

# Høringsnotat – forslag til endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)

## 1. VITNEMÅLSBANK

### 1.1 Bakgrunnen for forslaget

Forfalskning av vitnemål og karakterutskrifter er et stort problem, og det brukes stadig mer ressurser på å kontrollere slike dokumenter. Dette gjelder også dokumentasjon av fullført norsk utdanning. Målet med en vitnemålsbank er å skape en tjeneste der personer på en enkel måte kan synliggjøre sine resultater for arbeidsgiver, utdanningsinstitusjoner og andre som har bruk for dem, og der mottakerne kan stole på at resultatene er korrekt gjengitt.

Daværende USIT ved Universitetet i Oslo fikk i 2011 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utarbeide spesifisering for en nasjonal vitnemålsbank.

### 1.2 Gjeldende rett

I henhold til bestemmelsen i personopplysningsloven (popplyl.) § 2 er personopplysninger "opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson", og disse "behandles" dersom man for eksempel samler inn, registrerer, sammenstiller, lagrer og utleverer dem.

Fødselsnummeret er et unikt identifiseringsnummer og er med det en personopplysning, jf. popplyl. § 2 første ledd. Fødselsnummeret regnes ikke som en sensitiv opplysning og er ikke taushetsbelagt. Nummeret kan likevel bare brukes når det er saklig behov for det og sikker identifisering ikke kan oppnås på annen måte. Dette følger av bestemmelsen i popplyl. § 12. I de fleste tilfeller er det nok å bruke navn, adresse og fødselsdato for å sikre riktig identifisering av en person. Imidlertid kan det i forbindelse med behandling av opplysninger om svært mange personer foreligge en reell risiko for at det i systemet er registrert flere personer med samme navn og samme fødselsdato. Fordi en nasjonal vitnemålsbank skal innhente identitetsopplysninger knyttet til utdanningsinstitusjonen automatisk, uavhengig av om personen disse opplysningene omhandler har tatt i bruk vitnemålsbanken, samt at resultater fra vitnemål og karakterutskrifter kan overføres fra utdanningsinstitusjonen og til vitnemålsbanken når den registrerte initierer dette, vil dette klart måtte ansees å være et system/register som skal behandle informasjon om svært mange personer. På bakgrunn av dette mener vi at det foreligger et saklig behov for at fødselsnummer skal anvendes for å identifisere den enkelte registrerte.

I vitnemålsbanken vil det bli behandlet informasjon om personopplysninger som navn og fødselsnummer, og for å kunne foreta disse behandlingene krever personopplysningsloven at det foreligger hjemmel – et behandlingsgrunnlag. Personopplysninger i vitnemålsbanken kan bare behandles dersom det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling eller dersom den registrerte har samtykket. Det foreligger ikke i dag en eksplisitt hjemmel for behandling av personopplysninger i vitnemålsbanken. Det foreslås derfor at en slik hjemmel lovfestes i universitets- og høyskoleloven.

### 1.3 Departementets vurdering og forslag

Det er to hovedprosesser resultatene fra vitnemål og karakterutskrifter primært vil inngå i: søknad om arbeid og søknad til utdanning. Rekrutteringsprosesser innenfor bedrifter og offentlige enheter skjer i stadig større grad via elektroniske løsninger. Søker på stilling kan da via nett registrere sin søknad og laste opp ønskede dokumenter som er relevant for stillingen. Alternativt benyttes e-post for innsending av søknader med tilhørende dokumenter. Søkernes utdanning i form av vitnemål og karakterutskrifter, er viktige dokumenter ved vurdering av søkerne. Ved behandling av søknader som gjelder studieplass eller innpassing av ekstern utdanning er det stort behov for tilgang til søkerens tidligere utdanning på en sikker måte.

Selve vitnemålsbanken skal i seg selv inneholde kun et minimum av informasjon som er nødvendig for at tjenesten skal kunne fungere på en tilfredsstillende måte. Informasjonen som formidles gjennom tjenesten skal i størst mulig grad hentes fra den enkelte datakilde der informasjonen opprinnelig er lagret, det vil si den enkelte utdanningsinstitusjon. Dette betyr at vitnemålsbanken ikke vil inneholde resultater i form av vitnemål og karakterutskrifter, men kun være et system for å hente denne informasjonen fra utdanningsinstitusjonenes databaser. Før en person logger inn i systemet, vil vitnemålsbanken kun inneholde informasjon om hvilke institusjoner/kildesystemer som inneholder resultater for hvilke personer, altså kun fødselsnummer koblet til en identifikasjonskode som viser til en utdanningsinstitusjons database.

I vitnemålsbanken vil, som nevnt tidligere, identitetsopplysninger knyttet til utdanningsinstitusjonen (kilden for mer informasjon) bli innhentet automatisk uavhengig av om personen disse opplysningene omhandler har tatt i bruk vitnemålsbanken. Men resultater fra vitnemål og karakterutskrifter kan kun overføres fra utdanningsinstitusjonen og til vitnemålsbanken når den registrerte initierer dette.

Når en person velger å dele resultatene sine, med eksempelvis bedrift eller utdanningsinstitusjon, vil vitnemålsbanken formidle resultatene som skal deles i den perioden den registrerte har bestemt at disse skal være tilgjengelig.

Det er vurdert om det er behov for å åpne for at en person skal kunne reservere seg mot å bli registrert i Nasjonal vitnemålsbank. Fordi det er den enkelte som selv styrer videreformidling av resultater, og fordi resultater først formidles gjennom vitnemålsbanken når den registrerte selv initierer dette, mener departementet at det ikke foreligger et behov for å etablere en reservasjonsordning.

For ytterligere informasjon om vitnemålsbanken, se dokumentet

<http://www.fellesstudentsystem.no/dokumentasjon/annet/vitnemalsbank-kravspek-versjon-2013-02-19.pdf>

#### **§ 4-13 skal lyde:**

##### *§ 4-13 Vitnemålsbanken*

*(1) Vitnemålsbanken er eiet av departementet og er et system for automatisk innhenting av identitetsopplysninger om studenter ved norske universiteter og høyskoler, samt tidsbegrenset tilgjengeliggjøring av vitnemål og karakterutskrifter på initiativ fra eier av disse dokumentene.*

*(2) Formålet med vitnemålsbanken er å forhindre bruk av forfalskede vitnemål og karakterutskrifter. Vitnemålsbanken vil gjøre det enklere for eier av vitnemål og karakterutskrifter å formidle sannferdig informasjon til de som har behov for å motta disse.*

*(3) I vitnemålsbanken vil identitetssopplysninger som navn og fødselsnummer knyttet til utdanningsinstitusjonen bli innhentet automatisk uavhengig om den registrerte har tatt i bruk vitnemålsbanken. Resultater fra vitnemål og karakterutskrift kan kun utleveres fra utdanningsinstitusjonene når den registrerte initierer dette.*

*(4) Departementet skal fastsette forskrift om vitnemålsbanken, herunder hvem som er ansvarlig for registeret, hvilke opplysninger som skal registreres og utleveres, regler om behandling av personopplysningene og hvordan de registrertes rettigheter ivaretas.*

Gjeldende § 4-13 blir ny § 4-14.

## **2. KLAGEORDNING FOR SIUS TILDELINGSVEDTAK**

### **2.1 Bakgrunnen for forslaget**

Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) er et nasjonalt kompetanse- og informasjonscenter etablert for å samordne og fremme internasjonalt utdannings samarbeid gjennom hele utdanningsløpet. SIU er et statlig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet. Det er i dag ikke fastsatt egne bestemmelser om SIUs virksomhet i lov eller forskrift. SIUs portefølje inkluderer stipend- og tilskuddsordninger for blant annet Kunnskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Norad, Europakommisjonen og Nordisk ministerråd. Klager over SIUs ulike tildelingsvedtak behandles i dag av det organ som har delegert den aktuelle vedtakskompetansen til SIU. Kunnskapsdepartementet behandler klager over SIUs programvedtak på sitt område. Departementet skal i henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 34 prøve alle sider ved vedtaket, men fordi departementet ikke besitter tilstrekkelig faglig kompetanse til å overprøve de skjønsmessige vurderingen i tildelingen, foreslås det å innskrenke klageadgangen på slike vedtak.

### **2.2 Gjeldende rett**

SIUs hovedvirksomhet er forvaltning av ulike finansieringsordninger med sikte på å styrke internasjonaliseringen av norsk utdanning, samt i en viss utstrekning å bidra til kompetansebygging ved utenlandske utdanningsinstitusjoner i prioriterte samarbeidsland. De ulike finansieringsordningene (programmene) gjennomføres av SIU på vegne av ulike nasjonale og overnasjonale aktører. Som et ledd i forvaltningen av de ulike programmer fatter SIU en rekke vedtak om tildeling av midler til norske utdanningsinstitusjoner og andre organisasjoner knyttet til opplæring (programtilskudd), og til norske privatpersoner (stipend). Klager over SIUs ulike vedtak avgjøres i dag av det departement som er ansvarlig for det aktuelle program vedtaket gjelder.

Den generelle klageretten etter forvaltningslovens (fvl.) kapittel VI gjelder enkeltvedtak. Enkeltvedtak er i fvl. § 2 første ledd bokstav b jf. bokstav a definert som en "avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer" og som gjelder "en eller flere bestemte personer".

I en rekke av SIUs oppdragsbrev er det fastsatt at avgjørelse om tildeling skal være å regne som et enkeltvedtak. For programmer hvor dette ikke er særskilt fastsatt, kan det være uklart

om en avgjørelse om avslag eller tildeling av tilskudd i programforvaltningen er å regne som enkeltvedtak. Slike avgjørelser er ikke i kjerneområdet for forvaltningslovens definisjon, da det kan være uklart om tildeling innebærer "utøving av offentlig myndighet". Uttalelser fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling viser likevel at det i dag skal lite til for at avgjørelse om tildeling av offentlige midler er å regne som et enkeltvedtak. Etter departementets vurdering innebærer dette at SIUs avgjørelser om tildeling som hovedregel bør anses som enkeltvedtak. Dette skaper større grad av rettsikkerhet for forvaltningen av offentlige midler, og gir legitimitet til SIUs arbeid. Forvaltningslovens klagerregler vil komme til anvendelse når tildelinger er å anse som enkeltvedtak.

Hovedregelen i forvaltningsloven (fvl.) er at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, jf. fvl. § 34 annet ledd. Men begrensninger i klageretten kan fastsettes når tungtveiende grunner taler for det. Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har uttalt seg om hva som kan være "tungtveiende grunner" i relasjon til søknader de behandler om unntak etter forvaltningsloven § 28 femte ledd. Denne bestemmelsen kommer ikke til anvendelse i dette tilfellet da begrensninger i klageadgangen blir lovfestet og ikke forskriftsfestet. Lovavdelingens uttalelser gir likevel veiledning om hvilke tungtveiende grunner som bør foreligge ved begrensning av klageadgangen.

Lovavdelingen har lagt til grunn at et argument som kan tale for en begrensning av klageretten, er at klageinstansen ikke har den samme faglige forutsetningen for å utøve et skjønn som underinstansen. Midlene som det søkes om er midler som skal ivareta allmennhetens interesser og ikke primært dekke et behov for den enkelte støttmottaker. Dette tilsier at det skal mindre til for at det foreligger "tungtveiende grunner".

### **2.3 Departementets vurdering og forslag**

Tildelingen av de utlyste midlene foretas i de fleste tilfeller av et programstyre som er oppnevnt av SIUs styre, som inkluderer representanter oppnevnt etter forslag fra Universitets- og høyskolerådet (UHR). Styret i SIU er ikke involvert i avgjørelsene om tildeling av program, ut over å fastsette retningslinjer og oppnevne programstyre. I de tilfellene hvor det ikke dreier seg om langvarige programmer blir det i stedet for et programstyre satt sammen en tildelingskomité, uten ytterligere mandat ut over tildelingen. Disse komiteene oppnevnes ikke av SIUs styre, men ved at SIU har en dialog med UHR og sektoren for øvrig for å finne egnede representanter. På bakgrunn av den eksterne ekspertvurderingen, eventuelle innspill fra ambassader, og egne vurderinger, skriver SIU en innstilling til tildelingskomiteen. Det avholdes tildelingsmøter hvor søknadene og innstillingene gjennomgås. Tildelingskomiteen fatter endelig vedtak om tildeling av programmidler.

SIU har mulighet til å inngå avtaler med ulike oppdragsgivere om forvaltning av programmer som passer inn i deres profil. SIUs portefølje er dermed ikke statisk, og vil stadig variere etter de ulike oppdragsgivere. Klageinstans for en klage vil variere etter hvilket departement/organ programmet tilhører. Det må for det enkelte tildelingsprogram avgjøres hvilket organ som er klageorgan etter forvaltningsloven. Kunnskapsdepartementet vil være klageinstans for SIUs vedtak truffet på Kunnskapsdepartementets område, jf. fvl. § 28 første ledd.

Det har vært rundt fem klagesaker i året på Kunnskapsdepartementets område. Saksmengden taler for at det ikke er hensiktsmessig å opprette et eget klageorgan for å behandle klager på vedtak fattet av SIU. Departementet ser det heller ikke som en hensiktsmessig løsning å

legge klagebehandlingen til et av de eksisterende klageorganene som er opprettet av Kunnskapsdepartementet<sup>1</sup>. Disse har sine arbeidsoppgaver fastsatt i lov og/eller forskrift, og SIUs klager passer ikke inn i disse klagenemndenes saksområder.

I vurderingene av søknadene blir det utøvet en stor grad av et spesialisert skjønn, og dette vil være vanskelig og arbeidskrevende å overprøve. SIU forvalter en rekke ulike programmer som alle har egne formål og innretninger. For de fleste programmene som SIU forvalter vil det være nødvendig med særskilt kunnskap om særegne landsforhold, herunder kunnskap om utdanningssystem, den politiske og økonomiske situasjonen i landet, institusjonssamarbeid og så videre. Faglig skjønn i saksbehandlingen vil ofte dreie seg om vurdering av gjennomførbarhet og realisme i et planlagt samarbeid, om relevans i forhold til programmets innretning og formål, og søknadens kvalitet både isolert sett og vurdert opp mot andre søknader. Det at en søknad oppfyller kravene i en utlysning innebærer heller ikke at den gis støtte. Det er en begrenset pott med penger i hvert program, og det er derfor bare de aller beste søknadene som vil nå opp i konkurransen. I tillegg til vurderingene som ligger til grunn for vedtakene vil de som regel også være internt forbundet, ettersom de ulike søknadene vurderes opp mot hverandre i konkurransen om begrensede programmidler. En reell overprøving av skjønnskompetansen vil derfor fordre at klageinstansen gjennomgår alle de øvrige kvalifiserende søknadene, noe som vurderes som vanskelig gjennomførbart i praksis og urimelig arbeidstyngende sett hen til hva som oppnås.

Programstyrene er satt sammen for å ha den nødvendige faglig kompetanse til å behandle søknadene og å fatte vedtak om tildeling. Dette er en sakkyndig kompetanse som Kunnskapsdepartementet ikke besitter. Den foreslåtte lovendringen innebærer at klageinstansen ikke vil kunne overprøve den faglige skjønnsmessige vurderingen. Selv om klageinstansens prøving av skjønnsutøvelsen begrenses, vil søkerne likevel kunne kreve at vedtaket prøves fullt ut i forhold til påstander om brudd på forvaltningslovens saksbehandlingsregler, rettsanvendelsesfeil, uriktig faktagrunnlag og brudd på de alminnelige forbudsregler mot myndighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling, vektlegging av utenforliggende hensyn og grov urimelighet. Etter departementets syn må en slik generell prøvingsrett anses tilstrekkelig når behovet for prøving veies opp mot de hensyn som er nevnt ovenfor. Ut fra en samlet vurdering anser derfor departementet at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innskrenke klagebehandlingen som foreslått, og at en slik begrensning er i tråd med den praksis som foreligger ved Justisdepartementets lovavdeling knyttet til fvl. § 28, siste ledd. På denne bakgrunn foreslår Kunnskapsdepartementet at de skjønnsmessige elementer ved SIUs tildelingsvedtak unntas fra departementets prøvingskompetanse. Departementet ønsker å presisere at dette forslaget ikke medfører noen begrensning i andre departementers/organers klagekompetanse.

Forslaget er for øvrig en parallell til NOKUTs klagenemnd over vedtak om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning som fikk hjemlet begrenset klagekompetanse i universitets- og høyskoleloven § 3-4 (Prop. 59 L (2013–2014)).

Departementet foreslår at det gis en generell forskriftshjemmel til fastsettelse av ytterligere saksbehandlings- og klageregler for SIUs forvaltningsvirksomhet, etter mønster fra tilsvarende bestemmelse knyttet til visse vedtak fattet av NOKUT, jf. uhl. § 3-4. Endringene

---

<sup>1</sup> Dette er Nasjonal klagenemnd for opptak gjennom Samordna opptak og Felles Klagenemnd som behandler klager på vedtak om utestenging av studenter

foreslås gjennomført ved å innta en ny bestemmelse i universitets- og høyskolelovens kap. 5 (Klage).

**Ny § 5-4 skal lyde:**

*§ 5-4 Klageordning for Senter for internasjonalisering av utdanning*

*(1) Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) er et nasjonalt kompetanse- og informasjonssenter som skal arbeide for å samordne og fremme internasjonalt utdannings samarbeid gjennom hele utdanningsløpet. SIU er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet.*

*(2) SIU fatter vedtak om tildeling av midler innenfor utlyste programmer. Klageinstansen er den oppdragsgiver som SIU utfører oppdraget for. Klageinstansen kan ikke overprøve SIUs konkrete faglige vurdering av de faktiske forhold i forbindelse med tildeling av midler. Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klageadgang etter denne bestemmelsen.*

### **3. NOKUTS AKKREDITERINGS- OG TILSYNSMODELL**

#### **3.1 Bakgrunn for lovforslaget**

Regjeringen ønsker å styrke NOKUTs arbeid med å heve kvaliteten i utdanningen og i institusjonene, jf. punkt 12 i Sundvollen-plattformen. Videre har NOKUT initiert et arbeid for å utvikle en nasjonal strategi for utdanningskvalitet og ny modell for tilsyn med høyere utdanning. På denne bakgrunnen har departementet startet et lov- og forskriftsarbeid. Målet med dette arbeidet har vært å styrke NOKUTs bidrag til kvalitetsheving i universitets- og høyskolesektoren gjennom å effektivisere NOKUTs akkrediterings- og tilsynsmodell og legge til rette for at NOKUT kan gjennomføre mer målrettet tilsyn med kvaliteten i akkrediterte studier på alle nivåer. Som et ledd i dette arbeidet ble det opprettet en ekstern referansegruppe med representanter fra Universitets- og høyskolerådet, Norsk studentorganisasjon og NOKUT, i tillegg til eksperter på tilsynsarbeid. Departementet sender i denne omgang forslag til endringer som gjelder bestemmelser i universitets- og høyskoleloven på høring.

Forslag til endringer i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning er en del av oppfølgingen av Meld.St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet* (strukturmeldingen). Regjeringen varsler her at den vil sette i gang en prosess for å skjerpe kravene til opprettelse av master- og doktorgradsprogrammer. Arbeidet med innskjerping vil skje i samarbeid med Norges forskningsråd og NOKUT. Regjeringen gir samtidig uttrykk for at den vil gjeninnføre muligheten for å søke om endret institusjonskategori, men stramme inn kravene for akkreditering som vitenskapelig høyskole og universitet. Departementet vil på denne bakgrunnen komme tilbake med forslag til forskriftendringer i løpet av høsten.

Etter universitets- og høyskoleloven ligger ansvaret for utdanningskvaliteten til den enkelte utdanningsinstitusjon. NOKUTs rolle er blant annet å kontrollere om institusjonene etterlever lovens krav. NOKUTs oppgaver og myndighet er regulert i universitets- og høyskoleloven § 2-1.

Institusjonene som gir høyere utdanning, er delt inn i tre kategorier. Etter universitets- og høyskoleloven § 3-3 er det knyttet ulike faglige fullmakter - altså rett til å opprette og

nedlegge studietilbud - til de ulike kategoriene. I tillegg finnes det private høyskoler med akkrediterte studietilbud, men uten faglige fullmakter. Disse institusjonene må søke NOKUT om akkreditering av nye studietilbud på alle nivå, samt endringer i eksisterende studietilbud.

Institusjonene har vide faglige fullmakter, og særlig selvakkrediteringsretten understreker autonomien i systemet. Universitetene kan opprette og nedlegge nye studietilbud på alle nivåer uten å søke NOKUT om akkreditering. Akkrediterte høyskoler har fullmakt til å opprette og nedlegge tilbud på lavere grads nivå uten å søke om akkreditering fra NOKUT. Vitenskapelige høyskoler og akkrediterte høyskoler har selvakkrediteringsrett for studier på alle nivåer innenfor fagområdene der de har rett til å tildele doktorgrad. Utenom fagområdene for doktorgrad må vitenskapelige høyskoler og akkrediterte høyskoler søke NOKUT om akkreditering av nye mastergrads- og ph.d.-studier. Ikke-akkrediterte høyskoler må søke NOKUT om å opprette alle nye studietilbud på alle nivåer.

Selvakkrediteringsretten medfører at utdanningsinstitusjonene selv må ha rutiner som sikrer at utdanningene har den kvalitet som kreves i henhold til universitets- og høyskoleloven, og departementets og NOKUTs forskrifter.

Fullmaktssystemet i UH-sektoren hviler på NOKUTs kontrollfunksjon. En av departementets viktigste oppgaver for utdanningskvaliteten er derfor å sette NOKUT i stand til å utføre sine oppgaver på tilfredsstillende måte.

I tillegg til institusjonsakkreditering og akkreditering av nye studietilbud gjennomfører NOKUT to typer tilsyn. NOKUT fører for det første syklisk tilsyn med institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid. For det andre fører NOKUT tilsyn med eksisterende studietilbud.

En målrettet, risikobasert tilnærming er et av de mest aktuelle utviklingstrekkene i internasjonal kvalitetssikring av høyere utdanning, og departementet er opptatt av at NOKUT i større grad bør kunne arbeide på en slik måte i sin tilsynsaktivitet. Et mer aktivt tilsynsorgan vil kunne virke skjerpene for institusjonene.

Akkrediteringsprosesser er omfattende og kan ta lang tid. Likevel er det nødvendig å ha et system som gjennom akkreditering kvalitetssikrer studietilbud og institusjoner.

Departementet har sett etter strukturelle grep som kan styrke NOKUTs kvalitetsarbeid også på andre områder enn akkreditering. Målsettingen er å få en bedre balanse mellom akkreditering av nye studieprogrammer på den ene siden og mer målrettet og systematisk tilsyn med eksisterende utdanninger på den andre. I strukturmeldingen varsler Regjeringen at den vil gjennomføre sammenslåinger av institusjoner for å styrke kvaliteten i høyere utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid. Når høyskoler slås sammen med et universitet eller med høyskoler som har rett til å tilby doktorgrad, vil behovet for NOKUT-akkreditering av nye studieprogrammer minke. For å styrke kvaliteten i helt nye institusjoner har spørsmålet om minimum antall studiepoeng for akkreditering av første studietilbud vært vurdert.

Departementet vil i løpet av høsten komme med forslag til forskriftsendringer som følge av arbeidet med å effektivisere NOKUTs akkrediterings- og tilsynsmodell.

Et mulig grep som har vært vurdert er en selvakkrediteringsrett på masternivå etter et visst antall akkreditering av mastergradsstudier. I strukturmeldingen varsler regjeringen at den

vil sette i gang en prosess for å skjerpe kravene for opprettelse av master- og doktorgradsprogrammer. Det legges opp til en overgangsperiode for eksisterende programmer, slik at institusjonene får tid til å sikre at disse programmene tilfredsstiller de nye kravene. Samtidig informeres det om at departementet i etterkant av denne overgangsperioden vil vurdere om institusjoner som tilbyr fire mastergradsutdanninger kan få mulighet til selv å akkreditere nye mastergradsutdanninger. En slik adgang vil kunne bidra til en bedre samlet ressursutnyttelse.

### **3.2 NOKUTs tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid**

#### **3.2.1 Gjeldende rett**

Ifølge universitets- og høyskoleloven § 1-6 skal universiteter og høyskoler ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring. Videre følger det av universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd at NOKUT som et ledd i tilsynsarbeidet skal evaluere institusjonenes system for kvalitetssikring. Endelig følger det av universitets- og høyskoleloven at faglige fullmakter kan trekkes tilbake dersom institusjonene ikke har et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring, jf. § 3-3 fjerde ledd. Videre kan en akkreditering av en institusjon eller studietilbud trekkes tilbake der vilkårene for akkreditering ikke er til stede, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 tredje ledd.

#### **3.2.2 Bakgrunnen for forslaget**

NOKUT har i økende grad rettet oppmerksomheten mot det helhetlige kvalitetsarbeidet ved institusjonene, og departementet støtter dette. NOKUTs tilsynsarbeid bør bidra til at institusjonenes kvalitetsarbeid orienteres mot systematisk kvalitetsarbeid for hele utdanningsløpet. Med en slik tilnærming vil institusjonenes kvalitetssystem og praksis henge bedre sammen.

NOKUT ønsker i det videre arbeidet at institusjonene fortsetter å ha oppmerksomhet rettet mot i hvilken grad kvalitetsarbeidet faktisk bidrar til å forbedre kvaliteten på institusjonenes studieprogram, og på kvaliteten på studentenes læringsutbytte. Institusjonene bør rette oppmerksomheten mot de faktorene som er avgjørende for at studenter opplever kvalitet.

NOKUT ønsker videre å rette oppmerksomhet mot spørsmålet om hvordan institusjonene forvalter fullmaktene sine, i hvilken grad forvaltningen av studieporteføljen er preget av kvalitetstenkning og i hvilken grad kvalitetsarbeidet er innrettet mot de viktigste faktorene for at studentene skal oppnå læringsutbyttet definert for studieprogrammet.

#### **3.2.3 Departementets vurdering og forslag**

Departementet mener at det er riktig å dreie tilsynet fra evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystemer til et bredere tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid. Departementet foreslår å endre universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd slik at det fremgår tydelig at NOKUT har ansvar for å føre tilsyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid. Departementet foreslår å bruke begrepet "kvalitetsarbeid" i stedet for "kvalitetssikringssystem", blant annet for å understreke at tilsynet både ser på kvalitetssikringssystemet, bruken av dette, og i hvilken grad arbeidet bidrar til økt kvalitet på studieprogrammene slik at studentene lærer mer. For å tydeliggjøre at NOKUT har ansvar for å føre tilsyn med kvalitetsarbeidet ved institusjonene, foreslår departementet at uttrykket



"evaluere" erstattes med "føre tilsyn med". Tilsvarende foreslår departementet at universitets- og høyskoleloven § 1-6 endres, slik at det går klart frem at universiteter og høyskoler skal ha et kvalitetssikringssystem som skal sikre og videreutvikle kvaliteten i utdanningen. Videre foreslår departementet en endring av universitets- og høyskoleloven § 3-3 fjerde ledd, for å gjøre det tydelig at faglige fullmakter kan trekkes tilbake der institusjonene ikke har et tilfredsstillende kvalitetsarbeid som sikrer og videreutvikler kvaliteten i utdanningen.

#### **§ 1-6 første ledd skal lyde:**

Universiteter og høyskoler skal ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring *som skal sikre og utvikle kvaliteten i utdanningen*. Studentevalueringer skal inngå i systemet for kvalitetssikring.

#### **§ 2-1 tredje ledd skal lyde:**

*NOKUT skal akkreditere institusjoner og studietilbud. NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og med institusjoner og eksisterende studietilbud. NOKUT skal også gi generell godkjenning av utenlandsk utdanning*

#### **§ 3-3 fjerde ledd skal lyde:**

Fullmakter etter første og annet ledd kan trekkes tilbake av departementet dersom institusjonene ikke har et tilfredsstillende *kvalitetsarbeid som sikrer og utvikler kvaliteten i utdanningen*.

### **3.3 NOKUTs tilsyn med studietilbud**

#### **3.3.1 Gjeldende rett**

NOKUT har etter universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd ansvar for å føre tilsyn med eksisterende studietilbud. NOKUT skal akkreditere studietilbud og revidere gitt akkreditering. Hvilke krav som gjelder ved akkreditering av studietilbud følger av universitets- og høyskoleloven § 3-1 og forskrifter gitt med hjemmel i denne bestemmelsen. Lovens bestemmelser om akkreditering av studietilbud angir ikke noen nedre grense for omfanget av studietilbud det kan søkes om akkreditering for.

#### **3.3.2 Bakgrunnen for forslaget**

Både departementet og NOKUT er opptatt av at institusjonene i større grad skal systematisk sammenligne utdanningskvalitet med hverandre. NOKUT bør kunne bidra til mer faglig sammenligning på tvers av institusjoner. Dette vil gjøre NOKUT til en mer effektiv pådriver for kvalitet i sektoren og gi bedre styringsinformasjon til institusjonene. Måten tilsynet med studietilbud gjennomføres på i dag, gir ikke tilstrekkelig grunnlag for sammenligning av studietilbud.

Analyser og rapporter viser at det er stor variasjon i sektoren. NOKUT bør bruke mer av sin kapasitet til å arbeide med kvalitetsutfordringer gjennom risikobasert tilsyn med den faglige aktiviteten. På denne bakgrunnen ønsker NOKUT å gjennomføre tilsyn med en utvalgt gruppe studieprogram eller med flere studieprogram for å undersøke ett eller flere spesifikke tema. Endelig ønsker NOKUT å ha rom for hendelsesbasert tilsyn på grunnlag av bekymringsmeldinger, medieoppslag eller lignende.

NOKUT har i sine ti første år brukt mye ressurser på søknader om akkreditering av studietilbud ved høyskolene. Det at NOKUT bruker så mye ressurser på akkreditering av studier ved små institusjoner uten selvakkrediteringsfullmakt, har som nevnt medført at de store institusjonene stort sett bare møter NOKUT ved det sykliske tilsynet med kvalitetssikringssystemet hvert sjette år.

NOKUT ser en sammenheng mellom faglig robusthet og minimumsstørrelse på studieprogrammene. NOKUT har derfor foreslått at bachelorgrad skal være den minste enheten som kan akkrediteres. På master- og doktorgradsnivå foreslår NOKUT å videreføre dagens system med akkreditering av hele grader og fellesgrader. Slik NOKUT ser det, er det et grunnleggende tegn på kvalitet at det som tilbys som høyere utdanning faktisk må være gjenkjennelige som høyere utdanning – også utenfor Norges grenser. Ifølge NOKUT har sakkyndige i forbindelse med evaluering av institusjoners kvalitetssikringssystem stilt spørsmål ved om de svært små miljøene vil bli kjent igjen som høyere utdanning, og om de er robuste nok til å sikre at studietilbudene er i tråd med universitets- og høyskoleloven.

### **3.3.3 Departementets vurdering og forslag**

Departementet deler NOKUTs vurdering av at tilsyn med eksisterende studietilbud i større grad bør baseres på risikovurderinger og at NOKUT i større grad bør kunne bruke sammenligning som metode for kvalitetsheving. Det er opp til NOKUT å regulere innholdet i tilsynsarbeidet, og NOKUT vil følge opp departementets lov- og forskriftsarbeid med forslag til endringer i egen tilsynsforskrift.

Akkrediterte studietilbud skal ha læringsutbyttebeskrivelser i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Departementet foreslår derfor å ta inn en henvisning til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverket i lovteksten i § 3-1 om akkreditering av studietilbud og institusjoner.

NOKUT ser en sammenheng mellom størrelsen på studieprogram og faglig robusthet. Departementet deler dette synet og foreslår derfor at det fremgår av lovteksten at studietilbud minst må føre til en bachelorgrad for å bli akkreditert.

#### ***§ 3-1 første ledd skal lyde:***

*Akkreditering forstås i denne lov som en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud, fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT. Akkreditering er en forutsetning for å kunne tilby høyere utdanning. Akkrediterte studietilbud skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Ved akkreditering av studietilbud fra nye tilbydere må studietilbudet minst føre til bachelorgrad.*

#### ***§ 3-1 annet ledd skal lyde (videreføring av ordlyd i gjeldende § 3-1 første ledd annet punktum):***

*NOKUTs akkreditering av institusjoner og studietilbud skal baseres på evaluering foretatt av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT.*

### **3.4 Presisering av hva som ligger i selvakkrediteringsretten og NOKUTs tilsynsrolle knyttet til denne**

#### **3.4.1 Gjeldende rett**

Institusjonenes fullmakter til å opprette studietilbud følger av universitets- og høyskoleloven § 3-3. Bruk av slike faglige fullmakter til å opprette studietilbud, er også en akkreditering – en selvakkreditering.

#### **3.4.2 Bakgrunnen for forslaget**

Det følger et stort ansvar med institusjonenes selvakkrediteringsrett. Departementet mener at det bør gjøres tydelig at denne fullmakten må ses i sammenheng med institusjonenes kvalitetsarbeid. Institusjonene må arbeide systematisk med å sikre og videreutvikle god kvalitet i de studieprogrammene de tilbyr, og avvikle studietilbud som ikke holder tilfredsstillende kvalitet. De bør foreta sammenligninger og periodiske evalueringer av studietilbudene. Resultatene av slike evalueringer skal være tilgjengelige for å synliggjøre kunnskap om kvalitet både for de enkelte studietilbudene og for hele den høyere utdanningssektoren.

Departementet ønsker å gjøre det tydelig at selvakkreditering innebærer at institusjonene, før de etablerer et nytt studietilbud, må vurdere studietilbudet ut fra de samme standardene og kriteriene som NOKUT benytter ved akkreditering av nye studietilbud. Institusjonens vurdering må dokumenteres. Denne presiseringen innebærer ikke noen endring av gjeldende rett.

Videre er det slik at NOKUT kan utføre tilsyn med alle eksisterende studietilbud, uavhengig av om det er NOKUT eller institusjonene som akkrediterte dem. Dette medfører at NOKUT både kan trekke tilbake retten til å gi studietilbud som NOKUT har akkreditert, og retten til å gi studietilbud som institusjonen selv har akkreditert.

#### **3.4.3 Departementets vurdering og forslag**

Departementet foreslår en presisering av hva som ligger i selvakkrediteringsretten og NOKUTs tilsynsrolle knyttet til denne. Videre foreslår departementet en plikt til å dokumentere selvakkrediteringsarbeidet. En slik plikt vil føre til at standardene og kriteriene for akkreditering blir vurdert og at disse vurderingene blir etterprøvbare. Vurderingene skal være tilgjengelige for NOKUT i deres tilsynsarbeid.

#### **§ 3-1 tredje ledd skal lyde:**

*Utdanningsinstitusjoner som er akkreditert etter § 3-3 første og annet ledd kan selv akkreditere nye studietilbud i samsvar med sine faglige fullmakter. Institusjonenes akkrediteringer skal bygge på standarder og kriterier som nevnt i første ledd og skal være dokumentert.*

Videre foreslår departementet en presisering av bestemmelsen som gir NOKUT adgang til å trekke akkreditering tilbake, i universitets- og høyskoleloven § 3-1 fjerde ledd. Etter forslaget fremgår det uttrykkelig at adgangen til å trekke en akkreditering tilbake gjelder både institusjoner og studietilbud. Denne adgangen gjelder der en institusjon eller et studietilbud ikke oppfyller standarder og kriterier. Uttrykket ikke "lenger" oppfyller foreslås erstattet med

ikke oppfyller standarder og kriterier. På denne måten vil det fremgå tydelig at eventuelle standarder og kriterier som er fastsatt etter akkrediteringstidspunktet også må være tilfredsstillende.

Adgangen til å trekke akkrediteringen tilbake gjelder både studietilbud som er akkreditert av NOKUT og studietilbud institusjonen selv har akkreditert. NOKUT vurderer hva som er tilstrekkelig grunnlag for å trekke akkrediteringen tilbake. Dette kan skje på grunnlag av administrative kartlegginger eller sakkyndige vurderinger, alt etter hva manglene dreier seg om.

#### **§ 3-1 fjerde ledd skal lyde:**

Hvis NOKUT finner at en institusjon eller et studietilbud ikke oppfyller *standarder og kriterier*, skal det gis en frist for å rette forholdene. Hvis *standardene* og kriteriene fortsatt ikke er oppfylt, skal NOKUT trekke akkrediteringen av institusjonen eller studietilbudet tilbake.

Endelig foreslår departementet presiseringer av hva som ligger i selvakkrediteringsretten etter universitets- og høyskoleloven § 3-3 første og annet ledd om faglige fullmakter.

#### **§ 3-3 første ledd skal lyde:**

Institusjoner som er akkreditert som universitet, har fullmakt til selv å *akkreditere de studietilbud* institusjonene skal tilby.

#### **§ 3-3 annet ledd skal lyde:**

*Institusjoner* som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller høyskole, har fullmakt til selv å *akkreditere de studietilbud* institusjonen skal tilby på lavere grads nivå. Innenfor de fagområder der de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, *kan de selv akkreditere de studietilbud* institusjonen skal tilby på lavere og høyere grads nivå. For fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad, *må de søke NOKUT om akkreditering av studietilbud på høyere grads nivå.*

### **3.5 Forskriftshjemmel**

#### **3.5.1 Gjeldende rett**

Universitets- og høyskoleloven har en rekke bestemmelser som gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende regler om NOKUTs oppgaver og myndighet i forskrift. Universitets- og høyskoleloven § 1-6 annet ledd gir hjemmel til å fastsette krav til institusjonenes kvalitetssikringssystemer. Videre gir universitets- og høyskoleloven § 3-1 annet ledd departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om saksbehandling og fastsetting av standarder som skal legges til grunn for akkreditering av studietilbud og institusjoner. Departementet kan også gi forskriftsbestemmelser om saksbehandling og klageadgang med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-4 siste punktum. Endelig gir universitets- og høyskoleloven § 3-5 om godskriving og faglig godkjenning departementet hjemmel til å gi forskriftsregler om NOKUTs ansvar og myndighet i femte ledd annet punktum.

Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning, fastsatt av departementet, gir NOKUT hjemmel til å fastsette utfyllende forskrift.

### 3.5.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet mener at det er hensiktsmessig at departementets myndighet til å gi forskriftsregler som gjelder NOKUTs virksomhet følger av universitets- og høyskoleloven § 2-1 om NOKUTs oppgaver og myndighet. Videre mener departementet at NOKUTs myndighet til å gi bestemmelser som utfyller forskrifter gitt av departementet bør fremgå av loven.

#### § 2-1 niende ledd skal lyde:

*Departementet kan gi forskrift om*

- a. krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid*
- b. standarder og kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud*
- c. saksbehandlingsregler for NOKUTs virksomhet.*

*NOKUT kan fastsette utfyllende forskrift til dette.*

§ 1-6 annet ledd oppheves

§ 3-1 annet ledd oppheves

§ 3-4 siste punktum oppheves

§ 3-5 femte ledd siste punktum oppheves

## 4. KLAGEFRIST VED FORPRØVER

### 4.1 Gjeldende rett

Eksamenssensur skal foreligge tre uker etter at eksamen er gjennomført, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-9 fjerde ledd. Eksamenskandidater har etter § 5-3 fjerde ledd rett til å klage på karakterfastsettingen innen tre uker etter at eksamensresultatet er kunngjort. Det skal da foretas ny sensurering av kandidatens eksamensprestasjoner. Videre kan kandidaten klage over formelle feil ved oppgavegiving, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen av eksamensprestasjonen innen tre uker etter at vedkommende er eller burde vært kjent med det forholdet som begrunner klagen, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-2 første ledd. Forprøver kan bare påklages når prøven ikke er bestått, jf. universitets- og høyskoleloven § 5-3 femte ledd.

Der kandidaten har bedt om begrunnelse for karakterfastsettelsen, løper klagefristen fra kandidaten har fått begrunnelsen. Der kandidaten har klaget over formelle feil, løper klagefristen fra kandidaten har fått endelig avgjørelse av klagen.

### 4.2 Bakgrunnen for forslaget

Ved opptak til grunnskolelærer- og lektorutdanning fra studieåret 2016/2017 må søkere bl.a. ha et gjennomsnitt på minimum karakteren 4,0 i matematikk, jf. forskrift om opptak til høyere utdanning § 4-7. Søkere som kan dokumentere et gjennomsnitt på minimum karakteren 3,0 i matematikk, kan tas opp dersom de består et forkurs i matematikk spesielt tilrettelagt for lærerutdanning. Forkurset organiseres som et sommerkurs som avsluttes med

nasjonal prøve i begynnelsen av august. Resultat fra denne prøven vil gis som bestått/ikke bestått.

Behandling av klage på karaktersetting og formelle feil vil kunne medføre en forsinket oppstart for kandidater som først får karakteren ikke bestått og som eventuelt oppnår karakteren bestått, etter å ha påklaget sensurvedtaket for den nasjonale forprøven. Disse kandidatene bør gis mulighet til opptak og oppstart ved semesterstart, eller så tidlig som mulig i semesteret.

#### **4.3 Departementets vurdering og forslag**

Ved klage skal besvarelsen underkastes en ny sensur. Der vurderingsuttrykket er et annet enn bestått/ikke bestått, vil kandidaten kunne ha behov for å vurdere nærmere om karaktersettingen skal påklages. Dette fordi en ny sensur kan medføre en dårligere karakter. Der vurderingsuttrykket er bestått/ikke bestått, løper kandidaten ingen slik risiko. Dette tilsier at klagefristen kan settes kortere enn tre uker.

For å sikre at klagebehandling skal kunne gjennomføres uten unødvendig forsinkelse, foreslår departementet at institusjonene gis myndighet til å fastsette kortere frist for å påklage karaktersetting og formelle feil ved ikke bestått forprøve. Siden klagefristen løper fra sensur er kunngjort, tilsier likevel hensynet til kandidatene at tidspunktet for kunngjøring av sensuren bør fastsatt på forhånd. Kandidatene bør også få noe tid til å områ seg, slik at fristen ikke bør kunne settes kortere enn én uke. Departementet legger til grunn at de kandidatene som har vært oppe til slik forprøve vil være opptatt av å komme i gang med studier så raskt som mulig, og at de derfor også vil være positive til at behandling av klage skjer så fort som mulig.

#### **§ 5-2 (1) skal lyde:**

Den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at han eller hun er eller burde vært kjent med det forhold som begrunner klagen. Slik klage må fremsettes for institusjonen. *Institusjonen kan fastsette kortere klagefrist enn tre uker ved ikke bestått forprøve. Klagefristen kan ikke settes kortere enn én uke.*

#### **§ 5-3 (5) skal lyde:**

Bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisstudier eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages. Forprøver kan bare påklages når prøven ikke er bestått. *Institusjonen kan, dersom sensurtidspunkt kunngjøres før forprøve avholdes, fastsette kortere klagefrist enn tre uker ved ikke bestått forprøve. Klagefristen kan ikke settes kortere enn én uke.*

### **5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Det ble i 2015 bevilget 2,2 mill. kroner til utviklingen av en vitnemålsbank. I første omgang skal den samle resultater, det vil si vitnemål og karakterutskrifter, fra høyere utdanning. Når det gjelder driften av vitnemålsbanken, tar departementet sikte på at utdanningsinstitusjonene skal bære de årlige kostnadene gjennom kontingenten for Felles studentsystem (FS).

Organiseringen av SIUs klageordning vil ikke medføre direkte eller indirekte økonomiske konsekvenser av vesentlig omfang. Det er Kunnskapsdepartementet selv som er klageinstans og eventuelle endringer forutsettes dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Forslagene som gjelder NOKUTs akkrediterings- og tilsynsarbeid vil ikke medføre økte utgifter, men innebære en dreining av ressurser i retning av mer tilsyn med institusjonenes virksomhet og studietilbudene. NOKUTs tilnærming skal være mer målrettet og risikobasert, slik at ressursene blir utnyttet effektivt.

En adgang for institusjonene til å fastsette kortere frist for å påklage karaktersetting og formelle feil ved ikke bestått forprøve antas ikke å innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.