

## **Høringsnotat**

**Forslag til endring i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning - vilkår for akkreditering av studietilbud som delvis foregår i utlandet**

## Innhold

1.	Om høringen.....	3
1.1	Innledning.....	3
1.2	Bakgrunnen for forslaget.....	3
2.	Utdanning som delvis foregår i utlandet.....	4
2.1	Gjeldende rett .....	4
2.2	Departementets vurdering og forslag .....	5
2.2.1	Innledning.....	5
2.2.2	Krav om akkreditert bachelorgradsstudium.....	6
2.2.3	Andelskrav til utdanningsaktivitet i Norge .....	6
2.2.4	Krav om faglig forankring i Norge.....	7
2.2.5	Forslag til endring i studiekvalitetsforskriften.....	8

# 1. Om høringen

## 1.1 Innledning

I dette høringsnotatet legger NOKUT på vegne av Kunnskapsdepartementet frem forslag til endringer i forskrift av 1. februar 2010 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (heretter studiekvalitetsforskriften). Kunnskapsdepartementet foreslår at det inntas ny bestemmelse om vilkår for akkreditering av studietilbud som delvis foregår i utlandet.

## 1.2 Bakgrunnen for forslaget

Universitets- og høyskoleloven § 1-2 femte ledd om lovens virkeområde ble endret med virkning fra 1. august 2021:

*Loven gjelder for universiteter og høyskoler med virksomhet i riket. Loven gjelder også for utdanning som foregår delvis i utlandet, så lenge utdanningen, inkludert tildeling av grader og avvikling av eksamen, har en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge. Kongen kan bestemme at virksomhet som utføres utenfor riket, helt eller delvis, skal omfattes av lovens bestemmelser.*

I forarbeidene til bestemmelsen i Prop. 111 L (2020-2021) punkt 2.4.5.1 ble det lagt opp til at de nærmere vilkårene for akkreditering av utdanninger som delvis foregår i utlandet, bør presiseres i forskrift:

*Departementet mener det vil være hensiktsmessig å presisere hvilke vilkår som gjelder for å få akkreditering av utdanninger som delvis foregår i utlandet. Dette vil gjøre det lettere for en virksomhet å sette seg inn i vilkårene. For at dette skal være mulig, må vilkårene være tilstrekkelig klare. En slik klarhet vil sannsynligvis kreve at bestemmelsen inneholder flere elementer og har et visst omfang. Departementet mener at slike nærmere bestemmelser om hvor stor andel av en norsk høyere utdanning som kan foregå i utlandet, bør fastsettes i forskrift og ikke i bestemmelsen om lovens virkeområde.*

[...]

*Det bør i forskrift blant annet presiseres nærmere hvilke forhold som er avgjørende for om det foreligger en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge. Dette kan for eksempel være krav til administrative og faglige funksjoner, ansatte, avvikling av eksamen og sensur mv.*

Hjemmelen for en slik forskriftsbestemmelse, er uhl. § 2-1 sjettede ledd.

Departementet viser også til at spørsmål om en klargjøring i regelverket om norsk akkreditering av utdanning i utlandet, har vært tema i en sak for EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Den aktuelle saken var en klagesak fra en norsk virksomhet som søkte NOKUT om akkreditering av en utdanning hvor mesteparten av utdanningen skulle gjennomføres i utlandet. Søknaden ble avvist av NOKUT blant annet med henvisning til at virksomheten ikke hadde tilstrekkelig virksomhet i Norge.

Med bakgrunn i dette sender NOKUT på vegne av Kunnskapsdepartementet et forslag om forskriftsbestemmelse som presiserer hvilke forhold som er avgjørende for om det foreligger en tydelig tilknytning i virksomheten i Norge for utdanning som delvis foregår i utlandet.

## 2. Utdanning som delvis foregår i utlandet

### 2.1 Gjeldende rett

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 1-2 femte ledd at loven gjelder for universiteter og høyskoler med virksomhet i riket. Loven gjelder som hovedregel utdanninger som i sin helhet foregår i Norge og som er en del av det norske systemet for høyere utdanning. Det følger av bestemmelsen at loven også gjelder for utdanning som delvis foregår i utlandet, så lenge utdanningen, inkludert tildeling av grader og avvikling av eksamen, har en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge. Universitets- og høyskoleloven § 1-3 setter overordnede krav til høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet.

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp.nr.79 (2003-2004) punkt 3.2.4 at det sentrale er at kvalitetssikringen av den virksomhet som norske institusjoner er ansvarlig for må skje i Norge, at avvikling av eksamen og tildeling av grader har et tydelig fundament i virksomheten i Norge, og at NOKUT kan kontrollere at alle sider av institusjonenes akkrediterte utdanningstilbud er kvalitetssikret. Dette innebærer at NOKUT vil måtte kunne vurdere studiestedenes kvalitet og egnethet (bibliotek, laboratorier, undervisningslokaler, osv.) både i forbindelse med akkreditering av utdanninger og institusjoner og i forbindelse med tilsyn med studiekvaliteten. Videre fremgår det at kravet om virksomhet i riket ikke er til hinder for at *“deler av gradsgivende utdanning ved norske institusjoner kan gjennomføres i utlandet”* (Prop.111 L (2020-2021) punkt 8.2).

Departementet legger til grunn at deler av studietilbud som fører frem til en grad, som høyskolekandidat, bachelorgrad, mastergrad og doktorgrad, kan tilbys i utlandet som del av norsk høyere utdanning dersom utdanningen har tydelig tilknytning til virksomheten i Norge. Universitets- og høyskoleloven § 1-2 åpner for at den også kan gjelde for utdanning som delvis foregår i utlandet. Et studietilbud består i hovedsak av undervisning i ulike former, eksamen og tildeling av grader. Departementet legger til grunn at et studietilbud som tilbys delvis i utlandet, for å regnes å ha en *tydelig tilknytning til virksomheten i Norge*, minst må ha en del av undervisningen i Norge eller eksamener som gjennomføres i Norge.

Hvis all undervisning og alle eksamener avholdes i utlandet, faller utdanningen utenfor universitets- og høyskolelovens stedlige virkeområde slik det er angitt i loven § 1-2 femte ledd. Utgangspunktet er at slike studietilbud i utlandet ikke kan få akkreditering etter universitets- og høyskoleloven. I visse tilfeller kan det likevel gis dispensasjon til utdanning som i sin helhet foregår i utlandet, ved at Kongen bestemmer at virksomhet som helt eller delvis utføres utenfor riket skal omfattes av lovens bestemmelser jf. uhl. § 1-2 femte ledd siste punktum. Institusjoner som ønsker en slik dispensasjon, må søke Kunnskapsdepartementet om dette.

Kravet om virksomhet i riket fungerer som et vilkår for akkreditering av norsk høyere utdanning (se blant annet Prop. 111 L (2020–2021) punkt 2.4.5.1). Kravet gjelder ikke for studenters utvekslingsstudier i utlandet eller annet internasjonalt utdanningssamarbeid. Slikt samarbeid er basert på at hvert land har ansvar for kvalitetssikringen av sine respektive utdanninger. Det er landet hvor studenten er på utveksling, som har ansvaret for kvalitetssikringen av utdanningen der, og norske høyere utdanningsinstitusjoner kan godkjenne en students utvekslingsstudier etter universitets- og høyskoleloven § 3-5. På samme måte gjelder kravet om virksomhet i riket heller ikke for de deler av en internasjonale fellesgrad som skal skje ved en utenlandsk institusjon. Fellesgrader er regulert i studiekvalitetsforskriften § 4-2, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd, og krever at de norske institusjonene inngår avtaler som regulerer ansvarsforholdet mellom samarbeidsinstitusjonene.

NOKUTs praktisering av uhl. § 1-2 femte ledd er oppsummert i Prop.111 L (2020–2021) punkt 2.4.5.1:

*NOKUT har lagt til grunn at universiteter og høyskoler som har en vesentlig del av sine aktiviteter i Norge, omfattes av universitets- og høyskoleloven, også når noe av aktiviteten foregår i utlandet. Virksomheter som i det vesentlige er basert på aktiviteter i utlandet, skal normalt akkrediteres etter lovverket i det aktuelle landet. De regnes dermed ikke som norsk høyere utdanning, og omfattes dermed ikke av loven og dens system for akkreditering av høyere utdanning i Norge.*

## 2.2 Departementets vurdering og forslag

### 2.2.1 Innledning

Institusjonene forventes å ha internasjonalt samarbeid og en internasjonalisering i sin virksomhet, jf. blant annet universitets- og høyskoleloven § 1-3 bokstav g. I tillegg er det ønskelig å klargjøre reglene for transnasjonal utdanning, slik at institusjonene også er kjent med rammene for å kunne tilby utdanning som foregår delvis utenfor Norges grenser. Departementet legger til grunn at institusjoner som ønsker å tilby deler av studietilbud i utlandet, selv må vurdere merverdien for kvaliteten ved den utdanningen det gjelder. Videre legger departementet til grunn at institusjonene tar ansvar for å påse at virksomhet i utlandet ikke er i konflikt med regelverk for høyere utdanning og annet regelverk i det aktuelle landet.<sup>1</sup>

At noe av utdanningen kan foregå utenfor Norge, rokker ikke ved kravet om at institusjonen må ha et solid fundament i Norge og være en del av det norske utdanningssystemet for å kunne ha akkreditering etter universitets- og høyskoleloven. Departementet kommer herved med forslag som skal presisere hvilke forhold som er avgjørende for om det foreligger en tilstrekkelig tydelig tilknytning til virksomheten i Norge, slik at et studietilbud som delvis foregår i utlandet – og ikke er del av internasjonalt utdanningssamarbeid – skal kunne regnes som norsk høyere utdanning. Departementet foreslår at det stilles krav til at institusjonen minst har ett akkreditert bachelorgradsstudium fra før som i sin helhet er basert på virksomhet i Norge, minimumskrav til institusjonens totale utdanningsaktivitet i Norge og krav til faglig forankring av delene av utdanningen som foregår i utlandet.

Disse tilknytningskravene vil etter departementets syn samlet sett ivareta behovet for å avgrense lovens stedlige virkeområde på en måte som tar hensyn til formålet om å sikre god utdanningskvalitet i norsk høyere utdanning.

De tilknytningskravene som departementet foreslår i dette høringsnotatet, konkretiserer kravene til tilknytning til virksomheten i Norge, og hvilke krav som stilles til virksomheten for å gi transnasjonal utdanning. Departementet påpeker at kravet i uhl. § 1-2 femte ledd om at utdanningen bare delvis kan foregå i utlandet, ligger til grunn.

Også andre krav som stilles til akkrediterte studietilbud skal ligge til grunn, for eksempel krav til fagmiljø, studentenes rettigheter, osv. Departementet vil her spesielt trekke fram behovet for at et studietilbud som delvis foregår i utlandet, er klart integrert i institusjonens systematiske kvalitetsarbeid. Universiteter og høyskoler har ansvaret for kvaliteten i den utdanningen de tilbyr, og er pålagt å ha et kvalitetssikringssystem, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-6. I Ot.prp.nr.79

---

<sup>1</sup> Se også 'The UNESCO/Council of Europe Code of good practice in the provision of transnational education', se [Microsoft Word - Revised Code of Good Practice LV DP 13 July 2007\\_3\\_.doc \(enic-naric.net\)](#), og [UNESCO, OECD guidelines for quality provision in cross-border higher education - OECD](#)

(2003–2004) står det at "... kvalitetssikringen av den virksomhet som norske institusjoner er ansvarlige for, må skje i Norge..." Videre stilles det krav til kvalitetssikringssystemet og institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid i studiekvalitetsforskriften § 2-1 og studietilsynsforskriften. Her fremgår det at kvalitetssystemet skal bidra til å sikre alle forhold som er av betydning for studiekvaliteten, samt videreutvikle kvaliteten i utdanningene på en systematisk måte. Kvalitetsarbeidet bør foregå tett på utdanningsvirksomheten og læringsmiljøet og ha en helhetlig tilnærming, hvor både ansatte og studenter er delaktige i det felles kvalitetsarbeidet.

Departementet legger til grunn at institusjonene har ansvar for å kontrollere og kvalitetssikre også de delene av utdanningen som foregår i utlandet, og at disse må kvalitetssikres på tilsvarende måte som institusjonens øvrige studietilbud.

### 2.2.2 Krav om akkreditert bachelorgradsstudium

I lovens krav om at utdanning som foregår delvis i utlandet må ha en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge, ligger det et krav om at det finnes en akkreditert virksomhet i Norge som man kan ha en faglig og institusjonell tilknytning til. Dette innebærer at virksomheten i Norge minst må være en høyskole med ett akkreditert bachelorgradsstudium, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-1 første ledd. Dette sikrer at både grunnleggende krav til institusjonen er på plass og en faglig tilknytning til Norge (se nedenfor).

Departementet har vurdert om det er nødvendig å stille krav om at virksomheten i Norge minst er en institusjonsakkreditert høyskole etter universitets- og høyskoleloven § 3-3 andre ledd, men mener at det er tilstrekkelig at institusjonen har et akkreditert studietilbud. En institusjon som for første gang søker om få akkreditert et studietilbud, gjennomgår en utvidet søknadsbehandling hos NOKUT, som i hovedsak retter seg mot institusjonsnivået. NOKUT foretar en utvidet søknadsbehandling der krav i universitets- og høyskoleloven med tilhørende forskrifter vurderes, ettersom disse er en forutsetning for akkreditering etter studiekvalitetsforskriften § 3-1 fjerde ledd (og studietilsynsforskriften § 2-1 første ledd). En ny institusjon må blant annet vise at de oppfyller krav om organisasjonsform og styresammensetning, reglementer (bl.a. forskrifter om opptak, studier, eksamen og godkjenning), klagenemnd, system for kvalitetssikring, læringsmiljøutvalg, utdanningsplan, vitnemål og Diploma Supplement.

NOKUTs vurdering av disse kravene sikrer at søkeren har etablert en rekke grunnleggende forhold for å kunne få akkreditert et bachelorgradsstudium for første gang. I denne akkrediteringsprosessen vil det blant annet bli kontrollert at kravene til organisasjonsform og registrering i Norge er oppfylt (jf. universitets- og høyskoleloven § 8-1 første ledd), og at institusjonen har etablert administrative funksjoner som er nødvendige for å kunne drifte en høyere utdanningsinstitusjon. I tillegg må institusjonen oppfylle de krav som er fastsatt i studietilsynsforskriften om et fagmiljø av tilstrekkelig størrelse, faglig bredde, stabilitet og krav til de ansattes kompetanse og ansettelsesforhold. Departementet mener derfor at et krav om at institusjonen har minst ett akkreditert bachelorgradsstudium fra før, basert på virksomhet som i sin helhet foregår i Norge, egner seg godt til å konkretisere kravet om tydelig tilknytning til virksomheten i Norge etter universitets- og høyskoleloven § 1-2 femte ledd.

### 2.2.3 Andelskrav til utdanningsaktivitet i Norge

Departementets oppfatning er at det bør stilles vilkår knyttet til omfanget av institusjonens utdanningsaktivitet i Norge, for å sikre at institusjoner som tilbyr utdanning som delvis foregår i

utlandet, har tilstrekkelig tilknytning til det norske systemet for høyere utdanning. I tillegg er NOKUT organisert og dimensjonert for primært å føre tilsyn med virksomhet i Norge – ikke virksomhet som i hovedsak er lagt til utlandet. For å sikre tilstrekkelig kvalitetssikring av akkreditert norsk høyere utdanning er det derfor rimelig å stille vilkår om omfanget av aktiviteten i Norge.

Departementet foreslår at det stilles krav om at minst to tredjedeler av institusjonens samlede studietilbud foregår i Norge. Dette medfører at hovedvekten av undervisningen og faglige aktiviteter normalt skal foregå i Norge, men åpner for at større deler av enkelte studietilbud kan foregå i utlandet, og sikrer dermed et større handlingsrom for institusjonene enn hvis det skulle stilles et slikt andelskrav til det enkelte studietilbud.

Videre foreslår departementet at det stilles krav om at minst to tredjedeler av studentene ved institusjonen er tilknyttet studietilbud som i hovedsak foregår i Norge. Kravet skal hindre at institusjoner omgår hensikten bak kravet ved å opprette utdanninger som i teorien synes å være forankret i virksomheten i Norge, men hvor majoriteten av studentene i realiteten følger utdanninger hvor undervisningen i hovedsak foregår i utlandet. I tilfeller der majoriteten av studentene oppholder seg i utlandet, vil mesteparten av den reelle undervisningen foregå i utlandet og utdanningen vil ikke ha en tydelig tilknytning til virksomheten i riket.

#### 2.2.4 Krav om faglig forankring i Norge

Utdanningen som delvis foregår i utlandet, skal ha en tydelig tilknytning til virksomheten i Norge. Universitets- og høyskoleloven § 1-3 setter overordnede krav til høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet, og universiteter og høyskoler skal blant annet tilby høyere utdanning basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap og utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid (bokstav a og b). Ved akkreditering av studietilbud stilles det videre krav til at fagmiljøet som er tilknyttet et studietilbud, skal drive forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid som er tilfredsstillende for studietilbudets innhold og nivå. I lys av dette foreslår departementet at det i forskriftsbestemmelsen stilles krav til at utdanning som delvis foregår i utlandet, må være faglig forankret i virksomheten i Norge.

Hensikten bak et krav om faglig forankring er å sikre at den delen av utdanningen som tilbys i utlandet, ikke foregår uavhengig av den utdanningen og de faglige aktivitetene som foregår i Norge. Ansvar for studiekvaliteten og innholdet i utdanningen som delvis foregår i utlandet, kan ikke være overlatt til en ekstern samarbeidspartner, og NOKUT må kunne føre tilsyn med institusjonens kvalitetssikringsarbeid også for de delene av studietilbudet som gjennomføres i utlandet.

Faglig forankring innebærer videre at det er en sammenheng mellom utdanningsaktiviteten som foregår i utlandet, og den utdanningen og de faglige aktivitetene som foregår i Norge. Departementet foreslår derfor at utdanning som delvis foregår i utlandet, skal ha en faglig sammenheng med utdanningen, undervisningen og veiledningen som foregår i Norge, og at den skal være forankret i fagmiljøet, forskning eller kunstneriske utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid som foregår i Norge. Kravet om faglig forankring innebærer at en institusjon ikke kan ha et studietilbud som delvis foregår i utlandet, uten at institusjonen tilbyr utdanning innenfor dette fagområdet i Norge. Kravet om faglig forankring innebærer ikke at utdanning som delvis foregår i utlandet, må tilbys identisk i Norge. Ofte vil en faglig begrunnelse for å tilby en utdanning delvis i utlandet nettopp innebære at den har større fokus på det internasjonale, det europeiske eller det interkulturelle, eventuelt kunst eller arkitektur mv. som kun kan oppleves fysisk på ett bestemt sted, enn tilsvarende utdanninger i Norge innenfor samme fagområde.

### 2.2.5 Forslag til endring i studiekvalitetsforskriften

Departementet foreslår at følgende bestemmelse tas inn i studiekvalitetsforskriften:

#### **Ny § 3-1a. Studietilbud som delvis foregår i utlandet**

(1) For at et studietilbud som foregår delvis i utlandet skal fylle vilkåret i uhl. § 1-2 femte ledd andre punktum om tydelig tilknytning til virksomheten i Norge, må institusjonen oppfylle følgende vilkår:

- a) institusjonen må minst ha ett akkreditert bachelorgradsstudium som i sin helhet foregår i Norge
- b) minst to tredjedeler av institusjonens samlede studietilbud må foregå i Norge, og minst to tredjedeler av studentene ved institusjonen må være tilknyttet studietilbud som foregår i Norge

(2) Studietilbud som delvis foregår i utlandet må være faglig forankret i forskningen eller det kunstneriske utviklingsarbeidet, undervisningen, veiledningen og fagmiljøet ved virksomheten i Norge.