

NOKUTs utredninger og analyser

ORION

Forslag til justering av kriterier for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Februar 2019



NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet har tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning, samt godkjent høyere utenlandsk utdanning. Med rapportserien "NOKUTs utredninger og analyser" vil vi bidra til økt kunnskap om forhold innenfor høyere utdanning og fagskoleutdanning som har betydning for kvaliteten i studiene og gi økt kunnskap om forhold knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning i Norge. Data til rapportene får NOKUT gjennom våre faste spørreundersøkelser som Studiebarometeret, Underviserundersøkelsen og andre egeninitierte undersøkelser. Informasjon hentes også fra intervjuer, litteraturstudier, registre og portaler. I tillegg bruker vi resultater fra vår evaluerings-, akkrediterings- og godkjenningsevirsomhet.

Vi håper at analysene og resultatene våre kan være nyttige i arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning og gi ideer og stimulans til lærestedenes arbeid med å kvalitetssikre og videreutvikle utdanningstilbudene.

Tittel:	ORION
Forfatter(e):	Andrea Lundgren Valborg Holten Jørgensen
Dato:	15.02.2019
Rapportnummer:	2-2019
ISSN-nr	1892-1604

Forord

NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet har tillit til kvaliteten i godkjent høyere utenlandsk utdanning. Godkjenningsordninger og informasjon om utenlandske kvalifikasjoner er grunnleggende viktig for at Norge skal kunne bruke den medbragte kompetansen for finnes i samfunnet.

Høyere utdanning i Europa har gjennomgått store endringer gjennom Bologna-prosessen. Vi kan også se en parallell utvikling i andre deler av verden. Norge har forpliktet seg til å følge opp internasjonale avtaler som Lisboakonvensjonen, og dens tilleggstekster, på godkjenningsfeltet. Godkjenningsordninger er opprettet med mål om å legge til rette for større mobilitet mellom academia og arbeidslivet på tvers av landegrensene. Derfor er det viktig at NOKUTs generelle godkjenningsordning endres i tråd med internasjonale føringer for å forbli relevant.

I 2015 endret NOKUT kriteriene for godkjenning av utenlandske doktorgrader. Gjennom prosjektet ORION (From Input to Output in Recognition), finansiert gjennom Erasmus+, har NOKUT ønsket å videreføre mange av prinsippene som ligger til grunn for disse kriteriene, til også å gjelde høyere utdanninger i første og andre syklus (bachelor og master). Samtidig er en frivillig ordning med automatisk godkjenning av kvalifikasjoner fra Norden implementert, og det vil kunne være mulig å utvide ordningen til flere land i Det europeiske høyere utdanningsområdet etter at de justerte kriteriene har trådt i kraft.

Før NOKUTs foreslåtte justerte kriterier kan tre i kraft må det gjennomføres en endring av Kunnskapsdepartementets studiekvalitetsforskrift, som eksplisitt sier at NOKUTs vedtak skal gi generell uttelling i studiepoeng. Det er dialog mellom NOKUT og Kunnskapsdepartementet om når og hvilken prosess som må til for å få gjennomført dette. Det vurderes som sannsynlig at NOKUTs foreslåtte justerte kriterier kan tre i kraft i løpet av 2019.

I denne rapporten redegjør vi for prinsippene for foreslåtte justeringer av NOKUTs kriterier for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Det foreslåtte kriteriesettet er samtidig i tråd med intensjoner om godkjenning i Bologna-prosessen.

Vi håper at rapporten gir verdifulle innspill til andre aktørers arbeid med godkjenning av utenlandsk utdanning i både inn- og utland.



Sammendrag

NOKUTs kriterier for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning har i liten grad blitt endret siden 2003. Gjennom Erasmus+-prosjektet ORION har NOKUT utarbeidet forslag til justerte godkjenningskriterier. Kriteriene gjenspeiler utviklingen i internasjonal praksis på feltet som Norge er forpliktet til å følge i henhold til Lisboakonvensjonen og dens tilleggstekster.

De foreslåtte justeringene av kriteriene innebærer:

- a) En bredere tilnærming til vurdering av «vesentlige forskjeller», som er nøkkelbegrepet i Lisboakonvensjonen. Vi ønsker å oppnå dette ved å innføre en kvalifikasjonsbasert godkjenning. Vi toner derfor ned fokus på arbeidsbelastning (tid-for-tid-prinsippet) og legger større vekt på hva en utdanning/grad kvalifiserer til av videre studier i utdanningslandet (adgang til neste nivå).
- b) I forlengelsen av en bredere tilnærming til hva som utgjør vesentlige forskjeller, vil vi heretter vurdere gradlikestilthet opp mot et bredere utvalg av mastergrader som i dag tilbys i Norge. Dette medfører at flere søkere vil kunne få mastergradlikestilthet ved at vi legger alle grader i mastergradsforskriften til grunn for våre vurderinger.
- c) Vi går bort fra å gi generell uttelling i studiepoeng i NOKUTs vedtak, ved at fullførte kvalifikasjoner godkjennes opp mot en grad. Hvis gradlikestilthet ikke kan gis, vil utdanningen godkjennes i hele og halve studieår. Samme regel gjelder for avbrutte utdanninger, der NOKUT i tillegg innfører krav om at minste vurderbare utdanning, målt i studiebelastning, settes til et halvt år/ett semester.

I tillegg til endrede vurderingskriterier har vi i prosjektet foretatt en gjennomgang av formen på NOKUTs godkjenningsvedtak. Det nye vedtaksdokumentet, som blir implementert i forbindelse med at justerte kriterier trer i kraft, blir enklere i form og innhold, og at det er et mål at det vil få økt anvendbarhet for søkere, arbeidsgivere og eventuelt andre brukere av dokumentet

De foreslåtte justerte kriteriene vil ikke medføre store endringer i resultatet for de fleste søkere. Noen søkere vil få større uttelling med de foreslåtte justertekriteriene, eksempelvis enkelte søkere med utenlandsk mastergrader. Andre søkergrupper vil imidlertid oppleve å få mindre uttelling etter de foreslåtte justerte kriteriene, eksempelvis søkere med vurderbare utdanninger på under et halvt år og søkere med enkelte fireårige lavere gradsstudier.

Formålet med NOKUTs generelle godkjenning er å bidra til at samfunnet kan ha tillit til godkjent utenlandsk høyere utdanning. NOKUTs vedtak innebærer at en søker kan få en vurdering av sin utenlandske grad opp mot det norske gradssystemet, og gjennom denne prosessen vil NOKUTs vedtak fremme mobilitet over landegrensene. De foreslåtte justerte kriteriene ivaretar hensynet til gjeldende tolkning av hva som utgjør en «vesentlig forskjell» mellom den utenlandske og den norske utdanningen. Endringene gjør at NOKUTs godkjenningsordning endres i tråd med gjeldende internasjonale føringer.

Innhold

1	Bakgrunn	1
1.1	Innledning	1
1.2	Erasmus+-prosjektet ORION	2
1.3	Arbeidsmetodikk	3
2	NOKUTs mandat for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning	3
2.1	Juridisk grunnlag	4
2.1.1	Universitets- og høyskoleloven.....	4
2.1.2	Forvaltningsloven.....	5
2.1.3	Studiekvalitetsforskriften	5
2.1.4	Lisboakonvensjonen.....	6
2.1.5	Bologna-prosessen og EHEA.....	8
2.1.6	Reykjavikdeklarasjonen	8
2.1.7	Kvalifikasjonsrammeverk	9
2.1.8	Annet regelverk som er relevant for godkjenning.....	9
3	Gjennomgang av kriterier og praksis fram til nå	10
3.1	Innledning	10
3.1.1	Krav til søknad: Individuell søker med dokumentert utdanning.....	11
3.1.2	Utdanning må være offentlig godkjent eller akkreditert	11
3.1.3	Vurdering av nivå og omfang.....	11
3.1.4	Tid-for-tid-prinsippet	13
3.1.5	Generell uttelling i studiepoeng	14
3.1.6	Studieperioder og avbrutt utdanning	16
3.1.7	Nåværende kriterier for generell godkjenning som likestilt med en norsk grad	17
3.1.8	Dagens tolkning av begrepet «vesentlig forskjell»	19
4	Nordisk og europeisk perspektiv	19
4.1.1	Nordisk workshop om godkjenningspraksis	19
4.1.2	Studietur til UK NARIC.....	20
5	NOKUTs forslag til justerte kriterier og praksis for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning	20
5.1	Bredere rammer for vurdering av «vesentlig forskjell»	20
5.2	Profil	22

5.3	Adgang til neste nivå	22
5.4	Vurdering av arbeidsbelastning	23
5.4.1	Vurdering opp mot en kvalifikasjon.....	23
5.4.2	Gå bort fra studiepoengsuttelling i NOKUTs vedtak.....	24
5.5	Godkjenning av flere typer mastergrader	25
5.6	Studieperioder og avbrutte utdanninger	25
5.7	Ny utforming av vedtak.....	26
6	Høring og tilbakemeldinger fra sektoren	26
6.1	Tilbakemeldinger og NOKUTs vurdering.....	26
6.1.1	Studiepoengsuttelling	26
6.1.2	Godkjenning opp mot alle typer mastergrader / opptak til doktorgrader.....	28
7	Det foreslåtte justerte kriteriesettet	28
7.1	Minstekrav	29
7.2	Krav for å få gradslikestilhet	29
8	Automatisk godkjenning av utvalgte nordiske kvalifikasjoner	30
9	Konsekvenser ved innføring av foreslåtte justerte kriterier	31
9.1	Konsekvenser for godkjenningspraksis	31
9.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	32
9.3	Samfunnsmessige konsekvenser.....	32
10	Vedlegg: NOKUTs gjeldende kriterier for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.....	33

1 Bakgrunn

1.1 Innledning

NOKUT har foreslått en justering av dagens kriterier for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Vi tar forbehold om at kriteriene vil bli godkjent av NOKUTs styre og deretter bli innført i løpet av 2019. Målet med revideringen er å endre NOKUTs kriterier i tråd med utviklingen i nasjonal og internasjonal utdanning, blant annet gjennom Bologna-prosessen, og utviklingen i internasjonal godkjenningsspraksis med utgangspunkt i Lisboa-konvensjonens tilleggstekster og praksis ved andre europeiske godkjenningsskontorer (ENIC-NARIC).¹

Kriteriene er en operasjonalisering av gjeldende regelverk i henhold til lov og forskrift. NOKUT har siden 2003 hatt mandat til å vurdere utenlandsk høyere utdanning for generell godkjenning i henhold til Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15, § 3-4. Resultatet av vurderingen er et enkeltvedtak. Generell godkjenning er en nivå- og omfangsvurdering som skal angi en generell uttelling i studiepoeng i forhold til grader og yrkesutdanninger som gis etter universitets- og høyskoleloven i Norge. Godkjenningen skal også uttrykke om en utdanning i nivå og omfang tilsvarer en norsk grad eller utdanning.

Godkjenningen følger i dag kriteriene som ble utarbeidet i løpet av 1990-tallet. De fikk dagens form i 2003 da NOKUT ble opprettet og fikk vedtaksmyndighet. Siden har det skjedd endringer både innen høyere utdanning, både internasjonalt og nasjonalt, og på godkjenningfeltet. Disse endringene gjenspeiles i ikke i tilstrekkelig grad i våre kriterier.

I NOKUTs strategiplan for 2016-2020 legges det vekt på følgende:

NOKUT skal knytte regelverket for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning opp mot kvalifikasjonsrammeverk/læringsutbytte og prinsippene om automatisk godkjenning².

I 2015 oppdaterte NOKUT kriteriene for generell godkjenning av utenlandske doktorgrader, der kriteriesettet var formalistisk og utelukket mange utenlandske doktorgrader fra godkjenning. De øvrige kriteriene for generell godkjenning av 1. og 2. syklus (hhv. bachelor og master) ble ikke vurdert den gang. I forslaget til justerte kriterier for generell godkjenning av utdanninger i 1. og 2. syklus har vi fulgt samme prinsipper og tankegang som ble lagt til grunn for endringene i 2015.

Internasjonale prosesser har de siste 20 årene ført til harmonisering av grader og utdanninger, samtidig er det utviklet nye godkjenningstiltak. Jerevan-kommunikatet fra 2015 oppfordrer alle land i Det europeiske høyere utdanningsområdet (EHEA)³ til å utvikle ordninger for automatisk godkjenning for utdanning fra disse landene. En tilsvarende anbefaling ble fremmet av EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition⁴. I rapporten fra 2014 anbefales en automatisk godkjenningssystem for høyere utdanning innen EHEA. Læringsutbyttebeskrivelser og kvalifikasjonsrammeverk skal i større grad benyttes som verktøy for godkjenning. Vi viser også til ESG (Standards and Guidelines for Quality

¹ ENIC – European Network of Information Centres in the European Region
NARIC – National Academic Recognition Information Centres in the European Union

² <https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/nokuts-strategiplan-2015-2020.pdf>

³ EHEA - European Higher Education Area

⁴ http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2015_Yerevan/72/3/EHEA_Pathfinder_Group_on_Automatic_Recognition_January_2015_613723.pdf

Assurance in the European Higher Education Area) der det vektlegges at godkjenning av utenlandsk utdanning skal være en del av institusjonenes kvalitetssikringsarbeid.⁵

NOKUT mottar hvert år et stort antall søknader om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. I 2018 mottok NOKUT rundt 7.000 slike søknader. NOKUTs godkjenningskriterier må sikre en mest mulig korrekt og relevant vurdering av de utenlandske utdanningskvalifikasjonene, slik at kompetansen som disse kvalifikasjonene representerer kan tas i bruk på en best mulig måte i Norge.

Rapporten vil beskrive gjeldende regelverk for generell godkjenning, NOKUTs kriterier fram til i dag og utfordringer knyttet til dette kriteriesettet. Videre vil vi presentere forslaget til justerte kriterier og mer i detalj vurderingene som ligger til grunn for forslaget. Avslutningsvis beskrives konsekvensene av de foreslåtte endringene.

1.2 Erasmus+-prosjektet ORION

Forslaget til nye kriterier har blitt til gjennom prosjektet ORION⁶ (From Input to Output in Recognition). Prosjektet har løpt fra oktober 2016 til februar 2019 og er finansiert gjennom EUs utdanningsprogram Erasmus+. Formell eier av prosjektet er Kunnskapsdepartementet (KD).

Målet med prosjektet har vært å utvikle en ny tilnærming til NOKUTs godkjenningspraksis, slik at den i større grad vektlegger utviklingen i nasjonal og internasjonal utdanning, blant annet gjennom:

- Bologna-prosessen
- Utviklingen i internasjonal godkjenningspraksis
- Lisboakonvensjonens tilleggstekster
- Praksis ved andre europeiske godkjenningskontorer (ENIC-NARIC)

I større grad enn tidligere ønsket man å gå bort fra å bruke fra målbare inputfaktorer i vurderingen av en utdanning (f. eks opptakskrav, normert studietid og uttelling i studiepoeng). Dessuten hadde vi et mål om også ta hensyn til hvilken kvalifikasjon søkeren har oppnådd, hvilke rettigheter kvalifikasjonen gir i utdanningslandet, og hvor kvalifikasjonen er plassert i utdanningslandets nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. Et videre mål for prosjektet var å undersøke muligheten for å gjennomføre automatisk godkjenning.

I prosjektet har NOKUT fått bistand fra godkjenningsekspertene fra andre nordiske ENIC-NARIC-kontorer og norske læresteder.

Arbeidsgruppen i ORION har bestått av følgende personer:

Andrea Lundgren, seniorrådgiver, NOKUT

Valborg Holten Jørgensen, seniorrådgiver, NOKUT

Tonje Tangen Kemp, rådgiver, NOKUT

Hanne-Gerd Nielsen, seksjonssjef, NOKUT, fram til mai 2018

Joachim Gümüs Kallevig, seksjonssjef, NOKUT, fra juni 2018

Luna Lee Solheim, seniorrådgiver, NOKUT

⁵ <http://www.ehea.info/page-standards-and-guidelines-for-quality-assurance>

⁶ <https://www.nokut.no/om-nokut/internasjonalt-samarbeid/erasmus-projekter/orion/>

Mads Gravaas, seniorrådgiver, Kunnskapsdepartementet
Tine Benedicte Sjøreng, rådgiver, Universitetet i Oslo
Lars Vedø, rådgiver, OsloMet - Storbyuniversitetet
Dorthe Eeg Pedersen, Special Consultant, Styrelsen for Forskning og Uddannelse, Danmark
Cecilia George, Senior Credential Evaluator, Universitets- og högskolerådet, Sverige

For videre detaljer om prosjektet og prosjektgruppas arbeid, viser vi til prosjektets egen nettside på:
<https://www.nokut.no/om-nokut/internasjonalt-samarbeid/erasmus-projekter/orion/>

1.3 Arbeidsmetodikk

NOKUT har kartlagt utfordringer knyttet til dagens kriterier. NOKUT har også arrangert en nordisk workshop for å kartlegge godkjenningspraksis i de ulike nordiske landene (se kapittel 4). I tillegg har NOKUT besøkt sine britiske kollegaer i UK NARIC med hensikt om å få mer kjennskap til deres godkjenningspraksis.

Vi har utarbeidet en kvalifikasjonsmatrise for saksbehandlere, inspirert av besøket hos UK NARIC. Matrisen og kriteriesettet er testet av NOKUTs saksbehandlere, der hver saksbehandler ble bedt om å vurdere en viss mengde saker etter både gamle og foreslåtte justerte kriterier. Forslaget til justert kriteriesett ble brukt til å vurdere både enkle og kompliserte utdanningsløp. Tilbakemeldingen fra saksbehandlerne var at de nye kriteriene er enklere å anvende.

Høsten 2018 ble kriteriesettet sendt på høring til utdanningssektoren, godkjenningskontorer, arbeidsgiverorganisasjoner m.fl. Høringsfristen var 28. desember 2018. Høringen og NOKUTs vurdering av tilbakemeldingene er omtalt i kapittel 6.

Arbeidsgruppen har tilsammen hatt fire møter: Et oppstartsmøte, en nordisk workshop, et møte om kriteriesettet og et avsluttende møte.

2 NOKUTs mandat for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Dette kapittelet omhandler det gjeldende rettsgrunnlaget for NOKUTs godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning. Alle NOKUTs kriterier vil omtales, og det vil foretas en gjennomgang av de relevante elementene som er med i vurderingsgrunnlaget når NOKUT godkjenner en utenlandsk høyere utdanning.

NOKUTs generelle godkjenning er hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 3-4 (heretter uhl.). Siden 2003 har NOKUT gitt akademisk, generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning til enkeltpersoner etter søknad. Generell godkjenning er en systembasert vurdering som sammenlikner utenlandsk høyere utdanning med norsk høyere utdanning. NOKUT vurderer omfang og nivå på den utenlandske høyere utdanningen.

NOKUT har til nå fulgt tid-for-tid-prinsippet i generell godkjenning. Dette betyr at ett års fullført og bestått utdanning tilsvarer ett års utdanning i Norge. Kun utdanning ut over minimumskravet for

opptak til høyere utdanning i Norge (det såkalte GSU-kravet), kan gis generell godkjenning som høyere utdanning gjennom NOKUT. Kravet for hvert land er spesifisert i GSU-listen⁷.

NOKUT fatter vedtak som angir nivå, uttelling i studiepoeng og en eventuell gradlikestilthet i forhold til den norske gradsstrukturen.

Et lovfestet kriterium for godkjenning er blant annet at NOKUT skal vurdere den utenlandske utdanningens nivå og omfang. Forskriftsfestede kriterier for godkjenning er blant annet at NOKUT skal gi generell uttelling i studiepoeng i forhold til grader, samt at den utenlandske utdanningen må ha en godkjent akkreditering eller offentlig godkjenning som høyere utdanning i utdanningslandet.

NOKUTs gjeldende kriterier for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er operasjonalisert i iht. til lov og forskrift. Kriteriene er publisert på NOKUTs nettsider og finnes i rapportens vedlegg 1.

2.1 Juridisk grunnlag

2.1.1 Universitets- og høyskoleloven

Lov om universiteter og høyskoler (uhl) trådte i kraft 1. april 2005. Loven angir NOKUTs formål og mandat, og den omtaler ordningen for generell godkjenning og nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Nedenunder vil de ulike bestemmelsene omtales.

NOKUTs formål

Formålet med NOKUTs virksomhet er hjemlet i uhl. § 2-1 (2):

«Formålet med NOKUTs virksomhet er å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, og å stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene. NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, fagskoleutdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning. I sitt arbeid skal NOKUT søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid.»

NOKUTs formålsbestemmelse legger til grunn at NOKUT skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til godkjent utenlandsk høyere utdanning.

NOKUTs mandat

NOKUTs mandat for generell godkjenning er hjemlet i uhl. § 3-4:

«NOKUT avgjør, etter søknad fra enkeltpersoner, om utdanning fra utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, skal gis generell godkjenning slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert

⁷ <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/nokuts-landdatabase2/GSU-listen/>

norsk høyere utdanning. Klageinstansen kan ikke overprøve NOKUTs vurdering av den avlagte utdanningens nivå og omfang.»

NOKUTs mandat er å gi en generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Dette er en systembasert godkjenning basert på nivå og omfang og ikke en faglig godkjenning (jevngodhetsvurdering). NOKUTs definisjon av nivå og omfang er omtalt nedenfor i avsnitt 3.1.3.

Det fremgår videre av uhl. § 3-4 at NOKUT skal fatte et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b).

2.1.2 Forvaltningsloven

NOKUTs generelle godkjenning av utenlandsk høyere utdanning er et enkeltvedtak med klagerett i henhold til forvaltningsloven. Forvaltningsloven regulerer hvordan all saksbehandling i offentlig forvaltning i Norge skal foregå.

2.1.3 Studiekvalitetsforskriften

Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning (heretter studiekvalitetsforskriften) trådte i kraft 1. februar 2010. Studiekvalitetsforskriften angir konkrete kriterier for godkjenning og NOKUTs oppgaver innen godkjenning. Nedenunder vil relevante bestemmelser omtales.

Offentlig godkjent utdanning

Det følger av studiekvalitetsforskriften § 6-1 tredje ledd at:

«Ved generell godkjenning av utenlandsk utdanning skal NOKUT påse at utdanningen det søkes godkjenning for har en godkjent akkreditering eller offentlig godkjenning som høyere utdanning. Det kan i særskilte tilfelle gjøres unntak fra bestemmelsen.»

Med «offentlig godkjent eller akkreditert» menes at den utenlandske utdanningen er kvalitetssikret og godkjent og/eller akkreditert som høyere utdanning av kompetent instans.

Generell uttelling i studiepoeng

Det fremgår av studiekvalitetsforskriften § 6-1 første ledd at:

«Godkjenningen skal angi en generell uttelling i studiepoeng i forhold til grader og yrkesutdanninger som gis med hjemmel i nevnte lov § 3-2, og om utdanningen i nivå og omfang tilsvarer norsk grad eller utdanning.»

NOKUT har frem til nå tolket bestemmelsen dithen at vi har angitt alle fullførte studiepoeng, ikke bare en henvisning til hvor mange studiepoeng graden tilsvarer.

I arbeidet med kriteriene er det etablert dialog med Kunnskapsdepartementet om endring av studiekvalitetsforskriften med mål om at generell uttelling i studiepoeng tas ut av studiekvalitetsforskriften. Utfordringer ved bruk av studiepoeng i godkjenningssammenheng er beskrevet i avsnitt 3.1.5.

Fullmakt til å gi retningslinjer for søknad og dokumentasjon

Det følger av studiekvalitetsforskriften § 6-1 andre ledd at:

«NOKUT kan gi nærmere retningslinjer for krav til søknad og dokumentasjon.»

Kunnskapsdepartementet har gitt NOKUT fullmakt til å fastsette retningslinjer krav til søknad og dokumentasjon. De til enhver tid gjeldende krav fastsettes av NOKUTs direktør.

NOKUTs oppgaver

NOKUT har blant annet følgende oppgaver, jf. studiekvalitetsforskriften § 1-5 (4):

- Godkjenne høyere utdanning (generell godkjenning).
- Legge til rette for en samordnet nasjonal praksis av godkjenning etter universitets- og høyskoleloven § 3-5 femte ledd, og gi rådgivningsbistand til institusjonene.
- Formidle informasjon om institusjonenes vedtak om godkjenning av høyere utdanning.
- Være og drive informasjonssenter etter Lisboakonvensjonen og møte som norsk representant i ENIC-nettverket, jf. Lisboakonvensjonens artikkel X.3.
- Føre og vedlikeholde listen om Generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning (GSU-listen).

Det følger videre av studiekvalitetsforskriften § 6-1 (5) at:

«NOKUT skal følge opp at norske interesser og forpliktelser etter internasjonale avtaler om godkjenning og informasjon om høyere utdanning ivaretas. NOKUT kan få nasjonale oppgaver på dette området.»

Kravet om at NOKUT skal følge opp forpliktelser etter internasjonale avtaler er blant annet knyttet til Lisboakonvensjonens bestemmelser, hvor NOKUT er gitt rolle som nasjonalt ENIC-NARIC kontor.

2.1.4 Lisboakonvensjonen

Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (heretter Lisboakonvensjonen)⁸ ble ratifisert av Norge i april 1999 og trådte i kraft i Norge i juni samme år. Hensikten med konvensjonen er å legge til rette for større akademisk mobilitet. Målet er felles løsninger på praktiske problemer når det gjelder godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning. De landene som tiltrer konvensjonen forplikter seg blant annet til å ha et etterrettelig og transparent regelverk for godkjenning av høyere utdanning. I tillegg til konvensjonsteksten, foreligger

⁸ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f-4260_web.pdf

også anbefalinger fra konvensjonskomiteen gjennom tilleggstekster⁹, samt EAR-manualen som er tenkt som en nærmere operasjonisering av prinsippene i konvensjonen¹⁰.

Lisboakonvensjonen stiller krav til etterrettelighet og transparens. I artikkel III.2 skal konvensjonspartene påse at de framgangsmåter og kriterier som benyttes ved godkjenning er konsekvente og pålitelige. Det er videre utdypet i anbefalingens artikkel III at prosedyrer og kriterier for vurdering av utenlandske kvalifikasjoner må være transparente, enhetlige og pålitelige.

I konvensjonen stilles det et eksplisitt krav til at kriterier for godkjenning er godt begrunnet og at de bør gjennomgås jevnlig, og de må ta hensyn til utviklingen på utdannings- og godkjenningfeltet. Dette kravet må sees i sammenheng med utredningsinstruksen. Når NOKUT skal endre kriteriene for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, er det viktig at endringene er godt begrunnet og at det legges opp til at kriteriene blir periodisk evaluert.

I Norge er NOKUT tillagt oppgaven med å være det nasjonale ENIC-kontoret¹¹. I dette ligger det blant annet at NOKUT skal gi informasjon om eget og andre konvensjonsparters utdanningssystem, gi råd i godkjenningssaker, fremme bruken av Diploma Supplement og fremme Lisboakonvensjonens prinsipper i godkjenningssaker.

Lisboakonvensjonen angir kriterier for hvordan en utenlandsk utdanning skal godkjennes. De aller fleste bestemmelsene i konvensjonen er sammenfallende med norsk lov, men konvensjonen har større detaljeringsgrad enn norsk lov. NOKUT vil nedenunder omtale hovedprinsippet som supplerer det norske regelverket.

Vesentlig forskjell

Hovedprinsippet i Lisboakonvensjonen er at «... hver konvensjonspart skal godkjenne høyere utdanningskvalifikasjoner som er utstedt hos en annen konvensjonspart, med mindre det kan påvises en vesentlig forskjell mellom kvalifikasjonen som det søkes om godkjenning av, og den tilsvarende kvalifikasjonen hos konvensjonsparten der det søkes om godkjenning»¹². Dette prinsippet «Substantial differences» eller vesentlige forskjeller, er noe vi er forpliktet til å følge i vår godkjenningssakspraksis.

Det sentrale begrepet «vesentlige forskjeller» er ikke konkret definert, men Lisboakonvensjonen og dens tilleggstekster gir generelle angivelser for hvordan vesentlig forskjell bør forstås. Det anbefales at ved vurdering av en eventuell vesentlig forskjell, må vi se på læringsutbytte, adgang til videre aktiviteter og forskjeller i kjerneelementer i utdanningen, og om kvaliteten på programmet eller institusjonen som tilbyr det kan utgjøre en vesentlig forskjell fra den tilsvarende norske kvalifikasjonen¹³.

⁹ Tilleggstekster omfatter blant annet [Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications and Explanatory Memorandum](#), 2001, revised 2010, [Revised Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education](#), June 2007, [Recommendation on the Use of Qualifications Frameworks in the Recognition of Foreign Qualifications](#), June 2013, [Recommendation on Recognition of Qualifications Held by Refugees, Displaced Persons and Persons in a Refugee-like Situation](#), November 2017

¹⁰ EAR-manualen: http://eurorecognition.eu/manual/EAR_manual_v_1.0.pdf

¹¹ ENIC – European Network of Information Centres

¹² Lisboakonvensjonen; https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f-4260_web.pdf

¹³ Lisboakonvensjonen; Revidert anbefaling om prosedyrer og kriterier for vurdering av utenlandske kvalifikasjoner og studieopphold https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f-4260_web.pdf

2.1.5 Bologna-prosessen og EHEA

Norge deltar aktivt i Bologna-prosessen, som er et mellomstatlig samarbeid mellom 48 europeiske land med mål om å skape et felles europeisk område for høyere utdanning¹⁴ (European Higher Education Area - EHEA). Gjennom Bologna-prosessen samarbeider deltakerstatene og EU i en frivillig prosess for økt samhandling, transparens og konvergens mellom landenes høyere utdanningssystemer.

Bologna-prosessen har innført en rekke strukturelle endringer i landenes utdanningssystem. I Norge ble eksempelvis innføring av nytt gradssystem gjennom Kvalitetsreformen i høyere utdanning i 2003, gjort i henhold til Bologna-prosessen.

I nåværende periode, 2018 – 2020, har utdanningsministrene fra deltakerlandene identifisert tre hovedforpliktelser for det videre samarbeidet:

- Innføringen av tre-syklus gradssystem i høyere utdanning (bachelor/master/doktorgrad)
- Styrket kvalitetssikring og
- Enklere godkjenning av kvalifikasjoner og studieperioder

Jerevan-kommunikeet

Jerevan-kommunikeet¹⁵ understreket behovet for å *ensure that qualifications from other EHEA countries are automatically recognized at the same level as relevant domestic qualifications*¹⁶. En tilsvarende oppfordring ble fremmet av EHEA Pathfinder Group on Automatic Recognition. I rapporten fra 2014 anbefales det å etablere en automatisk godkjenningsordning for høyere utdanning innen EHEA, som i større grad skal benytte læringsutbytte og kvalifikasjonsrammeverk som verktøy¹⁷.

Paris-kommunikeet

På det tiende ministermøtet i Paris i 2018 vedtok utdanningsministrene en målsetning om at en kvalifikasjon fra et EHEA-land automatisk skal være godkjent som en kvalifikasjon på samme nivå i et annet EHEA-land. Denne målsetningen gjelder for opptak til videre studier og for å søke arbeid¹⁸. Som nevnt over er godkjenning, gitt spesiell oppmerksomhet i nåværende periode (2018 – 2020).

2.1.6 Reykjavikdeklarasjonen

Nordiske utdanningsministre underskrev 9. juni 2004 en nordisk erklæring om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning (Reykjavik-erklæringen)¹⁹. Deklarasjonen var basert på Lisboakonvensjonen og hadde som mål å bidra til tettere samarbeid om gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner innenfor høyere utdanning i Norden.

¹⁴ <http://chea.info/>

¹⁵ Kommunikeet etter det niende ministermøtet i Bologna-prosessen i Jerevan, Armenia mai 2015, <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/files/YerevanCommuniqueFinal.pdf>

¹⁶ <https://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/ministerraad/nordiska-ministerraadet-foer-utbildning-och-forskning-mr-u/deklarationer-och-foerklaringar/nordisk-deklaration-om-erkaennande-av-bevis-avseende-hoegre-utbildning-reykjavik-deklarationen-reviderad-2016>

¹⁷ https://norric.org/files/agreements/reykjavik_en

¹⁸ http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf

¹⁹ https://norric.org/files/agreements/reykjavik_en

Den reviderte Reykjavikerklæringen fra 2016 viderefører målsetningen og understreker at sammenliknbare kvalifikasjoner fra høyere utdanning i regionen skal godkjennes i de andre nordiske landene²⁰. Teksten bygger opp under målsetningen om automatisk godkjenning av kvalifikasjoner, slik dette er beskrevet i Jerevankommunikatet. Konkret sier den reviderte Reykjavikdeklarasjonen at sammenliknbare kvalifikasjoner i Norden skal være automatisk godkjente i andre nordiske land.

2.1.7 Kvalifikasjonsrammeverk

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (heretter NKR) gir en oversikt over utdanningssystemet i Norge og viser hvilket nivå de norske kvalifikasjonene er plassert på i forhold til hverandre. NKR er omtalt i uhl § 3-2 (1) og er henvist til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket. Kvalifikasjonsrammeverk vil kunne være et redskap som kan bidra til å gjøre det enklere å sammenlikne norske og utenlandske kvalifikasjoner med mål om å fremme mobilitet over landegrenser.

I følge Lisboakonvensjonens tilleggstekst fra 2013 skal kvalifikasjonsrammeverkene brukes som et «transparency tool» i godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner²¹.

Lisboakonvensjonens tilleggstekst punkt 35 sier:

*For kvalifikasjoner som hører til et utenlandsk utdanningssystem må vurderingen ta hensyn til kvalifikasjonens relative posisjon og funksjon i forhold til andre kvalifikasjoner i det samme systemet. Hvis det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NQF), det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) eller andre lignende kvalifikasjonsrammeverk er tilgjengelige, må godkjenningsmyndighetene ta hensyn til disse som en del av vurderingsprosessen.*²²

Godkjenningsmyndigheter skal således ta hensyn til kvalifikasjonsrammeverket ved vurdering av utenlandsk høyere utdanning, dersom kvalifikasjonsrammeverk er tilgjengelige.

2.1.8 Annet regelverk som er relevant for godkjenning

Forskrift om opptak til høgre utdanning

Det fremgår av forskrift om opptak til høgre utdanning § 2-2 (6) (heretter opptaksforskriften) at «GSU-listen er bindende ved opptak til høyere utdanning».

NOKUT har fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å forvalte GSU-listen²³ knyttet til opptaksforskriften og hjemlet i studiekvalitetsforskriften § 1-5 (4). GSU-listen er koblet til generell

²⁰ <https://www.norden.org/sv/nordiska-ministerraadet/ministerraad/nordiska-ministerraadet-foer-utbildning-och-forskning-mr-u/deklarationer-och-foerklaringar/nordisk-deklaration-om-erkaennande-av-bevis-avseende-hoegre-utbildning-reykjavik-deklarationen-reviderad-2016>

²¹ Subsidiary text to the convention: “Recommendation on the use of qualifications frameworks in the recognition of foreign qualifications”, 19. juni 2013

²² http://www.enic-naric.net/fileusers/Recomention_for_Recognition_Foreign_Qualifations.pdf

²³ GSU: Generell studiekompetanse for søkere med utdanning fra utlandet



godkjenning ved at det kun er utdanning som overskrider utdanningskravet i GSU-listen som kan gis generell godkjenning av NOKUT. Dette innebærer for eksempel at en treårig indisk bachelorgrad normalt gis generell godkjenning som likestilt med en norsk 2-årig høgskolekandidatgrad, ettersom GSU-kravet for India er fullført videregående skole og i tillegg 1 års høyere utdanning.

Forskrift om krav til mastergrad

Forskrift om krav til mastergrad (heretter mastergradsforskriften)²⁴ stiller krav til mastergrad for institusjoner som sorterer under lov om universiteter og høyskoler, jf. § 1. Mastergradsforskriften inneholder bestemmelser som angir hva slags type mastergrader norske læresteder kan tilby. Ifølge mastergradsforskriften kan følgende mastergrader tilbys i Norge:

- Mastergrad etter § 3 normert til 2 års studier
- Mastergrad etter § 4 normert til 5 års studier
- Erfaringsbasert mastergrad etter § 5 normert til 1,5 - 2 års studier
- Mastergrad etter § 7 normert til 1 - 1,5 års studier

De mest vanlige mastergradene som tilbys ved norske institusjoner er toårige disiplinbaserte mastergrader og femårige integrerte mastergrader. Slike mastergrader gir direkte adgang til å søke opptak til ph.d., men lærestedene har autonomi til å vurdere andre utdanninger for opptak.

Det fremgår ikke eksplisitt av mastergradsforskriften at NOKUT skal anvende denne ved vurdering av utenlandsk utdanning. Likevel har NOKUT lagt til grunn at mastergradsforskriften bør benyttes ved generell godkjenning for å få en faktisk sammenligning med den norske mastergradsstrukturen. Frem til nå har NOKUT vurdert utenlandske mastergrader opp mot toårige disiplinbaserte mastergrader og femårige integrerte mastergrader.

3 Gjennomgang av kriterier og praksis fram til nå

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil NOKUT gjennomgå kriteriene for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning som har blitt brukt av NOKUT fra 2003 og fram til i dag. I tillegg belyser vi ulike utfordringer, som dagens praksis medfører. Fullstendig kriteriesett ligger vedlagt rapporten.

²⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-01-1392/%C2%A72#§2>

3.1.1 Krav til søknad: Individuell søker med dokumentert utdanning

En søknad om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning må inneholde dokumentasjon på høyere utdanning, dokumentasjon på identitet og vitnemål fra videregående skole. Kravet om dokumentert utdanning er hjemlet i studiekvalitetsforskriften, § 6-1 annet ledd.

NOKUT har utarbeidet generelle dokumentasjonskrav for alle land i tillegg til spesifikke dokumentasjonskrav fra gitt land²⁵. NOKUTs dokumentasjonskrav er ikke endret i forslaget til justerte kriterier. NOKUT gjennomfører en ekthetsvurdering av innsendt dokumentasjon.

For søkere med universitets- og/eller høgskoleutdanning uten verifiserbar dokumentasjon har NOKUT utarbeidet egne retningslinjer der søkere kan bli vurdert gjennom en intervjubasert ordning, som også leder fram til et vedtak om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Personer blir henvist til denne ordningen etter en individuell vurdering. For mer informasjon, se:

<https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/Godkjenningsordning-for-personer-uten-verifiserbar-dokumentasjon/>

3.1.2 Utdanning må være offentlig godkjent eller akkreditert

NOKUT definerer utdanningen som akkreditert eller offentlig godkjent som høyere utdanning hvis den fyller ett eller flere av følgende kriterier:

- Utdanningen/graden må være del av et lands system for høyere utdanning.
- Institusjonen må være offentlig godkjent som selvakkrediterende på det aktuelle nivået. Eventuelt må studieprogrammet ha offentlig godkjenning/akkreditering som høyere utdanning.

For land der det ikke finnes et system for offentlig godkjenning av høyere utdanning vedtar NOKUT spesielle retningslinjer Dette er hjemlet i studiekvalitetsforskriften § 6-1 tredje ledd.

NOKUTs praksis på dette feltet er ikke endret i forslaget til justerte kriterier.

3.1.3 Vurdering av nivå og omfang

I følge studiekvalitetsforskriften § 6-1 første ledd må utdanningen være på nivå med norsk høyere utdanning for at NOKUT skal kunne gi en generell godkjenning. Begrepet «nivå» har to betydninger i NOKUTs arbeid.

- 1) Utdanning på nivå med norsk høyere utdanning betyr utdanning ut over opptakskravet til høyere utdanning i Norge (fastsatt i GSU-listen, se 2.1.8)²⁶.

²⁵ <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/nokuts-generelle-dokumentasjonskrav/>
https://www.nokut.no/soknader--utdanning-fra-utlandet/godkjenning-av-utenlandsk-hoyere-utdanning/#_3

²⁶ <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/nokuts-landdatabase2/GSU-listen/>

- 2) Nivå innen høyere utdanning er i Norge definert på tre ulike nivå iht. Bolognastrukturen: bachelorgrads-, mastergrads- og doktorgradsnivå (første, andre og tredje syklus).

Når det gjelder nivå undersøker NOKUT hvilket nivå den utenlandske utdanningen er på i sitt hjemlige utdanningssystem. Det nivået sammenliknes med det norske utdanningssystemet og den norske gradsstrukturen (herunder høgskolekandidatgrad, bachelorgrad, mastergrad og ph.d). NOKUTs kriterier for vurdering av utenlandske grader opp mot norske grader er hjemlet etter uhl § 3-4.

For utdanninger der inngangsnivået til høyere utdanning i utdanningslandet ansees som lavere enn i Norge, vil NOKUT, med utgangspunkt i GSU-lista, kun gi en generell godkjenning av utdanningen som overstiger GSU-kravet. For eksempel vil en fireårig amerikansk bachelorgrad normalt bli godkjent som likestilt med en treårig norsk bachelorgrad ettersom kravet for å komme inn på norsk høyere utdanning med bakgrunn fra USA er fullført videregående skole og ett års høyere utdanning.

Med «omfang» menes fulltids studiebelastning i utdanningen. NOKUT undersøker hva lærestedet selv har angitt som normert studietid og tar det med i vurderingen av hva slags uttelling som kan gis.

Hvis nivå og omfang av en utenlandsk kvalifikasjon samsvarer med nivået og omfanget av en norsk grad, kan NOKUT gi en generell godkjenning i form av gradlikestilthet. For eksempel blir graden licencjat fra Polen, med omfang på 3 år, normalt gitt generell godkjenning som likestilt med en norsk bachelorgrad.

Hvis nivået og omfanget av en utenlandsk kvalifikasjon ikke samsvarer med nivået og omfanget i en norsk grad, kan NOKUT gi uttelling i form av studiepoeng. For eksempel blir en 1-årig Graduate Diploma fra Australia normalt gitt generell godkjenning som 60 studiepoeng/1 års høyere utdanning, ettersom den ikke fyller kriteriene til en grad i Norge.

Utfordringer ved vurdering av nivå og omfang

Som beskrevet tidligere er det gjennomført harmoniseringsprosesser av både utdanningssystemene og godkjenningspraksis. Utviklingen bør tydelig gjenspeiles i NOKUTs godkjenningspraksis. Dagens kriterier legger til grunn en matematisk tilnærming, der målbare innsatsfaktorer har en avgjørende betydning for vår godkjenning. Konsekvensen er at våre vurderinger gir svært lite rom for å ta hensyn til hvordan andre lands utdanningssystemer er bygget opp. I tillegg legger dagens kriterier ikke i tilstrekkelig grad vekt på om kvalifikasjonen gir adgang til studier i neste syklus i utdanningslandet. Dette resulterer i en begrenset tolkning av begrepet «vesentlige forskjeller», som er kjernen i Lisboa-konvensjon og dens tilleggstekster.

Dagens kriterier vektlegger primært målbare innsatsfaktorer som normert studietid og oppnådde studiepoeng. Dette gjør at vi kan godkjenne en utdanning som likestilt med en bachelorgrad dersom den er normert til 3 år, uavhengig av om utdanningen er en bachelorgrad eller ikke i utdanningslandet. Hvis utdanningen ikke er en bachelorgrad og ikke gir adgang til neste nivå i utdanningslandet, kan NOKUTs godkjenning per i dag således gi den utenlandske utdanningen akademiske rettigheter som den ikke har i hjemlandet.

Det finnes også eksempler på det motsatte: Dersom en utenlandsk mastergrad har en normert studietid som er noe kortere enn 5 år, kan vi etter dagens kriterier ikke godkjenne den som likestilt med en

norsk mastergrad. Vi mener at denne praksisen er uheldig ettersom vi ikke tar høyde for de akademiske rettigheter denne graden gir i utdanningslandet og kun vurderer etter omfang. Den tunge vektleggingen av målbare innsatsfaktorer forhindrer at andre faktorer ved en kvalifikasjon også kan tas i betraktning ved en vurdering.

Adgang til neste nivå

En viktig egenskap ved en akademisk kvalifikasjon er at den gir – eller ikke gir - rettigheter til å søke opptak til neste nivå i gradssystemet. For eksempel vil en bachelorgrad normalt gi adgang til en mastergrad innen samme fagområde.

Samtidig tilbys det i flere land kvalifikasjoner som primært er rettet mot arbeidslivet og som ikke gir adgang til neste syklus i gradssystemet. Disse nyansene gjenspeiles ikke i NOKUTs nåværende kriterier.

Som en konsekvens av det pågående ORION-prosjektet, justerte NOKUT i 2017 et punkt i våre kriterier, slik at adgang til videre doktorgradsstudier i utdanningslandet ble et krav for at en utenlandsk utdanning skal kunne godkjennes som likestilt med en norsk mastergrad.

Tilsvarende endring for generell godkjenning av utdanninger på bachelorgradsnivå er ikke gjennomført. Dette har som konsekvens at NOKUT i enkelte tilfeller godkjenner utenlandske grunnutdanninger som likestilt med en norsk bachelorgrad, til tross for at utdanningen ikke har samme akademiske status som en bachelorgrad i hjemlandet. Et eksempel på dette er treårige Diploma-utdanninger fra Canada. Denne kvalifikasjonen er ikke en bachelorgrad, men den kan innpasses i en bachelorgrad i Canada. Å godkjenne en slik kvalifikasjon som likestilt med en norsk bachelorgrad, kan gi et misvisende bilde da kvalifikasjonen i utdanningslandet ikke ville gitt direkte opptak til en mastergrad.

3.1.4 Tid-for-tid-prinsippet

Utdanning som er på nivå med norsk høyere utdanning har frem til nå normalt blitt godkjent ut fra prinsippet om at ett års normert studietid i utdanningslandet er likestilt med ett års normert studietid i Norge. Tid-for-tid-prinsippet forutsetter fulltidsnormering for den utenlandske kvalifikasjonen.

Utfordringer ved tid-for-tid-prinsippet

Tid-for-tid-prinsippet er en enkel metode i godkjenning og ment å sikre likebehandling av søkerne. Vår erfaring er at prinsippet samtidig kan være et hinder for en helhetlig vurdering av kvalifikasjoner, og sågar føre til utilsiktede resultater.

NOKUT tar utgangspunkt i fulltidsnormering i sin godkjenningspraksis. Dette byr på flere utfordringer. Utdanning med noe kortere normering enn gradskravet i Norge har frem til nå ikke blitt godkjent som likestilt med tilsvarende grad på grunn av tid-for-tid-prinsippet. Dette til tross for at andre elementer i utdanningen stemmer overens med den tilsvarende norske kvalifikasjonen. Den

utenlandske utdanningen kan dermed vanskelig sies å være vesentlig forskjellig fra den norske kvalifikasjonen.

Normert studietid er samtidig ikke en så håndfast størrelse som man kanskje skulle tro. Læresteder i mange land opererer ikke med normert studietid for en grad, men graden oppnås eksempelvis etter et visst antall kurs eller studiepoeng. Et eksempel er mastergrader fra USA som kan oppnås etter 36 credits innen gitte fagområder; uavhengig av tidsnormering. Videre tilbys en del utdanninger på deltid, og det kan være vanskelig å regne ut hva utdanningen tilsvarer i fulltidsbelastning. En uttelling etter tid-for-tid-prinsippet blir tilsvarende vanskelig.

Vi ser også eksempler på at studenter får opptak til utdanning på bakgrunn av ulike kvalifikasjoner og får et individuelt tilpasset studieløp med ulik lengde basert på forutgående utdanning. For eksempel kan en bachelorgrad fra India tas på tre år etter fullført videregående skole eller to år etter en diplomutdanning. Kvalifikasjonen som oppnås er den samme, men veier til å oppnå kvalifikasjonen varierer. Etter tid-for-tid-prinsippet kan kvalifikasjonen vurderes ulikt, selv om kvalifikasjonen som er oppnådd er den samme. Således er det vanskelig å begrunne vesentlige forskjeller dersom man også legger til grunn hva kvalifikasjonen gir adgang til i utdanningslandet.

3.1.5 Generell uttelling i studiepoeng

Ifølge studiekvalitetsforskriften § 6-1 skal NOKUT angi en generell uttelling i studiepoeng i forhold til grader og yrkesutdanninger som gis med hjemmel i nevnte lov § 3-2, og om utdanningen i nivå og omfang tilsvarer norsk grad eller utdanning.

NOKUT har frem til nå tolket bestemmelsen dithen at vi har angitt alle fullførte studiepoeng, ikke bare en henvisning til hvor mange studiepoeng graden tilsvarer.

Utfordringer ved generell uttelling i studiepoeng

Fintelling av studiepoeng

Etter dagens kriterier gir NOKUT en generell uttelling i studiepoeng i form av grad og normert studietid. I tillegg har vi gitt en individuell vurdering ved at vi finteller antall oppnådde studiepoeng/credits i saker for hver enkelt utdanning der det er gitt uttelling hovedsakelig i form av ECTS²⁷ i studentens utdanningsdokumenter. Med fintelling mener vi godkjenning av kurs tatt ut over det graden er normert til. Et eksempel er en svensk kandidatexamen normert til 180 ECTS, hvor studenten har oppnådd 192 ECTS. NOKUT har i slike tilfeller godkjent utdanningen som likestilt med en bachelorgrad (180 studiepoeng) og i tillegg gitt godkjenning for 12 studiepoeng ut over bachelorgraden.

Fintellingen tilfører ikke søkeren eller arbeidsgiveren noe ekstra, samtidig som det er en tidkrevende oppgave for NOKUT å vurdere dette. Om en søker får 12 studiepoeng ekstra fra oss, gir ikke det søkeren ytterligere akademiske rettigheter eller andre fordeler, slik NOKUT vurderer dette. I enkelte kompliserte saker har søkeren et studieløp hvor flere kvalifikasjoner er delvis innpasset i hverandre.

²⁷ European Credit Transfer and Accumulation System. 1 studiepoeng = 1 ECTS.

Her har NOKUT hatt som praksis ikke å gi dobbel uttelling for samme kurs dersom det inngår i flere utdanninger. Det medfører at vi har vi gitt gradslikestilthet, men «trukket» studiepoeng etter hvor mye som er innpasset i graden. Å finne pålitelig informasjon om omfanget av innpassingen kan være krevende, og i visse tilfeller umulig. Fintellingen medfører som utilsiktet konsekvens, at NOKUTs godkjenningsvedtak kan være utfordrende å forstå for arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner.

Innpassing av postsekundær yrkesfaglig utdanning

Innpassing av postsekundær yrkesfaglig utdanning i en akademisk grad er svært vanlig i mange land, og også norske universiteter og høyskoler har hjemmel til å innpasse denne typen utdanning i sine egne grader. Når NOKUT gir generell godkjenning av en fullført grad, differensierer vi ikke om hele utdanningen er tatt ved et universitet/høgskole, eller om deler av utdanningen er innpasset fra blant annet en postsekundær yrkesfaglig utdanning.

Men når det gjelder innpassing av norsk fagskoleutdanning inn i en utenlandsk bachelorgrad, har NOKUT fram til nå hatt en annen praksis. Her har vi gitt gradslikestilthet, men samtidig har søkeren kun fått uttelling for den perioden som er tatt ved en høyere utdanningsinstitusjon. Denne praksisen er støttet av en del norske læresteder, som ikke har ønsket å gi opptak til mastergrad på grunnlag av en bachelorgrad som inneholder norsk fagskoleutdanning.

Ulikheten i vurderingen av norsk fagskoleutdanning og utenlandsk postsekundær yrkesfaglig utdanning etter dagens praksis, har gitt utslag som NOKUT vurderer som uheldige. Eksempelvis er innpassing av slike utdanninger vanlig i 3-årige bachelorgrader fra Australia. Hvis studenten får innpasset to år fra norsk fagskole i sin australske grad, vil utdanningen etter dagens kriterier godkjennes av NOKUT som en bachelorgrad, med uttelling på 60 studiepoeng. Hvis en medstudent får innpasset to år med australsk TAFE-utdanning²⁸ vil den treårige bachelorgraden bli godkjent som likestilt med en bachelorgrad med uttelling på 180 studiepoeng. Studentene oppnår samme kvalifikasjon, men får to vidt forskjellige vedtak fra NOKUT, hvilket kan skape en uheldig forskjellsbehandling som er vanskelig å begrunne.

Bruk av ECTS / studiepoeng i godkjenningsvedtak

ECTS ble utviklet for å lette studiemobilitet og den norske studiepoengsutstillingen benytter samme skala og arbeidsbelastning som legges til grunn i ECTS. Imidlertid ser vi at læresteder i andre utdanningsland legger til grunn en annen anvendelse av ECTS enn det som gjøres i Norge. EAR-manualen, som er et verktøy for læresteder og godkjenningsaktører, beskriver utfordringene ved å bruke arbeidsbelastning og studiepoeng i en godkjenningssammenheng på følgende måte:

Workload is sometimes a problematic issue in comparing qualifications because, in spite of being a quantitative measure, it is calculated in different ways in different systems. For example, within the Bologna signatory countries the defined student workloads within an academic year vary by up to 40 %²⁹.

²⁸ TAFE: Training and Further Education, fellesbetegnelse på en rekke postsekundære utdanninger i Australia

²⁹ Fra EAR Manual for Higher Education Institutions, side 22 <http://eurorecognition.eu/Manual/EaR%20HEI.pdf>

Videre påpeker EAR-manualen at variasjonene innebærer at det ikke er hensiktsmessig å bruke antall timer, studiepoeng eller år i en godkjenningssammenheng. Arbeidsbelastningen skal kun være ett av elementene for å oppnå læringsutbyttet i en kvalifikasjon³⁰.

NOKUT har tett kontakt med andre godkjenningsskontorer i Europa. Våre europeiske kollegaer godkjenner utenlandsk høyere utdanning opp mot gradssystemet i sine hjemland, og vi har ikke funnet eksempler på tilsvarende organer som NOKUT som gir uttelling i form av studiepoeng i sin godkjenningsordning. Lisboakonvensjonen har heller ikke krav om at studiepoeng skal brukes i en godkjenningssammenheng.

3.1.6 Studieperioder og avbrutt utdanning

Etter dagens praksis kan personer som har fullført en studieperiode, eller som har en avbrutt utdanning, søke NOKUT om generell godkjenning. Hva som omfattes av en studieperiode, eller en avbrutt utdanning, kan variere stort, fra et enkelt bestått emne til en nesten fullført kvalifikasjon.

Studieperioder er definert på følgende måte i Lisboakonvensjonen:

Enhver komponent i et program for høyere utdanning som er blitt evaluert og dokumentert og som, selv om den ikke utgjør et fullstendig studieprogram i seg selv, representerer en betydelig tilegnelse av kunnskap eller ferdigheter.³¹

Det presiseres at studieperioden må «representere en betydelig tilegnelse av kunnskap» for at kvalifikasjonen skal kunne være grunnlag for godkjenning. Hva som menes med «betydelig» er ikke omtalt verken i EAR-manualen eller i anbefalingene til Lisboakonvensjonen. En rimelig tolkning kan være at ett enkelt emne tilsvarende noen få studiepoeng ikke er å anse som betydelig. En nesten fullført grad, der for eksempel kun den avsluttende oppgaven mangler, vil derimot kunne anses å være betydelig.

Etter dagens praksis kan personer som har fullført en kortere studieperiode, eller som har en avbrutt utdanning, søke NOKUT om generell godkjenning. Dagens praksis har lagt seg på en svært inkluderende tolkning av regelverket, der NOKUT har godkjent alle studieperioder/avbrutte utdanninger som kan dokumenteres. Dette gjelder også i saker hvor det er fullført minimum 1 studiepoeng og utdanningen for øvrig oppfyller NOKUTs kriterier for godkjenning.

Utfordringer ved godkjenning av studieperioder og avbrutt utdanning

En vurdering av en avbrutt utdanning gjøres på samme måte som for en fullført grad. På lik linje med fullførte utdanninger, må NOKUT først finne ut om lærestedet/studieprogrammet/faget/kurset er akkreditert. For å kunne gi en eksakt uttelling i studiepoeng, må vi også finne ut hvor mange studiepoeng vedkommende faktisk har fullført. For eldre utdanninger, hvor søker bare har levert en karakterutskrift uten studiepoengsuttelling, eller for utdanninger fra land der det ikke angis noen form for studiepoeng, vil vi måtte innhente studieplaner og annen dokumentasjon for å sjekke hvor mange

³⁰ Ibid.

³¹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f-4260_web.pdf s. 12

studiepoeng fagene kan ha av omfang. Vurderingen av en avbrutt utdanning vil med andre ord ofte være mer arbeidskrevende enn for fullførte utdanninger, ettersom utdanningen er dårligere dokumentert enn en fullført grad.

I tillegg fører ikke et vedtak om generell godkjenning på eksempelvis 5 studiepoeng til noen rettigheter for søkeren i Norge. NOKUTs erfaring tilsier at et slikt vedtak vil ha liten verdi i jobbsammenheng eller for opptak til videre utdanning. Dersom en søker ønsker å legge til grunn disse studiepoengene ved søknad om opptak eller innpassing i en grad fra et norsk lærested, må det norske lærestedet uansett gjøre en selvstendig vurdering av innholdet i utdanningen før opptak eller innpassing.

3.1.7 Nåværende kriterier for generell godkjenning som likestilt med en norsk grad

Høgskolekandidatgrad

NOKUT kan etter dagens kriterier gi godkjenning av utenlandsk utdanning som likestilt med en akkreditert norsk høgskolekandidatgrad dersom utdanningen kan godkjennes som minst 2 år/120 studiepoeng høyere utdanning i Norge. Den utenlandske utdanningen må i tillegg være en fullført grad i utdanningslandet eller være et fullført integrert utdanningsløp i utdanningslandet.

Bachelorgrad

NOKUT kan gi godkjenning av utenlandsk utdanning som likestilt med en akkreditert norsk bachelorgrad dersom utdanningen kan godkjennes som minst 3 år/180 studiepoeng høyere utdanning i Norge. Den utenlandske utdanningen må i tillegg være en fullført grad i utdanningslandet eller være et fullført integrert studieprogram/utdanning i utdanningslandet.

Mastergrad

Fram til juni 2017 stilte NOKUT følgende krav:

NOKUT kan gi godkjenning av utenlandsk utdanning som likestilt med en akkreditert norsk mastergrad, jf. forskrift om mastergrad, dersom den er en fullført mastergrad eller annen høyere grad og den i tillegg oppfyller ett av de to følgende kriteriene:

1. Mastergradsprogrammet har et omfang på minst 120 studiepoeng/2 års normert studietid og omfatter et selvstendig arbeid av minst 30 studiepoengs omfang. Opptakskravet til programmet er utdanning som er jevn god med norsk bachelorgrad.
2. Utdanningen er et integrert studieprogram med et omfang som kan godkjennes som minst 300 studiepoeng/5 års normert studietid og omfatter et selvstendig arbeid av minst 20 studiepoengs omfang.

Som en følge av det pågående arbeidet i Orion-prosjektet ble kravene til godkjenning som likestilt med en mastergrad justert i juni 2017. I etterkant av den nordiske workshopen, så NOKUT et tydelig

behov for både å innføre en mer fleksibel tolkning av omfanget av det selvstendige arbeid og for å innføre krav om at mastergraden skal gi adgang til videre studier. Denne justeringen er i tråd med godkjenningspraksis i andre nordiske land. Fra juni 2017 har følgende krav vært gjeldende:

NOKUT kan gi godkjenning av en utenlandsk utdanning som likestilt med en akkreditert norsk mastergrad (andre syklus) dersom den er en fullført mastergrad eller annen høyere grad, og den i tillegg oppfyller følgende premisser:

1. Det totale, godkjennbare utdanningsløpet skal normalt ha et omfang på 300 studiepoeng / 5 års normert studietid, enten sammensatt eller som integrert løp.
2. Det må inngå et selvstendig arbeid i graden.
3. Den aktuelle graden må gi adgang til doktorgradsprogram/ph.d.-studier i utdanningslandet.

Doktorgrad

NOKUT kan gi godkjenning av en utenlandsk utdanning som likestilt med en akkreditert norsk doktorgrad/ph.d. dersom den er en fullført doktorgrad som fyller både de generelle minstekravene og de spesifikke kravene for gradlikestilhet³². NOKUTs kriterier for generell godkjenning av utenlandske doktorgrader ble revidert i 2015³³.

Utfordringer med utdanninger som ikke gis gradlikestilhet

NOKUT godkjenner utenlandsk høyere utdanning opp mot den etablerte gradsstrukturen i Norge. Ved godkjenning av utenlandske mastergrader har vi kun vurdert den utenlandske mastergraden opp mot mastergrader etter §§ 3 og 4 i mastergradsforskriften³⁴. Det vil si mastergrader med krav til omfang på 2 år/120 studiepoeng eller 5 år/300 studiepoeng. Øvrige typer av mastergrader som tilbys i Norge (1-årige, 1,5-årige og erfaringsbaserte mastergrader) omtalt i mastergradsforskriften, har ikke NOKUT gitt gradlikestilhet for.

Dagens kriterier gir altså kun mastergradlikestilhet i de tilfeller hvor den utenlandske graden er en 2-årig mastergrad etter en fullført 3-årig bachelorgrad, eller en integrert 5-årig mastergrad, og hvor det inngår et selvstendig arbeid. Når en utenlandsk mastergrad avviker fra norske mastergrader etter §§ 3 og 4, har den utenlandske mastergraden ikke gitt mastergradlikestilhet, men har kun fått uttelling i form av studiepoeng. Dette til tross for at det i Norge, med utgangspunkt i mastergradsforskriften, er lov til å tilby mastergrader som har mindre studiebelastning i studiepoeng enn de disiplinbaserte mastergradene på 120 studiepoeng (eventuelt som integrert mastergrad på 300 studiepoeng).

I tillegg har vi eksempler på grader der normeringen er noe kortere enn den tilsvarende norske graden eller strukturen er noe annerledes, men hvor graden gir samme akademiske rettigheter i hjemlandet. En slik grad er i prinsippet ikke «vesentlig forskjellig» fra en norsk mastergrad. Konsekvensen i slike

³² For mer informasjon, se: <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/nokuts-kriterier-for-generell-godkjenning-av-utenlandsk-utdanning/>

³³ <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/nokuts-kriterier-for-generell-godkjenning-av-utenlandsk-utdanning/>

NOKUTs rapport om revidering av kriterier for generell godkjenning av utenlandske doktorgrader: https://www.nokut.no/contentassets/a7779b54401f4e5a8557c55c2a9c7fcc/lundgren_andrea_jorgensen_valborg_h_fra_fintelling_av_studiepoeng_til_laringsutbytte_04-2015-1.pdf

³⁴ Forskrift om krav til mastergrad: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-01-1392>

tilfeller er at NOKUT ikke i tilstrekkelig grad anerkjenner de akademiske rettighetene som denne graden gir i utdanningslandet.

3.1.8 Dagens tolkning av begrepet «vesentlig forskjell»

Gjennomgangen av våre kriterier viser at NOKUT tolker begrepet «vesentlig forskjell» innenfor begrensede rammer basert på målbare innsatsfaktorer. NOKUT ønsker å innføre et justert kriteriesett bygget på en bredere forståelse av begrepet, i tråd med intensjoner i Lisboakonvensjonen og dets tilleggstekster.

4 Nordisk og europeisk perspektiv

4.1.1 Nordisk workshop om godkjenningspraksis

I mai 2017 arrangerte NOKUT en nordisk workshop om godkjenningspraksis med deltakere fra godkjenningskontorene i alle de fem nordiske landene i tillegg til arbeidsgruppen i ORION-prosjektet. I forkant av møtet utarbeidet NOKUT et omfattende spørreskjema for å kartlegge ulike sider av de nordiske landenes godkjenningspraksis, som samtlige kontorer besvarte. I tillegg sendte vi ut eksempelsaker med individuelle utdanningsløp for vurdering i hvert av landenes godkjenningssystem.

På workshopen ble temaene i spørreskjemaet diskutert mer inngående. Gjennom å diskutere de ulike enkeltsakene har vi belyst likheter og ulikheter i godkjenningspraksis i de fem nordiske landene. Selv om landene har en felles forståelse av anbefalte godkjenningsprinsipper etter Lisboakonvensjonen, medførte ulikheter i reguleringer, lovverk og gradssystem at utfallet av godkjenningssakene kunne variere fra land til land. Samtidig så vi at, til tross for delvis sammenfallende gradsstrukturer, skilte NOKUT seg ut ved å ha en smalere operasjonalisering av begrepet «vesentlige forskjeller», spesielt på godkjenning av mastergrader.

Oppsummeringen fra workshopen viste at:

- NOKUT er det eneste kontoret som teller studiepoeng og som gir en individuell studiepoengsuttelling. Samtlige andre godkjenningskontorer vurderer kvalifikasjoner opp mot en grad, med unntak av Danmark og Sverige som også kan gi uttelling i form av år.
- NOKUT er det eneste kontoret som vurderer avbrutte utdanninger.
- NOKUT anvender tid-for-tid-prinsippet mest presist og konsekvent. Danmark og Sverige kan gi godkjenning i form av år, øvrige land godkjenner kun opp mot en kvalifikasjon.
- NOKUT vurderer utenlandske utdanninger opp mot gradene høyskolekandidat, bachelor, master (2- og 5-årig) og ph.d. Øvrige nordiske kontorer vurderer også opp mot andre og flere typer kvalifikasjoner i sine hjemland. Danmark kan eksempelvis godkjenne opp mot både bachelor og professionsbachelor innen samme fagfelt. Sverige godkjenner utdanninger som likestilt med diverse yrkesfaglige utdanninger, i tillegg til å vurdere utdanninger opp mot kunstneriske grader og både 1-årige (magister) og 2-årige mastergrader. Island godkjenner utenlandske mastergrader både opp mot en 1-årig mastergrad uten oppgave og en 2-årig mastergrad med

oppgave. Finland godkjenner utenlandske utdanninger opp mot profesjonskravene for visse yrker, mens finske læresteder har ansvar for å gi en akademisk godkjenning.

- NOKUT er det eneste kontoret som ikke vektlegger om graden gir adgang til neste nivå i utdanningslandet.

Gjennomgangen viser at NOKUT legger større vekt på målbare faktorer i vurderingene enn de øvrige kontorene.

4.1.2 Studietur til UK NARIC

NOKUT besøkte UK NARIC i november 2017. Formålet med besøket var å få et bedre innblikk i hvordan det britiske godkjenningkontoret vurderer utdanninger. UK NARIC er et av de europeiske godkjenningkontorene som mottar flest søknader, og har utviklet en omfattende database over utdanningssystemer og godkjenningspraksis. NOKUT har benyttet seg av denne databasen i flere år. NOKUT tilbragte en uke hos UK NARIC og fikk inngående innblikk i deres godkjenningspraksis.

Som grunnlag for egen praksis har UK NARIC utarbeidet en omfattende matrise som viser hvordan utenlandske kvalifikasjoner kan innplasseres og sammenliknes med britiske yrkesfaglige og akademiske kvalifikasjoner. En slik matrise er et hjelpemiddel for å bidra til transparens og likebehandling over landegrensene ved at det er utarbeidet konkrete krav for å kunne bli sammenliknet med de ulike kvalifikasjonene i matrisen. Inspirert av det britiske verktøyet ble det utarbeidet en kvalifikasjonsmatrise tilpasset norske forhold. Hensikten er at matrisen skal sikre likebehandling av søkere på tvers av landegrensene, samt være et nyttig godkjenningsverktøy for NOKUTs saksbehandlere.

5 NOKUTs forslag til justerte kriterier og praksis for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

5.1 Bredere rammer for vurdering av «vesentlig forskjell»

Forslaget til justerte kriterier medfører blant annet en bredere ramme for vurdering om det er vesentlige forskjeller mellom den utenlandske utdanningskvalifikasjonen og sammenliknbare norske kvalifikasjoner.

I Lisboakonvensjonens tilleggstekst³⁵ anbefales det at følgende fem aspekter ved en kvalifikasjon bør legges til grunn for en vurdering:

Kvalitet

³⁵ Revised Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications, https://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/Criteria%20and%20procedures_En.asp

Dette er basert på en vurdering om lærestedet og/eller kvalifikasjonen er del av utdanningslandets system for høyere utdanning. I praksis innebærer dette en vurdering om lærestedet og/eller kvalifikasjonen er akkreditert/godkjent av den myndighet som har mandat til å avgjøre dette i utdanningslandet.

Nivå

Dette refererer til bachelor-/master-/phd-nivå, syklus 1, 2 og 3 i Framework for Qualifications of the European Higher Education Area (QF-EHEA) i og nivåene 6, 7 og 8 i European Qualification Frameworks/National Qualifications Framework (EQF-LLL/NQF).

Arbeidsbelastning

Dette er et kvantitativt mål for læringsaktiviteter. I mange land er dette definert som studiebelastning, ofte uttrykt i studiepoeng, credits eller ECTS.

Profil

Dette angir hensikten med programmet: Er det et akademisk program som forbereder til videre studier/forskning, eller er det et profesjonsrettet program som forbereder til yrkespraksis? Et eksempel er norske mastergrader, som i henhold til mastergradsforskriften både kan være disiplin- og erfaringsbaserte, der de disiplinbaserte gir adgang til doktorgradsstudier, mens erfaringsbaserte nødvendigvis ikke gjør det.

Læringsutbytte

Dette brukes indirekte via kvalifikasjonens tilknytning til et kvalifikasjonsrammeverk. Dette legges til grunn i vurderingen i tilfeller det er relevant, det vil si dersom kvalifikasjonsrammeverk eksisterer/eksisterte i utdanningslandet.

Etter dagens kriterier har NOKUT vurdert aspektene omtalt som kvalitet, nivå og arbeidsbelastning. I forslaget til justerte kriterier inkluderer NOKUT profil og læringsutbytte i våre vurderinger. Dette innebærer at NOKUT tar i bruk en mer fleksibel tilnærming til vesentlige forskjeller. Både profil og læringsutbytte bidrar til å angi hvilke studier som gir adgang til neste nivå. Vi ser på læringsutbyttet gjennom koblingen til kvalifikasjonsrammeverket og hvilken plassering kvalifikasjonen har i de tilfeller der det er aktuelt. I kvalifikasjoner fra land uten kvalifikasjonsrammeverk, vil vi forholde oss til øvrige sider av kvalifikasjonen.

Endringene som foreslås er i tråd med føringer i EAR-manualen. EAR-manualen understreker at ulikhet i innsatsfaktorer, som arbeidsbelastning og programoppbygging, ikke nødvendigvis medfører en vesentlig forskjell³⁶.

Endringene berører tre vurderingsmomenter for NOKUTs nåværende tolkning av vesentlige forskjeller:

- Profil
- Adgang til neste nivå
- Arbeidsbelastning

³⁶ EAR-manualen 2012, s 45, http://eurorecognition.eu/manual/EAR_manual_v_1.0.pdf

5.2 Profil

Norge har ikke et binært system for høyere utdanning til tross for at vi har både akademiske og profesjonsrettede utdanninger. I andre europeiske land gjøres det et tydeligere skille mellom akademiske og profesjonsrettede utdanningsløp. NOKUTs godkjenningspraksis differensierer derfor ikke mellom akademiske og profesjonsrettede høyere utdanninger.

Ettersom NOKUTs mandat er begrenset til å gi en generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, kan NOKUT ikke gjøre en faglig vurdering. Den utenlandske utdanningen måles opp mot grader som finnes i det norske gradssystemet. Dermed gjenspeiler heller ikke NOKUTs generelle godkjenning forskjellen mellom profesjonsrettede og akademiske utdanninger fra utlandet, slik en del av våre søsterkontorer har praksis for å gjøre. Forslaget til justerte kriterier viderefører NOKUTs praksis på dette området.

Unntaket for denne regelen gjelder utdanninger på mastergradsnivå. Universitets- og høyskoleloven åpner for en differensiering mellom kortere profesjonsrettede/yrkesrettede mastergrader med varighet på 1 - 2 år, og de tradisjonelle disiplinbaserte 2-årige/5-årige gradene. Mange land har yrkesrettede spesialiseringer på mastergradsnivå som har andre rettigheter enn en akademisk mastergrad i samme land. Slike utdanninger har med andre ord en annen profil enn de akademiske mastergradene. Ved generell godkjenning av utenlandske spesialiseringer på mastergradsnivå har NOKUT tidligere kun gitt uttelling i form av studiepoeng på mastergradsnivå, og ikke i form av likestilthet med norsk mastergrad. Etter forslaget til justerte kriterier vil NOKUT kunne godkjenne slike utdanninger som likestilt med en 1-årig/1,5-årig mastergrad.

Siden 1. januar 2019 har NOKUT fått mandat til å gi en generell godkjenning av utenlandsk utdanning på fagskolenivå. Det vil i den forbindelse avklares hvilke utdanninger som faller innunder de to ordningene, der profil er et av kriteriene.

5.3 Adgang til neste nivå

En viktig egenskap ved en akademisk kvalifikasjon er om den gir, eller ikke gir, rettigheter til å søke opptak til neste nivå i gradssystemet (jf. 3.1.3 over). For eksempel vil en bachelorgrad normalt gi adgang til å søke om opptak til et mastergradsstudium innen samme fagområde, mens en diplomutdanning³⁷ ikke nødvendigvis gir samme rettigheter, selv når utdanningen er på samme nivå/syklus i utdanningssystemet. I flere land tilbys dessuten kvalifikasjoner som primært er rettet mot arbeidslivet, og som ikke gir adgang til neste nivå i gradssystemet.

NOKUT foreslår derfor å innføre krav om at en kvalifikasjon må gi adgang til neste utdanningsnivå i utdanningslandet for å kunne gis gradlikestilthet. Forutsetningen er at kvalifikasjonen oppfyller de øvrige kravene for godkjenning. NOKUT har allerede innført adgang til doktorgradsstudier som en premiss for at en utenlandsk utdanning skal kunne godkjennes som likestilt med en norsk mastergrad (2-årig eller 5-årig). NOKUT vil innføre tilsvarende til bachelorgrader³⁸. Endringen vil føre til at NOKUTs godkjenning i større grad enn tidligere gjenspeiler utdanningens status i utdanningslandet.

³⁷ Diplomutdanning: En kortere, profesjonsrettet utdanning som ikke fører frem til en akademisk grad.

³⁸ NOKUT innfører ikke samme krav for utdanninger som godkjennes som likestilt med kortere mastergrad og en erfaringsbasert mastergrad siden slike grader i begrenset grad gir adgang til doktorgradsstudier i Norge.

Diplomutdanninger som fram til nå har blitt godkjent som likestilt med en bachelorgrad, til tross for at utdanningen ikke gir adgang til videre mastergradsstudier, vil etter forslaget til justerte kriterier nå bli vurdert som en høyskolekandidatgrad. Dette til tross for at høyskolekandidatgraden kan ha en kortere normert studietid enn diplomutdanningen. Diplomutdanningens status og profil er imidlertid mer sammenliknbar med en høyskolekandidatgrad enn en bachelorgrad. Denne endringen vil kunne medføre at NOKUT ikke gir full uttelling av alle år av utdanningen.

Eksempelvis kan en treårig diplomutdanning fra Canada innpasses i en bachelorgrad ved et canadisk lærested, men utdanningen gir ikke alene adgang til mastergradsstudier i Canada. En slik diplomutdanning har med andre ord en annen profil og andre rettigheter enn en bachelorgrad, og NOKUT foreslår derfor at vår generelle godkjenning skal reflektere disse forskjellene.

5.4 Vurdering av arbeidsbelastning

5.4.1 Vurdering opp mot en kvalifikasjon

NOKUTs praksis har vært at ett års høyere godkjennbar utdanning i en kvalifikasjon godkjennes som ett års høyere utdanning. Vi har tidligere i rapporten belyst at dette har uheldige konsekvenser for vurderingen av oppnådde grader og akademiske rettigheter.

NOKUT ønsker å tone ned dagens presise praktisering av tid-for-tid-prinsippet ved å ha en mer fleksibel tilnærming til vurdering av normert studietid, samtidig som vi vektlegger andre aspekter ved utdanningsløpet. Normert studietid vil fremdeles være viktig for NOKUTs vurdering, men andre elementer vil også tas med i betraktning.

Mange land har lengre eller kortere normering av sine grader sammenliknet med den norske gradsstrukturen. For eksempel fireårige bakalauras-grader fra Litauen med oppnådde 240 ECTS, og tyske Magister Artium som har et omfang på 4,5 år. Slike normeringer, som er asymmetriske i forhold til det norske gradssystemet, fører til at vår godkjenning per i dag kan gi et misvisende bilde av kvalifikasjonen, ved at den litauiske graden får ekstra studiepoeng i tillegg til bachelorgradslikestilthet, mens den tyske graden ikke får mastergradslikestilthet.

NOKUT ønsker i forslaget til justerte kriterier å legge til rette for en mer helhetlig og formålstjenlig godkjenning, med noe større slingringsmonn i vurderingen av en utenlandsk utdanning i forhold til den norske gradens normering. Det vil si at mindre avvik i arbeidsbelastning ikke hindrer at en utdanning kan likestilles med en norsk grad.

Endringen vil på dette punktet være til gunst og ugunst for flere søkere. Etter dagens praksis vurderer vi etter normert fulltidsnormering. Hvis den utenlandske utdanningen har noe kortere normering enn den sammenlignbare norske graden, vil ikke utdanningen kunne gis gradslikestilthet. En utdanning med noe kortere studietid enn en norsk mastergrad kan per i dag ikke gis gradslikestilthet ettersom den ikke fyller kravet til omfang. Dette til tross for at den gir de samme rettighetene som en norsk mastergrad. En slik operasjonalisering vektlegger ikke i tilstrekkelig grad de akademiske rettighetene som graden gir i utdanningslandet. I forslag til justerte kriterier vil denne graden godkjennes som likestilt som mastergrad.

For andre søkere som har fullført utdanning på grunnstudienivå, og som har høyere studiebelastning enn norske grader, vil en slik operasjonalisering føre til mindre uttelling enn den søkerne ville ha fått i dag. En 4-årig bakalauras fra Litauen vil etter de foreslåtte justerte kriteriene godkjennes som likestilt som bachelorgrad. I Norge er bachelorgrader i hovedsak normert til 3 år. Siden graden blir gitt gradslikestilthet med den sammenliknbare norske graden, vil ikke dette nødvendigvis oppfattes å være til ugunst for søkeren. I tilfeller hvor en utenlandsk utdanning har betraktelig høyere tidsmessig normering enn den tilsvarende norske kvalifikasjonen, kan dette beskrives i en kommentar i godkjenningsvedtaket.

5.4.2 Gå bort fra studiepoengsutstilling i NOKUTs vedtak

NOKUT foreslår at en kvalifikasjon godkjennes opp mot en norsk grad, eventuelt at det gis uttelling i hele og halve studieår der hvor gradslikestilthet ikke kan gis. NOKUT ønsker med andre ord gå bort fra generell uttelling i studiepoeng.

En uttelling i studiepoeng vil kunne hemme likebehandling ettersom utenlandske kvalifikasjoner kan ha et større eller mindre omfang enn den sammenliknbare norske kvalifikasjonen. Både 3-årige og 3,5-årige licencjatgrader fra Polen vil etter justerte kriterier godkjennes som likestilt med en norsk bachelorgrad. Fram til nå har licencjat på 3,5 år fått 30 studiepoeng ekstra i uttelling selv om den 3,5-årige graden ikke gir andre rettigheter enn den 3-årige graden i Polen. På den måten fremmer de justerte kriteriene likebehandling ved vurdering av utenlandske kvalifikasjoner. Dette bringer NOKUTs kriterier i samsvar med internasjonal praksis på feltet, inkludert land som Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia.

Vi foreslår å gå bort fra nåværende praksis med individuell uttelling i form av studiepoeng i saker der søker har tatt flere studiepoeng enn hva graden er normert til. NOKUT har frem til nå tolket bestemmelsen i studiekvalitetsforskriften § 6-1 første ledd dithen at vi skal gi uttelling for *alle* oppnådde og fullførte studiepoeng, også de studiepoeng som ikke er en formell del av normeringen til den utenlandske graden. NOKUT har kommet til at en slik praksis ikke er hensiktsmessig.

Vi har primært hatt denne praksisen for land som har innført ECTS, eller land som gir credits som er sammenliknbare med ECTS. Det betyr at det har utviklet seg en praksis hvor søkere som har utdanning fra et land i European Higher Education Area (Bologna-landene) og enkelte andre land, har fått mer uttelling i sine vedtak enn søkere som kommer fra andre regioner. NOKUT mener at en slik praksis er uheldig. Norske akademiske grader har en fastsatt normering i henhold til universitets- og høyskoleloven. Studiepoengsomfanget som tilsvarer de ulike norske gradene er allment kjent, men for å bidra til god veiledning vil vi i våre vedtak gi informasjon om hva som er normering av studiepoeng i norske grader.

Endringen vil føre til at NOKUTs vedtak vil bli forenklet ved at vi gir generell godkjenning i form av gradslikestilthet, og ikke gir uttelling både i gradslikestilthet, individuell studiepoengsutstilling og antall år. Dersom gradslikestilthet ikke kan gis, vil vi gi godkjenning i antall semestre/år. Vi tror at denne endringen vil gjøre våre vedtak enklere å forstå og anvende. For enkelte søkere vil denne endringen medføre at NOKUT ikke gir uttelling for alle fullførte studiepoeng.

NOKUT understreker imidlertid at rådstjenesten for læresteder og andre opprettholdes som før. Hvis lærestedene har spørsmål om studiepoeng, kan de fremdeles ta kontakt med NOKUT og få svar selv om NOKUT går bort fra studiepoengsuttelling i sine vedtak.

På dette punktet må studiekvalitetsforskriften endres før NOKUTs foreslåtte kriterier kan tre i kraft. Det er dialog mellom NOKUT og Kunnskapsdepartementet om når og hvilken prosess som må til for å få gjennomført dette.

5.5 Godkjenning av flere typer mastergrader

NOKUT foreslår i de justerte kriteriene at utenlandske mastergrader kan vurderes opp mot alle typer mastergrader som tilbys i Norge og er hjemlet i mastergradsforskriften.

NOKUT har etter dagens kriterier tolket mastergradsforskriften slik at vi kun har gitt godkjenning som likestilt med disiplinbaserte norske mastergrader etter §§ 3 og 4 i mastergradsforskriften. Det vil si mastergrader med krav til omfang på 2 år/120 studiepoeng eller 5 år/300 studiepoeng.

Svært mange utenlandske mastergrader fyller ikke kravene for de disiplinbaserte mastergradene. Dersom en utenlandsk mastergrad ikke oppfyller vilkårene til de disiplinbaserte mastergradene, har NOKUT kun gitt uttelling i form av studiepoeng. Dette ønsker NOKUT å endre slik at kriteriene sikrer at vår godkjenningspraksis speiler alle de typer av mastergrader som tilbys i Norge. Dette inkluderer mastergradsstudier med et omfang på 90 studiepoeng, jf. § 5, samt unntaksbestemmelsen i § 7, med normert studietid på 1-1 ½ år.

Etter dagens praksis vil for eksempel en mastergrad normert til ett kalenderår (12 måneder) fra Storbritannia godkjennes som 75 studiepoeng på mastergradsnivå, ettersom den ikke fyller våre krav til omfang etter §§ 3 og 4 i mastergradsforskriften. I de justerte kriteriene vil denne graden bli godkjent som likestilt med en 1,5-årig mastergrad. NOKUT presiserer at vedtaket om generell godkjenning av en utenlandsk mastergrad vil beskrive hva slags mastergrad utdanningen er godkjent som.

Forslaget om å godkjenne opp mot alle typer norske mastergrader vil medføre at flere med utenlandsk mastergrad får mastergradlikestilthet av NOKUT, dersom alle forutsetninger for gradsgodkjenning foreligger. Flere land tilbyr både kursbaserte mastergrader og mastergrader som inneholder et større selvstendig arbeid. Fram til nå har NOKUT hatt som krav at mastergraden må inneholde et selvstendig arbeid for at mastergradlikestilthet kan gis. Ettersom det ikke er krav om selvstendig arbeid i 1-årige mastergrader etter §7 kommer vi til å kunne godkjenne kursbaserte mastergrader uten selvstendig arbeid som likestilt med en 1-årig mastergrad.

Videre vil mastergrader rettet mot arbeidslivet, og som ikke gir adgang til doktorgradsstudier i hjemlandet, bli godkjent som en 1-årig mastergrad av NOKUT. Dette fordi den 1-årige mastergraden etter § 7 ikke nødvendigvis gir adgang til doktorgradsstudier i Norge.

5.6 Studieperioder og avbrutte utdanninger

NOKUT foreslår at minste vurderbare utdanning, målt i arbeidsbelastning, settes til et halvt år/ett semester. I NOKUTs forslag til justerte kriterier får utenlandske kvalifikasjoner som ikke fyller

kravene til å bli godkjent opp mot en norsk grad uttelling i form av semestre eller år. I praksis vil dette gjøres ved å runde ned til nærmeste fulle semestre. I de tilfeller der det er rimelig å runde opp, kan det gjøres.

Endringen medfører at søknader om godkjenning av studieperioder og avbrutt utdanning som har en belastning på under ett semester ikke vil bli vurdert. Slike søknader utgjør en minimal del av NOKUTs søknadsportefølje. Ved innpassing inn i videre studier, har universitetene og høgskolene etter uhl § 3-5 autonomi til å vurdere innpassing uavhengig av NOKUTs godkjenningspraksis.

5.7 Ny utforming av vedtak

Parallelt med å utforme forslaget til justerte godkjenningskriterier hadde NOKUT behov for å oppdatere utformingen av vedtakene. NOKUTs vedtak er primært beregnet på bruk i det ikke-regulerte arbeidsmarkedet, men brukes også ved opptak/innpassing til videre studier. Vedtakene brukes også av enkelte godkjenningkontorer for lovregulerte yrker³⁹. De foreslåtte kriteriene gir et vedtak, som inneholder færre elementer, og det vil etter NOKUTs oppfatning gi et mer forståelig vedtak.

Det vil også bli utviklet et informasjonsskriv som skal gi fylldig informasjon om NOKUTs vedtak, det norske utdanningssystemet og veien videre for den enkelte søkeren.

6 Høring og tilbakemeldinger fra sektoren

NOKUT sendte forslag til justerte kriterier/godkjenningspraksis på høring 30. oktober 2018 med høringsfrist 28. desember 2018. Høringsbrev og høringsnotat ble sendt til universiteter og høgskoler, studentorganisasjoner, autorisasjonsmyndigheter, arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger med mer.

6.1 Tilbakemeldinger og NOKUTs vurdering

NOKUT mottok 21 høringsuttalelser som alle ble sendt innen høringsfristen. Flere høringsinstanser har ingen merknader ut over at de støtter forslaget.

Flertallet av høringsinstansene er positive til endringene i kriteriesettet, mens noen høringsinstanser hadde merknader til forslaget. Merknadene kan hovedsakelig deles inn i to hovedpunkter: studiepoengsuttelling og godkjenning opp mot flere mastergrader/opptak til doktorgrad.

6.1.1 Studiepoengsuttelling

Studiepoengsuttelling er nært knyttet til tid-for-tid-prinsippet i NOKUTs saksbehandling. Enkelte læresteder mener det er uheldig at NOKUT foreslår å fjerne uttelling i form av studiepoeng, ettersom lærestedene bruker NOKUTs vedtak i sin saksbehandling knyttet til opptak og innpassing. Universitetet i Oslo (UiO) påpeker i tillegg at manglende studiepoengsuttelling vil «tilsløre forskjeller» mellom grader ved at eksempelvis en bachelorgrad fra Australia der de to første årene av utdanningen

³⁹ <https://www.nokut.no/databaser-og-fakta/yrkesliste/>

er innpasset fra norsk fagskole. I slike utdanningsløp har NOKUT fram til nå gitt gradlikestilhet men uttelling som 60 studiepoeng. Etter forslaget til justerte kriterier vil en slik utdanning godkjennes som likestilt med en bachelorgrad uten å spesifisere antall oppnådde studiepoeng. Dessuten ser UiO en fare for at de vil motta flere søknader om faglig godkjenning⁴⁰ hvis NOKUT kun vurderer opp mot kvalifikasjon, og ikke differensierer mellom en treårig og en fireårig litauisk bachelorgrad. Lånekassen viser til at den gir studiestøtte etter antall normerte studieår og at tiden en student får studiestøtte til ikke nødvendigvis vil sammenfalle med den norske normeringen av tilsvarende grad.

NOKUTs vurdering

NOKUT understreker at vi ikke ønsker å gå fullstendig bort fra tid-for-tid-prinsippet. Normert studietid vil fremdeles være ett vurderingskriterium i vår praksis, men vi ønsker å få til en bredere vurdering ved å inkludere andre elementer i tillegg. Vi skal fremdeles gi generell uttelling i form av grad. NOKUTs vedtak vil inneholde informasjon om det norske gradssystemet, inkludert normering av gradene.

Lærestedene er autonome og har egne retningslinjer for opptak og innpassing hjemlet i §3-5 i uhl. De kan velge å ta opp, gi innpassing eller gi avslag til studenter etter en selvstendig faglig vurdering. NOKUTs vedtak er først og fremst beregnet på det ikke-regulerte arbeidsmarkedet der behovene er annerledes enn for lærestedene. I tillegg har NOKUT en rådstjeneste der lærestedene kan kontakte NOKUT om individuelle studieløp. Denne tjenesten opprettholdes. Hvis lærestedene har spørsmål om studiepoengsutstilling vil de fortsatt kunne henvende seg til NOKUT gjennom denne tjenesten.

NOKUT har mandat til å gi generell godkjenning av utenlandske høyere utdanning mens lærestedene har mandat til å gi en faglig godkjenning opp mot sine egne grader. UiO mener de kan motta flere søknader ved at NOKUT går bort fra å gi generell studiepoengsutstilling. En fireårig bachelorgrad i engelsk fra Polen kan i prinsippet bli godkjent som en treårig bachelorgrad i engelsk ved et spesifikt lærested. Lærestedene kan imidlertid ikke gi en generell uttelling av utdanningen utover deres egen grad. Således vil ikke en faglig vurdering gi mer uttelling enn hva NOKUT vil gi etter foreslåtte justerte kriterier. Videre vil NOKUT bemerke at vi i lengre tid har fått tilbakemeldinger fra lærestedene at dagens godkjenningspraksis fører til en uheldig forventning hos utenlandske studenter ved at kurs, som NOKUT har godkjent utover en grad, også automatisk skal kunne innpasses i en norsk grad ved norske universiteter og høyskoler.

Vedrørende australske eller britiske bachelorgrader der to års norsk fagskoleutdanning er innpasset: NOKUT har fram til nå gitt gradlikestilhet, men kun 60 studiepoengs uttelling ettersom fagskole ikke har blitt vurdert som høyere utdanning. Etter foreslåtte justerte kriterier vil vi gi gradlikestilhet og opplyse om innpassingen under tilleggsopplysninger i vedtaket. Lærestedene er autonome og kan selv vurdere om graden danner grunnlag for opptak eller innpassing.

Lånekassen skriver at perioden de gir studiestøtte for kan avvike fra hva NOKUT gir i generell godkjenning, både fordi Lånekassen gir studiestøtte til eksempelvis språkkurs i forkant av en grad, eller fordi utdanningen tas i et land der NOKUT ikke gir godkjenning av første år av høyere utdanning, eksempelvis USA. NOKUT ser ikke at de foreslåtte justerte kriteriene vil skape utfordringer for Lånekassen ettersom det allerede i dag ikke er fullstendig samsvar mellom NOKUTs

⁴⁰ Etter uhl § 3-5 kan læresteder foreta en faglig vurdering av utenlandsk høyere utdanning og evt. gi en jevnghet i forhold til deres egne grader og utdanninger.

godkjenning og Lånekassens studiestøttetildeling, og NOKUT har i januar 2019 vært i dialog med Lånekassen om dette.

6.1.2 Godkjenning opp mot alle typer mastergrader / opptak til doktorgrader

Flere læresteder og organisasjoner stiller seg positive til at NOKUT ønsker å vurdere utenlandske mastergrader opp mot alle typer mastergrader som gis i Norge. Imidlertid påpeker enkelte læresteder at forslaget til foreslått justert praksis kan skape usikkerhet når det gjelder opptak til doktorgrader. Dessuten pekes det på at det er en fare for at norske studenter heller vil reise utenlands og ta en kortere mastergrad framfor å ta en 2-årig mastergrad i Norge.

NOKUTs vurdering

NOKUTs godkjenning er rettet mot det uregulerte arbeidsmarkedet og vi har over tid fått tilbakemeldinger som tyder på at arbeidsgiverne har utfordringer med å forstå NOKUTs vedtak i de tilfellene hvor vi ikke gir gradsløstilthet. For søkere kan det oppleves som vanskelig å forstå at NOKUT ikke gir gradsløstilthet for utenlandske grader, når det eksisterer tilsvarende gradsløp i Norge. Både 1-årige, 1,5-årige og erfaringsbaserte mastergrader er innplassert i NKR og hjemlet i mastergradsforskriften.

NOKUT understreker at forslaget innebærer at vi godkjenner utdanninger i forhold til de ulike typer mastergrader som allerede tilbys ved norske institusjoner. Det kan ikke understrekes tydelig nok at NOKUT i vedtaket vil spesifisere hvilken mastergrad (1-årig, 1,5-årig, 2-årig, 5-årig) vi har godkjent opp mot. Vedrørende opptak til doktorgrad er lærestedene autonome, og det er deres ansvar å vurdere hvorvidt en søker fyller kravene til opptak i tråd med eget regelverk.

NOKUT skal bidra til at personer med utenlandsk utdanning effektivt kan benytte kompetansen sin i Norge. Det er derfor viktig at NOKUTs fremtidige kriterier gjenspeiler de varianter av mastergrader som også tilbys i Norge.

7 Det foreslåtte justerte kriteriesettet

Godkjenning av utenlandsk utdanning som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning er regulert i lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) § 3-4 og forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning § 6-1. NOKUT er gitt myndighet til å operasjonalisere regelverket gjennom å fastsette kriterier for godkjenning.

NOKUTs kriterier består av minstekrav for at en utenlandsk utdanning kan gis en generell godkjenning og tilleggskrav for at en utenlandsk utdanning kan gis gradsløstilthet med en norsk akkreditert grad.

7.1 Minstekrav

For at en utenlandsk høyere utdanning skal gis generell godkjenning som likestilt med norsk akkreditert høyere utdanning må den oppfylle følgende minstekrav:

- 1) Utdanningen må være tilstrekkelig dokumentert fra lærestedet eller utdanningsmyndighetene i utlandet.
- 2) Utdanningen må være akkreditert eller offentlig godkjent som høyere utdanning. Utdanningen må fylle minst ett av følgende krav:
 - Utdanningen/graden må være del av et lands system for høyere utdanning.
 - Institusjonen må være offentlig godkjent som selvakkrediterende på det aktuelle nivået eller studieprogrammet må ha offentlig godkjenning / akkreditering som høyere utdanning.

For land der det ikke finnes et system for offentlig godkjenning av høyere utdanning, fastsetter NOKUT spesielle retningslinjer.

- 3) Utdanningen må være på nivå med norsk høyere utdanning. For å vurdere om en utenlandsk utdanning er på nivå med norsk høyere utdanning sammenlignes utdanningssystemene i Norge og utdanningslandet. Hvis det er vesentlige forskjeller mellom utdanningssystemene i Norge og utdanningslandet, godkjennes ikke den utenlandske utdanningen fullt ut. Kun høyere utdanning som overskrider kravet i henhold til [Listen over krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning \(GSU-listen\)](#) kan normalt godkjennes som høyere utdanning.
- 4) Utdanningen godkjennes *normalt* ut fra prinsippet om at ett års normert studietid i utdanningslandet er likestilt med ett års normert studietid i Norge.
- 5) Studieperioder og avbrutte utdanninger må ha et omfang på minimum ett semesters godkjennbar utdanning for å kunne vurderes for generell godkjenning.
- 6) Direktøren fastsetter krav til dokumentasjon. Direktøren kan i særskilte tilfeller fastsette unntak fra bestemmelsen etter punkt 1) og 2).

7.2 Krav for å få gradslikestilthet

For at en utdanning skal få gradslikestilthet med en norsk akkreditert grad må utdanningen i tillegg oppfylle følgende tilleggskrav:

Grad	Kriterier for å få gradslikestilthet
------	--------------------------------------

Høgskolekandidatgrad	Omfang: Minimum 2 år som kan godkjennes som høyere utdanning Må være en avsluttet grad eller studieprogram
Bachelorgrad	Omfang: Minimum 3 år som kan godkjennes som høyere utdanning Må være en avsluttet grad Skal normalt gi adgang til andre syklus i utdanningslandet
1-årig mastergrad	Omfang: 1 år Må være en avsluttet grad Skal normalt ha fullført bachelorgrad eller tilsvarende med minimum 3 års godkjennbar utdanning som opptakskrav Kan gi adgang til tredje syklus i utdanningslandet
1,5-årig mastergrad	Omfang: 1,5 år Må være en avsluttet grad Skal normalt ha fullført bachelorgrad eller tilsvarende med minimum 3 års godkjennbar utdanning som opptakskrav Kan gi adgang til tredje syklus i utdanningslandet Skal inneholde selvstendig arbeid
Erfaringsbasert mastergrad	Omfang: 1-2 år Må være en avsluttet grad Skal normalt ha fullført bachelorgrad eller tilsvarende med minimum 3 års godkjennbar utdanning som opptakskrav i tillegg til relevant arbeidserfaring Kan gi adgang til tredje syklus i utdanningslandet Skal inneholde selvstendig arbeid
2-årig mastergrad	Omfang: 2 år Må være en avsluttet grad Skal normalt ha fullført bachelorgrad eller tilsvarende med minimum 3 års godkjennbar utdanning som opptakskrav Skal gi adgang til tredje syklus i utdanningslandet Skal inneholde selvstendig arbeid
Lengre integrert mastergrad	Omfang: minimum 4,5 år* Må være en avsluttet grad Skal gi adgang til tredje syklus i utdanningslandet. Skal inneholde selvstendig arbeid *For Pre-Bologna grader normert til minimum 4 år: Kan gis mastergradslikestillhet etter en individuell vurdering
Ph.d.	Egne kriterier vedtatt av NOKUTs styre 30.10.2015

8 Automatisk godkjenning av utvalgte nordiske kvalifikasjoner

NOKUT innførte i juni 2018 en frivillig automatisk godkjenning av utvalgte nordiske kvalifikasjoner som et resultat av vurderinger i ORION-prosjektet⁴¹. Denne praksisen er i tråd med intensjoner i Jerevan-kommunikatet fra 2015 om at landene i EHEA skal innføre automatisk godkjenning av

⁴¹ <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/automatisk-godkjenning-av-utdanninger-fra-danmark-finland-island-og-sverige/>

sammenlignbare EHEA-kvalifikasjoner innen 2020. Den reviderte Reykjavik-deklarasjonen fra 2016 har videre som målsetting at det skal innføres automatisk godkjenning av sammenlignbare kvalifikasjoner i Norden.

I vår kontekst defineres automatisk godkjenning som et *valgbart alternativ til å søke om godkjenning*. Automatisk godkjenning vil ikke erstatte nåværende godkjenningsordning, men være et valgbart alternativ for søkerne. Den praktiske operasjonaliseringen er at søkerne får informasjon via nettsiden om at utvalgte kvalifikasjoner fra nordiske land er automatisk godkjente, og de kan laste ned et dokument som viser dette.

Godkjenningen innebærer ikke saksbehandling eller verifisering, men er kun en konstatering av at utvalgte kvalifikasjoner fra hhv. Danmark, Finland, Island og Sverige er likestilt med tilsvarende norske kvalifikasjoner. For søkere med kvalifikasjoner som inngår i ordningen med automatisk godkjenning er det grunnlag til å tro at dette oppleves som positivt; de kan velge mellom to alternativer for å dokumentere sine utenlandske kvalifikasjoner.

I forlengelsen av at de foreslåtte justerte kriteriene trer i kraft, vil det kunne være mulig å utvide ordningen med frivillig automatisk godkjenning til flere land i det europeiske høyere utdanningsområdet, hvilket er i tråd med tidligere omtalte ambisjoner i Jerevan-kommunikeet og Paris-kommunikeet.

9 Konsekvenser ved innføring av foreslåtte justerte kriterier

9.1 Konsekvenser for godkjenningspraksis

For majoriteten av våre søkere vil de justerte kriteriene ikke medføre endringer i NOKUTs godkjenning. For enkelte søkere blir det endringer i hvordan deres utenlandske utdanning blir vurdert. Samlet sett vil flere søkere få større uttelling med de justerte kriteriene enn de som vil få mindre uttelling.

Søkere med enkelte utenlandske mastergrader vil få større uttelling med de justerte kriteriene. Disse kvalifikasjonene vil få mastergradslikestilthet siden vi, etter den nye godkjenningspraksisen, kan vurdere utdanninger opp mot alle mastergrader i mastergradsforskriften.

Andre søkergrupper vil få mindre uttelling etter de justerte kriteriene. Et eksempel er søkere som per i dag har fått godkjenning som likestilt med en bachelorgrad og i tillegg 1 år på bachelorgradsnivå med til sammen 240 studiepoeng. Med de justerte kriteriene vil denne gruppen få godkjent utdanningen som likestilt med en norsk bachelorgrad, men ikke få uttelling utover dette. I tillegg vil søkere som søker godkjenning av kortere studieperioder eller en avbrutt utdanning bli berørt av innføringen av ny praksis.

9.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

De justerte kriteriene vil ikke medføre betydelige endringer i antallet søknader til NOKUT. Det er grunn til å tro at søkere som tidligere ikke har fått mastergradslikestilthet, vil søke NOKUT på nytt for å få en ny vurdering.

I en periode kan det dessuten forventes at antallet klagesaker vil øke for de gruppene som får mindre uttelling av NOKUTs godkjenning enn ved dagens kriterier. Samtidig forventes antallet klagesaker vedrørende mastergradslikestilthet å bli redusert; per i dag utgjør dette hovedgruppen av klagesaker.

Totalvurderingen er derfor at innføringen av de justerte kriteriene vil gi små økonomiske og administrative konsekvenser for NOKUT.

9.3 Samfunnsmessige konsekvenser

Hensikten med NOKUTs generelle godkjenning er at en søker kan få en vurdering av sin utenlandske utdanning opp mot det norske utdanningssystemet, slik at personer med utenlandske kvalifikasjoner lettere kan anvende disse i det norske arbeidsmarkedet eller til videre kvalifisering.

Vår vurdering er at de foreslåtte kriteriene framstår som forutsigbare og mer rettferdige, og at de vil bidra positivt til at samfunnet kan ha tillit til godkjent høyere utdanning, jf. uhl § 2-1.

De foreslåtte kriteriene vil kunne ha som konsekvens at enkelte grupper av søknader får lavere saksbehandlingstid, hvilket er positivt både for søkerne og samfunnet som helhet.

Samtidig er det sannsynlig at de foreslåtte kriteriene vil oppleves som mer forståelige for sluttbrukere som arbeidsgivere, læresteder og offentlige instanser. Dette skjer dels gjennom at det foreslås å gi gradslikestilthet for flere typer av mastergrader. Dessuten vil kompleksiteten i våre vedtak reduseres ved at NOKUT slutter å gi uttelling både i gradslikestilthet, individuell studiepoengsuttelling og antall år. Konsekvensen av lavere kompleksitet er at vedtakene blir mer anvendelige, og at vedtakene således kan få økt verdi i samfunnet og indirekte fremmer mobilitet over landegrensene.

10 Vedlegg: NOKUTs gjeldende kriterier for generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Minstekrav for generell godkjenning som likestilt med norsk akkreditert høyere utdanning

For at en utenlandsk høyere utdanning skal gis generell godkjenning som likestilt med norsk akkreditert høyere utdanning må den oppfylle følgende minstekrav:

Utdanningen må være tilstrekkelig dokumentert fra lærestedet eller utdanningsmyndighetene i utlandet, jf. § 6-1 annet ledd i forskriften.

Utdanningen må være akkreditert eller offentlig godkjent som høyere utdanning, jf. § 6-1 tredje ledd i forskriften.

- a. Utdanningen/graden må være del av et lands system for høyere utdanning.
- b. Institusjonen må være offentlig godkjent som selvakkrediterende på det aktuelle nivået eller studieprogrammet må ha offentlig godkjenning/ akkreditering som høyere utdanning.
- c. For land der det ikke finnes et system for offentlig godkjenning av høyere utdanning, vedtar NOKUT spesielle retningslinjer.

Utdanningen må være på nivå med norsk høyere utdanning, jf. § 6-1 første ledd i forskriften.

- a. Sammenligning av utdanningssystemene i Norge og utdanningslandet skal ligge til grunn for å avgjøre når kriteriet er oppfylt.
- b. Vesentlige forskjeller mellom utdanningssystemene i Norge og utdanningslandet kan medføre at bare deler av den utenlandske utdanningen kan godkjennes som på nivå med norsk høyere utdanning. Listen over krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning (GSU-listen) er veiledende for hvorvidt utenlandsk utdanning skal godkjennes fullt ut eller ikke.

Uttelling i studiepoeng

For utenlandsk utdanning som oppfyller minstekravene til generell godkjenning, skal omfanget av utdanningen gis uttelling i studiepoeng, jf. § 6-1 første ledd i forskriften.

Utdanningen godkjennes ut fra prinsippet om at ett års normert studietid i utdanningslandet er jevngodt med ett års normert studietid i Norge (60 studiepoeng).

Det bør spesifiseres om studiepoengene er på bachelor-, master- eller doktorgradsnivå. Nivået avgjøres ut fra om studiepoengene inngår i en lavere grad (som gir videre adgang til en høyere grad), inngår i en høyere grad (som gir videre adgang til doktorgrad) eller inngår i en doktorgrad i utdanningslandet.

Kriteriene for generell godkjenning som likestilt med akkreditert norsk grad kommer i tillegg til kriteriene for minstekrav og uttelling i studiepoeng.



Krav for godkjenning som likestilthet med høskolekandidat

NOKUT kan gi godkjenning av utenlandsk utdanning som likestilt med en akkreditert norsk høskolekandidatgrad dersom utdanningen kan godkjennes som minst 2 år/120 studiepoeng høyere utdanning i Norge. Den utenlandske utdanningen må i tillegg være en fullført grad i utdanningslandet eller være et fullført integrert studieprogram/utdanning i utdanningslandet.

Krav for godkjenning som likestilthet med bachelorgrad

NOKUT kan gi godkjenning av utenlandsk utdanning som likestilt med en akkreditert norsk bachelorgrad dersom utdanningen kan godkjennes som minst 3 år/180 studiepoeng høyere utdanning i Norge. Den utenlandske utdanningen må i tillegg være en fullført grad i utdanningslandet eller være et fullført integrert studieprogram/utdanning i utdanningslandet.

Krav for godkjenning som likestilthet med mastergrad

NOKUT kan gi godkjenning av en utenlandsk utdanning som likestilt med en akkreditert norsk mastergrad dersom den er en fullført mastergrad eller annen høyere grad, og den i tillegg oppfyller følgende kriterier:

- Det totale, godkjennbare utdanningsløpet skal normalt ha et omfang på 300 studiepoeng/5 års normert studietid, enten sammensatt eller som integrert løp.
- Det må inngå et selvstendig arbeid i graden.
- Den aktuelle graden må gi adgang til doktorgradsprogram/ph.d.-studier i utdanningslandet.