

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler:

Vår ref:

Vår dato: 27. september 2021

Deres ref: 21/3640

Deres dato: 2. juli 2021

NOKUTs hørings svar på forslag til endringer i UH-loven, fagskoleloven og opplæringsloven

Vi takker for muligheten til å komme med våre innspill til høringsforslaget om endringer i universitets- og høyskoleloven, fagskoleloven og opplæringsloven.

Først i det vedlagte hørings svaret kommenterer vi forslagene i høringsnotatet, før vi beskriver hva slags profil og oppgaver vi mener det er nødvendig at NOKUT får framover for å kunne fylle rollen som et nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen og være et internasjonalt anerkjent kvalitetssikringsorgan. Forslaget om å flytte ansvaret for godkjenning av utenlandsk utdanning ut av NOKUT vil påvirke hele organisasjonen, og vi vil derfor understreke viktigheten av at NOKUT også fremover må være en robust organisasjon med høy fagkompetanse.

Det er en samlet organisasjon som står bak vurderingene i hørings svaret, som ble behandlet på NOKUTs styremøte 16. september.

Vi ser frem til videre dialog med departementet om hvilke oppgaver NOKUT bør ha for å fylle rollen som et kunnskapsbasert og fremtidsrettet kvalitetssikringsorgan.

Med hilsen

Lise Kulbrandstad Iversen
styreleder

Kristin Vinje
administrerende direktør

NOKUTs kommentarer til forslaget om endringer i UH-loven, fagskoleloven og opplæringsloven

Endring av reguleringen av godkjenning av utenlandsk utdanning

Departementet foreslår i høringen å fjerne lovreguleringen som sier at godkjenning av utenlandsk utdanning er en faglig uavhengig oppgave i NOKUT. Endringen vil gjøre det mulig å overføre ansvaret fra NOKUT til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, HK-dir. I vår gjennomgang og vurdering av NOKUTs oppgaver som ble oversendt KD 15. mars¹, argumenterte vi for at oppgavene knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning passer godt inn i et faglig uavhengig kvalitetssikringsorgan. Vi argumenterte blant annet med at det internasjonalt sett har vært en dreining mot å se godkjenning og kvalitetssikring i en større sammenheng, noe som også ble understreket i 2019 gjennom vedtaket av UNESCOs globale godkjenningsskonvensjon. Vi merker oss at KD vurderer situasjonen annerledes og anerkjenner KDs vurdering om at oppgavene med å godkjenne utenlandsk utdanning ikke nødvendigvis må være en uavhengig oppgave. Videre ser vi at det er sterke argumenter for at det rettslige grunnlaget for ulike godkjenningssoppgaver blir likt, og at oppgavene kan bli definert som forvaltningsoppgaver med ansvaret lagt til departementet. Det vil imidlertid være viktig at vi etablerer gode og effektive samhandlingsprosesser mellom godkjenningssoppgavene og arbeidet med kvalitetssikring mellom de ulike virksomhetene.

Det å flytte NOKUTs portefølje som omhandler godkjenning av utenlandsk utdanning og tilgrensende oppgaver til HK-dir, er et grep som åpner opp for flere synergier i det nye direktoratet. NOKUTs portefølje på området har integrasjonsflater mot kompetansepolitikk, internasjonalisering, veiledning- og rådgivningstjenester på videregående-, fagskole- og høyere utdanningsnivå. Det er imidlertid viktig at NOKUT får anledning til å bidra inn i arbeidet med å forme det nye HK-dir for å sikre at man får utnyttet synergiene fullt ut.

NOKUT vil understreke at et viktig premiss for at en overføring av godkjenningssoppgavene skal være vellykket, er at man har en operativt digital saksbehandlingsløsning fra dag én. Dette kan gjøres både ved overlapp og samkjøring av eksisterende digitale løsninger i de respektive organene eller nyutvikling. Vi ber KD legge til rette for at dette arbeidet kan starte opp tidsnok til å sikre en god overføring av oppgaver.

I dag er ansvaret med å godkjenne utenlandsk utdanning og kompetanse spredt mellom en rekke ulike myndigheter og organisasjoner. Både Riksrevisjonen og NOKUT har tidligere pekt på behovet for å samordne ordningene for å gjøre godkjenningsspraksisen mer forutsigbar for studentene. Ved å samordne godkjenningssordningene som nå ligger i NOKUT med Samordna Opptak og initiativet for å få på plass et felles mastergradsopptak i samme organisasjon, tar Kunnskapsdepartementet et steg i retning av mer samordning på feltet. Det er likevel en lang rekke andre utfordringer som må løses, og som kanskje er viktigere å løse, for at personer som ønsker å benytte sin utenlandske utdanning og kompetanse i det norske samfunnet, skal møte et system som er enklere å forstå og som er mer forutsigbart enn det vi har i dag. Vi ser fram til departementets videre arbeid med å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonens

¹ <https://www.nokut.no/contentassets/f3c6112c80444db38159dd205428e937/nokuts-oppgaver.pdf>

rapport, og fagmiljøet vårt innenfor godkjenning av utenlandsk utdanning bistår gjerne departementet med dette arbeidet – om bidraget kommer via NOKUT eller via HK-dir.

NOKUT har de siste årene jobbet aktivt i de internasjonale nettverkene og organisasjonene for godkjenning av utenlandsk utdanning. Gjennom samarbeid med overnasjonale organisasjoner som Europarådet og UNESCO har NOKUT bidratt til at metodikken som har vært utviklet for å godkjenne utdanning uten verifiserbare papirer har dannet grunnlaget for Europarådets kvalifikasjonspass for flyktninger (European Qualifications Passport for Refugees, EQPR). Dette er et arbeid NOKUT og Norge har høstet internasjonal anerkjennelse for, og vi er opptatt av at arbeidet fortsatt skal bli ivaretatt og prioritert selv om NOKUT ikke skulle ha ansvaret for godkjenningsordningene. Et annet satsingsområde vi er opptatt av blir videreført, er arbeidet med global konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning.

Helt til slutt i dette dokumentet har vi noen konkrete forslag til justeringer i lovparagrafer som vi mener det er nødvendig at KD vurderer i det videre arbeidet med lovendringene.

Felles klagenemd

Ved en eventuell overføring av godkjenningsoppgavene fra NOKUT til HK-dir vil det være nødvendig å foreta en fornyet gjennomgang av klageordningene i NOKUT. Disse er hjemlet i ulike lover og forskrifter.

Vi vil påpeke at det fortsatt må finnes en egen klagenemd som behandler klager på enkeltvedtak fattet av den gjenværende delen av NOKUT. En klagenemd for disse sakene må etableres slik at NOKUTs uavhengighet til departementet ikke utfordres. Det er også viktig at en klageordning oppfyller kravene i European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education (ESG).² En klagenemd for vedtak fattet i NOKUT bør derfor ikke ligge i KD eller i HK-dir. En ordning som i dag, med en uavhengig posisjon med administrasjon i NOKUT, vil etter vår vurdering være den beste løsningen.

De av NOKUTs brukere som ønsker å klage på vedtak etter søknad om godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse, møter forskjellige klagenemder med ulik vedtakskompetanse avhengig av hvilken godkjenningsordning de har søkt. NOKUTs erfaring er at dette er utfordrende både for søkere og for oss som godkjenningsmyndighet. Vedtak og tolkningsuttalelser i de ulike klagenemdene kan påvirke hvordan NOKUT behandler og vurderer saker på tvers av godkjenningsordningene. Som et eksempel kan beslutninger fra én klagenemd gi føringer for andre godkjenningsordninger med en annen klagenemd som har begrenset vedtakskompetanse, fordi NOKUT ikke kan vurdere samme forhold ulikt fra ordning til ordning. NOKUT ser derfor svært positivt på KDs forslag om å opprette en felles nasjonal klagenemd for alle godkjenningsordningene innenfor utenlandsk utdanning og opplæring. Det er et viktig grep for å sikre bedre rettssikkerhet for søkeren, og det vil også bidra til å sikre en mer helhetlig praksis på tvers av godkjenningsordninger. NOKUT legger til grunn at også klager på vedtak om godkjenning av de lovregulerte yrkene lærer og styrer/pedagogisk leder i barnehage også vil bli innlemmet i ny sentral nasjonal klagenemd, selv om dette ikke står klart i høringen.

Profil og oppgaver for NOKUT som et framtidrettet kvalitetssikringsorgan

² https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

Før vi beskriver hva slags oppgaveportefølje og roller NOKUT bør ha framover, vil vi først kort redegjøre for noe av grunnlaget for NOKUTs eksistens og samfunnsoppdrag. For utdypende beskrivelser og vurderinger, viser vi til vårt brev til KD av 15. mars³ samt brev fra styret (vår ref 21/01427-10) hvor vi redegjør for NOKUTs oppdrag, oppgaver og forankring, samtidig som vi skisserer hva slags oppgaveportefølje vi mener et framtidsrettet kvalitetssikringsorgan bør ha.

Kort om NOKUTs samfunnsoppdrag og utvikling siden 2003

NOKUT har gjennom 18 år bidratt til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og godkjent utenlandsk utdanning. Hele begrunnelsen for å ha et nasjonalt kvalitetssikringsorgan er å kunne garantere at utdanningstilbud ved alle institusjoner holder et høyt faglig nivå, at samfunnet kan ha tillit til at utdanninger som gis holder høy kvalitet og at institusjoner innenfor høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning arbeider målrettet for å sikre og utvikle kvaliteten. Det samme gjelder for godkjenning av utenlandsk utdanning, hvor det er helt avgjørende at det råder tillit til vedtakene. Både for å sikre tilliten, for å kunne utføre arbeidet langs strengt faglige kriterier og for å oppfylle internasjonale forpliktelser er det viktig at aktiviteten utføres uavhengig av ulike interessenter.

NOKUTs faglige uavhengighet har vært grunnleggende for at samfunnet skal kunne ha tillit til NOKUTs vedtak, vurderinger og råd. Årsaken til at NOKUT ble opprettet i 2003 var at Stortinget ønsket å sikre at noen kunne vurdere om institusjonene opererer i tråd med sine vide faglige fullmakter.⁴ Da UH-loven ble endret i 2018, ble dette prinsippet på nytt slått fast – at det ikke må herske tvil om NOKUTs faglige uavhengighet både i oppgaver som ekstern kvalitetssikrer og som faglig og fagpolitisk rådgiver.⁵ Ingen skulle tvile på at det var faglige vurderinger – og ikke politiske – som lå til grunn for NOKUTs beslutninger. Stortinget ikke bare videreførte, men styrket denne uavhengigheten gjennom viktige presiseringer. Det ble blant annet slått fast at NOKUT fortsatt skal ha et styre med ansvar for hele virksomheten, og at forvaltningsoppgavene (som kan sees på som oppdrag fra KD) ikke må gå på bekostning av de faglig uavhengige oppgavene. Dette er viktig for å sikre reell uavhengighet. Storkomiteen understreket viktigheten av NOKUTs faglige uavhengighet og videreførte prinsippet om at NOKUT både skal kontrollere og stimulere utvikling av kvalitet.⁶

Alle oppgaver som regnes som kvalitetssikring av høyere utdanning, må være i tråd med European Standards and Guidelines, ESG. ESG er et sett med standarder og retningslinjer for intern og ekstern kvalitetssikring av europeisk høyere utdanning. Dette sikrer at kvalitetssikringsorganer i det europeiske utdanningsområdet følger samme sett av prinsipper, samtidig som prosesser og prosedyrer er tilpasset de formål og krav som gjelder i den nasjonale konteksten.⁷ Det er viktig å understreke at alle oppgavene i

³ <https://www.nokut.no/contentassets/f3c6112c80444db38159dd205428e937/nokuts-oppgaver.pdf>

⁴ Fra: Prop 64L (2017-2018): «Ved høringen av forslagene i Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) understreket flere av høringsinstansene viktigheten av at NOKUT måtte bli reelt uavhengig. Når universiteter og høyskoler fikk større faglige fullmakter i lovverket, var etableringen av det faglig uavhengige NOKUT viktig for å balansere forholdet mellom de autonome utdanningsinstitusjonene på den ene siden og departementet som overordnet myndighet på den andre. Det er viktig for legitimiteten til NOKUTs beslutninger og råd at verken departementet eller andre griper inn i NOKUTs vurderinger.»

⁵ Prop. 64 L (2017–2018) Endringer i universitets- og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.), Se særlig s. 26.

⁶ 9 Innst. 318 L (2017–2018) Innstilling til Stortinget fra utdannings- og forskningskomiteen Prop. 64 L (2017–2018)

⁷ https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

et kvalitetssikringsorgan som opererer i tråd med ESG, ikke må være direkte omfattet av ESG for å kunne være en naturlig del av porteføljen, men ingen av oppgavene må stå i motsetning til prinsippene i ESG. Vi merker oss at KD understreker viktigheten av denne faglige uavhengigheten som helt grunnleggende for NOKUT også i framtiden. Vi støtter KDs vurderinger om at en slik faglig uavhengighet er avgjørende for at NOKUTs arbeid og beslutninger skal kunne ha legitimitet og tillit i samfunnet. En stram forståelse av NOKUTs uavhengighet er avgjørende i saker som er relatert til ESG. NOKUT kan imidlertid også tillegges oppgaver som løses best dersom NOKUT opererer faglig uavhengig i en noe løsere forstand. Man kan for eksempel tenke seg at NOKUT er uavhengig i selve operasjonen, men at bestilling og bruk av resultater gjøres av KD. I tillegg finnes det oppgaver hvor det er hensiktsmessig at oppgavene løses på en faglig uavhengig måte for å sikre at samfunnet skal kunne ha tillit til resultatene.

I universitets- og høyskoleloven står det i dag at NOKUT gjennom sitt arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i høyere akademisk og yrkesfaglig utdanning og godkjent utenlandsk utdanning. Regjeringen foreslår i høringsnotatet å fjerne lovreguleringen om at godkjenning av utenlandsk utdanning skal defineres som en uavhengig oppgave hos NOKUT. Høringsnotatet understreker at NOKUT skal fortsette å bidra til å sikre og utvikle utdanningskvaliteten ved fagskoler, høyskoler og universiteter. Det er i tråd med utviklingen som har vært siden etableringen av NOKUT i 2003 og hva slags virkemidler vi mener vi trenger for å kunne være et kunnskapsbasert og europeisk ledende kvalitetssikringsorgan. Dette er viktige presiseringer som tydelig viser at NOKUTs skal fortsette å arbeide i denne retningen og utvikle virkemidler som kan bidra til dette.

Dersom oppgavene knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning flyttes ut av NOKUT, vil det være viktig for den gjenværende delen av NOKUT å intensivere det internasjonale samarbeidet og da særlig europeisk samarbeid. I dagens NOKUT profitterer arbeidet med norsk utdanning på at vi har internasjonale nettverk både på kvalitetssikringsområdet og på godkjenningsområdet. NOKUT vil fortsatt være aktivt med i internasjonale nettverk blant annet gjennom ENQA (The European Association for Quality Assurance in Higher Education), NOQA (Nordic Quality Assurance Network in Higher Education) og QAN (Quality Audit Network). Vi vil også være til stede på ulike konferanser og erfaringsdelingsarenaer og bruke dem aktivt til å spre kunnskap. Dette er helt essensielt for at vi skal gjøre en god jobb som eksternt kvalitetssikringsorgan for norsk utdanning.

Fortsatt myndighetsrolle, kunnskapsrolle og pådriverrolle

NOKUT har med utgangspunkt i formålet og oppgaver definert tre overordnede roller. Disse rollene mener vi også vil være gode beskrivelser for hvordan et framtidig NOKUT skal bidra til å løse samfunnsoppdraget selv om ansvaret for godkjenning av utenlandsk utdanning skulle bli flyttet til HK-dir.

- Myndighetsrollen vil fortsatt være NOKUTs kjernerolle og er fundamentet for utøvelsen av de andre rollene. NOKUT har mandat til å stille krav og føre tilsyn med at krav blir oppfylt. Kravene NOKUT skal følge opp, er fastsatt i lover og forskrifter. Til myndighetsrollen ligger også et ansvar for å videreutvikle regelverket og veilede brukere og interessenter.
- Gjennom kunnskapsrollen vil vi fortsette å frambringe, sammenstille, analysere og formidle kunnskap om kvalitetstilstanden i norsk utdanning. Kunnskap er avgjørende for å utvikle regelverk og drive et effektivt tilsyn og er samtidig et kraftfullt virkemiddel for å stimulere til

utvikling og forbedring. God og tilgjengelig informasjon til brukere, sektor og allmennhet er viktig for å opprettholde og styrke tilliten til det norske utdanningssystemet.

- Gjennom pådriverrollen vil NOKUT fortsette å være en ambassadør og pådriver for kvalitet i utdanning. NOKUT er opptatt av at resultatene og kunnskapen vi frambringer, skal bli brukt. I forlengelsen av myndighets- og kunnskapsrollen stimulerer vi til kvalitetsutvikling gjennom å sette viktige temaer på dagsordenen og skape møteplasser hvor kvalitetsutfordringer og gode praksiser kan drøftes. I tillegg gir vi kunnskapsbaserte råd om utvikling av regelverk og andre virkemidler. Gjennom fakta skal NOKUT bidra til at det tas kloke beslutninger, og til at utdanningskvalitet prioriteres høyt av både utdanningsinstitusjonene og myndighetene.

Et kvalitetssikringsorgan må drive med både sikring og utvikling

Arbeidet med å beskrive kvalitetstilstanden i sektoren og verdien av et kunnskapsbasert tilsyn ble trukket fram som internasjonalt forbilledlig da NOKUT i 2018 ble evaluert av den europeiske kvalitetssikringsorganisasjonen ENQA.⁸ Blant punktene som fikk særlig positiv omtale, var den norske modellen, som preges av høy grad av tillit og et kunnskapsbasert tilsyn. NOKUTs arbeid for å stimulere til godt kvalitetsarbeid gjennom å framskaffe og sammenstille kunnskap om kvalitetstilstanden ved universiteter og høyskoler ble trukket fram som forbilledlig. NOKUT fikk også anerkjennelse for ambassadørrollen for kvalitet i høyere utdanning og for at den markeres i offentligheten.

ENQAs vurdering dreier seg om høyere utdanning. NOKUT bruker tilsvarende metodikk og framgangsmåte for høyere yrkesfaglig utdanning. Arbeid med parallell sikring og utvikling av kvalitet i denne delen av sektoren er vesentlig fordi den er mer fragmentert – med tilbud av ulik lengde og innhold som tilbys av et bredere utvalg av store og små offentlige og private institusjoner – og fordi den er inne i en omfattende endring i kvalitetsarbeidet med fagområdeakkrediteringer.

For å kunne fortsette å gjøre et slikt arbeid som NOKUT de siste årene har fått internasjonal anerkjennelse for av ENQA, er det viktig at NOKUT beholder et sterkt analyse- og evalueringsmiljø. Det gjelder både evalueringer for å bedømme kvalitet, som også er omfattet av ESG, og undersøkelser som Studiebarometeret og Underviserundersøkelsen.

Uansett om man velger å flytte ansvaret for godkjenning av utenlandsk utdanning til HK-dir eller beholder det i NOKUT, vil det være viktig å legge til rette for god samhandling mellom NOKUT og andre virksomheter med tilgrensende oppgaver, spesielt HK-dir. Virkemidlene som dreier seg om kvalitetsutvikling i henholdsvis HK-dir og NOKUT er svært forskjellige, og det vil være både mulig og nødvendig å ha ulike virkemidler for kvalitetsutvikling i to forvaltningsorganer også i framtiden. Samtidig vil det være viktig at virkemidlene bygger på en felles forståelse av hva som faktisk bidrar til å skape god utdanningskvalitet. Dette arbeidet må universiteter, høyskoler og fagskoler selv spille en ledende rolle i.

Evalueringer for å bedømme kvalitet

NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsaktiviteter, enten på studieprogramnivå eller institusjonsnivå, sikrer i stor grad at alle institusjoner og studieprogrammer opererer innenfor lovverket og holder god kvalitet. Tilsynsaktivitetene sikrer at alle utdanninger holder en minimumsstandard, samtidig som tilsynene skal

⁸ <https://www.nokut.no/nyheter-2016/nokut-far-ros-i-internasjonalevaluering/>

bidra til kvalitetsutvikling. Derimot gir ikke NOKUTs tilsyn og akkrediteringer NOKUT, Kunnskapsdepartementet eller andre sentrale aktører og samfunnet nyansert kunnskap om kvalitetssituasjonen ved et studieprogram eller en institusjon. For å si noe mer nyansert om den faktiske kvaliteten studentene møter er det viktig at NOKUT også gjennomfører evalueringer for å bedømme utdanningskvaliteten ved norske lærersteder. Slike evalueringer gir også institusjoner og studieprogrammer god informasjon om styrker og svakheter, i tillegg til råd for videreutvikling av utdanningskvaliteten. I dag er NOKUTs ansvar for kvalitetsevalueringer hjemlet i UH-loven og studiekvalitetsforskriften. I høringsutkastet er det ikke gjort endringer på dette området, og det mener vi er bra.

Som et framtidsrettet kvalitetssikringsorgan bør NOKUT også framover gjennomføre evalueringer for å bedømme kvalitet. Regjeringen har gjennom styringsmeldingen signalisert at de over tid ønsker å styre mer i det store og mindre i det små, blant annet ved å vurdere om man skal redusere bruken av rammeplaner o.l. NOKUT har stilt seg positivt til dette. Det betyr samtidig at NOKUT, Kunnskapsdepartementet og andre aktører trenger kunnskap om den faktiske kvaliteten for å styre og gjøre gode beslutninger. Evalueringer som bedømmer kvalitet, vil gi alle relevante aktører et kunnskapsgrunnlag som vil utgjøre et viktig styringsverktøy. Når institusjoner og myndigheter skal diskutere spesialisering, differensiering og dimensjonering innenfor spesifikke fagområder, er det viktig å ha et godt kunnskapsgrunnlag. Evalueringer for å bedømme kvalitet er derfor et helt sentralt virkemiddel for NOKUT. Det er også i tråd med Norges internasjonale forpliktelser på området. Utdannings-evalueringer er tydelig definert som ekstern kvalitetssikring i European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. For å få mest mulig struktur, koordinering og forutsigbarhet stiller NOKUT seg også positive til Kunnskapsdepartementets forslag til et nasjonalt rammeverk for evaluering av norsk forskning og høyere utdanning og oppfordrer departementet til å iverksette forslaget som kom våren 2021. I denne sammenhengen mener NOKUT det også bør tydeliggjøres at NOKUT fortsatt har ansvaret for evalueringer for å bedømme utdanningskvalitet ved institusjoner og studieprogrammer, mens evalueringer av øvrige forhold, som for eksempel nasjonale rammeverk, styringsordninger og effekter av reformer kan legges til andre aktører.

Nasjonale undersøkelser og analyser

Det forslås også at NOKUT skal fortsette å ha ansvar for nasjonale undersøkelser og analyser. Dette mener vi er grunnleggende viktig for at vi skal kunne bidra til å heve kunnskapen om kvaliteten i utdanningene, både på institusjons- og studieprogramnivå. De nasjonale undersøkelsene NOKUT i dag gjennomfører er Studiebarometeret for høyere akademisk og yrkesfaglig utdanning, i tillegg til underviserundersøkelsen. Til sammen gir de oss verdifull kunnskap om studentenes og undervisernes vurderinger. Formålet med Studiebarometeret er å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning samt å gi nyttig informasjon om studiekvalitet. Begge undersøkelsene er sentrale som kunnskapsgrunnlag for lærestedenes eget kvalitetsarbeid samt i NOKUTs egne tilsyns- og evalueringsprosesser.

Resultater fra disse undersøkelsene brukes av NOKUT sammen med andre kvantitative og kvalitative data for å gi et best mulig kunnskapsgrunnlag i tilsynsprosesser og evalueringer. Dette er også data som er viktige for NOKUT i arbeidet med å kartlegge utdanningskvalitet. På bakgrunn av slike kartlegginger er vi i stand til å gjøre effektive prioriteringer og velge hensiktsmessige virkemidler når vi gjennomfører de

eksterne kvalitetssikringsprosessene. De nasjonale undersøkelsene NOKUT i dag er ansvarlige for, er derfor sentrale deler av NOKUTS kunnskapsgrunnlag, også for å gjøre egne vurderinger og prioriteringer. Dette er dessuten mye av grunnlaget for at NOKUT kan gi gode og kunnskapsbaserte råd til både KD, andre myndighetsorganer og til utdanningsinstitusjonene.

Tilsyn

Tilsyn med det systematiske kvalitetsarbeidet og de enkelte institusjoner og studieprogrammer er et sentralt virkemiddel for å bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Det er imidlertid et spørsmål hva som er riktig dimensjonering av tilsynsaktiviteten, og det bør gjøres en fornyet vurdering om omfanget bør økes framover. Det er derfor viktig at NOKUT sikres tilstrekkelige rammer for å kunne vurdere hvilke tilsyn som er ønskelige å sette i gang og gjennomføre dem når det er hensiktsmessig.

Tilsyn med styring og økonomiforvaltning ved studentsamskipnader og private institusjoner

NOKUT mener det er viktig at alle tilsynsoppgaver i sektoren forblir samlet i NOKUT. Det er viktig at arbeidsdelingen på dette området forblir tydelig, og at aktørene i sektoren har en klar forståelse av at myndighetsutøvelse i forbindelse med tilsyn utøves av NOKUT – alternativt av KD. Det innebærer at økonomisk tilsyn med private institusjoner bør forbli i NOKUT. NOKUT har opparbeidet kunnskap på dette feltet og ser gode synergieffekter mellom kvalitets- og økonomitilsyn. Det er ikke tjenlig at både NOKUT og direktoratet har tilsynsoppgaver, og institusjonene bør ikke ha tilsyn fra andre organer i kunnskapssektoren enn NOKUT. Institusjonene har fra før av tilsyn fra andre organer (arbeidstilsyn, forbrukertilsyn m.fl.), men disse har ikke samtidig en annen rolle i kunnskapssektoren. Hvis HK-dir også får tilsynsfunksjoner, forsvinner hele poenget med å skille tilsyn og styring/drift. For å sikre en tydelig arbeidsfordeling mener vi derfor det er ønskelig at NOKUT fortsetter å ivareta alle tilsynsoppgaver på KDs fagområde overfor alle UH-institusjoner og fagskoler, og at NOKUT også utfører erfaringsdeling og veiledning innenfor områdene. Vi legger til grunn at tilsynet etter UH-loven og fagskoleloven inngår som del av NOKUTs uavhengige oppgaveportefølje, hvor de normale styringslinjene gjelder. Departementet vil da måtte styre mer gjennom forskrift enn gjennom instruks, men med god dialog og samarbeid mener vi dette vil kunne fungere godt.

Akkreditering

For at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning skal NOKUT etter dagens regelverk akkreditere institusjoner og studietilbud. NOKUTs akkrediteringsarbeid bidrar også til at institusjonene, gjennom søknadsprosessene og rådene de får fra de sakkyndige komiteene, får innspill til hvordan de ytterligere kan forbedre kvaliteten i egne utdanninger. NOKUT har også veiledningsplikt knyttet til akkrediteringsregelverket.

Vi vil også henlede oppmerksomheten mot en upresisheit i høringsnotatet der det heter «Tidligere akkrediterte NOKUT både semester- og årskurs i høyere utdanning, mens NOKUT med virkning fra 2017 kun akkrediterer studieprogram for hele grader (bachelor-, master- og ph.d.-program, mv).» Denne setningen bør rettes opp. Det er et krav at en institusjon *første gang den søker*, må søke om minst en hel grad. Ved senere søknader kan fortsatt institusjoner søke om deler av grader og kortere programmer/emner.

NOKUT vil også framholde at det de siste årene har vært en stor økning av søknader (fra korte kurs til hele program) innenfor høyere yrkesfaglig utdanning. Dette skyldes dels oppskaleringen av sektoren, dels satsingen Utdanningsløftet 2020 samt opphevelsen av 30-poengsgrensen for å søke akkreditering av fagskoletilbud.

Regelverksforvaltning

Regelverksforvaltning er arbeid med veiledning, utvikling og implementering av forskrifter delegert fra departementet og bistand til departementet i lovgivningsprosesser. NOKUTs arbeid skjer i stor grad på oppdrag fra departementet, men vi tar også egne initiativ for mer treffsikker virkemiddelbruk og bedre regelverksetterlevelse. NOKUT har i dag, i tillegg til et godt juridisk fagmiljø, et bredt sammensatt fagmiljø som kan bidra til å utvikle forskrifter på en god måte. Det var derfor gode grunner til at KD i 2018 delegerte forvaltningen av forskriftene til NOKUT. NOKUT mener det er avgjørende at det finnes et sterkt juridisk fagmiljø i NOKUT med høy kompetanse på juridisk metode og som også har høy kompetanse på det regelverket (lover og forskrifter) som vi veileder i, fører tilsyn etter og arbeider med å videreutvikle. I myndighetsutøvelsen er det avgjørende å ha god juridisk kompetanse og forståelse for jus i videre forstand samt tilstrekkelig med ressurser innen dette. Samspillet mellom tilsynskompetanse og juskompetanse bidrar til god forvaltning og god kvalitet i NOKUTs arbeid. Det er også slik at mange høyere utdanningsinstitusjoner har blitt større og har styrket sin juridiske kompetanse, noe som krever at NOKUT har tilgang på tilsvarende kompetanse i organisasjonen. Økt profesjonalitet og økt forvaltningskompetanse bidrar til økt tillit til NOKUTs arbeid i samfunnet. Vi mener at NOKUT har gode forutsetninger for å utvikle en moderne regelverksforvaltning gjennom å ha en systematisk kalibrering mellom regelverksforvaltning, tilsyn og evaluering.

Etter NOKUTs mening er det avgjørende at forskrifter som direkte regulerer NOKUT eller de krav som stilles i NOKUTs prosesser, enten er plassert i KD eller delegert til NOKUT. NOKUT og KD har gjennom mange år opparbeidet gode samarbeidsrelasjoner på det juridiske området. Med henblikk på NOKUTs uavhengighet, som er forankret i ESG, er det uproblematisk at KD som sektordepartement fastsetter forskrifter som NOKUT utfører arbeidet sitt på basis av. Det vil imidlertid bli mer problematisk dersom et sideordnet organ får ansvar for krav og regelverk som NOKUT skal basere arbeidet sitt på. Vi vil derfor anmode KD om å være tilbakeholdne med å plassere forskrifter som NOKUT bruker i arbeidet sitt, i HK-dir. Spørsmålet om hvem som skal forvalte de sentrale forskriftene bør være gjenstand for en grundig utredning. Det anbefales at en i en slik prosess både ser på forskriftene for UH-sektoren og fagskolesektoren, slik at en unngår en tilfeldig fordeling.

Kommentarer til andre konkrete lovparagrafer i lovforslaget:

Opplæringslova

Presisering i § 3-4 a

Departementet foreslår, så vidt NOKUT kan se, ingen materielle endringer i opplæringslova § 3-4 a, og gjeldende rett anses videreført. NOKUT vil imidlertid bemerke at det er et krav om at utenlandsk fag- og yrkesopplæring må være fullført før søker kan gå gjennom sakkyndig vurdering. Bakgrunnen for krav om

at opplæringen må være fullført er begrunnet i at sakkyndige ikke vil ha mulighet til å vurdere læreplanen dersom søker har en avbrutt utdanning. NOKUT foreslår derfor at det legges til «bestått utanlandsk fag- eller yrkesopplæring» i loven. NOKUT mener dette ikke innebærer en endring som er så vesentlig at den må ut på ny høring, da dette er en kodifisering av gjeldende rett.

Forslag til presisering i § 3-4 a:

*NOKUT-Dei som har avgjer etter søknad frå enkeltpersonar om **bestått** utanlandsk fag- eller yrkesopplæring, kan søke departementet om å få ei godkjenning av opplæringa. Slik godkjenning inneber at opplæringa blir ~~skal godkjennast~~ som sidestilt med norsk fag- eller sveinebrev eller vitnemål. Opplæringa er sidestilt når ho har same nivå og omfang som den norske vidaregåande opplæringa og inneheld mange av dei vesentlege elementa i det aktuelle faget.*

Hjemmel for å anmelde til politiet

Videre foreslår NOKUT at det inntas en bestemmelse som gir den som behandler søknad om godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring plikt til å anmelde søkere som leverer falske dokumenter. Det finnes en slik bestemmelse i uhl. § 3-7 (7), og det ble nylig tatt inn en lignende bestemmelse i fagskoleloven § 7 fjerde ledd¹, men det er ikke gitt en slik hjemmel for fag- og yrkesopplæring. Med tanke på det tydelige ønsket om samordning og harmonisering av det rettslige grunnlaget for alle godkjenningsordningene fra departementets side, mener NOKUT at det bør vedtas en bestemmelse som gir plikt til å politianmelde søkere også for fag- og yrkesopplæring.

Forslag til ny § 3-4 a femte ledd:

*Dersom den som behandler **søknad om godkjenning oppdager at en søker har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet anmeldes til politiet.***

Fagskoleloven

Departementet foreslår, så vidt NOKUT kan se, ingen materielle endringer i fagskoleloven § 7, og gjeldende rett anses videreført. NOKUT vil imidlertid bemerke at det er et krav om at utenlandsk fagskoleutdanning må være fullført for å kunne få godkjenning, jf. forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning § 56 første ledd bokstav a. Kravet til fullført fagskoleutdanning er således forskriftsfestet, og siden dette er et ufravikelig krav foreslår NOKUT at det også legges til «bestått utdanning fra en utenlandsk fagskole eller en annen yrkesfaglig utdanning» i loven. NOKUT mener dette ikke innebærer en endring som er så vesentlig at den må ut på ny høring, da dette en lovfesting av et allerede forskriftsfestet krav.

Forslag til presisering i § 7:

*NOKUT De som har avgjør etter søknad fra enkeltpersoner om **bestått** utdanning fra en utenlandsk fagskole eller en annen yrkesfaglig utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå, kan søke departementet om å få ~~skal~~ gis en generell godkjenning av*

utdanningen. Slik godkjenning innebærer at utdanningen ~~den ut fra~~ i nivå og omfang godkjennes som sidestilt med akkreditert fagskoleutdanning. Klageinstansen kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.

Universitets- og høyskoleloven

Redegjørelse for endring av § 3-4

Departementet foreslår en materiell endring i uhl. som ikke er kommentert i høringen, nemlig at en utenlandsk høyere utdanning må være *bestått* for å kunne danne grunnlag for godkjenning. Dersom «bestått» innebærer at utdanningen må være fullført, dvs. ikke avbrutt, vil det føre til en stor endring av hvordan NOKUT vurderer utenlandsk høyere utdanning. Det vil også sannsynligvis være i strid med Lisboakonvensjonens krav om at studieperioder (avbrutt utdanning) skal godkjennes.

Etter NOKUTs praksis er det ikke et krav om at en utdanning må være fullført for at NOKUT skal kunne vurdere og godkjenne en utenlandsk utdanning. Det er imidlertid satt et krav til en minste fullført enhet tilsvarende 30 studiepoeng / 1 semester, ref. retningslinjer for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Et krav om at all høyere utdanning må være bestått vil føre til at søkere med avbrutt utdanning ikke vil få godkjenning av NOKUT.

NOKUT er usikker på om dette er intensjonen bak forslaget til lovendringen og ønsker en tilbakemelding fra departementet hva de mener med at utdanningen må være bestått. NOKUT foreslår at «bestått» fjernes fra forslaget.

Forslag til endring i § 3-4:

*~~NOKUT kan etter søknad fra enkeltpersoner, gi~~ De som har **bestått** utenlandsk høyere utdanning, kan søke departementet om å få en generell godkjenning av utdanningen. Slik godkjenning innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning, jf. §§ 3-1 og 3-2.*

Forskriftshjemmel

Det står videre i høringen at det «I § 3-4 tas det i tillegg inn en hjemmel til å utarbeide forskrift om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.» NOKUT kan ikke se at det er utarbeidet et forslag til forskriftshjemmel i endringsloven, ref. kapittel 16 Forslag til lovendringer i høringsnotatet. Forslag til § 3-4 inneholder syv ledd, men ingen av disse leddene regulerer forskriftshjemmel. NOKUT ber om en redegjørelse for hvorfor det ikke er inntatt forskriftshjemmel i lovforslaget. For øvrig vil NOKUT bemerke at vi er svært positive til at det gis hjemmel til forskrift på godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

Hjemmel for å anmelde til politiet flyttes fra § 3-7 (7) til § 3-4

Til slutt vil NOKUT gjøre departementet oppmerksomme på at de har unnlatt å foreslå endring i uhl. § 3-7 (7) som gjelder plikten til å politianmelde søkere som leverer falske dokumenter. Her framgår det at NOKUT skal anmelde til politiet, og dersom godkjenningsordningen for høyere utdanning flyttes til HK-dir, bør «NOKUT» fjernes fra § 3-7 (7).

Forslag til endring av § 3-7 (7):

*Dersom en institusjon under denne lov, **NOKUT** eller Samordna opptak oppdager at en søker har levert falskt vitnemål eller andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet anmeldes til politiet.*

Dersom «NOKUT» fjernes fra uhl. § 3-7 (7), foreslår NOKUT at det gis hjemmel for å anmelde til politiet, på lik linje som opplæringslova og fagskoleloven, i bestemmelsen som regulerer godkjenningsordningen. Det innebærer at plikten etter uhl. § 3-7 (7) videreføres, men tas inn som egen bestemmelse i § 3-4.

Forslag til ny § 3-4 nytt syvende ledd:

Dersom den som behandler søknad om godkjenning oppdager at en søker har levert falske vitnemål, andre falske dokumenter eller dokumenter utstedt fra falske institusjoner, skal forholdet anmeldes til politiet.