 9.9 'Har du brukt godkjenningen du fikk? Flere kryss mulig.', prosent (N=197).....	82
Figur 9.10 Informasjonskilder om NOKUTs godkjenningsordning for fagskole etter om godkjenningsvedtaket er blitt brukt, prosent.	83
Figur 9.11 'For å søke autorisasjon til å utføre et yrke' etter fagområde, prosent.	84
Figur 9.12 'For å søke jobb' etter fagområde, prosent.....	85
Figur 9.13 Søkernes oppfatninger om hvorvidt arbeidsgivere vektlegger godkjenningsvedtakene, prosent.....	86
Figur 9.14 'Har du opplevd noen av følgende endringer i jobben din etter at du fikk godkjenningen? Flere kryss mulig.', prosent (N=134).	87
Figur v2.1 Fagskoleutdanningenes fordeling på fagområde. Kilde: NOKUTs søkedatabase.	122
Figur v2.2 Godkjent utdanning etter fagområde blant søkere som har en NUS-kode på nivå 5 og/eller oppfatter at de søkte riktig ordning, prosent.....	123
Figur v3.1 Fagbrev etter vedtak, prosent.	125
Figur v3.2 Høyere utdanning etter vedtak, prosent (N=197).....	126

Figur v3.3 Fagområde etter vedtak, prosent	126
Figur v3.4 Region etter vedtak, prosent	127
Figur v3.5 Engelsk språkkompetanse etter vedtak, prosent	127
Figur v3.6 Norsk språkkompetanse etter vedtak, prosent	128
Figur v3.7 Arbeidserfaring fra Norge etter vedtak, prosent	128
Figur v4.1 Estimert sannsynlighet for å være sysselsatt per fagområde under forutsetningen alt annet likt.....	129
Figur v4.2 Estimert sannsynlighet for å være sysselsatt per region under forutsetningen alt annet likt.	130
Figur v4.3 Estimert sannsynlighet for å være i fast stilling per fagområde under forutsetningen alt annet likt.....	133
Figur v4.4 Predikert sannsynlighet for å være i fast stilling per region under forutsetningen alt annet likt.....	134
Figur v4.5 Estimert sannsynlighet for å være i fast stilling gitt språkferdigheter i Engelsk under forutsetningen alt annet likt.....	135
Figur v4.6 Estimert sannsynlighet for å ha en jobb innenfor samme fagområde som fagskoleutdanningen rettet seg mot per fagområde under forutsetningen alt annet likt.	140

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no