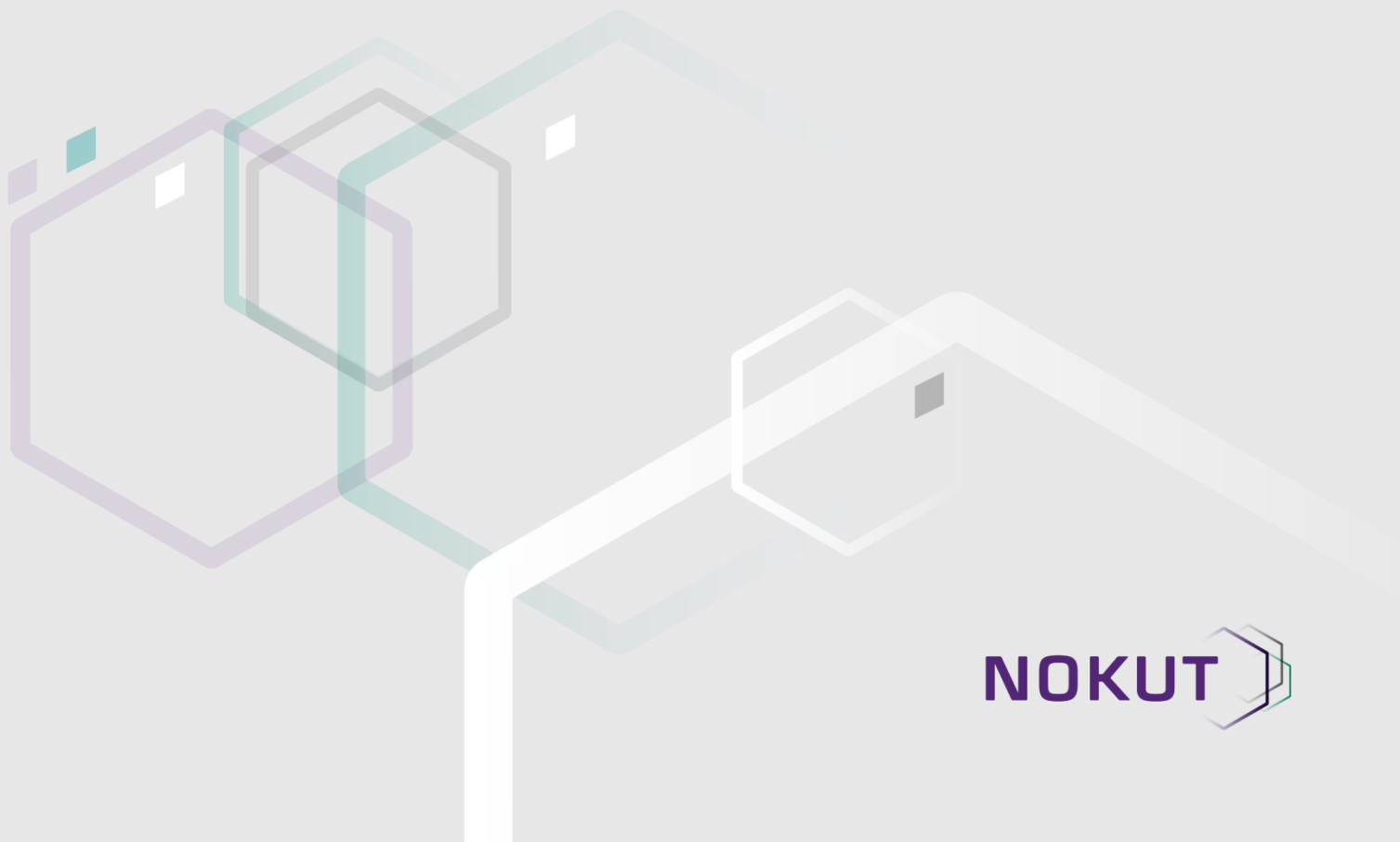


NOKUTs strategier og planer

Utviklingsplan for 2016–2017: NOKUTs tjenester om utenlandsk utdanning og kompetanse

Vedtatt av NOKUTs styre 29.10.2015



NOKUT 

Tittel:	Utviklingsplan for 2016–2017: NOKUTs tjenester om utenlandsk utdanning og kompetanse
Dato:	29.10.2015

Innhold

1	Innledning	1
2	Utviklingstrekk på godkjenningfeltet i Norge og i Europa	1
	A. NOKUT er blitt et helhetlig kompetansesenter for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse	1
	B. Sterk vekst og utvikling av nye tjenester	2
	C. Tjenestene tilpasses arbeidslivets behov for informasjon.....	3
	D. Effektivisering og nytenkning	3
	E. Behov for samordning og fellestjenester på tvers av godkjenningkontorer	4
3	Prioriterte utviklingstiltak 2016–2017	5
	A. Videreutvikling av eksisterende tjenester	5
	B. Implementering av nye tjenester	6
	C. Forhold NOKUT vil arbeide for i utviklingen av feltet som helhet	7

1 Innledning

Dette er en plan for videreutvikling av NOKUTs tjenester knyttet til godkjenning av og informasjon om utenlandske kvalifikasjoner de nærmeste par årene. Planen utdyper og konkretiserer NOKUTs strategiplan for 2015-2020, hvor ambisjonen er at NOKUT skal være:

... en sentral premissleverandør med solid kompetanse på norsk og utenlandsk høyere utdanning og norsk fagskoleutdanning [og] bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten på norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning samt godkjent høyere utenlandsk utdanning.

Mål 2 i strategiplanen uttrykker følgende ambisjon for utlandsfeltet spesielt:

NOKUT skal bidra til at personer med utenlandsk utdanning effektivt kan benytte kompetansen sin i Norge, og at arbeidsliv og utdanningsinstitusjoner har god informasjon om hva utenlandsk kompetanse tilsvarer i Norge.

Denne utviklingsplanen dreier seg både om utvikling av NOKUTs egne tjenester, og om hvordan NOKUT som kompetansesenter kan bidra til utvikling av feltet godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse som helhet. Det siste vil skje gjennom rådgivning og tilbud om tjenester til andre aktører. Hele feltet er i rask endring. I kap. 2 oppsummerer vi hvordan feltet har utviklet seg de senere årene, og hvordan vi ser den videre utviklingen de nærmeste par årene. I kap. 3 omtales de konkrete utviklingstiltakene NOKUT vil prioritere i 2016 og 2017.

Utviklingstiltakene beskrives kort og overordnet, og må konkretiseres og dimensjoneres nærmere i NOKUTs årlige planer og budsjetter. Flere tiltak vil kreve dialog med Kunnskapsdepartementet (KD) og andre aktører før de eventuelt iverksettes. Hensikten med planen er således både å gi retning for NOKUTs eget arbeid, og å være et grunnlagsdokument i dialogen med Kunnskapsdepartementet, andre myndigheter, utdanningsinstitusjonene og aktørene i arbeidslivet og på integreringsfeltet.

2 Utviklingstrekk på godkjenningsfeltet i Norge og i Europa

Feltet godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse er i rask utvikling. NOKUTs prioriteringer for videreutviklingen av feltet i 2016 og 2017 gjøres på et bakteppe av igangsatte endringsprosesser og mobilitetstrender både nasjonalt og internasjonalt. Vi har oppsummert utviklingen i fem punkter:

A. NOKUT er blitt et helhetlig kompetansesenter for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse

NOKUT er i internasjonal sammenheng en av svært få myndigheter som både er godkjenningsorgan for utenlandsk utdanning og kvalitetssikringsorgan for nasjonal utdanning. NOKUT har siden 2012 hatt som strategisk utviklingsmål å styrke rollen som helhetlig kompetansesenter for utenlandsk utdanning og kompetanse. For å lykkes med det er det nødvendig å spille på hele bredden av kompetanse og nettverk som NOKUT besitter. I en internasjonal evaluering av NOKUTs rolle knyttet til utenlandsk utdanning gjennomført sommeren 2015 ble dette bemerket spesielt. Det ble framhevet at

koblingen mellom godkjennings- og kvalitetssikringsfunksjonene gjør at Norge og NOKUT kan gå i front for å realisere ambisjonen om å ta kvalifikasjonsrammeverkene i aktiv bruk som verktøy i godkjenningsarbeidet, og ikke minst bidra til å realisere den langsiktige ambisjonen om automatisk godkjenning mellom Bolognaland.

NOKUT har som godkjenningsorgan og tilrettelegger for mobilitet spisskompetanse på utdanningssystemer, utdanningsdokumenter og vurdering av kvalifikasjoner. Som kvalitetssikringsorgan besitter NOKUT i tillegg evaluerings- og tilsynskompetanse, utdanningsfaglig kompetanse og analysekompetanse, som i økende grad har blitt tatt i bruk på utlandsområdet. Med bakgrunn i analyser og policyinnspill utvikler NOKUT seg raskt som premissleverandør på feltet utdanning og kompetanse. Generelt er den norske kunnskapen om medbrakt/utenlandsk kompetanse mangelfull. NOKUTs utrednings- og analysekompetanse har derfor høy relevans for å øke det nasjonale kunnskapsgrunnlaget om medbrakt kompetanse og godkjenning. Et eksempel er innspill til nasjonal strategi for kompetansepolitikk som Regjeringen nå utarbeider.

NOKUT har videre en viktig rolle som tilrettelegger for møteplasser mellom myndigheter, utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet. Aktørene på utlandsfeltet inkluderer departementer og underliggende organer innenfor politikkområder som arbeid og velferd, innvandring og integrering, og kunnskapssektoren. Gjennom mange år har NOKUT hatt gode møteplasser for utdanningsinstitusjoner og integreringsapparatet og samarbeidet tett med de ulike autorisasjonskontorene. Det er økende behov for tettere kontakt med partene i arbeidslivet, og arbeidsgivere spesielt. Samtidig har vi økt fokus på å tilrettelegge tjenester og møteplasser som er synlige for studenter og deres organisasjoner.

Internasjonalt spiller NOKUT sentrale roller både i det europeiske godkjenningsnettverket ENIC-NARIC og i kvalitetssikringsnettverket ENQA. NOKUT understøtter det norske politiske målet om etablering av velfungerende regionale konvensjoner og en global konvensjon på godkjenningsområdet. Et sentralt virkemiddel her er å bidra i kompetansebygging på både godkjenning og kvalitetssikring i og utenfor Europa.

B. Sterk vekst og utvikling av nye tjenester

De siste årene har vært preget av høy arbeidsinnvandring til Norge. I 2015 opplever Norge og Europa den største flyktningkrisen siden andre verdenskrig. Relativt mange av flyktningene, ikke minst de fra Syria, har utdanning utover videregående nivå. Flyktningestrømmen sammenfaller med at veksten i norsk økonomi avtar. Resultatet er en betydelig søknadsvekst også fra arbeidsinnvandrere fra EU-landene i øst. Godkjent utdanning styrker deres muligheter i et arbeidsmarked i nedkjøling. Den høye mobiliteten fører til at NOKUT forventer en vekst i antall søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning på nærmere 20 % i 2015. Søknadsveksten forventes å stige med ytterligere 25 % i 2016 til rundt 10.000 søknader.

NOKUT har de siste årene etablert en godkjenningsordning for flyktninger, UVD-ordningen, samt etablert turbovurderinger for både arbeidsgivere og universiteter og høgskoler. Når NOKUT utvikler nye tjenester er det både for å gi bedre bistand til enkeltmennesker med utenlandsk kompetanse, og for å bistå arbeidsgivere eller læresteder som vurderer personer med utenlandsk kompetanse på en bedre måte. Tjenestene er således spesialtilpasset behov i samfunnet. Langs samme akse må NOKUT fortsette å utvikle nye tjenester ut fra endrede behov. Flyktningestrømmen til Europa er et aktuelt eksempel på en situasjon hvor en eksisterende tjeneste som UVD-ordningen blir for tidkrevende til å

håndtere det høye antallet søknader som vil komme samtidig. Derfor vurderes det nå i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) å etablere en hurtigvurdering av flyktningers kvalifikasjoner. En slik hurtigvurdering vil bl.a. også kunne gi IMDi viktig informasjon knyttet til bosetting, opplæringstiltak og videre integrering av flyktingene.

Til nå har NOKUT kun vurdert utenlandsk høyere utdanning (nivå 6-8 i NKR) for generell godkjenning. Regjeringen har signalisert at fokus fra 2016 skal utvides til også å gjelde mobilitet innenfor utenlandsk fagopplæring (nivå 4 i NKR) og fagskoleutdanning (nivå 5 i NKR). I 2016 forventes dessuten moderniseringen av yrkeskvalifikasjonsdirektivet å gi NOKUT nye oppgaver. I tillegg er det fortsatt en vei å gå med å tilpasse informasjonsoppgaven knyttet til kvalifikasjonsrammeverket til de ulike brukergruppenes behov dersom rammeverket skal bli det verktøyet det er ment å være. Likeledes er det viktig for NOKUT som ENIC-NARIC-kontor å videreutvikle landdatabasen. Denne basen inneholder autoritativ informasjon om utdanningssystemene og hvordan kvalifikasjonene fra ulike land blir godkjent i Norge. Denne informasjonen er ikke minst viktig for at studenter som vil studere i utlandet, skal kunne gjøre studievalg basert på relevant og troverdig informasjon, og som de også kan bruke når de senere skal søke om videre studier og om godkjenning/autorisasjon i Norge.

C. Tjenestene tilpasses arbeidslivets behov for informasjon

Selv om systemansvaret for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse sorterer under utdanningsmyndighetene, er feltet primært et virkemiddel i arbeids-, velferds- og integreringspolitikken. Over 90 prosent av NOKUTs aktivitet på feltet er nå rettet mot arbeidslivet og integreringsapparatet. NOKUT har i tillegg serviceoppgaver overfor universiteter og høyskoler. Det gjelder bl.a. forvaltningen av GSU-lista og bistand i krevende opptakssaker.

NOKUTs godkjenningstjenester retter seg både mot enkeltpersoner som trenger godkjenning av sine kvalifikasjoner fra utlandet, og mot arbeidsgivere som skal ansatte personer med slike kvalifikasjoner. NOKUT er opptatt av å kunne gi begge grupper god service på deres egne premisser. Vi må imidlertid være bevisste på at det som regel er arbeidsgiverne som vil være sluttbrukere av tjenestene våre. Arbeidsgiverne må kunne være trygge på at kvalifikasjonene er ekte, og at vi gjør korrekte vurderinger. Informasjonen vi gir må være tilpasset arbeidsgivernes behov for å sikre at dokumentene NOKUT utsteder har verdi for de som søker jobb.

For NOKUT er det derfor avgjørende at arbeidslivet kan stole på våre vurderinger. I tjenestene som ender med et formelt godkjenningsdokument med «vitnemålstatus», må vi ha tid til å kunne verifisere utdanningsdokumenter hos andre lands myndigheter. Det kan i noen tilfeller ta lang tid. Samtidig er vi bevisste på at godkjenning er «ferskvare» som krever raske prosesser med så kort saksbehandlingstid som mulig. Det er selvsagt også viktig at tjenestene er ressurseffektive. Både ved etablering av nye tjenester og utvikling av eksisterende må derfor hensyn til hhv. trygghet for arbeidsliv og samfunn, brukerservice og kostnader avveies nøye.

D. Effektivisering og nytenkning

NOKUT har de siste par årene effektivisert saksbehandlingen betydelig. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for generell godkjenning var i 2014 under 1,5 måned, noe som var en halvering fra

tidligere år. I 2016 tar vi i bruk et digitalt søknads- og saksbehandlingsverktøy. Det vil gi ytterligere effektivisering. Samtidig ser vi en betydelig økning i antall søknader til våre ulike godkjenningsordninger. Det vil dessverre gi nytt press på saksbehandlingstiden. NOKUT leter kontinuerlig etter elementer som kan forbedres i saksbehandlingsskjeden for å holde saksbehandlingstiden så lav som mulig. Det går likevel en grense for hvor lav den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden kan bli. I mange saker må vi gjennomføre verifiseringer der vi er avhengig av kontakt med og svar fra andre lands myndigheter og læresteder.

I lys av den kraftige veksten på feltet blir det stadig viktigere å se våre tre hovedgrupper av tjenester i sammenheng - og opp mot hverandre. Tjenestegruppene er hhv. a.) juridisk bindende vedtak knyttet til utenlandske kvalifikasjoner, b.) vurdering av utenlandske kvalifikasjoner knyttet til utdanningsdokumenter og/eller personer, og c.) informasjon om utenlandske kvalifikasjoner og godkjenningmulighetene i Norge.

I Norge skiller vi oss fra mange andre land ved at vi har vent oss til å tenke godkjenning først og fremst som et juridisk bindende vedtak. Slike vedtak, som NOKUTs generelle godkjenning er eksempel på, er en ressurskrevende tjeneste. Fordi det er et juridisk bindende vedtak som ender i et formelt dokument med «vitnemålsstatus» som følger kandidaten, må vi ha høy grad av kvalitetssikring. Vurderinger, som turbovurderinger er et eksempel på, er ikke juridisk bindende vedtak som gis til kandidatene, men derimot råd til arbeidsgivere, andre myndigheter eller institusjoner for bruk i en avgrenset prosess. Dette begrenser muligheten for misbruk og muliggjør vesentlig raskere saksbehandling i NOKUT. En annen fordel med vurderingstjenestene er at det i praksis også blir lettere å gi arbeidsgivere relevant tilleggsinformasjon om kvalifikasjonene når vurderingen ikke kan påklages, slik tilfellet er med de juridisk bindende vedtakene.

Når det gjelder informasjonstjenestene er det viktig å ha fokus på hjelp til selvhjelp for arbeidsgivere, læresteder, innvandrere og studenter gjennom gode verktøy som gjør det enkelt å selv vurdere utenlandske kvalifikasjoner og hvordan disse kvalifikasjonene godkjennes i Norge. Lett tilgjengelig generell informasjon vil i mange tilfeller kunne erstatte behovet for andre og mer ressurskrevende tjenester.

E. Behov for samordning og fellestjenester på tvers av godkjenningskontorer

Godkjenningslandskapet i Norge er fragmentert. Det er rundt 180 godkjenningsordninger for yrkeskvalifikasjoner i Norge. Det er til sammen 18 statlige godkjenningskontorer, og disse er igjen underlagt 12 departementer. I tillegg har universiteter og høyskoler ansvar for faglig godkjenning. Dette gjør det komplisert for søkerne. Det er de siste årene iverksatt flere tiltak for å bedre informasjonen om dette kompliserte systemet. NOKUT har rollen som felles informasjonssenter og har bl.a. utviklet kurstilbud for IMDi og andre deler av «førstelinjen» som møter personer som trenger godkjenning.

Bedre informasjon er likevel bare et første steg. Det er åpenbart at det gjennom mer samordning av tjenestene vil bli enklere for søkerne. Samtidig vil det kunne være betydelige samfunnsøkonomiske gevinster å hente. Både samordning av regelverk og mulig sammenslåing av kontorer bør derfor vurderes utredet. En slik utredning på tvers av tolv departementer vil imidlertid kunne ta tid, og det er heller ikke gitt at konklusjonen vil bli at det er hensiktsmessig med større sammenslåinger. NOKUT mener derfor at det uavhengig av dette nå haster med å få etablert én felles søknadsportal for alle

godkjenningsordningene. Felles søknadsportal vil verken kreve samordning av regelverk eller datasystemer og kan derfor implementeres relativt raskt. NOKUT har derfor pekt på dette som det viktigste tiltaket i vårt innspill til stortingsmeldingen om livslang læring og utenforskap, som skal legges fram våren 2016. NOKUT har videre signalisert at vi som felles informasjonscenter for godkjenningsordningene allerede har et velutviklet nettverk med de andre kontorene som gjør at vi relativt enkelt vil kunne påta oss rollen som operatør av en slik felles portal. For de autorisasjonsmyndighetene som måtte ønske det, vil NOKUT gjennom en slik operatørrolle også kunne tilby vurderinger av utdanningsdokumentene knyttet til søknader om autorisasjon. Som operatør av en felles portal vil NOKUT dessuten lett kunne påta seg ansvaret for helhetlig statistikk og analyse på feltet.

3 Prioriterte utviklingstiltak 2016–2017

Utviklingstiltakene NOKUT vil prioritere i 2016 og 2017 er gruppert under tre hovedoverskrifter: a.) videreutvikling av dagens tjenester, b.) implementering av nye tjenester og c.) forhold NOKUT vil arbeide for i utviklingen av godkjenningsfeltet som helhet.

A. Videreutvikling av eksisterende tjenester

Å fortsette moderniseringen og effektiviseringen av tjenestene vil ha hovedprioritet i perioden. NOKUT legger vekt på at tjenestene både skal være brukervennlige og kostnadseffektive og gi trygghet for arbeidsliv og samfunn. Konkret skal NOKUT:

Implementere nytt søknads- og saksbehandlingssystem

NOKUTs søknads- og saksbehandlingssystem skal være på plass i 2016. Systemet og tilhørende saksbehandlingsrutiner utvikles med mål om betydelig effektivisering og samtidig bedre service til søkerne.

Modernisere regelverket for godkjenning i tråd med europeiske føringer

NOKUT skal knytte regelverket for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning opp mot kvalifikasjonsrammeverk/læringsutbytte og prinsippene om automatisk godkjenning. Nye kriterier for vurdering av utenlandske doktorgrader innføres høsten 2015. I 2016 starter arbeidet med justering av kriteriene for vurdering av bachelor- og mastergrader. NOKUT vil dessuten ta en aktiv rolle for å komme i gang med automatisk godkjenning mellom enkelte land. For å få til det er tett samarbeid med andre ENIC-NARIC-kontorer og kvalitetssikringsorganer avgjørende.

Oppgradere de nettbaserte informasjonsverktøyene

NOKUT skal modernisere og oppgradere nettverktøyene med utgangspunkt i den såkalte landdatabasen. Denne basen inneholder autorativ informasjon om utdanningssystemer og hvordan utdanninger fra ulike land kan godkjennes i Norge. Ved å søke i basen kan studenter og andre få en pekepinn på i hvilken grad utdanningen de tar kan godkjennes i Norge. Landdatabasen kan bli

betydelig mer brukervennlig ved å inkludere informasjon bl.a. fra autorisasjonskontorene og Lånekassen. Målet må være at basen skal inneholde nødvendig informasjon og være så brukervennlig at studenter, arbeidsgivere og andre selv kan vurdere hvilke utdanninger som kan gi godkjenning/autorisasjon og tilleggsstipend, samt inneholde lenker til troverdige rangeringer/kvalitetsvurderinger. For å sikre at informasjonen til enhver tid er korrekt og nyttig for brukerne må NOKUT ha nær dialog med godkjenningskontorer, utdanningsinstitusjoner, Lånekassen, ANSA og partene i arbeidslivet.

Bidra til at kvalifikasjonsrammeverket tas i aktiv bruk

Kvalifikasjonsrammeverket og læringsutbyttebeskrivelser har mange potensielle bruksområder. Læringsutbyttebeskrivelser er allerede langt på vei blitt et strukturerende element i utdanningene. Det er imidlertid fortsatt en vei å gå før konseptet fungerer som informasjonsverktøy mellom læresteder og arbeidsliv, og som mobilitets- og godkjenningsverktøy mellom ulike land. NOKUT har i sitt mandat som kvalitetssikringsorgan et ansvar for at utdanninger struktureres i henhold til kvalifikasjonsrammeverket. Likeledes ligger det i NOKUTs mandat å ta i bruk rammeverket som godkjenningsverktøy, jf. punkt over om modernisering av regelverket for godkjenning. Som nasjonalt kontaktpunkt for kvalifikasjonsrammeverket vil NOKUT arrangere seminarer o.l. for å bidra til samhandling og dialog mellom ulike interessenter i den videre implementeringen av rammeverket.

Styrke analyse- og rådgivningsarbeidet og skape gode møteplasser

NOKUT har et omfattende kunnskapsgrunnlag både om norsk og utenlandsk utdanning. NOKUT skal med utgangspunkt i dette i større grad utarbeide analyser som kan være grunnlag for policyinnspill på politikkområder hvor medbrakt/utenlandsk kompetanse og godkjenning er relevant. NOKUT skal aktivt ta del i andres og videreutvikle egne møteplasser hvor myndigheter, utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet møtes.

B. Implementering av nye tjenester

NOKUT legger vekt på at nye tjenester skal implementeres på en rask og effektiv, men samtidig faglig forsvarlig, måte. Følgende nye tjenester etableres i planperioden:

Hurtigvurdering av flyktningers kompetanse

I forslaget til statsbudsjett for 2016 ligger det midler til å etablere hurtigvurdering av flyktningers kompetanse. NOKUT har vært i dialog med IMDi om etablering av tjenesten. Omfanget blir avklart i løpet av 2015. En eventuell permanent tjeneste vil raskt måtte oppskaleres sammenlignet med den initiale perioden.

Godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning (nivå 4 i NKR)

Det er i forslag til statsbudsjett for 2016 midler til NOKUT til å etablere en godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning. NOKUT må avklare forventningsnivå og innfasing med KD og partene i

arbeidslivet. Ordningen oppskaleres over flere år. Det er grunn til å anta at etterspørselen etter slik godkjenning blir like høy som for høyere utdanning.

Godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning (nivå 5 i NKR)

I høringsforslag til endring av fagskoleloven er det foreslått å etablere en godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning. Ordningen foreslås lagt til NOKUT. Trolig implementeres ordningen fra og med 2017. Det er grunn til å forvente at ordningen får flere tusen søkere årlig.

Oppgaver i forbindelse med moderniseringen av yrkeskvalifikasjonsdirektivet

Det moderniserte direktivet blir del av norsk lovverk i 2016, og dette vil gi NOKUT nye oppgaver. Omfanget er ikke helt avklart. Oppgavene kan inkludere etablering av assistansesenter, utstedelse av europeisk profesjonskort, varslingsmekanismer for falske dokumenter og mer omfattende nasjonal koordinering mellom aktører om bl.a. informasjon, statistikk og rapporter. NOKUT skal arbeide for at arbeidsfordelingen mellom direktivets aktører blir mest mulig effektiv og samtidig gir størst mulig synergi for vår øvrige aktivitet.

C. Forhold NOKUT vil arbeide for i utviklingen av feltet som helhet

NOKUT vil fortsette å arbeide for å få til mer rasjonell samordning av de norske godkjenningsordningene i tråd med innspill vi har gitt bl.a. til arbeidet med stortingsmeldingen om livslang læring og utenforskap. NOKUTs viktigste innspill her er:

Felles søknadsportal

NOKUT mener det bør etableres én felles søknadsportal for godkjenningskontorene slik at det blir enklere for søkerne raskt å kunne søke godkjenning. NOKUT bør være operatør for den felles portalen.

Fellestjenester for andre godkjenningskontorer

NOKUTs kompetanse i godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner kan anvendes av andre godkjenningskontorer i vurderingen av nivå og ekthet. NOKUT vil tilby dette til de kontorene som ønsker det. Dette aktualiseres ytterligere ved evt. innføring av felles søknadsportal.

Statistikk om godkjenning og medbrakt kompetanse

Det statistiske grunnlaget om godkjenning og medbrakt/utenlandsk kompetanse i Norge er mangelfullt. NOKUT har som ambisjon å bidra til å forbedre det statistiske kunnskapsgrunnlaget. Som operatør av en evt. felles søknadsportal vil NOKUT kunne ta ansvaret for mer helhetlig statistikk og analyse om godkjenningsordningene.