

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Kristin Jung Berg

Vår ref: 20/02356-3
Vår dato: 22.05.2020
Deres ref:
Deres dato:

Høringssvar - NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler

NOKUT viser til Kunnskapsdepartementets brev av 18. februar 2020 og NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. NOKUT gir med dette vårt høringssvar til foreslått ny lov om universiteter og høyskoler. Innspillet er utarbeidet på bakgrunn av diskusjon i NOKUTs styre.

NOKUTs høringssvar søker å være basert på forhold som har betydning for den faglige kvaliteten i utdanningen og forskningen ved norske universiteter og høyskoler. NOKUTs mandat er å bidra til å sikre og utvikle kvaliteten på høyere utdanning i Norge, samt godkjenne utdanning fra utlandet.

Høringen av NOU 2020: 3 løper parallelt med Kunnskapsdepartementets invitasjon til innspill til stortingsmeldingen om statlig styring av universiteter og høyskoler.¹ Av invitasjonen fra Kunnskapsdepartementet fremgår det at forslaget til ny universitets- og høyskolelov og stortingsmeldingen vil sees i sammenheng. Høringssvaret vårt er derfor samordnet med vårt innspill til stortingsmeldingen av samme dato vedrørende styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler.

En oversikt over høringssvaret er gjengitt nedenfor. Vi gir først noen overordnede og generelle betraktninger knyttet til strukturen i lovforslaget, og drøfter innledningsvis også forholdet mellom universitets- og høyskoleloven og nasjonale og lokale forskrifter. Det videre høringssvaret er deretter tematisk strukturert i tråd med utvalgets forslag til ny lov.

Innhold

1.	Strukturen i regelverket	3
1.1.	Utformingen av forslag til ny universitets- og høyskolelov	3
1.2.	Forskriftsstruktur	5
1.3.	Sentrale eller lokale forskrifter	5
1.4.	Rammeplaner	5
2.	Opptak til høyere utdanning	6
3.	Læringsmiljø og studentrepresentasjon	6

¹ Brev fra Kunnskapsdepartementet av 20. februar 2020.

3.1.	Eget kapittel om læringsmiljø og studentrepresentasjon	7
3.2.	Modernisering av begrepet læringsmiljø	7
3.3.	NOKUTs tilsyn med institusjonenes læringsmiljø	7
3.4.	Læringsmiljøutvalg	7
4.	Undervisning, vurdering, sensur, klage på eksamen og utstedelse av vitnemål	8
4.1.	Krav om to sensorer, hvorav minst én ekstern	8
4.2.	Filming av muntlig og utøvende eksamen	9
4.3.	Tretrinns karakterskala	9
4.4.	Bortfall av blind klagesensur	10
5.	Godkjenning av utdanning	10
5.1.	Generell godkjenning av utenlandsk utdanning	10
5.2.	Ekthetsvurdering	10
5.3.	Bruk av kvalifikasjonsrammeverket	10
5.4.	Godkjenning etter intervjubaserte metoder	11
5.5.	Forholdet til Lisboakonvensjonen	11
5.6.	Søkere med utdanning fra utlandet (GSU)	11
5.7.	Falsk vitnemål ved opptak	12
5.8.	Register for sanksjonerte søkere (tidligere RUST)	12
6.	NOKUT	12
6.1.	NOKUTs myndighet, formål og faglige uavhengighet	13
6.2.	Evalueringsav NOKUT	14
6.3.	Utenlandsk godkjenning	15
6.4.	Klagebehandling	16
6.5.	Forskriftshjemler	16

1. Strukturen i regelverket

NOKUT legger til grunn at som et generelt utgangspunkt bør staten kun regulere det som er nødvendig for å sikre rammene for høyere utdanning av god kvalitet. Samtidig bør en sørge for at loven legger til rette for en effektiv bruk av andre virkemidler for å stimulere til ytterligere utvikling. Dette innebærer at det må gjøres bevisste vurderinger når det gjelder hvor intenst ulike sider av universitets- og høyskolesektoren skal reguleres.

Kravene som påhviler institusjonene gjennom universitets- og høyskoleloven, og som tilsynsmyndighetene forvalter, må være tydelige og kunne håndheves på en forutsigbar måte. Der skjønn er nødvendig bør dette kunne utledes av en nærliggende språklig forståelse. Det samme gjelder der rettslige standarder brukes, og det bør i det lengste unngås å bruke formuleringer som krever ytterligere definisjon. NOKUT legger derfor til grunn at der lovlighetskontroll skal brukes som styringsmiddel vil brukervennligheten av regelverket stå sentralt.

Videre er det av vesentlig betydning at universitets- og høyskoleloven med underliggende forskrifter evner å oppstille en optimal balanse mellom minstekrav og et handlings- og utviklingsrom som er nødvendig for at universiteter og høyskoler skal kunne realisere målsettingen om å drive virksomhet på høyt internasjonalt nivå. Sentrale spørsmål er dermed hvordan statens kontroll- og støttesystem kan bistå institusjonene best mulig, og hvilken balanse som bør eksistere mellom legislativ styring og mer faglige utviklingsprosesser i sektoren.

1.1. Utformingen av forslag til ny universitets- og høyskolelov

NOKUT legger til grunn at dersom styring skal ha tilsiktet effekt må den som styres kunne forstå styringssignalene. Ved bruk av rettslige styringsmidler vil følgelig det å gjøre regelverket så tilgjengelig og oversiktlig som mulig være helt grunnleggende for å oppnå styringseffekt. Rettsteknisk utforming, herunder hvordan loven som helhet og enkeltbestemmelsene er bygget opp, vil kunne ha stor betydning i den forbindelse.

I det følgende kommenteres noen observasjoner vi har gjort oss knyttet til brukervennligheten av foreslått ny universitets- og høyskolelov.

Volum og ordrikdom

Etter vår oppfatning bærer fortsatt lovforslaget preg av et behov og et potensiale for en rettsteknisk forenkling. NOKUT viser særlig til at ordrike bestemmelser vil kunne vanskeliggjøre tilegnelsesprosessen for mange av dem som skal bruke regelverket. En god del av paragrafene i lovforslaget fremstår unødige lange; enten i form av mange korte ledd eller lange bestemmelser i få ledd. Slik NOKUT ser det er det mer hensiktsmessig å tydeliggjøre lovens innhold, og løse ut viktige reguleringer i egne paragrafer, fremfor å etterstrebe en viss lengde på loven.

I enkelte tilfeller skyldes lengden på bestemmelsene at de benytter seg av gjentakelser. Dette gjelder eksempelvis bestemmelser om likestilling i §§ 3-4 sjette ledd, 4-4, 11-4 og 11-12. NOKUT bemerker at en mer hensiktsmessig løsning ville være å fastsette tidlig i loven at likestillingsloven gjelder for alle aspekter ved ansettelser og styreoppnevnelser.

Et ytterligere eksempel på dette er forslag til bestemmelse om lovlighetskontroll i ny § 3-11. Bestemmelsen er hentet fra kommuneloven, uten at det fremgår hvorfor utvalget mener det er hensiktsmessig å liste opp hva som kan prøves i en lovlighetskontroll.

Videre vises det til forslag til ny §§ 2-7 og 2-8, der reaksjon for overtredelse fremgår av begge bestemmelsene. Dette medfører at brukerne ikke trenger å lese mer enn nødvendig for å forstå konsekvensene av en overtredelse. På den annen side bidrar dette til lovforslagets ordrikdom, og slik NOKUT ser det kunne derfor reaksjonsbestemmelsene med fordel vært samlet i én bestemmelse. Dette gjelder særlig da det også er inntatt en forskriftshjemmel for overtredelsesgebyr i begge de nevnte bestemmelsene. NOKUT legger til grunn at det ikke vil være to ulike forskrifter om overtredelsesgebyr for henholdsvis urettmessig bruk av institusjonsnavn og urettmessig bruk av stilingstittel.

NOKUT har forståelse for at disse bestemmelsene kan være foreslått av pedagogiske grunner, og at ikke alle leser loven i sin helhet eller ser til nærliggende regelverk. Etter vår vurdering bør imidlertid behovet for slike bestemmelser utredes bedre, da det bidrar til å øke det totale volumet av loven.

NOKUT vil i forlengelsen fremheve risikoen for at viktig innhold kan gå tapt som følge av svært ordrike paragrafer. Vi viser blant annet til forslag til ny § 5-1, der regelen om hva tilskudd og egenbetaling kan brukes til etter vår oppfatning forsvinner i en lang bestemmelse som i utgangspunktet regulerer søknad om statstilskudd.

Et ytterligere eksempel på dette er utvalgets beslutning om å beholde størrelsen på nåværende § 6-5 om midlertidige ansettelser i forslag til ny § 11-5. Etter NOKUTs oppfatning er dette en bestemmelse med et allerede komplisert innhold. Det er derfor av særlig betydning for brukervennligheten av regelverket at ordlyden ikke vanskeliggjør forståelsen ytterligere. NOKUT viser i denne sammenhengen til omfanget av midlertidige ansettelser i utdanningssektoren, noe som tilsier at disse reglene bør være enkle å navigere i.

Bestemmelser med uklart innhold

NOKUT legger videre til grunn at brukervennligheten av de foreslåtte endringene blant annet vil avhenge av hvorvidt regelverket er egnet til å tydelig beskrive de rettigheter og plikter aktørene er underlagt. NOKUT ser det derfor nødvendig å trekke frem eksempler på bestemmelser der innholdet etter vår oppfatning fremstår uklart. Etter vår vurdering inneholder lovforslaget eksempelvis flere bestemmelser som gir inntrykk av å inneholde materiell rett, men som ved nærmere ettersyn nærmer seg formålsbestemmelser. Videre er det eksempler på bestemmelser som blander sammen prosessuelle og personelle regler. Etter vårt syn bør en helst unngå slik sammenblanding.

Vi viser blant annet til forslag til ny § 2-1. Bestemmelsen ligger under lovens kapittel 2 om «Virksomhet og ansvar», og har overskriften «Institusjonens oppgaver». Bestemmelsen gir derfor inntrykk av å være av materiell karakter, selv om innholdet i større grad bærer preg av å være formålsrettet. Det fremstår uklart om bestemmelsen er egnet til å etablere noen reelle rettigheter eller plikter for institusjonene, og i forlengelsen har NOKUT vanskeligheter med å se hvordan bestemmelsen skal kunne håndheves. Vi anser betenkelighetene våre styrket av lovutvalgets vurderinger under kapittel 12.3.2 om «høyt internasjonalt nivå», der det fremgår at dette er svært vanskelig å definere, men likevel velges å beholdes fordi det «gir et riktig signal om nivået og

kvaliteten vi ønsker». NOKUT har vanskelig for å se hvorfor dette havner under «institusjonens oppgaver», da det er lite konkret og vanskelig håndhevbart.

NOKUT ønsker også å trekke frem forslag til ny § 3-7. Bestemmelsen regulerer både prosessuelle og personelle forhold om hverandre, og inneholder i alt ni ledd. Vi ser at bestemmelsen kan være foreslått utformet slik av pedagogiske årsaker, da den veileder institusjonene gjennom gangen i et styremøte. På den annen side vil det kunne være vanskelig for brukerne av regelverket å holde styr på en paragraf som alene regulerer en rekke forhold og uklare plikthavere.

1.2. Forskriftsstruktur

NOKUT har i tidligere innspill² til utvalget påpekt at forskriftsstrukturen under universitets- og høyskoleloven fremstår svært uoversiktlig, med en mengde til dels omfangsrike forskrifter. I forlengelsen er NOKUT enig med utvalget i at det høye antallet forskriftshjemler i universitets- og høyskoleloven med påfølgende omfattende forskriftsfesting, gjør regelverket vanskelig tilgjengelig. NOKUT ser dermed positivt på utvalgets forslag om å både gjennomgå dagens forskriftshjemler og forskriftsstruktur med sikte på forenkling og økt brukervennlighet.

1.3. Sentrale eller lokale forskrifter

NOKUT viser til utvalgets redegjørelse av forholdet mellom sentrale og lokale forskrifter, og støtter utvalgets vurdering av behovet for å utrede spørsmålet om å flytte forskriftsmyndighet fra institusjonene til departementet på enkelte områder. Som nevnt innledningsvis er det på universitets- og høyskolesektoren viktig å sørge for en balanse mellom å etablere tilstrekkelig klare rammer og tilrettelegge for et passende handlingsrom for utvikling og lokale tilpasninger. NOKUT er enig i at visse regler bør kunne tilpasses behovene ved den enkelte institusjon, men fastholder at regler som det ikke er særlige grunner til at bør tilpasses lokale forskjeller, som utgangspunkt bør reguleres i et sentralt regelverk.

På denne bakgrunn mener NOKUT det er behov for en gjennomgang av hva det er naturlig og hensiktsmessig at det gis generelle regler om i sentralt regelverk, og hva som skal overlates til hver enkelt institusjon å gi egne regler om.

1.4. Rammeplaner

Etter NOKUTs vurdering bør dagens detaljstyring av forskriftsfestede rammeplaner og detaljerte og forpliktende retningslinjer fases ut. Erfaringen vår tilsier at høy kvalitet i utdanningene som tilbys ved universiteter og høyskoler forutsetter at virksomhetene selv har eierskap til kvalitetsområdene de er ansvarlige for. Høy grad av detaljstyring kan ha en negativ effekt på handlingsrommet institusjonene har for faglig utvikling og innovasjon, og dermed også kvalitetsarbeidet deres. Dette gjør detaljstyringen som kommer med rammeplaner for enkelte utdanninger både inngripende, og etter vår vurdering, uheldig.

² Innspill til universitets- og høyskoleloven datert 28. juni 2019. NOKUTs tidligere innspill er tilgjengelig på <https://www.universitetsoghoykskolelovutvalget.no/innspill/mottatte-innspill/>

Sentralt utformede rammeplaner og nasjonale retningslinjer med dagens omfang og detaljnivå fratar institusjonene mulighetene for å jobbe systematisk med alle sider av utdanningene som har relevans for læringsutbyttet. Dette kan igjen føre til at det pedagogiske og faglige eierskapet svekkes. Institusjonene bør i stedet gis tillit til at de kan forvalte sine faglige fullmakter overfor alle utdanningsprogram. Gjennom nasjonale samarbeidsorgan, og gjennom samarbeid med arbeidslivet kan institusjonene raskere tilpasse seg endringer og nye behov enn forskrifter kan.

I bestemmelsene knyttet til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket ligger nasjonal koordinering på et mer overordnet nivå som ivaretar at utdanningsprogrammene tilpasser seg kvalifikasjonskravene som gjelder for dem. Man kan vurdere om man, i stedet for rammeplaner, kan etablere underkategorier av NKR som gir overordnede læringsutbytter for utvalgte profesjonsutdanninger. Nasjonal styring kan skje gjennom strategiske midler, aktivitetskrav og annen spesifikk resultatoppfølging for eksempel gjennom en styringsparameter på et område der departementet ønsker større innsikt i og trykk på institusjonenes arbeid.

NOKUT har dessuten som oppgave å føre tilsyn og å evaluere studietilbud, et system som balanserer institusjonenes faglige fullmakter og på den måten skal bidra til at samfunnet har tillit til institusjonenes kvalitetsarbeid.

2. Opptak til høyere utdanning

NOKUT har ingen merknader til utkastets kapittel 6. NOKUT vil imidlertid bemerke følgende til utvalgets vurderinger knyttet til spesielle opptakskrav.

Utvalget viser til at enkelte fagmiljøer har uttrykt et ønske om spesielle opptakskrav for opptak til høyere utdanning. Spesielle opptakskrav kan eksempelvis være krav til at søker har en bestemt fagsammensetning fra videregående opplæring, eller oppfyller minstekrav til karakter for å kunne være aktuell for opptak til enkeltstudier.

NOKUT påpeker at bruk av spesielle opptakskrav vil kunne vanskeliggjøre overganger mellom studieprogram og institusjoner. Slik utvalget selv fremhever bør ikke nødvendigvis det viktigste være hva studenten har oppnådd på videregående skole. Spesielle opptakskrav vil derimot kunne sementere dette synspunktet, og studenter som senere oppdager at de ønsker en annen utdanning vil være avskåret fra dette uten å ta opp fag. Dette vil igjen kunne føre til økt frafall. Det samme vil gjelde dersom en elev endrer interesser i løpet av videregående skole. Det vil da kunne være for sent å oppfylle de spesielle opptakskravene, som da vil måtte oppnås på et senere tidspunkt.

Selv om spesielle opptakskrav kan ha betydning for kvaliteten i utdanningen, stiller NOKUT seg skeptisk til å åpne for utstrakt bruk av spesielle opptakskrav.

3. Læringsmiljø og studentrepresentasjon

Nedenfor følger NOKUTs merknader til utkastets kapittel 7.

3.1. Eget kapittel om læringsmiljø og studentrepresentasjon

NOKUT har i tidligere innspill til utvalget fremholdt at det ville vært hensiktsmessig å samle bestemmelser som regulerer samme forhold. Dette vil redusere antall regelsett institusjonene må forholde seg til, og gjøre det enklere å få et fullstendig overblikk over kravene som påhviler de ulike aktørene. NOKUT støtter derfor forslaget om å samle bestemmelsene som knytter seg til læringsmiljø og studentrepresentasjon i ett og samme kapittel.

Institusjonene må ha ansvaret for å utvikle og ivareta eget læringsmiljø. Et eget kapittel om læringsmiljø vil etter vår oppfatning tydeliggjøre viktigheten av et godt læringsmiljø som en forutsetning for høy studiekvalitet. Dette er tett koblet sammen med utvalgets forslag om å «modernisere» /utvide begrepet læringsmiljø i loven. Det forutsettes imidlertid at resten av loven justeres slik at det ikke blir overlapp.

3.2. Modernisering av begrepet læringsmiljø

Videre er NOKUT positiv til modernisering av begrepet læringsmiljø. Det kan være klargjørende å inkludere andre dimensjoner av læringsmiljø enn det fysiske i loven. NOKUTs erfaring fra periodiske tilsyn av institusjonenes kvalitetsarbeid tilsier at mange institusjoner allerede jobber med andre dimensjoner, selv om dette ikke er eksplisitt formulert i nåværende § 4-3.

Å samle ulike dimensjoner av læringsmiljø i et eget kapittel kan også føre til at institusjonene får en mer systematisk tilnærming til hvordan de arbeider med læringsmiljø enn de har i dag. Samtidig vil NOKUT bemerke at dersom moderniseringen er ment som en utvidelse av dagens krav, bør dette utredes nærmere.

3.3. NOKUTs tilsyn med institusjonenes læringsmiljø

NOKUT viser til utvalgets forslag om å «lovfeste NOKUTs ansvar for tilsyn med institusjonens arbeid med læringsmiljø gjennom deres tilsyn av kvalitetssystemet». NOKUT påpeker at kontroll av nåværende § 4-3 (4) allerede inngår som en del av NOKUTs periodiske tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid.

Videre vises det til utvalgets forslag om en tredeling av tilsynsfunksjonen mellom Arbeidstilsynet, Difi og NOKUT. NOKUT fremholder at det i det videre arbeidet med denne tematikken må tydeliggjøres hvilke roller ulike tilsynsorgan skal ha, og at man vurderer om det er hensiktsmessig at institusjonene skal forholde seg til tre ulike tilsynsmyndigheter. Vi tror imidlertid det er hensiktsmessig at tilsyn med institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid, fortsatt omfatter kvalitetssikringen av læringsmiljøet.

3.4. Læringsmiljøutvalg

Utvalget har vurdert og redegjort for ulike alternativer knyttet til læringsmiljøutvalgsordningen. Utvalget ønsker ikke å oppheve ordningen til tross for at de erkjenner at dagens ordning ikke er optimal. NOKUT deler utvalgets oppfatning om at sammenslåing av utdanningsutvalg og læringsmiljøutvalg ikke er et godt alternativ. Vi mener det er hensiktsmessig å forenkle regelverket, noe som tilsier at å fjerne dagens krav kan være et godt alternativ. Ved å oppheve ordningen tilrettelegger en også for at institusjonene selv kan velge en ordning som passer for institusjonens størrelse, infrastruktur og organisering.

Samtidig er NOKUT klar over læringsmiljøutvalgenes funksjon som studentenes «arbeidsmiljøutvalg». Ved opphevelse frykter utvalget og studentorganisasjonene at de mister sin viktigste arena som «agendasetter», samt deres reelle innflytelse i saker som er viktig for studentene. NOKUT støtter derfor utvalgets forslag om at institusjonen selv, sammen med studentene, organiserer utvalget på en måte som er mest hensiktsmessig for institusjonen.

4. Undervisning, vurdering, sensur, klage på eksamen og utstedelse av vitnemål

NOKUT støtter i all hovedsak utvalgets vurderinger, og imøteser de fleste forslagene knyttet til vurdering, sensur og klage. Videre støtter og understreker NOKUT utvalgets betraktninger om at lovverk og regler ikke skal være til hinder for nytenkning om læring og undervisning. Vi vil samtidig påpeke at dette også gjelder for vurdering, og at vurdering og undervisning må ses i lys av læringsutbyttet.³

NOKUT vil likevel bemerke at de foreslåtte endringene som tar sikte på å styrke studentens rettsikkerhet kan stå i konflikt med tiltak og undervisnings- og vurderingsmetoder som styrker studentens læring. Tiltak som innføres for å styrke studentenes rettssikkerhet vil dermed ikke ivareta studentens interesser knyttet til læring og undervisning, men heller stimulere til én avsluttende eksamen. NOKUT fremhever derfor viktigheten av at dette belyses. Vi ønsker å understreke at juridiske betraktninger må ses i lys av, og ikke gå på bekostning av utdanningskvalitet.

Nedenfor følger NOKUTs merknader til utkastets kapittel 8.

4.1. Krav om to sensorer, hvorav minst én ekstern

NOKUT viser til utvalgets forslag om å innføre et krav om to sensorer, hvorav minst én må være ekstern, for alle eksamener der vurderingsuttrykket er gradert.⁴ Utvalgets begrunnelse knyttes i stor grad opp til et ønske om styrke studentens rettssikkerhet. Utvalget fremhever også at tiltaket vil kunne bidra til øke sensorenes vurderingskompetanse.

NOKUT anerkjenner studentenes behov for rettssikkerhet, samt behovet for å styrke underviseres og sensorers vurderingskompetanse. Vi støtter også utvalget i at vurderingskompetanse og forståelse av vurderingskriterier helst bør adresseres via dialog og i fellesskap med studentene. NOKUT er imidlertid skeptisk til om en innføring av et krav om to sensorer vil ha tilsiktet effekt, og om dette er det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å oppnå utvalgets målsetninger med forslaget.

Som utvalget selv påpeker vil tiltaket føre til økte kostnader, uten at disse kostnadene er utredet eller nærmere belyst. NOKUT er bekymret for at forslaget dreier en økende andel av institusjonenes ressurser vekk fra formativ vurdering og studentens læring, til fordel for prøving og eksamener. De tidsmessige og økonomiske kostnadene vil være mye større for flere (tellende) delprøver enn én avsluttende eksamen. NOKUT frykter

³ Arild Raaheim (2015) og constructive alignment (se f.eks. Biggs 1996; Biggs & Tang 2011).

⁴ Dette hadde man før kvalitetsreformen, men fjernet det på grunn av modulisering og fordi en ikke anså det som en hensiktsmessig bruk av ressurser.

dermed at kravet vil virke demotiverende for undervisere som ønsker å legge fokus på delprøver og formativ vurdering. Konsekvensene av dette kan være at flere går mot én tellende avsluttende eksamen, eller i større grad vil benytte totrinns karakterskala.

Videre kan det pekes på at arbeidsmengden knyttet til sensurering vil kunne øke betraktelig, noe som vil kunne medføre at det blir vanskeligere å finne sensorer.

I problembeskrivelsen løfter utvalget også liten reliabilitet i sensur. Utvalget legger til grunn at mulige årsaker til dette kan være uklare vurderingskriterier, ulik praksis og mangel på vurderingskompetanse. NOKUT har møtt liknende utfordringer i arbeidet vårt med nasjonal deleksamen, og støtter denne analysen. Selv om to sensorer potensielt kan føre til utvikling og dialog rundt disse problemstillingene, er vi bekymret for at konsekvensene av forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, og at endringene vil kunne føre til begrenset bruk av nye og varierte undervisnings- og vurderingsmåter. Etter NOKUTs vurdering bør en derfor beholde dagens regelverk på dette området, og heller foreta en bredere utredning for blant annet å se om det kan være andre virkemidler som er mer hensiktsmessige.

4.2. Filming av muntlig og utøvende eksamen

NOKUT støtter utvalgets vurderinger og konklusjon knyttet til filming av muntlig eksamen. I tillegg til spørsmål knyttet til personvern, lagring og arbeidsrettslige forhold vil NOKUT trekke frem risikoen for at formålet med muntlig eksamen svekkes. Slik NOKUT ser det kan de utviklende, faglige samtalene som er knyttet til muntlig eksamen, samt hensikten med en slik vurderingsform, undermineres av filmingen og føre til et sterkere kontrollaspekt.

En annen mulig konsekvens av å åpne for filming av muntlig eksamen er at undervisere vil avstå fra å benytte denne vurderingsformen som følge av medfølgende administrasjonsarbeid. NOKUT vil også påpeke, som utvalget selv gjør, at filming ikke automatisk vil gjøre denne vurderingsformen etterprøvbare. NOKUT støtter på denne bakgrunn utvalgets konklusjon om å ikke foreslå et krav om filming av muntlig eksamen.

4.3. Tretrinns karakterskala

Utvalget foreslår innføringen av en tretrinns karakterskala av typen ikke bestått/bestått/ utmerket. Forskning på feltet viser at grovere skalaer kan redusere stress, angst og karakterpress, sette fokus på læring mer enn prestasjon og skape et bedre grunnlag for tverrfaglighet.⁵ Sensurering med en slik skala vil også være enklere og således ressursbesparende. Slike ressurser kan benyttes til å støtte studentenes læringsarbeid. Utvalget trekker også frem at en slik skala kan skape mer pålitelig sensur.

NOKUT er ikke negativ til innføringen av en slik skala da dette etter vår vurdering vil kunne gi undervisere flere pedagogiske verktøy i undervisningen. På den annen side har vi gjennom intervjuer i et prosjekt som sammenliknet masterutdanninger i Norge, Sverige og Nederland sett at nederlenderne uttrykte bekymring for

⁵ Jørgensen, C og Bråten, H. (2019). Can 'Passed with distinction' as a new grading scale favour the transition towards formative assessment? Nordic Journal of STEM Education 3:7-11. Evt. video fra Læringsfestivalen 2019: <https://www.youtube.com/watch?v=lvCZxKoRFvQ&start=1180>

opptak av svenske masterkandidater med bestått/ikke-bestått karakter til PhD-programmer innen molekylær biologi i Nederland⁶. Det kan være verdt å merke seg slike utfordringer knyttet til internasjonal mobilitet selv om andre programmer, eksempelvis innen kunst, har benyttet seg av dette over lang tid uten problemer.

NOKUT mener derfor at det bør foretas en nærmere utredning før en ny karakterskala lovfestes, selv om vi som utgangspunkt stiller oss positivt til forslaget.

4.4. Bortfall av blind klagesensur

NOKUT vil trekke frem viktigheten av at blind klagesensur bortfaller, og støtter dermed utvalgets vurdering og konklusjon på dette området. Etter NOKUTs syn vil bortfall av blind klagesensur i større grad ivareta studentenes rettssikkerhet og sørge for en reell klagebehandling.

5. Godkjenning av utdanning

NOKUT er i all hovedsak enig i utvalgets forslag. Nedenfor følger våre merknader til utkastets kapittel 9.

5.1. Generell godkjenning av utenlandsk utdanning

NOKUT er enig i forslag til ny § 9-1 slik den er foreslått, men vil påpeke at det i lovforslaget er uklart hvor kapittel 6 i studiekvalitetsforskriften vil være hjemlet. Vi vil derfor foreslå følgende nytt fjerde ledd i lovforslagets § 9-1:

«Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om godkjenning av høyere utdanning».

5.2. Ekthetsvurdering

NOKUT registrerer at utvalget legger til grunn at NOKUT foretar ekthetsvurdering hver gang vi behandler en søknad. NOKUT fremholder at vi alltid har hatt dette som et bærende prinsipp. NOKUT støtter derfor utvalget presisering. Etter vårt syn er det fornuftig at dette blir omtalt og at dette inngår som en del av beskrivelsen av NOKUTs saksbehandlingsrutiner.

5.3. Bruk av kvalifikasjonsrammeverket

I sin innledende beskrivelse av generell godkjenning av høyere utdanning, bruker utvalget en formulering som gir inntrykk av at kvalifikasjonsrammeverket er et grunnleggende kriterium for vurdering av nivå og omfang. NOKUT presiserer at dette ikke er i tråd med gjeldende praksis. I godkjenningspraksisen vår tar NOKUT utgangspunkt i nasjonalstatenes beskrivelse av eget utdanningssystem, og bruker eventuelle kvalifikasjonsrammeverk som tilleggsopplysning i de tilfeller hvor det er formålstjenlig.

⁶ Euroma- Benchmarking of master programmes across European countries <https://www.nokut.no/prosjekter-i-nokut/euroma-benchmarking-of-master-programmes-across-european-countries/>

Utvalget foreslår ingen materielle endringer i lovgrunnlaget som regulerer generell godkjenning, og NOKUT legger derfor til grunn at gjeldende praksis videreføres.

5.4. Godkjenning etter intervjubaserte metoder

NOKUT viser til at utvalget kun nevner UVD-ordningen hva gjelder intervjubaserte metoder. NOKUT vil imidlertid minne om at vi også tilbyr kvalifikasjonsvurdering for flyktninger. Kvalifikasjonsvurdering for flyktninger ble etablert 2017, som et supplement til NOKUTs øvrige godkjenningsordninger.

Kvalifikasjonsvurderingen er intervjubasert og benyttes der vi av ulike grunner ikke kan anvende våre ordinære godkjenningsprosedyrer og utstede formelle enkeltvedtak. Dette kan for eksempel være tilfelle der søker har avbrutte kvalifikasjoner, der søker ikke har gode språkkunnskaper i norsk eller engelsk eller der søker ikke har permanent oppholdstillatelse.

5.5. Forholdet til Lisboakonvensjonen

Utvalget forslår at NOKUTs vedtak om generell godkjenning av utenlandsk utdanning skal være i tråd med Lisboakonvensjonen, og at dette hjemles i § 9-1 annet ledd. Dette er en kodifisering av gjeldende praksis, da NOKUT allerede legger Lisboakonvensjonen med tilhørende tilleggsdokumentasjon til grunn ved vedtak om generell godkjenning.

Det fremgår av studiekvalitetsforskriften § 6-1 femte ledd at «NOKUT skal følge opp at norske interesser og forpliktelser etter internasjonale avtaler om godkjenning og informasjon om høyere utdanning ivaretas». «Norske interesser og forpliktelser etter internasjonale avtaler» har NOKUT blant annet tolket som Lisboakonvensjonen. Lisboakonvensjonen blir derfor alltid lagt til grunn ved utarbeidelse av kriterier og i måten vi behandler søknader. Samtidig er NOKUT enig i at en eksplisitt hjemmel gir en tydeligere føring på at Lisboakonvensjonen skal følges, og støtter derfor utvalgets forslag til presisering.

NOKUT vil imidlertid bemerke at utvalget har benyttet begrepet «betydelig» når de beskriver forskjeller i utdanning. Lisboakonvensjonen bruker begrepet «vesentlig». Vi antar at utvalget ikke legger noen vesensforskjell til grunn, og at det ikke er ment å skulle innfortolkes noe annet i begrepet «betydelig» enn det som Lisboakonvensjonen allerede legger i begrepet «vesentlig». Dette bør komme klart frem i forarbeidene.

5.6. Søkere med utdanning fra utlandet (GSU)

NOKUT støtter bestemmelsen slik den er foreslått, men anmoder om en ytterligere hjemmel som omfatter NOKUTs forvaltning og operasjonalisering av GSU-listen.

I dag har vi hjemmel til å «føre og vedlikeholde» GSU-listen etter studiekvalitetsforskriften § 1-5 fjerde ledd siste strekpunkt, men det er ikke gitt hjemmel til å utarbeide kriterier for GSU-nivå. Forvaltningen av GSU-listen, samt vurderingene av selve GSU-nivåene, er grunnleggende for saksbehandlingen vår, og justeres med jevne mellomrom. Hjemmelsgrunnlaget for dette ansvaret er i dag fragmentert og uklart. På denne bakgrunn vil NOKUT foreslå følgende nytt fjerde ledd til lovforslagets § 6-3:

«NOKUT skal forvalte, oppdatere og vedlikeholde listen om Generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning (GSU-listen). NOKUT skal samarbeide med Unit. Departementet kan gi forskrift om saksbehandling.»

5.7. Falsk vitnemål ved opptak

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende rett. Diplommøller skal anses som falske dokumenter på lik linje med forfalskede dokumenter, og begge typer dokumentfalsk skal politianmeldes. NOKUT legger til grunn at forslaget fortsatt gir NOKUT en plikt til å anmelde søkere som leverer falske dokumenter, og vi ser ikke behov for ytterligere hjemmel her.

5.8. Register for sanksjonerte søkere (tidligere RUST)

Etter NOKUTs vurdering bør politianmeldelser ved bruk av falske dokumenter registreres i RUST. Vi stiller oss derfor undrende til at informasjon om politianmeldelser ikke er nevnt eller foreslås registrert.

NOKUT har en særskilt forpliktelse etter universitets- og høyskoleloven til å politianmelde søkere som bruker falske dokumenter. Hensikten bak en slik plikt bør være at søker ikke skal få mulighet til å søke opptak til norske institusjoner eller bruke de falske dokumentene til å søke om godkjenning hos andre organer, herunder godkjenningsmyndigheter for lovregulerte yrker. NOKUT anmelder mellom 15-20 søkere hvert år, og mange av disse blir dømt for bruk av falske dokumenter.

NOKUT vil også minne om at registrering og informasjon av personer som er politianmeldt og/eller dømt for bruk av falske dokumenter er påkrevd etter yrkeskvalifikasjonsloven⁷. Her skal ansvarlig myndighet i hjemstaten registrere denne informasjonen i Internal Market Information Systems (IMI), som er et felles datasystem for hele EU. Hensikten med registreringen er nettopp at personer som er anmeldt/dømt for bruk av falske dokumenter, ikke skal kunne «shoppe rundt» i EU etter opptak, jobb eller godkjenning.

Gitt dagens rettslige situasjon, hvor saker som NOKUT politianmelder verken registreres i RUST eller kan informeres om på annen måte, er det ikke mulig for SO, Lånekassen eller institusjonene å vite om NOKUT har politianmeldt søkere for bruk av falske dokumenter. Dette mener NOKUT er uheldig, da denne type informasjon vil være viktig for SO, Lånekassen og institusjonene i deres arbeid med opptak og utdeling av studiestøtte. NOKUT mener derfor at informasjon om politianmeldelser bør registreres i RUST.

6. NOKUT

NOKUT støtter i all hovedsak utvalgets forslag knyttet til reguleringen av NOKUT. Nedenfor følger våre merknader til utkastets kapittel 14.

⁷ Lov om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner av 16. juni 2017.

6.1. NOKUTs myndighet, formål og faglige uavhengighet

Utvalget har sett behov for å rydde opp i dagens § 2-1, og foreslår å dele opp bestemmelsen i henholdsvis § 14-1 og § 14-2. Forslaget er i stor grad i tråd med NOKUTs tidligere innspill, der behovet for å klargjøre strukturen og terminlogien i nåværende § 2-1 ble påpekt. Utvalget foreslår også at begrepsbruken i opplistingen av NOKUTs faglig uavhengige oppgaver koordineres med begrepsbruken i studiekvalitetsforskriften § 1-5, samt at lovfestingen av at NOKUT kan «benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak» i § 2-1 tredje ledd siste setning ikke videreføres.

NOKUT mener den nye struktureringen og de foreslåtte endringene er hensiktsmessige. Forslagene samsvarer langt på vei med NOKUTs tidligere innspill og vil innebære en forbedring av dagens regulering. NOKUT har likevel enkelte bemerkninger til utvalgets endringsforslag i § 14-1 og § 14-2.

I innspillet til utvalget ble det pekt på at NOKUT som organ burde reguleres i universitets- og høyskoleloven, mens formålet og oppgavene for de to sektorene burde reguleres i de respektive sektorlovene. NOKUT mener for øvrig at forslaget § 14-1, som omhandler NOKUTs myndighet og formål, i større grad enn foreslått bør dekke samtlige sider av NOKUTs virksomhet.

Rettsteknisk er det mulig å argumentere både for en løsning der hele formålet er samlet i én lov, og for en løsning der formålet spres i ulike sektorlover. NOKUT mener imidlertid det vil være en klar fordel om NOKUTs samlede formål er beskrevet i universitets- og høyskoleloven, og at de ulike oppgavene er fastsatt i øvrige sektorlover.

Videre vil vi fremheve at formuleringen «Formålet med NOKUTs virksomhet overfor universiteter og høyskoler er å bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning» ikke gir et korrekt bilde av NOKUTs samlede formål. NOKUT har flere oppgaver på universitets- og høyskoleområdet som ikke er «virksomhet overfor universiteter og høyskoler», men som retter seg mot samfunnet for øvrig. Dette gjelder for eksempel godkjenningsordningene. Etter vår vurdering bør derfor ordlyden «overfor universiteter og høyskoler» fjernes fra § 14-1 første ledd andre setning.

Dersom det samlede formålet skal angis i universitets- og høyskoleloven, skal det bemerkes at NOKUT forvalter godkjenningsordninger også utenfor høyere utdanning. NOKUT foreslår derfor at «godkjent høyere utenlandsk utdanning» gjøres om til «godkjent utenlandsk utdanning». Dette bør da også endres i forslaget § 14-2 første ledd bokstav e.

Til slutt bør § 14-1 annet ledd også inkludere fagskolesektoren, slik at det fremgår at formålet med NOKUTs virksomhet er å bidra til at samfunnet kan ha tillitt til kvaliteten i «norsk høyere utdanning, høyere yrkesfaglig utdanning og godkjent utenlandsk utdanning».

Ovennevnte er mer i tråd med intensjonen bak NOKUTs tidligere innspill, og vil føre til at bestemmelsene samsvarer bedre med NOKUTs totale virksomhet. På denne måten vil § 14-1 regulere NOKUTs formål som sådan, mens de konkrete oppgavene vil kunne reguleres nærmere i de respektive sektorlovene. NOKUT mener det er formålstjenlig at NOKUT som organ reguleres i universitets- og høyskoleloven, og at myndigheten som utøves overfor ulike deler av samfunnet reguleres i de ulike sektorlovene.

6.2. Evaluering av NOKUT

Utvalget anbefaler at det settes i gang et arbeid med å evaluere NOKUTs rolle og oppgaver for å vurdere den mest hensiktsmessige organiseringen av et kvalitetssikringsorgan for norsk høyere utdanning. NOKUT er ikke uenige i at en fremtidig evaluering kan være formålstjenlig, men savner en grundigere problemanalyse, og vurdering av tidspunktet og omfanget av evalueringen.

NOKUT vil påpeke at tidsmomentet står sentralt ved en eventuell evaluering. NOKUT fikk høsten 2018 overført nye oppgaver, og ble som følge av dette omorganisert i 2019. Senest i 2020 fikk NOKUT overført ytterligere oppgaver. Dette er krevende prosesser og det er derfor naturlig at det kan ta tid før driften stabiliserer seg etter slike omveltninger. Disse prosessene har også ført til en delvis ressursallokering for å sikre en effektiv og hensiktsmessig gjennomføring av omorganiseringen. Dette er forhold som potensielt vil påvirke funnene i en evaluering, og som vil kunne gi et ukorrekt bilde av hvordan oppgaveporteføljen fungerer i en normaltilstand. Oppgaveporteføljen er fortsatt relativt ny, og NOKUT mener derfor det ikke er hensiktsmessig med en evaluering så tett opp til de siste endringene.

NOKUT fremholder også at dersom det skal foretas en evaluering, bør ikke NOKUT vurderes isolert. Omorganiseringen omfattet hele den sentrale forvaltningen under Kunnskapsdepartementet, og etter NOKUTs oppfatning bør derfor hele kunnskapsforvaltningen sees under ett. En evaluering bør blant annet inkludere en vurdering av oppgavene og arbeidsdelingen mellom NOKUT, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku), Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit), deler av Forskningsrådet og departementet. Dette vil slik NOKUT ser det, være av vesentlig betydning for å kunne få en helhetlig vurdering av hvilke grep som eventuelt bør tas.

NOKUT vil videre bemerke at lignende problemstillinger som utvalget trekker frem ble drøftet senest ved lovendringen i 2018. Mange av synspunktene til utvalget ble da også belyst og diskutert av departementet.

Utvalget peker videre på at NOKUTs forvaltningsoppgaver har økt i antall og omfang de siste årene, og at dette kan bidra til at NOKUTs kjerneoppgaver knyttet til å sikre kvaliteten i norsk utdanning blir mindre synlig. I forarbeidene til lovendringen i 2018 fremhevet departementet at styringen og finansieringen av disse forvaltningsoppgavene måtte skje på en måte som ikke virket begrensende på NOKUTs uavhengighet i de sakene som krever dette. Departementet og utdanningssektoren anså det likevel formålstjenlig at NOKUT fikk overført forvaltningsoppgaver som var nært knyttet til NOKUTs øvrige virksomhet.

For å kunne ivareta uavhengigheten i de oppgavene som krever det, er det viktig at departementet er tydelig i sin rolle ovenfor NOKUT, herunder i hvilke oppgaver NOKUT kan instrueres. Som det fremgår av forarbeidene er dette essensielt også for departementet. Det uttales blant annet at det for departementet er helt sentralt at det ikke skal herske tvil om NOKUTs uavhengighet. NOKUT er også bevisst den økte oppgaveporteføljen og de utfordringene dette fører med seg. Samtidig er vi tydelige på at de nye forvaltningsoppgavene ikke skal gå på bekostning av de faglige uavhengige kjerneoppgavene. Dertil vil vi også fremholde at de nye oppgavene har tilført NOKUT høy kompetanse som også kan anvendes innenfor NOKUTs tidligere portefølje.

Videre peker utvalget på at den utvidede oppgaveporteføljen kan føre til rollesammenblanding. Det at sektoren har et klart bilde av NOKUT som organ er imidlertid også av vesentlig betydning for NOKUT. At NOKUT

fortsetter å være tydelig i sin rolle i møte med sektor er derfor noe vi har et særlig fokus på. I forlengelsen av dette vil NOKUT trekke frem at en hittil ikke har opplevd eller mottatt tilbakemeldinger på at sektor er usikker på NOKUTs rolle. Disse problemstillingene ble også løftet frem under høringen i forkant av lovendringen i 2018. Der ble det fra sektors side påpekt at det var viktig at endringene ikke ville føre til uklare roller, og at det ikke måtte herske tvil om NOKUTs uavhengighet. Dette ble særlig begrunnet i at sektor opplevde den da nye § 2-1 som uklar. Samtidig ble det i høringsinnspillene også pekt på at, såfremt det opprettholdes en klar grensedragningen mellom de ulike oppgavene, ville det være formålstjenlig å forankre forvaltningsoppgavene hos et allerede etablert forvaltningsorgan. Dette vil kunne forhindre en unødvendig økning i byråkratiet, noe som var et overordnet mål ved omorganiseringen i 2018.

NOKUT mener, slik det også nevnes i forarbeidene, at den økte oppgaveporteføljen både står i en naturlig sammenheng med, og styrker NOKUTs øvrige virksomhet. En av de nyere oppgavene er for eksempel forskriftsforvaltning. Gjennom arbeidet tett opp mot institusjonene har NOKUT opparbeidet bred og inngående kunnskap om de ulike problemstillingene sektoren står overfor. Dette er erfaringer som NOKUT nå, i større utstrekning og med større innflytelse, kan benytte i sitt arbeid med regelverksutvikling. NOKUT vil med en utvidet oppgaveportefølje dermed kunne høste gode faglige synergier og bidra til et bedre og mer kunnskapsbasert regelverk for hele universitets- og høyskolesektoren.

Avslutningsvis trekker utvalget frem at den utvidede oppgaveporteføljen kan medføre at departementet mister viktig forvaltningskunnskap. At underliggende organer besitter detaljkunnskap og viktig kompetanse på sentrale områder er imidlertid i tråd med hvordan forvaltningen generelt har organisert seg de siste årene. Det må kunne legges til grunn at departementet har foretatt en avveining av hensiktsmessigheten ved å overføre disse oppgavene til et underliggende organ, og at potensielle risikoer ved å gi fra seg denne kompetansen er tatt i betraktning. Et tett og godt samarbeid mellom departementet og NOKUT er da også et uttalt ønske fra begge sider, slik at NOKUTs fagkunnskap skal kunne benyttes på en hensiktsmessig måte.

6.3. Utenlandsk godkjenning

Utvalget peker på at NOKUTs faglige uavhengighet knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning er lite oversiktlig, da godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er en faglig uavhengig oppgave i motsetning til godkjenning av utenlandsk yrkesopplæring. Utvalget stiller spørsmål om godkjenning av utenlandsk utdanning generelt er en ren forvaltningsrettslig oppgave, men bemerker at de har begrenset kunnskap på dette området. De anbefaler derfor å videreføre generell godkjenning av utenlands utdanning som en uavhengig oppgave.

NOKUT er enig i utvalgets konklusjon og mener det foreligger gode grunner for å la generell godkjenning av utenlands utdanning forbli en uavhengig oppgave. Godkjenning av utenlandsk utdanning innebærer å fatte vedtak ut ifra forhåndsdefinerte kriterier, og på bakgrunn av godkjenningsfaglige vurderinger. Så langt vi kan se har det ikke vært påkrevet innenfor noen godkjenningsordninger at departementene instruerer godkjenningsinstansene utover det som fastsettes i lov og forskrift. Vi tror godkjenningsvedtakenes omdømme vil profittere på at en slik praksis videreføres.

6.4. Klagebehandling

Utvalget bemerker at dagens klagesystem fremstår til dels svakt. Det anbefales derfor å foreta en gjennomgang av systemet, herunder en vurdering av begrunnelsene for begrensningene i klageretten. Begrensningene utvalget viser til er knyttet til omfanget av prøvingen og hvem som har klagerett. NOKUT ser behovet for en gjennomgang av klagesystemet.

Utvalget anbefaler som et minimum at det innføres en hjemmel som tydeligere begrunner innskrenkingen i prøvingen av spørsmål der NOKUT er faglig uavhengig, eventuelt også at innskrenkingen av hvem som kan klage flyttes til loven. I forslaget til ny § 14-2 tredje ledd foreslår utvalget derfor å føye til at «NOKUTs utøvelse av faglig skjønn i saker etter denne bestemmelsen kan ikke overprøves». NOKUT er enig i at innskrenkningene i klageretten bør ha tydeligere hjemmel, men mener det bør utredes nærmere hvorvidt «NOKUTs utøvelse av faglig skjønn» er en tilstrekkelig klar markør for hva som kan overprøves og ikke.

NOKUT mener at det her er flere momenter som kunne vært ytterligere belyst. Det kan fremstå som noe uklart hvilken type «faglig skjønn» det er tale om. Det er nærliggende å anta at det man her sikter til er utdanningsfaglig skjønn. Imidlertid kan en reise spørsmål om dette er en tilstrekkelig klar avgrensning for hva som kan overprøves. Når lov eller forskrift oppstiller krav der det ikke er behov for skjønn for å bedømme om kravet er oppfylt eller ikke, må et eventuelt vedtak kunne overprøves. Likeså med saksbehandlingsfeil. Dersom klager påberoper seg usaklig hensyn, usaklig forskjellsbehandling eller andre saksbehandlingsfeil må dette ligge innenfor klageinstansens kompetanse. NOKUT mener derfor at det er behov for at utvalget utreder dette ytterligere.

6.5. Forskriftshjemler

Når det gjelder reguleringen av forskriftshjemler er utvalget langt på vei enig i NOKUTs tidligere innspill. Utvalget foreslår å flytte forskriftshjemlene knyttet til «krav til kvalitetssikringssystemer og kvalitetsarbeid» og «kriterier for akkreditering av institusjoner og studietilbud», i henholdsvis § 2-1 sjette ledd bokstav a og b, til bestemmelsene hvor de faglig sett hører hjemme. Utvalget har videre foreslått å fjerne dagens bestemmelse i § 2-1 sjette ledd siste punktum som gir NOKUT adgang til å «gi utfyllende forskrift om de samme emnene» som departementet. I tillegg peker utvalget på behovet for en gjennomgang av studiekvalitetsforskriften⁸ og studietilsynsforskriften⁹ for å vurdere om disse bør slås sammen.

NOKUT mener de foreslåtte endringene er hensiktsmessige. Dette er i tråd med NOKUTs tidligere innspill, og NOKUT vil understreke viktigheten av disse endringene. Etter NOKUTs oppfatning er det mer hensiktsmessig at departementet fastsetter forskriftene, og at NOKUT har ansvar for å utarbeide forslag til disse. NOKUT støtter også utvalgets forslag om å gjennomgå studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften, og fremhever at en sammenslåing av disse to forskriftene vil bidra til en forenkling av det samlede regelverket.

⁸ Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning av 1. februar 2010.

⁹ Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning av 7. februar 2017.

Når det gjelder utvalgets vurdering av behovet for å videreføre § 2-1 sjette ledd bokstav c, har NOKUT imidlertid vanskelig for å følge utvalgets resonnement. Utvalget begrunner forslaget i at departementet uansett har adgang til å fastsette saksbehandlingsregler knyttet til NOKUTs virksomhet. Departementet må for øvrig ha hjemmel i lov for å fastsette særskilte saksbehandlingsregler knyttet til offentlig myndighetsutøvelse, og departementets alminnelige instruksjonsmyndighet vil da ikke være tilstrekkelig. Dette er særlig aktuelt dersom det er tale om saksbehandlingsregler som vil stille noen dårligere enn det de ellers ville ha gjort etter forvaltningslovens regler.

Det følger også av utvalgets forslag til § 1-3 at «forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i denne loven.» NOKUT bemerker at dersom departementet mener at NOKUT har behov for saksbehandlingsregler som avviker fra forvaltningsloven, bør dette følgelig hjemles i lov. Eksempelvis er saksbehandlingsreglene i gjeldende studiekvalitetsforskrift fastsatt med hjemmel i § 2-1 sjette ledd bokstav c. Etter NOKUTs oppfatning må forvaltningsloven anses å gjelde fullt ut, med mindre det fastsettes særskilte hjemler i universitets- og høyskoleloven.

Med hilsen

Terje Mørland
administrerende direktør

Øystein Lund
tilsynsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert.