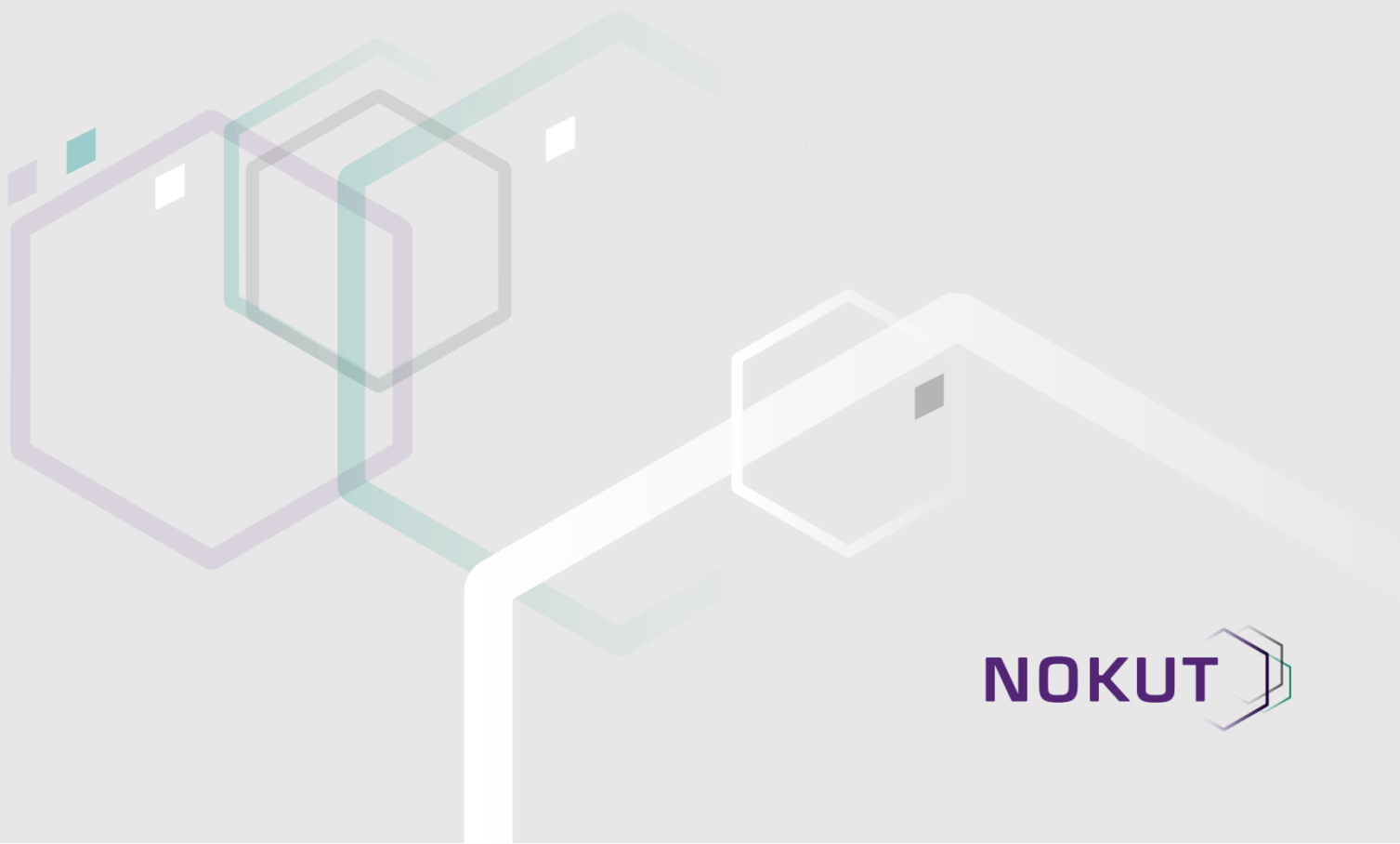


# Kartlegging av godkjenningsordningene for regulerte yrker

NOKUTs vurdering og anbefaling

September 2019



**NOKUT** 



## Sammendrag

Regulerte yrker skiller seg fra ikke-regulerte yrker ved at yrkesutøvere må ha godkjenning fra myndighetene for å kunne utøve yrket. Dagens godkjenningslandskap for regulerte yrker består av mange aktører og ordninger, og fremstår som et fragmentert felt. Det er per i dag 166 regulerte yrker fordelt mellom 16 ulike godkjenningsmyndigheter og 11 ansvarlige departementer. Som et ledd i arbeidet med å forbedre godkjenningsfeltet for søkere med utenlandsk kompetanse fikk NOKUT i oppdrag av Kunnskapsdepartementet (KD) i mars 2019 å kartlegge hvordan godkjenningsmyndighetene for de regulerte yrkene er organisert og behandler søknader.

I oppdragsbrevet ber KD NOKUT om å beskrive en teknisk løsning som lar yrkesutøvere sende inn én søknad om godkjenning av sine yrkeskvalifikasjoner. Løsningen skulle også muliggjøre samarbeid mellom NOKUT og hver enkelt godkjenningsmyndighet. Videre skulle kartleggingen gi grunnlag for å vurdere om man kunne samle den første delen av godkjenningsprosessen hos NOKUT.

Kartleggingen avdekket imidlertid store forskjeller mellom de ulike godkjenningsordningene. Selv om yrkene til de fleste godkjenningsmyndighetene er omfattet av en felles lov (Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner), viste resultatene fra kartleggingen store variasjoner i alle ledd av søknads- og saksbehandlingsprosessene hos godkjenningsmyndighetene, både når det gjelder godkjenningsfaglige rutiner og IKT-løsninger.

Parallelt med NOKUTs kartleggingsoppdrag har Riksrevisjonen publisert sin rapport om godkjenningsfeltet. NOKUTs funn sammenfaller i stor grad med funnene i Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonen peker på flere utfordringer med dagens ordninger, deriblant uklare vurderingskriterier; manglende saksbehandlingssystem; en praksis der NOKUTs generelle godkjenning av utdanningen er et dokumentasjonskrav; og manglende oppfølging innad i virksomhetene og fra sektordepartement.

På bakgrunn av NOKUTs egen kartlegging, og støttet opp av funnene i Riksrevisjonens undersøkelse, mener NOKUT at det ikke er grunnlag for å samle alle godkjenningsordningene i én felles teknisk løsning. En slik ordning vil utvilsomt føre til et enhetlig og oversiktlig godkjenningslandskap, men for å lykkes med en slik felles løsning vil det trenge et større arbeid med harmonisering av lovverk og godkjenningspraksiser i forkant. Det vil heller ikke være faglig relevant å legge NOKUTs vurdering som første del av prosessen for alle godkjenningsordningene, siden de fleste godkjenningsmyndighetene ser på flere aspekter utover det som fremkommer i NOKUTs vurdering.

NOKUT anbefaler derfor heller at godkjenningsordninger med få søknader, samt Utdanningsdirektoratets (Udir) ordninger, samles under én felles godkjenningsmyndighet, og at det utvikles en felles teknisk løsning for disse ordningene. Dette sammenfaller med KDs beslutning av 4. juli 2019 om at NOKUT skal overta Udirs godkjenningsordninger fra 1. januar 2020. Andre godkjenningsordninger vil i første omgang kunne ha nytte av NOKUTs kompetanse på vurdering av utdanningskvalifikasjoner, basert på formelle samarbeidsavtaler. Disse kan man på et senere tidspunkt vurdere å innlemme i den felles godkjenningsmyndigheten.

Godkjenningmyndigheten med størst søknadstall er Helsedirektoratet. Denne vurderes å ha sterk fagkompetanse, og de har kommet langt i å utvikle eget saksbehandlingssystem. Helseyrkene som ligger under Helsedirektoratet er dessuten omfattet av en annen lov, helsepersonelloven. Det er derfor NOKUTs vurdering at det ikke vil være hensiktsmessig å innlemme helseyrkene i en felles godkjenningmyndighet. utfordringene med Helsedirektoratets godkjenningsordninger knyttet til bedre informasjon og større forutsigbarhet for studenter som skal ta utdanningen sin i utlandet, ville uansett ikke blitt løst gjennom en felles teknisk løsning eller bruk av NOKUTs kompetanse. NOKUT anbefaler at det prøves ut modeller for forhåndsgodkjenning på vilkår for å løse utfordringene for denne gruppen.

NOKUT anbefaler også at praksisen som noen godkjenningmyndigheter har innført, der de krever at søker allerede har fått NOKUTs generelle godkjenning av utdanningen for å kunne behandle søknaden, avskaffes. Praksisen fører til at søkere først må søke NOKUT og deretter aktuell godkjenningmyndighet, med de konsekvenser det har for saksbehandlingstiden.

Endelig anbefaler NOKUT å fortsette å styrke informasjonsarbeidet og koordineringen av godkjenningfeltet, ytterligere harmonisering av regelverket, og at det foretas en juridisk gjennomgang av hvordan yrker reguleres og hvilke yrker som trenger å reguleres.

## Innhold

<b>1</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	<b>1</b>
1.1	Beslutning av Kunnskapsdepartementet om overføring av oppgaver til NOKUT .....	2
<b>2</b>	<b>Kartleggingsprosessen</b> .....	<b>2</b>
2.1	Dialogmøter med godkjenningsmyndighetene og datainnsamling .....	2
2.2	Utarbeidelse av rapport.....	3
<b>3</b>	<b>Kartlegging av godkjenningspraksiser og NOKUTs godkjenningsfaglige anbefalinger</b> .....	<b>3</b>
3.1	Hovedfunn .....	3
3.1.1	Variasjoner i antall søknader, utdanningsnivå og nytteverdi av NOKUT kompetanse .....	3
3.1.2	To-trinns saksbehandling.....	4
3.1.3	Ekthetsvurdering .....	4
3.1.4	Vurdering av utdanningsdokumenter .....	5
3.1.5	Virksomheter som søker på vegne av yrkesutøvere.....	5
3.1.6	Informasjon om yrkene til Finanstilsynet .....	6
3.1.7	Etterlevelse av bestemmelsene i direktivet.....	6
3.2	Relevante resultater i Riksrevisjonens rapport.....	6
3.2.1	Dårlig informasjon til søkerne .....	6
3.2.2	Grunnleggende data om saksbehandlingstid og antall søknader mangler .....	7
3.2.3	Manglende saksbehandlingssystemer.....	7
3.2.4	Uklare vurderingskriterier .....	7
3.2.5	Krav til forutgående godkjenning fra NOKUT forlenger saksbehandlingen .....	7
3.2.6	Ikke ordninger for flyktninger .....	8
3.2.7	Manglende oppfølging innad i virksomhetene og fra sektordepartementene.....	8
3.2.8	Manglende utligningstiltak .....	8
3.3	Nytteverdi vs. risiko .....	9
3.4	Fremtidens godkjenningslandskap: alternativer til modeller .....	10
3.4.1	Alternativer til modeller .....	10
3.4.2	Modell 0: dagens modell .....	10
	Vurdering av modell 0.....	10
3.4.3	Modell 1: NOKUT som førstelinjeinstans.....	11

3.4.4	Modell 2: NOKUTs anbefalte forslag .....	12
3.4.4.1	Tidsplan.....	14
3.4.5	Sondering mellom regulerende myndighet og godkjenningsmyndighet.....	15
3.4.6	Samfunnsøkonomiske perspektiver.....	16
<b>4</b>	<b>Hovedfunn fra IKT-teknisk kartlegging og beskrivelse av mulig teknisk løsning....</b>	<b>16</b>
4.1	Hovedfunn .....	17
4.1.1	Brukervennlige løsninger .....	17
4.1.2	Effektivisering.....	17
4.1.3	Bruk av systemer som ikke er tilpasset saksbehandlingsprosessene.....	17
4.1.4	Bruk av systemer som er tilpasset saksbehandlingsprosessene .....	18
4.1.5	Deling av data .....	19
4.1.6	Statistikk og rapportering .....	19
4.1.7	Informasjonssikkerhet .....	19
4.1.8	Kompetanse .....	19
4.1.9	Ingen bruk av digitale løsninger i godkjenningsprosessen.....	19
4.2	Beskrivelse av en teknisk løsning .....	20
4.3	Overordnet systemskisse .....	20
<b>5</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Generelle betraktninger .....</b>	<b>23</b>
6.1	Et fragmentert godkjenningsfelt.....	23
6.2	NOKUTs vedtak og kompetanse .....	23
6.3	Antallet regulerte yrker øker.....	23
6.4	Ytterligere koordinering av godkjenningsfeltet nødvendig.....	23
<b>7</b>	<b>Konklusjon og veien videre .....</b>	<b>24</b>
7.1	NOKUTs foreslåtte modell samler kompetanse og gjør det enklere for brukerne ....	24
7.2	En samling av godkjenningsordningene muliggjør digitalisering .....	24
7.3	NOKUTs anbefaling.....	25

# 1 Bakgrunn

Oversikt over dagens godkjenningfelt:

- 11 ansvarlige departementer
- 16 godkjenningsmyndigheter
- 166 regulerte yrker

I Norge har vi 166 regulerte yrker<sup>1</sup> som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. De fleste yrker som er regulerte har med helse, sikkerhet eller økonomi å gjøre. Spennet på yrker er stort og inkluderer alt fra lege, sykepleier, elektrofagyrker, advokat, veterinær, prest og revisor.<sup>2</sup> Søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner blir behandlet av 16 ulike godkjenningsmyndigheter.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet gjelder for de regulerte yrkene som ikke er omfattet av andre særdirrektiver.<sup>3</sup> Formålet med yrkeskvalifikasjonsdirektivet er å forenkle borgernes mulighet for å få sine yrkeskvalifikasjoner godkjent på en mest mulig effektiv måte i det EØS-landet personen ønsker å jobbe i. Direktivet stiller også krav til saksbehandlingsregler og frister.

Yrkeskvalifikasjonsdirektivet (2005/36/EF) ble implementert i Norge i 2009, og søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra EØS-land behandles etter prinsippene i direktivet. Direktivet ble endret i 2013 (ved direktiv 2013/55/EU), med mål om å forenkle godkjenningsprosessen ytterligere og gjøre den mer effektiv for både myndigheter i EØS-land og yrkesutøvere. Dette direktivet ble gjeldende i Norge 1. mars 2019. Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner regulerer hvordan bestemmelsene i direktivet skal praktiseres i Norge, og gjelder alle yrker som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, utenom yrkene som er omfattet av helsepersonelloven og dyrehelsepersonelloven.

Som et ledd i arbeidet med forbedring av godkjenningfeltet, har NOKUT fått i oppdrag av KD å kartlegge hvordan godkjenningsmyndighetene for regulerte yrker arbeider.

Kartleggingen hadde to hovedmål:

Målet med kartleggingen er å kunne beskrive en teknisk løsning som lar yrkesutøvere fra land både innenfor og utenfor EU/EØS sende inn én søknad om godkjenning av sine yrkeskvalifikasjoner, og som muliggjør samarbeid mellom NOKUT og hver enkelt godkjenningsmyndighet.

Kartleggingen må kunne gi grunnlag for å vurdere hvorvidt NOKUTs kompetanse innen godkjenning av utenlandsk utdanning kan imøtekomme behovene til godkjenningsmyndighetene for den delen av

---

<sup>1</sup> Med lovregulerte yrker mener vi yrker der det er lov- og forskriftsfestede krav om bestemte yrkeskvalifikasjoner og krav til godkjenning av ansvarlig myndighet før utøvelse av yrket kan finne sted.

<sup>2</sup> Se oversikt over alle yrker og godkjenningsmyndigheter i vedlegg 1

<sup>3</sup> Yrker som er omfattet av andre særdirrektiv: luftfart- og sjøfartsyrkene

godkjenningprosessen som innebærer vurdering av utdanningskvalifikasjoners nivå og omfang i tråd med prinsippene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet der dette er relevant.

## **1.1 Beslutning av Kunnskapsdepartementet om overføring av oppgaver til NOKUT**

KD besluttet i brev 4. juli 2019 at NOKUT skulle overta Udirs godkjenningsordninger. Beslutningen kom i etterkant av kartleggingen, og vi har tatt høyde for endringene i rapporten. Beslutningen samsvarer imidlertid godt med NOKUTs opprinnelige konklusjoner og forslag.

Udir godkjenner i dag de regulerte yrkene lærer og morsmåslærer, samt styrer og pedagogisk leder i barnehage. Udir er en av godkjenningsmyndighetene som vil ha stor nytte av å bli inkludert i et større godkjenningssystem, grunnet type yrker (overlapp med NOKUTs arbeidsområder), i tillegg til at NOKUTs godkjenning (vurdering av utdanningens nivå, omfang og ekthet) allerede er en viktig del av saksbehandlingen når det gjelder søknader utenfor EØS. En samling av hele godkjenningprosessen vil føre til en forenkling, økt brukervennlighet og det er en fordel at oppgaver som utligningstiltak samles i et større faglig miljø. NOKUT har innledet dialog med KD og Udir vedrørende detaljer rundt dette.

## **2 Kartleggingsprosessen**

Kartleggingen ble delt i to ulike deler:

- Dialogmøter med godkjenningsmyndighetene og datainnsamling
- Utarbeidelse av rapport

### **2.1 Dialogmøter med godkjenningsmyndighetene og datainnsamling**

NOKUT gjennomførte dialogmøter i april og mai med alle de 16 godkjenningsmyndighetene, og ble møtt med stor åpenhet og velvilje.

I forkant av møtene ble det sendt ut spørreskjemaer til godkjenningsmyndighetene med godkjenningsfaglige og IKT-tekniske kartleggingspunkter.<sup>4</sup> Skjemaene inneholdt spørsmål om rutiner, praksis og digitale løsninger som var nødvendig for et godt beslutningsgrunnlag for rapporten. På dialogmøtene ble spørsmålene i skjemaene besvart muntlig av godkjenningsmyndighetene, og NOKUT skrev et referat basert på svarene. Etter dialogmøtene fikk godkjenningsmyndighetene tilsendt referatet til gjennomgang, og fikk mulighet til å bruke det som utgangspunkt når de skulle levere inn spørreskjemaene skriftlig.

Denne fremgangsmåten sikret en effektiv datainnsamling, der eventuelle misforståelser ble avklart i forkant av innleveringen av spørreskjemaene. Dette viste seg å være tidsbesparende for både NOKUT og godkjenningsmyndighetene, og vi forsikret oss dessuten om at svarene vi fikk var relevante. Det var viktig å sikre sammenlignbarhet på tvers av godkjenningsmyndigheter. Dette oppnådde vi ved å ha

---

<sup>4</sup> Spørreskjemaene finnes i vedlegg 2 og 3



samme struktur på dialogmøtene for alle godkjenningsmyndighetene og bruke samme spørreskjemaer som intervjuer. Informasjonen er således kvalitetssikret av den enkelte godkjenningsmyndighet, og utgjør faktagrunnlaget og bakgrunnen for våre anbefalinger.

På dialogmøtene med de mindre godkjenningsmyndighetene deltok representanter fra NOKUT med kompetanse om yrkeskvalifikasjonsdirektivet/lovregulerte yrker, samt referent. På møtene med godkjenningsmyndighetene som hadde krav om fag- og svennebrev og fagskoleutdanning, deltok i tillegg representant fra NOKUT med godkjenningsfaglig kompetanse om fagutdanning. I dialogmøtene med de større godkjenningsmyndighetene som hadde utviklet søknadsportal, hadde vi i tillegg med representant med IKT-teknisk kompetanse fra NOKUT.

Basert på de innleverte spørreskjemaene og referater fra dialogmøtene, har NOKUT foretatt en detaljert kartlegging av søknads- og saksbehandlingsprosesser, kriterier, dokumentasjonskrav, praksis for vurderinger av utdanninger, juridiske forhold, eksisterende digitale systemer, mv. Ved å kartlegge og sammenligne disse punktene på tvers av godkjenningsmyndigheter, kunne vi samtidig vurdere nytteverdien av NOKUTs kompetanse for alle godkjenningsmyndighetene, og beskrive en teknisk løsning på en best mulig måte.

## **2.2 Utarbeidelse av rapport**

Rapporten består av to hoveddeler:

- Kartlegging av godkjenningspraksiser og NOKUTs godkjenningsfaglige anbefalinger
- Hovedfunn og beskrivelse av teknisk løsning

## **3 Kartlegging av godkjenningspraksiser og NOKUTs godkjenningsfaglige anbefalinger**

### **3.1 Hovedfunn**

Resultatene har vist at det er store variasjoner i alle ledd av søknads- og saksbehandlingsprosessene hos godkjenningsmyndighetene når det gjelder godkjenningsfaglige rutiner. Det er vanskelig å finne fellesnevner. Hovedfunnene kan likevel oppsummeres slik:

#### **3.1.1 Variasjoner i antall søknader, utdanningsnivå og nytteverdi av NOKUT kompetanse**

Det er store forskjeller når det gjelder antall søknader for de ulike yrkene. Noen godkjenningsmyndigheter har flere tusen søknader i året (for eksempel Helsedirektoratet og Arbeidstilsynet), mens det er flere som har få søknader i året (for eksempel Miljødirektoratet og Kirkerådet).

Det er mange sektorer som er involvert, og det er store forskjeller i krav til utdanningsnivå og kvalifikasjoner. Mens noen krever fullført høyere utdanning, er det andre som krever fagbrev eller et

sertifikat som viser fullført opplæring. Noen godkjenningsmyndigheter ser i tillegg kun på arbeidserfaring, uten ytterligere krav til formell utdanning.

Kartleggingen har vist at det er store forskjeller i hvorvidt godkjenningsmyndighetene ville hatt nytte av NOKUTs kompetanse, noe som delvis skyldes det brede utvalget av yrker (eksempelvis alt fra legespesialist til truckfører). Resultatene varierer med alt fra godkjenningsmyndigheter som vil ha liten nytte av NOKUTs godkjenningsfaglige kompetanse (har mange søkere, veletablerte saksbehandlingsrutiner og sterk faglig kompetanse) til de som vil ha stor nytte (få søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, ikke mulighet eller ressurser til å bygge opp kompetanse om vurdering av utenlandsk utdanning og ekthetskontroll).

### **3.1.2 To-trinns saksbehandling**

Kartleggingen viser at det er flere godkjenningsmyndigheter som ber om NOKUTs godkjenning av utenlandsk utdanning som et ledd i saksbehandlingen sin. Noen har det som et formelt krav for søkere fra tredjeland, som Udir og Mattilsynet. Slik praksis er svært uheldig. Mattilsynet er i tillegg et eksempel på en myndighet som ber om NOKUTs godkjenning for dyrepleiere fra EØS. Her stiller NOKUT spørsmål ved om denne praksisen er i tråd med direktivet, siden en yrkesutøver fra EØS kun skal behøve å søke til én godkjenningsmyndighet. Det stilles i tillegg spørsmål om denne praksisen overskrider saksbehandlingsfristene i yrkeskvalifikasjonsloven, siden dette i realiteten fører til at en yrkesutøver må vente på vedtak fra to myndigheter, noe som fører til at vedkommende må vente i flere måneder utover den fastsatte fristen på tre måneder (kan utvides til fire måneder i noen tilfeller).

Godkjenningsmyndigheter ber om NOKUTs godkjenning i en økende grad, og yrkesutøvere blir bedt om å søke NOKUT først før de søker om godkjenning hos godkjenningsmyndighetene. Det siste eksemplet er den nye forskriften til endringer i martikkelforskriften, der det forslås at NOKUTs vedtak skal være et krav for landmålere.

Når en myndighet først ber om vedtak fra en annen myndighet før de starter saksbehandlingen av søknaden, så øker dette saksbehandlingstiden betraktelig. Dersom NOKUT skal gjøre denne jobben for andre godkjenningsmyndigheter, er det ønskelig fra NOKUTs side at det inngås formelle avtaler med relevante godkjenningsmyndigheter som inkluderer forventet antall søknader, saksbehandlingsfrist, samt avtale om kompensasjon til NOKUT for dette arbeidet. Dette vil sikre forutsigbarhet for søkere, kortere saksbehandlingstid, og vil gjøre det mulig for NOKUT å sette av ressurser til denne type vurdering.

Fra NOKUTs ståsted er det derfor viktig at løsningen med to søknadsprosesser avskaffes, da NOKUTs generelle godkjenning er en frivillig ordning laget for å ivareta behov i det ikke-regulerte arbeidsmarkedet.

### **3.1.3 Ekthetsvurdering**

Et hovedfunn er at få godkjenningsmyndigheter har kompetanse eller ressurser til å foreta ekthetsvurdering av utdanningskvalifikasjoner. Med unntak av noen av de større godkjenningsmyndigheter, mangler de fleste rutiner for å verifisere dokumenter i IMI for EØS-søkere. Flere godkjenningsmyndigheter nevner i tillegg at det er utfordrende å kontrollere dokumenter fra land

utenfor EØS. De myndighetene som krever NOKUTs godkjenning som del av dokumentasjonen (for søkere utenfor EØS), antar at NOKUT foretar en ekthetskontroll av alle dokumentene.

Denne antagelsen er noe unøyaktig, og kan gi en falsk trygghet hos godkjenningsmyndighetene. NOKUT kan ikke garantere at ethvert dokument i enhver søknad er ekte, men ved hver søknad sjekkes det nøye nok til at vi finner en sannsynlighetsovervekt for at søkeren har fullført utdanningen eller opplæringen. Ekthetsvurdering er et viktig virkemiddel for å sikre at samfunnet kan ha tillit til godkjente utenlandske utdanninger. Vurderingen innebærer at søkerens dokumentasjon gjennomgås helhetlig for å fastslå hvorvidt opplysningene anses å være korrekte. Vurderingene inkluderer, men er ikke begrenset til:

- Utsteder av utdanningsdokumentene
- Utdanningsdokumentenes utforming
- Navn og andre persondata på utdanningsdokumentene skal stemme med søkerens identitet
- Opptaksgrunnlag til utdanningen
- Utdanningsløpets logikk og sammenheng med søkerens alder
- Støttedokumentasjon

NOKUT bruker nasjonale kilder i utdanningslandet for ekthetsvurderinger, der disse er tilgjengelige. NOKUT kan også bruke internasjonale databaser. Ved indikasjoner på uklar sammenheng i dokumentasjonen verifiseres saken, og NOKUT innhenter bekreftelser fra myndigheter eller lærested på at de konkrete utdanningsdokumentene er ekte og korrekte. Kun i et avgrenset antall tilfeller, hvor NOKUT har indikasjoner på at falske dokumenter kan forekomme, verifiseres alle søknader, f.eks. søknader fra visse land eller fra visse tidsperioder.

### **3.1.4 Vurdering av utdanningsdokumenter**

Kartleggingen viser også at autorisasjonsbevis og arbeidserfaring i flere tilfeller blir vurdert før man eventuelt vurderer utdanningskvalifikasjoner. I de godkjenningsordningene der vurdering av utdanningsdokumenter spiller en viktig rolle, er vurdering av fagsammensetning, og i noen tilfeller læringsutbytte, også en viktig faktor. Videre er det enkelte godkjenningsmyndigheter, som Arbeidstilsynet og Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, som kun ser på sertifikat/bevilling, og ikke utdanning.

Vurdering av utdanning gjøres i flere tilfeller ikke hos godkjenningsmyndighetene, men hos andre aktører på oppdrag av godkjenningsmyndighetene. Utdanningsdokumentene sendes ofte til læresteder for evaluering/jevngodhetsvurdering, som gir vurderinger basert på fagsammensetning og i noen tilfeller læringsutbytte.

### **3.1.5 Virksomheter som søker på vegne av yrkesutøvere**

Det er flere godkjenningsmyndigheter som oppgir at det er virksomheten som må søke om godkjenning på vegne av yrkesutøveren, og at godkjenningen dermed blir knyttet opp mot

virksomheten, og ikke yrkesutøveren. Dette gjelder Norges vassdrags- og energidirektorat, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Direktoratet for mineralforvaltning. Det er også flere som nevner at godkjenningen opphører hvis yrkesutøveren avslutter arbeidsforholdet i virksomheten som søkte godkjenning. Godkjenningen er altså knyttet til virksomheten, og yrkesutøveren kan ikke ta med seg godkjenningen videre. Dette avviker fra øvrig praksis blant andre godkjenningsmyndigheter som er omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektivet. NOKUT anbefaler KD å vurdere om disse yrkene faktisk er lovregulerte på en slik måte at de omfattes av yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

### **3.1.6 Informasjon om yrkene til Finanstilsynet**

Når det gjelder yrkene registrert eller statsautorisert revisor, autorisert regnskapsfører og inkassobevillingshaver som ligger under Finanstilsynet, så er konsesjon (godkjenning) kun nødvendig for å arbeide som ansvarshaver/daglig leder. Dersom man har et vanlig arbeidsforhold som revisor eller regnskapsfører i en bedrift, behøver man ikke å søke om konsesjon fra Finanstilsynet, og kan jobbe uten godkjenning. Dette innebærer at det kun er en liten del av yrkesutøvelsen som er regulert, noe som er lite kjent både blant yrkesutøvere og samfunnet for øvrig. Her bør det vurderes om yrkesutøvere bør få bedre og klarere informasjon om hvem som trenger konsesjon.

### **3.1.7 Etterlevelse av bestemmelsene i direktivet**

Enkelte godkjenningsmyndigheter med få søkere ser ut til i liten grad til å benytte seg av bestemmelsene i direktivet. De forholder seg i hovedsak til egen forskrift og forvaltningsloven, og skiller i liten grad mellom norske og utenlandske søkere.

## **3.2 Relevante resultater i Riksrevisjonens rapport**

Dokument 3:12 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet<sup>5</sup> ble publisert 18.6.2019. Undersøkelsen belyser både flere sider av godkjenningsmyndighetenes saksbehandlingspraksis som ikke er undersøkt av NOKUT og understøtter noen av hovedfunnene til NOKUT. Riksrevisjonens undersøkelse kompletterer derfor bildet som har fremkommet i våre undersøkelser.

Særlig relevant i denne sammenhengen er følgende momenter:

### **3.2.1 Dårlig informasjon til søkerne**

Det er i flere tilfeller vanskelig å finne fram til informasjon om godkjenning av det enkelte lovregulerte yrket. De aller fleste godkjenningsmyndighetene viser til relevant regelverk for godkjenning, men bare et mindretall har utfyllende beskrivelse av kriteriene for godkjenning. Et flertall opplyser ikke om krav til saksbehandlingstid eller forventet saksbehandlingstid. Flertallet av godkjenningsmyndighetene har ikke informasjon om godkjenning på engelsk. Det nevnes også i rapporten at det er et manglende samsvar mellom informasjonen om yrkene på Altinn og de ulike godkjenningsmyndighetenes hjemmesider.

---

<sup>5</sup> <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/godkjenning-av-utdanning-og-yrkeskvalifikasjoner-fra-utlandet.pdf>

NOKUT ble assistansesenter for yrkeskvalifikasjonsdirektivet i 2016. Som del av oppgavene til assistansesenteret skal NOKUT informere EØS-borgere om direktivet, regulerte yrker og hvilke godkjenningsmyndigheter som er ansvarlige for godkjenning av søknader. NOKUT er også ansvarlig, sammen med Brønnøysundregistrene, for å innhente informasjon om de regulerte yrkene fra godkjenningsmyndighetene, og oppdatere og vedlikeholde informasjonen som ligger ute på Altinn. NOKUT kommer til å se nærmere på rutinene rundt dette, og jobbe videre med godkjenningsmyndighetene for å sikre at informasjonen er oppdatert og samsvarer med informasjonen de har på nettsidene sine.

### **3.2.2 Grunnleggende data om saksbehandlingstid og antall søknader mangler**

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er vanskelig å få svar på i hvilken grad godkjenningskontorene faktisk etterlever kravet til saksbehandlingstid. Fem godkjenningskontorer mangler data for gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Gjennomgangen av saker viser at enkelte saker tar lang tid før de er ferdigbehandlet. Den vanligste årsaken er manglende dokumentasjon i saken. Det er også flere som viser til at det er tidkrevende å innhente opplysninger/verifisere dokumentasjon fra andre land.

### **3.2.3 Manglende saksbehandlingssystemer**

En forutsetning for effektiv saksbehandling er et saksbehandlingssystem som støtter opp om arbeidsprosessene, og som gjør det lett å registrere og gjenfinne relevant informasjon. Tre av de fem største godkjenningskontorene - DSB, Arbeidstilsynet og Mattilsynet - oppgir i spørreundersøkelse at deres saksbehandlingssystem ikke gjør det mulig å finne fram til tidligere vurderinger gjort i lignende saker. Også blant de mindre godkjenningskontorene varierer det om saksbehandlingssystemet kan fungere som en presedensdatabase. I undersøkelsen kommer det også fram at flere godkjenningskontorer ikke har tilpassete saksbehandlingssystemer, men at det heller er snakk om arkivsystemer med begrenset funksjonalitet.

### **3.2.4 Uklare vurderingskriterier**

I forbindelse med godkjenningskontorets vurdering av om yrkesutøver skal få godkjenning, skal det legges vekt på dokumentert livslang læring. Dette henger sammen med at vesentlige forskjeller i utdanningen kan oppveies gjennom kurs og læring som kommer i tillegg til formell utdanning. Mange av godkjenningskontorene har imidlertid ikke avklart hvordan livslang læring skal trekkes inn i vurderingene. Mangel på slike avklaringer kan føre til ulik praksis internt i virksomheten når det gjelder hvordan ikke-formell kompetanse skal trekkes inn i vurderingene.

### **3.2.5 Krav til forutgående godkjenning fra NOKUT forlenger saksbehandlingen**

Undersøkelsen viser videre at søkere fra land utenfor EØS i noen tilfeller må gjennom to runder med godkjenninger. Tre av godkjenningskontorene opplyser at de krever at slike søkere allerede skal ha fått generell godkjenning fra NOKUT eller faglig godkjenning før de søker om godkjenning til det

lovregulerte yrket. Konsekvensen for søkerne blir at den totale søknadsprosessen tar lengre tid (for Udir opptil 8 mnd). Samtidig viser dette også at enkelte godkjenningmyndigheter finner det hensiktsmessig å benytte seg av NOKUTs spisskompetanse på verifisering av utdanning og ekthetskontroll. NOKUT anbefaler med utgangspunkt i brukervennlighet at praksisen med to søknadsrunder avskaffes.

### **3.2.6 Ikke ordninger for flyktninger**

Få av godkjenningkontorene godtar vedtak som er fattet gjennom NOKUTs godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon og ingen av godkjenningkontorene har en egen ordning der flyktninger uten dokumenter kan få vurdert kvalifikasjonene sine.

### **3.2.7 Manglende oppfølging innad i virksomhetene og fra sektordepartementene**

Blant de små godkjenningkontorene er det åtte som oppgir at det ikke rapporteres om godkjenningsarbeidet til ledelsen, mens to gjør det. Det kommer samtidig fram at også blant de store godkjenningkontorene er dette en oppgave som får begrenset oppmerksomhet i styringen. Både Udir og DSB viser til at godkjenningsarbeidet i liten grad er et tema i den interne styringen.

Utover løpende styringsinformasjon kan virksomhetsledelsen skaffe seg informasjon om saksbehandlingen gjennom evalueringer og brukerundersøkelser. Ingen av godkjenningkontorene har gjennomført en brukerundersøkelse i løpet av undersøkelsesperioden.

Det er 11 departementer som har et godkjenningkontor på sin sektor. Hvert departement har ansvar for innholdet i reguleringen av yrket, og å vurdere blant annet behovet for utligningstiltak og kompletterende utdanning. En gjennomgang av tildelings-/oppdragsbrev til godkjenningkontorene for 2018 viser at godkjenningsarbeidet i liten grad er omtalt.

### **3.2.8 Manglende utligningstiltak**

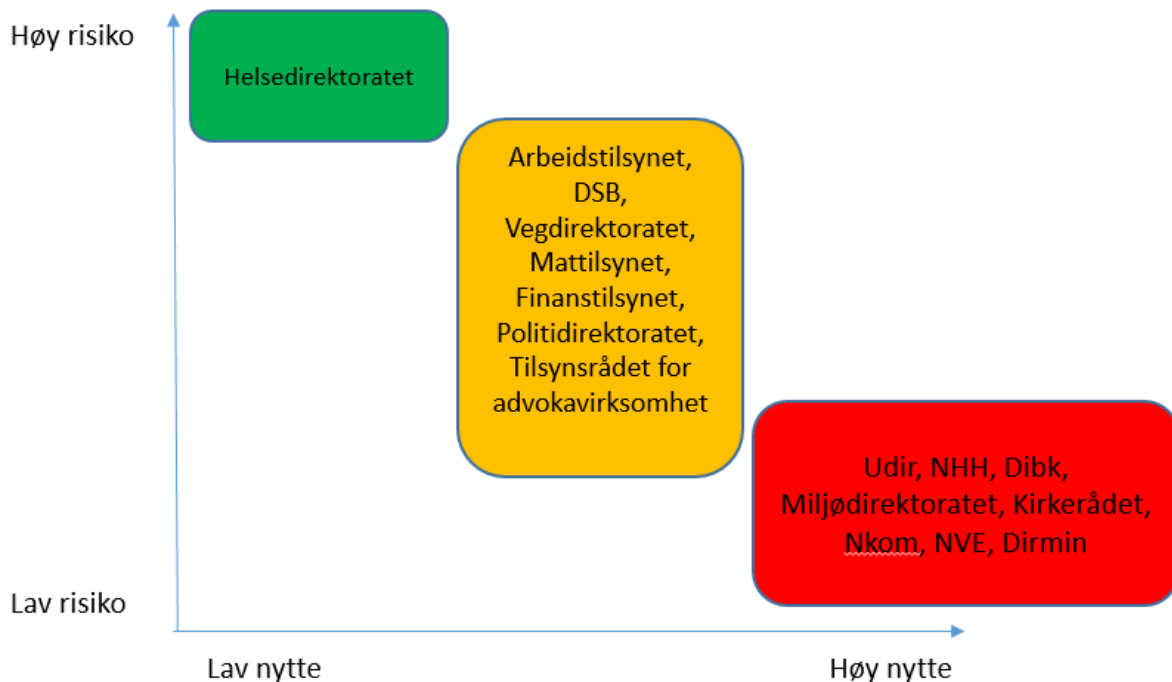
Godkjenningmyndighetene kan pålegge en søker fra et EØS-land å gjennomføre et utligningstiltak (prøveperiode eller egnethetsprøve) for å oppnå godkjenning dersom vedkommende har en utdanning med vesentlige forskjeller fra den norske. I perioden fra 2014 til 2017 er det totalt seks godkjenningkontor som har fattet vedtak om utligningstiltak. Sju av godkjenningkontorene har ikke ordninger for utligningstiltak for noen av sine yrker. I spørreundersøkelsen er det bare Finanstilsynet, Udir og Vegdirektoratet som er helt eller delvis enig i at det kan tilby utligningstiltak til alle som trenger det.

Videre går det fram av undersøkelsen at få av godkjenningkontorene har konkretisert hva som skal til for å kreve utligningstiltak. For å kunne pålegge utligningstiltak, skal godkjenningkontorene ha definert hva vesentlige forskjeller betyr for det enkelte yrke. Det er bare Finanstilsynet, Helsedirektoratet og Udir som er enige i at deres virksomhet har avklart hva vesentlige forskjeller betyr for muligheten til å kreve utligningstiltak for yrkene de godkjenner.

### 3.3 Nytteverdi vs. risiko

Basert på resultatene av NOKUTs kartlegging og rapporten til Riksrevisjonen, ser vi at søkerne, arbeidslivet og godkjenningmyndighetene kunne hatt stor nytte av å integrere enkelte av godkjenningsordningene i et større og mer enhetlig system. Flere godkjenningmyndigheter har også uttrykt interesse for at NOKUT bør involveres mer i arbeidet med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Samtidig ser vi at det kan være risiko for byråkratisering og en oppsplitting av faglig kompetanse hvis man går for raskt frem.

På denne bakgrunnen har vi foretatt en vurdering av hvilke godkjenningmyndigheter som kunne hatt nytte av å bli inkludert i et større godkjenningssystem. Dette har vi så vurdert opp mot forskjellige risikomomenter ved en eventuell overtagelse av ordninger fra NOKUTs side. Her har vi lagt vekt på antall søknader, type godkjenninger, om det er overlapp med NOKUTs arbeidsområder, kompleksiteten i godkjenningsordningene og andre forhold som har en betydning for saksbehandlingen. Basert på dette har vi gruppert godkjenningmyndighetene på følgende vis:



Grønn kategori inkluderer Helsedirektoratet, som har et høyt antall søknader, gode saksbehandlingssystemer og sterk faglig kompetanse på området. Denne godkjenningmyndigheten hadde hatt liten nytte av å bli inkludert i et felles system med tekniske løsninger, og hadde heller ikke hatt stor nytte av NOKUTs godkjenningfaglige kompetanse.

Det er flere godkjenningmyndigheter som har uttrykt et ønske om bistand fra NOKUT, da spesielt når det gjelder fag- og yrkesopplæring og fagskolegodkjenning. Disse godkjenningmyndighetene er plassert i gul kategori, siden de hadde hatt stor nytte av NOKUTs kompetanse. Flere av disse ordningene ville også hatt nytte av å bli innlemmet i en felles digital løsning. Antall søknader og

kompleksiteten på søknadene gjør imidlertid at risikoen for å samle disse i et større godkjenningssystem er for stor til at dette foreslås i første omgang. Her inngår også de yrkene som ikke nødvendigvis overlapper med NOKUTs arbeidsområder, som gir godkjenning på bakgrunn av autorisasjon/bevilling, og ikke vurderer utdanning.

I rød kategori inngår de godkjenningsmyndighetene som har få søknader, samt Udir som har et betydelig antall. Myndigheter med få søknader, som Direktoratet for mineralforvaltning og Miljødirektoratet, har ofte ikke mulighet eller ressurser til å bygge opp kompetanse når det gjelder godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner og utdanning. Flere har heller ikke egne rutiner for ekthetskontroll eller eget saksbehandlingssystem. Å samle disse godkjenningsmyndighetene under en større godkjenningsaktør hadde økt muligheten til å få samkjøre saksbehandlingsrutiner, systemer og sikre mer likebehandling.

Samtidig er det noen godkjenningsmyndigheter, som Udir, som ber om NOKUTs vedtak som et ledd i saksbehandlingen sin. NOKUT anbefaler at en slik praksis avskaffes og erstattes med avtalebaserte samhandlingsløsninger. Beslutningen om å overføre denne oppgaven til NOKUT er i tråd med nyttever dianalysen, siden en samling av prosessene hos en aktør kommer til å føre til mer forutsigbarhet og raskere saksbehandling for søker.

### **3.4 Fremtidens godkjenningslandskap: alternativer til modeller**

#### **3.4.1 Alternativer til modeller**

Basert på funnene fra kartleggingen, samt resultatene fra Riksrevisjonens rapport, har NOKUT skissert tre alternative modeller for godkjenningsfeltet:

- Modell 0: dagens modell
- Modell 1: NOKUT som førstelinjeinstans som vurderer ekthet, nivå og omfang (og eventuelt fagsammensetning/læringsutbytte)
- Modell 2: NOKUT overtar enkelte godkjenningsordninger etter en trinnvis plan. Dette er NOKUTs anbefalte modell.

#### **3.4.2 Modell 0: dagens modell**

Ingen endringer fra dagens modell.

#### **Vurdering av modell 0**

Som denne rapporten viser, består dagens modell av mange aktører, og det er store variasjoner i hvordan søknadene blir vurdert hos de ulike myndighetene. Noen søkere må i tillegg søke NOKUT om generell godkjenning av høyere utdanning før de søker om godkjenning av sine yrkeskvalifikasjoner, noe som fører til betydelig lengre saksbehandlingstid. Riksrevisjonen har blant annet pekt på at i dagens system er det lite samordning av godkjenningsfeltet, informasjonen til brukerne ikke er god nok og at det er manglende tilrettelegging for effektiv saksbehandling hos godkjenningsmyndighetene. Riksrevisjonen påpeker også at 'Godkjenningsfeltet er fragmentert, og det er begrenset samarbeid



mellom godkjenningsaktørene, selv blant dem som har likeartede saksbehandlingsoppgaver<sup>6</sup>. Dersom dagens modell blir videreført, vil det fremdeles være et fragmentert system, og det er risiko for at samfunnet går glipp av kompetanse og arbeidskraft som enkeltpersoner besitter. NOKUT anbefaler derfor ikke denne modellen.

### **3.4.3 Modell 1: NOKUT som førstelinjeinstans**

NOKUT er førstelinjeinstans, og vurderer ekthet, nivå og omfang og eventuelt fagsammensetning/læringsutbytte før godkjenningsmyndighetene fatter vedtak (godkjenningsmyndigheten utsteder vedtak, NOKUT involveres som rådgivende instans).

#### **Vurdering av modell 1**

Vurdering av nivå, omfang og ekthetskontroll er oppgaver NOKUT allerede har i dag både når det gjelder høyere utdanning og fagskoleutdanning. Det er en vanlig antagelse at den første delen av godkjenningsprosessen hos godkjenningsmyndighetene også går ut på det samme. Imidlertid viser NOKUTs kartlegging av godkjenningsmyndighetene at dette ikke stemmer overens med praksis. Kartleggingen har vist at de godkjenningsmyndighetene som vurderer utdanningsdokumenter, ser på flere momenter enn det som fremgår av NOKUTs vedtak.

NOKUT mener derfor at det vil ha liten nytteverdi å innføre et system der NOKUTs vedtak skal inngå som første steg i saksbehandlingen hos alle godkjenningsmyndighetene. Det vil tilføre et ekstra ledd i saksbehandlingen uten å ha noen reell nytteverdi for flere, samt at det vil kunne føre til lengre saksbehandlingstider ved at søknadene må behandles hos to myndigheter.

Dersom NOKUT skulle ha vurdert flere momenter i utdanningsdokumentene, som fagsammensetning/læringsutbytte, ville det hatt mer nytteverdi for mange godkjenningsmyndigheter. Dette er imidlertid utenfor NOKUTs mandat, slik det er lovfestet i dag. Gitt det store spennet i hva godkjenningsmyndighetene vurderer, ville dette mest sannsynlig krevd spesialtilpassing av NOKUTs uttalelser til hver enkelt godkjenningsmyndighet for å dekke deres behov.

I en slik modell blir NOKUT saksforberedende uten å ha noen innsikt i – og innflytelse over – videre prosess, i tillegg til at verken NOKUT eller godkjenningsmyndighetene vil få en helhetlig kompetanse når det gjelder en samlet vurdering av utdanning og yrkeskvalifikasjoner.

NOKUT vil også måtte tilføres økonomiske ressurser for å utføre denne oppgaven. Som førstelinje for alle yrkene vil NOKUTs personellbehov bli større. Godkjenningsansvaret forblir hos dagens myndigheter, og dermed vil det fortsatt være behov for personell hos godkjenningsmyndighetene, som ikke kan overflyttes til NOKUT. Dermed blir ressursbehovet bare marginalt mindre hos de andre godkjenningsmyndighetene.

En slik modell vil ikke føre til innsparinger for det norske samfunnet, siden det vil være to myndigheter som må bruke ressurser på disse oppgavene. I tillegg er det risiko for overlapping og oppbygging av dobbelkompetanse. Modell 1 vil således være dyrere og dårligere for det norske samfunnet.

---

<sup>6</sup> Riksrevisjonens rapport, s 97-101

Denne modellen oppfyller heller ikke ønsket om et mer oversiktlig godkjenningssystem. Den opprettholder dagens store antall av godkjenningsmyndigheter, noe som betyr et fortsatt fragmentert godkjenningslandskap. NOKUT anbefaler ikke denne modellen.

#### **3.4.4 Modell 2: NOKUTs anbefalte forslag**

Som nevnt tidligere i rapporten, har KD allerede fattet beslutning om at NOKUT skal overta som godkjenningsmyndighet for de yrkene som ligger under Udir. NOKUT foreslår i denne modellen at vi i første omgang overtar som godkjenningsmyndighet for ytterligere godkjenningsordning under KD (Norges handelshøyskole), og for enkelte godkjenningsordninger med få søkere (Direktoratet for byggkvalitet, Miljødirektoratet, Kirkerådet, Norges vassdrags- og energidirektoratet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Direktoratet for mineralforvaltning). Det foreslås at NOKUT blir godkjenningsmyndighet for disse ordningene og utsteder vedtaket, mens relevant direktorat, faglig instans eller lærested kan involveres som rådgivende instans slik at den faglige delen av godkjenningsprosessen ivaretas.

NOKUT anbefaler samtidig at noen godkjenningsordninger inntil videre forblir hos dagens godkjenningsmyndigheter, men at vi tilrettelegger for et effektivt og formalisert samarbeid basert på avtaler mellom NOKUT og de godkjenningsmyndighetene som har behov for NOKUTs kompetanse (godkjenningsmyndigheten utsteder vedtak, NOKUT involveres som rådgivende instans).

#### **Vurdering av modell 2**

Modell 2 er vår anbefalte modell, selv om den ved første øyekast kan virke mest kompleks. Dersom NOKUT overtar som godkjenningsmyndighet for de ordningene som foreslått over, vil dette føre til et mer samlet og effektivt system som blir enklere for yrkesutøvere å forholde seg til. Det vil samtidig sikre likebehandling på tvers av sektorer. Ordningene med få søknader vil bli inkludert i et større system som vil sikre at forpliktelsene vi har overfor EØS-borgere blir overholdt, som utligningstiltak og bedre informasjon til søkere, og vil føre til større grad av ekthetskontroll og bedre kvalitet på statistikkrapportering.

Som nevnt tidligere, er det noen godkjenningsmyndigheter (NVE, Nkom, Dirmin) som gir godkjenning til virksomheter, og ikke enkeltpersoner. Overtagelse av disse forutsetter at vi får en avklaring på om denne praksisen er i henhold til direktivet.

NOKUT mener at modell 2 er den mest hensiktsmessige. Den innebærer i tillegg en betydelig mindre risiko enn hvis NOKUT hadde overtatt ansvaret for alle godkjenningsordningene samtidig. Å samle hele godkjenningsfeltet i NOKUT hadde gjort det mer oversiktlig for søker, men kartleggingen har vist at det er store variasjoner i kompleksiteten til yrkene. Denne modellen skisserer en løsning der godkjenningsordninger kan overtas av NOKUT gradvis, og det foretas evalueringer underveis før eventuelt flere godkjenningsordninger innlemmes.

Kartleggingen viser også at Helsedirektoratet har gode saksbehandlingssystemer og høy faglig kompetanse når det gjelder helseyrkene, og NOKUT mener det ikke vil være en gevinst for samfunnet å overta disse ordningene. Helseyrkene er i tillegg omfattet av en egen lov, helsepersonelloven, i motsetning til yrkeskvalifikasjonsloven som omfatter de fleste andre yrkene.

Riksrevisjonen peker i sin rapport på at mange utenlandsstudenter som studerer til regulerte yrker, ikke mottar tilstrekkelig informasjon om hvilke utenlandske studier som gir godkjenning. I hovedsak gjelder dette helseyrker, der godkjenningsmyndigheten er Helsedirektoratet. En samordning av godkjenningsfeltet vil ikke kunne bidra til en løsning på dette. Her mener NOKUT at det bør etableres ordninger for forhåndsgodkjenning for utvalgte land eller studiesteder, for å øke forutsigbarheten for unge som vurderer å ta slike studier i utlandet. Dette vil forutsette en endring av godkjenningsmyndighetens godkjenningspraksis, blant annet vil de i større grad måtte vektlegge Lisboakonvensjonens prinsipp om «vesentlige forskjeller» og tre bort fra prinsippet om «ekvivalens». Det vil være mulig, slik NOKUT vurderer det, å etablere en pilot for å sammenligne rammeplaner som leder fram til autorisasjon fra Norge og utvalgte land/studiesteder. Selv om NOKUT mener at en gjennomgang av denne praksisen kan være hensiktsmessig, er ikke NOKUT rette instans til å gjennomføre en slik prosess.

NOKUT ser også at det er behov for mer og bedre informasjon på andre felt som ikke innebærer helseyrkene. For de ordningene som foreslås at NOKUT overtar, kommer NOKUT derfor til å se på ulike løsninger for hvordan informasjonsbehovet kan dekkes for utenlandsstudenter og sikre mer forutsigbarhet.

Det er i tillegg flere godkjenningsmyndigheter (DSB, Vegdirektoratet, m.fl) som har uttrykt et ønske og et behov for NOKUTs kompetanse når det gjelder fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning, samt ekthetskontroll. For disse foreslås det at det i første omgang opprettes et formelt samarbeid basert på avtaler der NOKUT blir rådgivende instans, og mottar kompensasjon fra godkjenningsmyndighetene.

I DIFIs rapport om ‘Administrative fellesfunksjoner i staten - Status og utviklingsmuligheter’, vises det til at små aktører ofte ikke kan oppnå de beste økonomiske, og tjenestemessige løsningene, og at de derfor bør samarbeide med andre eller eventuelt at det bør opprettes fellestjenester.<sup>7</sup> Dersom flere godkjenningsordninger hadde blitt samlet i et større system, kunne man samtidig ha sikret mer likebehandling. Ved å samle sammen flere av de mindre godkjenningsordningene på ett sted, oppnår man den fordelene ved at det ikke trenger å driftes på tvers av mange myndigheter, som er mer kostnadskrevenende. Det er ikke økonomisk forsvarlig, og heller ikke kompetansemessig gjennomførbart, at små godkjenningskontorer skal utvikle fullverdige digitale saksbehandlingsløsninger hver for seg.

---

<sup>7</sup> DIFIs rapport om Administrative fellesfunksjoner i staten – Status og utviklingsmuligheter.  
<https://www.difi.no/rapport/2018/11/administrative-fellesfunksjoner-i-staten-status-og-utviklingsmuligheter>

### 3.4.4.1 Tidsplan

Basert på funnene i kartleggingen, og nytte/risiko-analysen som er beskrevet ovenfor, anbefales det at modell 2 implementeres i to faser (oppstart i 2020 for fase 1 og implementering av fase 2 tidligst i 2021):

Fase	Hva	Hvorfor	Effekt	Når
1	Overta godkjenningensansvaret fra Udir når det gjelder yrkene lærer og pedagogisk leder/styrer i barnehage. Legge til rette for overføring, drift. Gjennomføre evaluering for å se effektene av endringene.	Ref. beslutning fra KD om overføring av oppgaver (04.07.19) Samle to-trinnsprosessen (vurdering hos Udir og krav om NOKUTs vedtak) under en myndighet.	Forenkling, økt brukervennlighet, fordel at oppgavene samles i et større faglig miljø	2020
2	1. Overta godkjenningsordningene med få søknader 2. Inngå formelle samarbeidsavtaler mellom relevante myndigheter og NOKUT som rådgivende instans. 3. Eventuell sammenslåing av flere godkjenningsmyndigheter	Overføre de med størst nytte først, bruke erfaringene fra fase 1, legge grunnlag for utvidelse. Flere myndigheter vil ha nytte av NOKUTs uttalelser om fag- og yrkesopplæring og fagskole. NOKUT vil være rustet til å ta over mer komplekse godkjenningsordninger, ev. at man ser andre løsninger.	Redusere antall godkjenningsmyndigheter til 9 (inkl. NOKUT). Bedre kvalitet på vurderingene, mer sikre vedtak. Kan redusere antall godkjenningsmyndigheter ytterligere, eventuelt identifisere andre tiltak for samordning	2021

#### Fase 1: Overtagelse av yrkene som ligger under Utdanningsdirektoratet

I første omgang legger NOKUT til rette for en effektiv overføring av godkjenningsordningene fra Udir til NOKUT, og lager en løsning som lar søkere sende inn søknad på en mest mulig brukervennlig måte.

I denne fasen kommer NOKUT til å opparbeide seg kunnskap og erfaring, bygge opp kompetanse og utarbeide mest mulig effektive og gode godkjenningsprosedyrer. NOKUT anbefaler samtidig at det gjennomføres en evaluering etter overføringen av yrkene til NOKUT før overtagelse av andre godkjenningsordninger.

#### Fase 2: Overtagelse av godkjenningsordninger med lav risiko og høy nytteverdi (reducere antall godkjenningsmyndigheter til ni), NOKUT blir rådgivende instans for noen godkjenningsmyndigheter, eventuell sammenslåing av flere godkjenningsmyndigheter

I andre rekke bør NOKUT overta enkelte godkjenningsordninger med få søknader. I denne fasen bygger NOKUT videre på erfaringen med overføring av yrkene til Udir. NOKUT vil da ha erfaring og kompetanse med godkjenningsordningene som er overført fra Udir, som er den eneste av de foreslåtte godkjenningsordningene som har et betydelig antall søknader fra både EØS-land og land utenfor EØS. Dette vil redusere antall godkjenningsmyndigheter fra dagens 16 til ni (inkludert NOKUT som godkjenningsmyndighet).

Neste steg vil være å inngå formelle samarbeidsavtaler med de godkjenningsmyndighetene som har behov for NOKUTs vurderinger av utenlandsk utdanning og/eller ekthetskontroll. Dette inkluderer DSB, Vegdirektoratet med flere.

NOKUT bør samtidig settes i stand til å foreta en ny evaluering av effektene som følge av endringene, og en vurdering om hvorvidt det er hensiktsmessig med ytterligere sammenslåing. På dette tidspunkt kan NOKUT ha tilegnet seg tilstrekkelig kunnskap for å kunne overta flere godkjenningsordninger. Godkjenningsmyndigheter som da vil være aktuelle er blant annet de godkjenningsmyndighetene som NOKUT har inngått formelle samarbeidsavtaler med, dersom det er ønskelig fra respektive eierdepartementers side.

En slik faseinndelt sammenslåing vil resultere i færre og større godkjenningsmyndigheter. Selve godkjenningslandskapet blir betydelig forenklet, uten å risikere økt byråkratisering eller oppsplitting av faglig kompetanse.

### **3.4.5 Sondering mellom regulerende myndighet og godkjenningsmyndighet**

Modell 2 vil føre til at regulerende myndighet og godkjenningsmyndighet i noen tilfeller blir splittet. Det kan være en fordel at begge myndigheter er plassert i ett og samme organ, men det er ikke nødvendig.

Regulerende myndighet er et organ, vanligvis et departement, som har mandat til å vurdere om et yrke innenfor deres fagområde skal reguleres eller dereguleres, og er ansvarlig for innholdet i reguleringen. Reguleringsmyndigheten har ingenting med godkjenning å gjøre, men vurderer hvorvidt et yrke skal reguleres eller ikke. Det er helt andre saksbehandlingsregler for regulering av et yrke enn godkjenning av søknader. I den norske utredningsinstruksen er det allerede krav om at myndigheter skal vurdere hva de ønsker å oppnå med tiltaket, hvilke tiltak som er relevante, samt anbefalinger. Det kommende EU-direktivet om forholdsmessighetsprøving før regulering av yrker<sup>8</sup>, kommer til å innføre krav om vurdering av om det å regulere et yrke er den beste løsningen for å oppnå ønsket effekt, inkludert utredning av uønskede konsekvenser. Direktivet påvirker ikke landenes rett til å bestemme om og hvordan regulere ett yrke, men det må skje innenfor grensene og prinsippene for ikke-diskriminering og forholdsmessighet.

Det er altså den regulerende myndigheten som er ansvarlig for innholdet i reguleringen og må avgjøre hvorvidt det er hensiktsmessig å regulere et yrke, mens en godkjenningsmyndighet er et organ som har mandat til å vurdere søknader om godkjenning for utøvelse av et regulert yrke fra yrkesutøvere som har en utenlandsk kvalifikasjon. Dersom yrket er regulert og yrket er omfattet av yrkeskvalifikasjonsdirektivet, må godkjenningsmyndigheten forholde seg til de saksbehandlingsreglene som er i direktivet.

Det er derfor ingen motsetning mellom regulerende myndighet og godkjenningsmyndighet, spesielt siden det enkelte fagdepartement fortsatt skal være ansvarlig for sine lovregulerte yrker, herunder innholdet i reguleringen. Selv om disse myndighetene blir splittet, vil ikke den nye

---

<sup>8</sup> <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/jan/proporsjonalitetsvurderingsdirektivet-for-regulerte-yrker/id2542410/>

godkjenningensmyndigheten få mandat til å gjøre noe med reguleringen av selve yrket, kun saksbehandling av utenlandske yrkeskvalifikasjoner.

### 3.4.6 Samfunnsøkonomiske perspektiver

NOKUT ser flere samfunnsøkonomiske fordeler dersom modell 2 blir realisert.

Regjeringens integreringsstrategi<sup>9</sup> peker på at mange innvandrere med høy utdanning og kompetanse har utfordringer med å få kvalifikasjonene godkjent og eventuelt komplettert med nødvendig tilleggsutdanning. Gjennom denne strategien ønsker regjeringen å forenkle godkjenningsordningene for søkere utenfor EØS, med mål om å gjøre det lettere for denne gruppen å få sine kvalifikasjoner godkjent. Dette kan føre til økt sysselsetting og gevinst for samfunnet. NOKUTs modell er i tråd med målet i strategien.

Regulerte yrker skiller seg fra ikke-regulerte yrker ved at yrkesutøvere må ha godkjenning for å kunne utøve yrket, og er dermed helt avhengig av god informasjon, forutsigbar godkjenningsprosess og effektiv saksbehandling for å kunne skaffe seg relevant jobb og bruke kompetansen sin i arbeidslivet. Samtidig er arbeidsgivere avhengig av tilgang til relevant arbeidskraft med de rette kvalifikasjonene, og det er nødvendig at de har tillit til at godkjenningensmyndighetene gjør en grundig saksbehandling. Ved å samle flere godkjenningsordninger hos NOKUT, vil godkjenningensfeltet fremstå som mer oversiktlig og forutsigbart for både søkere og arbeidsgivere. Det antas også at flere kommer til å søke, siden mer informasjon blir lett tilgjengelig for søkere om hvordan de kan benytte sin kompetanse. Det vil også gjøre det lettere for yrkesutøvere ved at de kun behøver å søke ett sted, og dagens to-trinns saksbehandling vil ikke lenger være nødvendig.

## 4 Hovedfunn fra IKT-teknisk kartlegging og beskrivelse av mulig teknisk løsning

Denne delen av kartleggingen belyser i hvilken grad de digitale løsningene som benyttes av godkjenningensmyndighetene er i samsvar med bestemmelsene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet, Digital agenda og Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor.

NOKUT har kartlagt i hvilken grad godkjenningensmyndighetene har tilrettelagt godkjenningensprosessene gjennom brukervennlige søkeportaler og effektive saksbehandlingsverktøy. Vi har også undersøkt i hvilken grad godkjenningensmyndighetene har lagt til rette for deling av informasjon med resten av samfunnet, gjennom muligheter for å dele informasjon digitalt og hente ut statistikk og rapporter. En overordnet vurdering av informasjonssikkerhet inngår også i kartleggingen.

Hovedkonklusjonen er at ingen av godkjenningensmyndighetene har digitale løsninger som støtter godkjenningensprosessen i sin helhet. Det gir en del konsekvenser som vist i de neste avsnittene.

---

<sup>9</sup> Regjeringens integreringsstrategi 2019-2021  
(<https://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/regjeringens-integreringsstrategi-2019-22.pdf>)

## 4.1 Hovedfunn

### 4.1.1 Brukervennlige løsninger

Kartleggingen viser at det er stor variasjon i brukervennligheten i dagens løsninger for søknadshåndtering og dialog med søkerne. Mange av godkjenningmyndighetene tilbyr løsninger som anses som lite brukervennlige, som f.eks. tilfeller der søkerne må laste ned et skjema fra en nettside, skrive det ut, fylle inn informasjon og deretter sende det inn til godkjenningmyndighet per epost eller ordinær post. Andre tilbyr gode løsninger der søkerne kan fylle inn og sende søknaden gjennom Altinn eller en annen digital portal. Enkelte godkjenningmyndigheter har ikke utformet egne søknadsskjemaer, men ber søkerne sende søknaden i fritekst i brevs form.

Post eller epost er mye brukt i kommunikasjonen mellom godkjenningmyndighetene og søkerne. Dette er lite brukervennlig og lite effektivt. Det er også vanskelig å ivareta lovpålagte krav til informasjonssikkerhet og personvern med en slik tilnærming.

### 4.1.2 Effektivisering

En av forutsetningene for en effektiv saksbehandling er at det benyttes digitale løsninger som støtter hele godkjenningprosessen. Ingen av godkjenningmyndighetene har systemer som er tilpasset og støtter hele saksbehandlingsprosessen. I mange tilfeller fører dette til tungvinte løsninger, der noen eksempelvis benytter støttesystemer i form av separate regneark i saksbehandlingen.

Til tross for stor grad av variasjon kan vi identifisere to hovedtyper av digitale saksbehandlingsløsninger:

- systemer som ikke er tilpasset saksbehandlingsprosessene
- egenutviklede systemer som er tilpasset saksbehandlingsprosessene

Det er også registrert ett tilfelle der en godkjenningmyndighet ikke benytter digitale løsninger.

De ulike tilnærmingene gir forskjellige muligheter for godkjenningmyndighetene til å kunne effektivisere saksbehandlingen, hente ut statistikk og avlevere data digitalt til andre interessenter. I tillegg ser vi at mangelen på digitale løsninger gjør det vanskelig å imøtekomme kravene til informasjonssikkerhet.

### 4.1.3 Bruk av systemer som ikke er tilpasset saksbehandlingsprosessene

Kartleggingen viser at de fleste godkjenningmyndighetene har anskaffet saksbehandlingssystemer (hylleware) som er ment for generell saksbehandling (sak og arkiv), men i liten grad tilpasset saksbehandlingsprosessene for godkjenning.

Bruk av denne type systemer har begrensninger i form av at de er tilpasset arbeidsprosesser som er definert av leverandøren av produktene. Dette er prosesser som brukes av mange, og systemene tar ikke hensyn til godkjenningmyndighetenes spesielle behov. I praksis betyr det at systemene ikke gir

mulighet til å lagre tilstrekkelig informasjon digitalt, noe som blant annet er en forutsetning for å kunne automatisere saksbehandlingen eller hente ut nødvendige rapporter fra systemet.

De fleste av godkjenningmyndighetene benytter denne type løsninger, og noen av dem har gjort tilpasninger som til en viss grad letter saksbehandlingen. Det vil likevel være begrensninger i en slik tilpasning, ved at den ikke støtter hele saksbehandlingsprosessen.

Resultatet er tungvint saksbehandling og utbredt bruk av støttesystemer for å sikre nødvendig oversikt over prosessen.

Det er rimelig å anta at denne typen løsninger gjør det utfordrende å ivareta god kvalitet i saksbehandlingen. Tilnærmingen er også ressurskrevende, og det er vanskelig å ivareta krav til informasjonssikkerhet når ikke hele prosessen er støttet i løsningen.

Bruk av løsninger som ikke er tilpasset saksbehandlingsprosessene vil for mange godkjenningmyndigheter være den enkleste måten å digitalisere deler av godkjenningsprosessen. Sammenlignet med egenutviklede systemer er dette en billig løsning i anskaffelse. En slik tilnærming kan også forventes å gi mindre behov for teknisk personell i forvaltning av løsningen.

Utfordringen er at disse løsningene er beregnet for sak og arkiv, og som tidligere nevnt begrenser dette typene av informasjon som kan registreres i forbindelse med saksbehandlingen. Det betyr at det blant annet vil være en rekke begrensninger i mulighetene for effektivisering og uthenting av statistikk og rapporter, samt avlevering av data til eksterne kilder. Brukerne av slike systemer må i tillegg benytte støttesystemer i sin saksbehandling, noe som gjør det vanskelig å ivareta informasjonssikkerheten. Med dette som bakgrunn anbefales ikke denne tilnærmingen.

#### **4.1.4 Bruk av systemer som er tilpasset saksbehandlingsprosessene**

To av godkjenningmyndighetene, Helsedirektoratet og Mattilsynet, benytter egenutviklede systemer i sine godkjenningsprosesser. Ingen av dem har utviklet systemer som støtter hele prosessen. Systemene har likevel gjort det mulig å effektivisere saksbehandlingen, og gir et grunnlag for videreutvikling over tid for å støtte saksbehandlingsprosessen bedre. På den måten vil Helsedirektoratet og Mattilsynet kunne oppnå ytterligere effektivisering.

De godkjenningsordningene som benytter egenutviklede systemer i dag, er på mange måter tilrettelagt for videre utvikling, siden mange av de fremtidige behovene allerede er avdekket. Viktige elementer er bruk av strukturerte data, effektivisering av arbeidsprosesser og informasjonssikkerhet.

En utvikling av løsninger som støtter saksbehandlingsprosessen i sin helhet, vil legge til rette for fulldigitaliserte godkjenningsprosesser i tråd med forventningene i Digital strategi for offentlig sektor og Digital agenda. Utfordringen med denne tilnærmingen er at den er kostbar, og i et kost/nytteperspektiv bør man ha et stort volum av søknader for å forsvare en slik investering. For å forsvare investeringen, vil et alternativ være å etablere fellesløsninger for de ulike godkjenningmyndighetene. Et annet, og kanskje bedre, alternativ kan være å samle godkjenningsordningene.



#### **4.1.5 Deling av data**

I kartleggingen ser vi at de fleste godkjenningsmyndighetene ikke deler informasjon digitalt med resten av samfunnet<sup>10</sup>. Dette gjør at søkerne og samfunnet ikke får mulighet til å benytte seg av informasjonen som blir produsert i godkjenningsprosessene.

Søkerne og samfunnet vil blant annet kunne ha god nytte av at vedtakene til godkjenningsmyndighetene blir gjort tilgjengelig i for eksempel Vitnemålsportalen. Søkerne vil på den måten ha lett tilgang til sine vedtak digitalt, og vil kunne gjøre disse tilgjengelig for arbeidsgivere ved behov. Arbeidsgiverne kan samtidig ha tillit til at vedtakene er ekte når de er delt via Vitnemålsportalen.

#### **4.1.6 Statistikk og rapportering**

Digitale løsninger som støtter godkjenningsprosessene i sin helhet, gir godkjenningsmyndighetene tilgang til styringsinformasjon gjennom rapporter og statistikk fra systemene. Kartleggingen viser at mange godkjenningsmyndigheter har informasjonen spredt ved at noen data er tilgjengelig i digitale systemer, og andre data på egenproduserte regneark. Det blir gjort mye manuelt arbeid i utarbeidelse av statistikker, noe som kan være utfordrende med tanke på tidsbruk og kvalitet.

#### **4.1.7 Informasjonssikkerhet**

Godkjenningsmyndighetene bruker flere systemer i sine godkjenningsprosesser. Det er rimelig å anta at det er vanskelig å ha oversikt over hvilken informasjon som ligger hvor, og hvem som har tilgang. En kan også anta at det kan være vanskelig å ivareta kvaliteten på informasjonen. En ytterligere utfordring er at mye informasjon blir delt gjennom bruk av epost og post.

#### **4.1.8 Kompetanse**

Basert på funnene i kartleggingen er det rimelig å anta at en del av godkjenningsmyndighetene hverken har ressurser eller kompetanse til å kunne innføre eller forvalte digitale løsninger som støtter godkjenningsprosessene fullt ut.

#### **4.1.9 Ingen bruk av digitale løsninger i godkjenningsprosessen**

Det er kartlagt ett tilfelle der godkjenningsmyndigheten ikke bruker digitale løsninger i sin godkjenningsprosess, og saksbehandlingen foregår manuelt ved bruk av papirdokumenter i fysisk arkiv. Godkjenningsmyndigheten kjennetegnes ved at den behandler få søknader, og det vil ikke være hensiktsmessig å utvikle, eller etablere egne digitale løsninger for godkjenningsprosessen. Det kan være utfordrende å forvalte denne type løsninger.

---

<sup>10</sup> Her er det noen unntak, bl.a. registrerer Helsedirektoratet autorisert helsepersonell i Helsepersonellregisteret.

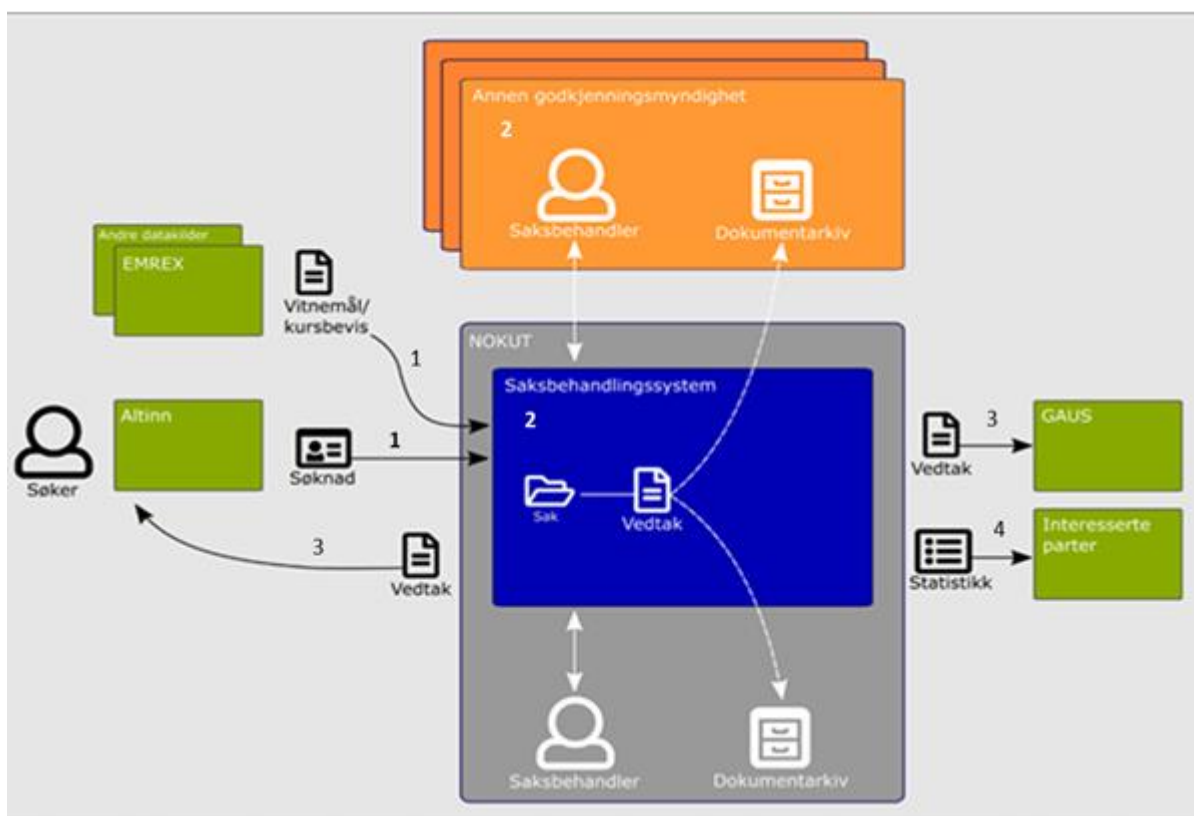
## 4.2 Beskrivelse av en teknisk løsning

Et av målene for kartleggingen har vært å beskrive en teknisk løsning som lar yrkesutøvere fra land både innenfor og utenfor EU/EØS sende inn én søknad om godkjenning av sine yrkeskvalifikasjoner, og som muliggjør samarbeid mellom NOKUT og hver enkelt godkjenningsmyndighet.

I tråd med Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor og Digital agenda er det i beskrivelsen lagt vekt på at løsningen skal legge til rette for at brukerne skal oppleve tjenesten som sammenhengende og effektiv. Søkerne skal kun forholde seg til én søknadsportal, og det er lagt til rette for effektivisering og automatisering av godkjenningsprosessene. Beskrivelsen ivaretar også muligheten til å hente ut statistikker og rapporter, dele informasjon digitalt med samfunnet for øvrig og overholde kravene til informasjonssikkerhet. Det skal likevel bemerkes at dette er en overordnet beskrivelse hvor mange detaljer er utelatt.

## 4.3 Overordnet systemskisse

Den tekniske løsningen er beskrevet gjennom en overordnet systemskisse av de ulike prosessene som inngår i løsningen. Vi har i dette eksemplet valgt å la NOKUT stå som eier av saksbehandlingssystem. Dette er kun et eksempel, og systemet kan selvsagt være eid av en annen myndighet.



- Søker – person som søker om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

- *Saksbehandler – intern bruker av systemet som utfører saksbehandlingen av søknaden*
- *Altinn – offentlig internettportal for utfylling og innsending av søknader*
- *GAUS – søketjeneste for godkjenning av utenlandske studier*
- *EMREX – europeisk nettverk for distribusjon av autentiserte vitnemål og kursbevis*

I figuren er det angitt ulike roller (søker, saksbehandler NOKUT, saksbehandler ekstern) som må være representert i løsningen. I tillegg er de ulike stegene i en godkjenningsprosess nummerert:

1. **Søker:** Søkeren benytter Altinn for veiledning og informasjon om ønsket godkjenning og søknadsskjema som skal fylles ut. Når skjemaet er ferdig utfyllt sender søkeren sin søknad digitalt fra Altinn til NOKUT. Søkere som har tilgang til vitnemål og karakterutskrifter gjennom det internasjonale nettverket av vitnemålsportaler, EMREX, kan laste ned dokumentene som strukturerte data direkte til saksbehandlingssystemet. Dette gir fordeler for både søkerne og godkjenningsmyndighetene. Søkerne slipper å laste opp dokumentene som ønskes vurdert. Godkjenningsmyndighetene kan ha tillit til at dokumentene er ekte når de lastes ned fra EMREX, og må dermed ikke gjøre noen egen vurdering av ekthet. I praksis betyr det at en ved bruk av EMREX kan automatisere ekthetsvurderingen av søkerens utdanningsdokumenter.

Denne tilnærmingen gjør at søkeren kun forholder seg til Altinn, som vil gi brukeren informasjon og de nødvendige verktøyene som en har behov for i søknadsprosess. All kommunikasjon mellom søkerne og godkjenningsmyndighetene kan også foregå i Altinn.

2. **Effektivisering:** NOKUT starter saksbehandlingen i et egenutviklet system som er tilpasset saksbehandlingssystemene. Siden saksbehandlingssystemet er tilpasset godkjenningssystemenes egenart, kan den også automatiseres. Det er etablert en kanal for samhandling med andre godkjenningsmyndigheter, som kan benyttes ved behov. Når vedtaket er fattet, sendes dette digitalt til den aktuelle godkjenningsmyndighetens dokumentarkiv. Det er også lagt til rette for at saksbehandlere fra andre godkjenningsmyndigheter kan få tilgang til NOKUTs saksbehandlingssystem.
3. **Deling av data:** Søker mottar svar på søknaden i SDP (Sikker Digital Postkasse) eller via Altinn.

I og med at hele saksbehandlingssystemet er digitalt, så er all informasjon som blir produsert i saksbehandlingen lagret som data i løsningen. Dette gjør det mulig å dele informasjonen digitalt med samfunnet. Det er for eksempel mulig å avlevere informasjon til datakilden GAUS (søketjeneste for godkjenning av utenlandske studier) som forvaltes av Unit. Informasjon som ligger i GAUS kan da benyttes av andre virksomheter som ønsker å se på vedtaket eller hvordan saksbehandlingen er foretatt. En annen mulighet er å avgi vedtakene til Vitnemålsportalen. På den måten vil søkeren alltid ha tilgang til sine vedtak digitalt, og har for eksempel mulighet til å dele dem med arbeidsgivere. Arbeidsgiveren kan da være trygg på at vedtaket er ekte.

Vedtaket og annen arkivverdig dokumentasjon arkiveres i arkivsystemet til hver godkjenningsmyndighet, slik at dokumentarkivene for hver godkjenningsordning er adskilt.

- 4. Statistikk og rapportering:** Siden systemet inneholder informasjon for en rekke forskjellige godkjenningsordninger, kan det etableres en felles overføring av statistikkdata og rapporterer til aktuelle interessenter. En kan lage rapporter og statistikk for enkeltordninger, men også på tvers av alle godkjenningsordninger og søknadstyper. Dette gir gode muligheter for å bruke statistikk som styrings- og planleggingsverktøy.

En kan eksempelvis hente ut informasjon på saksbehandlingstid, hvor mange som søker fra ulike land, hvor lang tid det tar å saksbehandle de ulike typene søknader m.m. En vil også kunne hente ut og dele rapporter digitalt med eksterne interessenter som f. eks. Statistisk sentralbyrå.

- 5. Informasjonssikkerhet:** Dette er et system som kan ivareta alle krav til informasjonssikkerhet.

## 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kartleggingen har vist at ressurser/årsverk som brukes til godkjenning av yrkeskvalifikasjoner hos de ulike godkjenningsmyndighetene i mange tilfeller er svært lave. En betydelig del av godkjenningsmyndighetene foretar i liten grad ekthetskontroll, og bruker lite ressurser på søknader om yrkeskvalifikasjoner fra utlandet. En av forventningene var at kartleggingen skulle resultere i et forslag som var bedre og billigere enn dagens løsning. Kartleggingen viser derimot at en samordnet løsning med lik kvalitet i saksbehandlingen ikke vil være kostnadsbesparende. Det vil kreve ressurser å utvikle et system som er i henhold til god forvaltningsstandard, og som tilfredsstillende yrkeskvalifikasjonsdirektivets krav, samtidig som løsningen er brukervennlig og håndterer personsensitive data på en sikker måte. Det er derfor viktig å presisere at den foreslåtte samordningen ikke er et tiltak som vil gi effekt gjennom økonomiske besparelser i første omgang. Utviklingen av et felles digitalt søknadssystem vil være en betydelig heving av kvaliteten på godkjenningsordningene, men det kan ta flere år før stordriftsfordeler gjør seg gjeldende gjennom økonomiske gevinster.

Her må det gjøres en konkret vurdering av kostnadene, og NOKUT anbefaler at KD tar hensyn til dette når de vurderer anbefalingene.

Gjennom overtakelsen av Udirs ordninger vil NOKUT opparbeide seg mer persist erfaringsgrunnlag for de enkelte kostnadskomponentene i utvikling og drift av ordningen. Dette kan brukes til å gi mer nøyaktige estimat på hva det vil koste å implementere en felles ordning for alle godkjenningsordningene som tilfredsstillende yrkeskvalifikasjonsdirektivets krav, samtidig som løsningen er brukervennlig og håndterer personsensitive data på en sikker måte. NOKUT anbefaler KD å vurdere om NOKUT skal utarbeide en slik kalkyle. NOKUT bør samtidig settes i stand til en evaluering av effektene som følge av overføringen av disse oppgavene.

Videre har det blitt startet et interdepartementalt arbeid med å innføre flere rettigheter for borgere fra utenfor EØS-området. Vi vet i skrivende stund ikke hva resultatet av dette arbeidet kommer til å bli, men det kan tenkes at dette vil kunne medføre betydelig økte krav til saksbehandling og dermed økt ressursbruk.

## **6 Generelle betraktninger**

### **6.1 Et fragmentert godkjenningsfelt**

Resultatene av NOKUTs kartlegging har gitt en god innsikt i hvordan de ulike godkjenningsmyndighetene er organisert og behandler søknader. Selv om yrkene til alle godkjenningsmyndighetene er omfattet av en felles lov (Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner) og det er et tilsynelatende ensartet godkjenningsfelt når det gjelder søknader fra EØS, ser vi at de ulike godkjenningsmyndighetene opererer ulikt, vurderer ulikt og en del forholder seg i en større grad til egne forskrifter istedenfor bestemmelsene i yrkeskvalifikasjonsloven og yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Det er med andre ord et fragmentert felt, og det er vanskelig å finne felles løsninger slik feltet fremstår i dag. Ytterligere harmonisering av regelverk bør være et viktig steg i å effektivisere godkjenningsfeltet.

### **6.2 NOKUTs vedtak og kompetanse**

NOKUTs vedtak blir i økende grad brukt som et krav i behandling av søknader om yrkeskvalifikasjoner. NOKUTs generelle godkjenning av utdanning er en frivillig ordning for yrker som ikke er regulert, og svarer ikke nødvendigvis på godkjenningsmyndighetenes behov for informasjon. Dersom NOKUTs kompetanse anses å være en nyttig del av saksbehandlingen hos noen godkjenningsmyndigheter, må man se på hvordan den kan flettes inn som en del av godkjenningsprosessen – og ikke som en selvstendig øvelse på siden av den andre godkjenningen. NOKUT anbefaler å avskaffe to-trinns saksbehandling når det gjelder søknader for regulerte yrker.

### **6.3 Antallet regulerte yrker øker**

Det har vært en økning av antall regulerte yrker i Norge den siste tiden, samtidig som få eller ingen yrker har blitt deregulert. Regulering av yrker fører til ytterligere byråkratisering av godkjenningslandskapet, og NOKUT stiller spørsmål ved om flere reguleringer (ofte med NOKUTs generelle godkjenning som et av dokumentasjonskravene) er en ønsket utvikling.

### **6.4 Ytterligere koordinering av godkjenningsfeltet nødvendig**

Kartleggingen viser også at det er nødvendig med ytterligere koordinering av godkjenningsfeltet, på grunn av ulik praksis og forståelse av regelverk og forpliktelsene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Riksrevisjonen peker på noen av disse tingene i sin rapport om godkjenningsfeltet, og NOKUT anbefaler at KD vurderer å gå tyngre inn i den koordinerende rollen. Som nevnt tidligere, anbefaler NOKUT en ny evaluering i 2020 etter overføringen av oppgaver fra Udir til NOKUT.

## 7 Konklusjon og veien videre

### 7.1 NOKUTs foreslåtte modell samler kompetanse og gjør det enklere for brukerne

NOKUTs foreslåtte modell 2 som går ut på at NOKUT overtar enkelte godkjenningsordninger etter en trinnvis plan, vil representere en forbedring av godkjenningsfeltet, og vil være effektiv og kvalitetsmessig god. Med NOKUTs modell oppnår godkjenningsfeltet en bedre samordning ved at kompetansen på både utdanning og yrkeskvalifikasjoner for flere godkjenningsordninger samles på ett sted, og søkere trenger å forholde seg til færre aktører. Den trinnvise innføringen reduserer risikoen i implementeringsfasen, og gir NOKUT tid til å kunne opparbeide seg nødvendig kunnskap og lage systemer.

Dersom flere godkjenningsordninger samles i NOKUT, vil det kunne være en fordel for søkere fra både i og utenfor EØS. For søkere fra EØS-land vil det bli et mer oversiktlig system som vil sikre likebehandling og i større grad være i tråd med bestemmelsene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Det vil også kunne føre til flere muligheter for å kunne gjennomføre utligningstiltak.

Kartleggingen har vist at saksbehandlingstiden er betydelig lenger for søknader fra land utenfor EØS, og vurderingen av disse dokumentene er mer krevende. De godkjenningsmyndighetene som ber om NOKUTs godkjenning, gjør dette som oftest når det gjelder søknader fra land utenfor EØS. NOKUT har allerede et omfattende kontaktnettverk, og bred erfaring og kunnskap når det gjelder utdanning og ekthetskontroll av dokumenter fra både EØS og land utenfor EØS-området.

I tillegg vil NOKUTs kompetanse på godkjenning av fag- og yrkesopplæring og fagskolegodkjenning kunne bidra til mer effektiv saksbehandling og likebehandling for søkere for de godkjenningsordningene som har nytte av dette.

Det vil ikke bli en billigere løsning, men vil bli en bedre løsning enn dagens fragmenterte modell.

### 7.2 En samling av godkjenningsordningene muliggjør digitalisering

I den tekniske kartleggingen har fokus vært å se på i hvilken grad digitale løsninger som benyttes av godkjenningsmyndighetene er i tråd med bestemmelsene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet, samt Digital agenda og Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. Den tekniske kartleggingen har vist at ingen av godkjenningsmyndighetene har tilgang til digitale løsninger som støtter hele godkjenningsprosessen. Det gjør at mange arbeider tungvint, og det er begrensede muligheter for effektivisering.

To godkjenningskontorer (Helsedirektoratet og Mattilsynet) har kommet lengst i å benytte egenutviklede systemer i sine prosesser. De har på den måten i noe grad effektivisert saksbehandlingen og lagt et grunnlag for videre utvikling, der de over tid kan ha et system som støtter godkjenningsprosessen bedre.

Kartleggingen viser at mange av godkjenningsmyndighetene behandler få søknader, og det vil fra et kost-nytte perspektiv ikke være rasjonelt å utvikle digitale løsninger som støtter hele godkjenningsprosessen for den enkelte. Samtidig er det en forventning om at

godkjenningmyndighetene forholder seg til krav om effektivisering, deling av informasjon og ivaretagelse av informasjonssikkerhet.

Med dagens organisering der godkjenningssprosessene er plassert hos mange godkjenningmyndigheter, vil det være begrenset hvilke muligheter en har til å digitalisere godkjenningssprosessen. En løsning kan være å samle godkjenningsordninger, slik at en på den måten kan forsvare den type investering en digitalisering av godkjenningssprosessene krever. Forslaget om at flere godkjenningsordninger samles i NOKUT vil kunne imøtekomme behovet.

NOKUTs konklusjon er at denne modellen som går ut på en trinnvis samling av flere godkjenningsordninger er god, gjennomførbar og vil føre til forenkling og effektivisering. Det vil være et første steg mot et forbedret og mer brukervennlig godkjenningfelt i Norge.

### **7.3 NOKUTs anbefaling**

NOKUTs anbefaling er i korthet:

- Samle godkjenningsordningene til Utdanningsdirektoratet og ordninger med få søknader hos en felles godkjenningmyndighet, NOKUT, og lage en felles teknisk løsning for disse
- Dialog om formelt samarbeid med andre relevante godkjenningmyndigheter, der man eventuelt kan vurdere at NOKUT skal overta godkjenningsordninger på et senere tidspunkt
- At Kunnskapsdepartementet anmoder godkjenningmyndighetene om at man ikke skal bruke NOKUTs generelle godkjenning som dokumentasjonskrav fordi dette fører til betraktelig lengre saksbehandlingstid for søkere.
- Fortsette å styrke koordineringen av godkjenningfeltet, ytterligere harmonisering av regelverket, samt pilotering av forhåndsgodkjenning av helseyrker
- Juridisk gjennomgang av regulerte yrker, det vil si hvilke yrker trenger å være regulerte og hvordan disse bør reguleres.