

# Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer

*En undersøkelse av overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass for  
flyktninger til Europarådet og UNESCO*

Nora Holm Aftret



Masteroppgave  
Statsvitenskap  
45 studiepoeng

Institutt for statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2021

Antall ord: 31601

# **Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer**

En undersøkelse av overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til  
Europarådet og UNESCO

© Nora Holm Aftret

2021

Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer

Nora Holm Aftret

<http://www.duo.uio.no/>

# Sammendrag

Studien undersøker en prosess der politikk har blitt overført på tvers av styringsnivåer. I undersøkelsen legges det vekt på en spesifikk case som tar for seg overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til Europarådet og UNESCO.

NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, sto i 2016 bak ideen om et kvalifikasjonspass for flyktninger som kunne fungere som en løsning på utfordringer knyttet til kvalifikasjonsvurdering av flyktnings kompetanse i tilfeller der det var mangel på tilstrekkelig med verifiserbar dokumentasjon. Siden den gang har kvalifikasjonspasset blitt overført til både regionalt og globalt styringsnivå, med etableringen av det europeiske kvalifikasjonspasset i regi av Europarådet, og det globale kvalifikasjonspasset, i regi av UNESCO.

Studien undersøker prosessen ved å forsøke å finne ut *hva som kan forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass ble overført til Europarådet og UNESCO, samt hvorvidt overføringsprosessen kan anses for å være vellykket*. For å besvare dette tar oppgaven i bruk teoretiske perspektiver fra policy-overføring og policy-instrumenter, samt data fra semi-strukturerte intervjuer og dokumenter. Undersøkelsen er utformet som en kvalitativ casestudie med et within-case design, hvor overføringene av kvalifikasjonspasset til henholdsvis Europarådet og UNESCO ses på som to separate deler av én og samme prosess.

Studiens hovedfunn viser at de involverte hovedaktørene har hatt stor betydning for hvordan overføringsprosessen har funnet sted, samt for årsaken til den. Dette viser seg å være knyttet til aktørenes motivasjon for deltagelse, hvilken grad av overføring som har funnet sted, samt kjennetegn ved de ulike aktørene og dynamikken mellom dem.

Undersøkelsen bidrar til å kaste lys over policy-overføring innen høyere utdanningsfeltet, som er preget av internasjonal standardisering, men sterk nasjonal styring. Dette er også gjeldende for tiltak knyttet til flyktnings tilgang på høyere utdanning, ved at utformingen av konkrete virkemidler som svarer til gjeldende målsettinger viser seg å være en viktig faktor for samarbeid mellom aktører innen ulike politiske systemer, og hvorvidt overføringsprosessen kan anses for å være vellykket eller ikke.



# Forord

Masteroppgaven er herved ferdigstilt etter en spennende, men krevende prosess som markerer slutten på to fine og lærerike år på Blindern. Endelig er jeg i mål!

Først og fremst en stor takk til min veileder, Jens Jungblut, for raske, nyttige og konkrete tilbakemeldinger og innspill gjennom prosessen, og spesielt for din gode hjelp nå i innspurten. Takk også til de andre veilederne og medstudentene i OPA-seminaret.

En stor takk rettes også til informantene som stilte opp, og som bidro med både nyttig og interessant informasjon. Jeg setter stor pris på at dere gjorde arbeidet med denne masteroppgaven mulig.

Videre må jeg takke verdens beste mamma for optimale arbeidsforhold under innspurten, og for at du alltid er der for meg. Tanker rettes også mot pappa, som jeg savner så mye, og som jeg så gjerne skulle ha feiret denne bragden med. Nå hadde du vært stolt!

Takk til min kjære samboer Tobias, for at du gjennom prosessen har skjønt «akkurat hvordan jeg har det» da jeg trengte det som mest.

Til slutt fortjener de gode vennene jeg har fått på studiet og gjengen fra 9.etasje en takk, for å ha bidratt til felles motivasjon, støtte og latter gjennom en spesiell tid. Selv om dette siste studieåret har vært preget av pressekonferanser, booking av plasser og antibac er jeg takknemlig for at vi har vært gjennom det sammen. Nå gleder jeg meg til alt vi skal ta igjen.

# Innholdsfortegnelse

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer.....</b>   | <b>II</b> |
| <b>Sammendrag.....</b>  | <b>IV</b> |
| <b>Forord.....</b>  | <b>VI</b> |
| <b>1 Introduksjon .....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 Innledning, forskningsspørsmål og oppgavens tilnærming .....                                      | 1         |
| 1.2 Flyktningers tilgang på høyere utdanning.....   | 3         |
| 1.3 Studiens formål .....   | 5         |
| 1.4 Kapitteloversikt og videre struktur .....   | 7         |
| <b>2 Bakgrunn .....</b>   | <b>8</b>  |
| 2.1 De involverte aktørene.....   | 8         |
| 2.1.1 NOKUT.....  | 8         |
| 2.1.2 Europarådet .....   | 9         |
| 2.1.3 UNESCO.....   | 10        |
| 2.2 Ideen om et kvalifikasjonspass for flyktninger.....   | 11        |
| 2.2.1 Pilotprosjekt - NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger .....                                 | 12        |
| 2.2.2 Pilotprosjekt - European Qualifications Passport for Refugees (EQPR).....                       | 14        |
| 2.2.3 Pilotprosjekt - UNESCO Qualifications Passport for Refugees (UQP) .....                         | 15        |
| 2.3 Kort oppsummering .....   | 15        |
| Figur 1: Tidslinje .....  | 16        |
| <b>3. Teori.....</b>  | <b>16</b> |
| 3.1 Policy-overføring.....  | 17        |
| 3.1.1 Definisjon og kort beskrivelse .....  | 17        |
| 3.1.2 Hovedtrekk i litteraturen .....   | 18        |
| 3.1.3 Analyse av policy-overføringsprosesser.....   | 19        |
| 3.1.3.1 Aktørers deltagelse i en policy-overføringsprosess .....                                      | 19        |
| 3.1.3.2 Kjennetegn ved aktørene i en policy-overføringsprosess .....                                  | 20        |
| 3.1.3.3 Hva blir overført, fra hvor tas lærdom, og grader av policy-overføring .....                  | 22        |
| 3.1.3.4 Faktorer som bidrar til begrensning og tilrettelegging av policy-overføring .....             | 23        |
| 3.1.3.5 Policy-overføring i sammenheng med vellykket politikk.....                                    | 24        |
| 3.2 Policy-instrumenter.....  | 25        |
| 3.2.1 Definisjon.....   | 25        |
| 3.2.2 Hovedtrekk i litteraturen .....   | 26        |
| 3.2.3 Politiske målsettinger, politiske virkemidler og ulike nivåer .....                             | 28        |
| Figur 2: Komponenter vedrørende utformingen av offentlig politikk .....                               | 28        |
| 3.3 Teoretiske forventninger.....   | 30        |
| 3.3.1 Forventninger til de involverte aktørene.....   | 30        |
| 3.3.2 Forventninger til hva som blir overført, fra hvor tas lærdom og grad av policy-overføring ..... | 32        |
| 3.3.3 Forventninger til tilretteleggende og begrensende faktorer for overføringsprosessen .....       | 32        |
| 3.3.4 Forventninger til overføringsprosessens sammenheng med vellykket politikk.....                  | 33        |
| <b>4. Forskningsdesign og metode .....</b>  | <b>34</b> |
| 4.1 Kvalitativ casestudie .....   | 34        |
| 4.1.2 Within-case design .....  | 35        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>4.2 Metode 1: Semi-strukturerte intervjuer</b> .....                                    | 36         |
| <b>4.2.1 Utvalg av informanter</b> .....   | 36         |
| <i>Figur 3: Informantliste</i> .....   | 36         |
| 4.2.2 Gjennomføring og intervjuguide.....  | 38         |
| <b>4.3 Dokumentanalyse</b> .....   | 39         |
| <b>4.3.1 Utvalg av dokumenter</b> .....  | 40         |
| <b>4.4 Analyse av datamaterialet</b> .....   | 41         |
| <b>4.5 Validitet</b> .....   | 41         |
| <b>4.6 Reliabilitet</b> .....  | 43         |
| <b>5. Analyse</b> .....  | <b>44</b>  |
| 5.1 Aktørene i overføringsprosessen.....   | 45         |
| 5.1.1 Kjennetegn ved aktørene.....   | 45         |
| 5.1.2 Motivasjon .....   | 50         |
| 5.2 Tilretteleggende og begrensende faktorer .....   | 52         |
| 5.2.1 Tilretteleggende faktorer.....   | 52         |
| 5.2.2 Begrensende faktorer .....   | 56         |
| 5.3 Politiske målsettinger, politiske virkemidler og grad av vellykkethet .....            | 58         |
| 5.3.1 NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger .....                                      | 58         |
| 5.3.2 Europarådets kvalifikasjonspass for flyktninger.....                                 | 59         |
| 5.3.3 UNESCO.....  | 60         |
| 5.3.4 Sammenhengen mellom politiske målsettinger og virkemidler.....                       | 61         |
| 5.3.5 Andre faktorer for vellykkethet .....  | 62         |
| 5.4 Sammenligning av overføringsprosessene.....  | 63         |
| <b>6. Diskusjon</b> .....  | <b>65</b>  |
| <i>Figur 4: Teoretiske forventninger:</i> .....  | 65         |
| 6.1 Motivasjonen til aktørene .....  | 66         |
| 6.2 Kjennetegn ved aktørene.....   | 69         |
| 6.3 Grad av overføring .....   | 72         |
| 6.4 Nivå av lærdom.....  | 74         |
| 6.5 Tilretteleggende og begrensende faktorer .....   | 75         |
| 6.5.1 Tilretteleggende faktorer.....   | 75         |
| 6.5.2 Begrensende faktorer .....   | 77         |
| 6.6 Grad av vellykkethet .....   | 78         |
| 6.6.1 Sammenligning av overføringsprosessene – grad av vellykkethet .....                  | 80         |
| 6.7. Oppsummering av de teoretiske forventningene i samsvar med analysen .....             | 82         |
| <i>Figur 5: Oppsummering av de teoretiske forventningene i samsvar med analysen.</i> ..... | 82         |
| <b>7. Konklusjon</b> .....   | <b>83</b>  |
| 7.1 Studiens relevans for tidligere forskning .....  | 85         |
| 7.2 Studiens begrensninger og videre forskning.....  | 87         |
| <b>Litteraturliste</b> .....   | <b>89</b>  |
| <b>Appendix</b> .....  | <b>100</b> |
| <i>Vedlegg 1: Kodeskjema</i> .....   | 101        |



|  |            |
|--|------------|
| <i>Vedlegg 2: Intervjuguide – NOKUT .....</i>  | <i>103</i> |
| <i>Vedlegg 3: Intervjuguide – Europarådet .....</i>  | <i>105</i> |
| <i>Vedlegg 4: Intervjuguide – UNESCO.....</i>  | <i>107</i> |
| <i>Vedlegg 5: Intervjuguide: Kunnskapsdepartementet .....</i>  | <i>109</i> |
| <i>Vedlegg 6: Intervjuguide: Tilleggsintervjuer – Kunnskapsdepartementet/Europarådets<br/>utdanningskomité/UNESCO-delegasjonen .....</i> | <i>111</i> |
| <i>Vedlegg 7: Dokumenter fra e-Innsyn.....</i>   | <i>113</i> |



# 1 Introduksjon

## 1.1 Innledning, forskningsspørsmål og oppgavens tilnærming

Som følge av flyktningkrise i 2015 opplevde Norge en økning i antall ankomne flyktninger. Ettersom mange av de nyankomne ikke hadde med seg dokumenter, oppsto det et behov for å raskt kunne vurdere deres kvalifikasjoner (Mørland 2019), slik at de lettere kunne finne seg til rette og starte sine nye liv i Norge. NOKUT, Nasjonalt Organ for Kvalitet i Utdanningen, tok dermed initiativ til å utvikle et kvalifikasjonspass for flyktninger, som gjorde at det med en enkel skjema- og intervjuopprosess kunne utstedes et dokument bestående av flyktningens kvalifikasjoner, som høyest oppnådde utdanning, arbeidserfaring og språkkompetanse. Dokumentet kunne også si noe om veien videre for den enkelte person, ved å henvise til mulige studieretninger og karrieremuligheter, eller språkkurs og annen opplæring. Passet, som ble ferdigstilt i 2016, er ikke formelt bindende, men som en standardisert uttalelse fra NOKUT kan det likevel være nyttig som et ledd på veien videre mot høyere utdanning eller jobb (Mørland 2019).

Etter at NOKUTs kvalifikasjonspass kom på banen i 2016, har ideen blitt overført til både Europarådet og UNESCO, FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (Mørland 2019). Europarådet lanserte det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger i 2017 (Council of Europe), mens UNESCO i 2019 annonserte at de var i gang med prosessen om å lage et globalt kvalifikasjonspass for flyktninger (Mørland 2019). Slik har NOKUTs idé vært gjenstand for policy-overføring, eller *policy transfer*, som kan kjennetegnes ved at det er en:

“(...) prosess der kunnskap om politikk, administrasjon, institusjoner og ideer i et politisk system har blitt benyttet til utviklingen av politikk, administrasjon, institusjoner og ideer i et annet politisk system” (Dolowitz og Marsh 2000, 5, min oversettelse og forkortelse av sitat).

Policy<sup>1</sup>-overføring, eller *policy-transfer* er ikke et nytt fenomen, men noe som har forekommet i lang tid. For eksempel kan politikk overføres på tvers av styringsnivåer innad i

---

<sup>1</sup> Ettersom det ikke finnes noen norsk oversettelse for *policy*, veksler oppgaven mellom å bruke ordene *policy* og *politikk*. Dermed kan både betegnelsen *policy-overføring* og *overføring av politikk* forekomme.

en stat, fra det lokale til det statlige nivået, og mellom land (Stone 2012, 483). Det er likevel grunnlag for å tro at overføring av politikk har økt i løpet av det siste århundret, med fremvekst av globalisering, samt utvikling av ny teknologi og mer avanserte kommunikasjonsmidler. Dette har ført til at jordas befolkning har blitt knyttet stadig tettere sammen, noe som også har påvirket politiske prosesser. Blant annet foregår politikkutforming og agendasetting i multinasjonale organisasjoner, som i EU, OECD og IMF. I disse settingene overføres politikk til medlemsstater (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7), og landene er ofte selv med på å påvirke gjennom samhandling og diskusjon. Det forekommer også policy-overføring innen høyere utdanningsfeltet, og dette vil ha betydning for hvor kvalifikasjonspasset som et politisk tiltak rettet mot flyktningers tilgang på høyere utdanning kan plasseres.

Som følge av antagelsen om at policy-overføring har økt, har også litteraturen på fagfeltet vokst, og dette førte blant annet til behovet for å bedre forklare policy-overføring ved hjelp av gitte mekanismer (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7). Dette vil være sentralt i min oppgave, da jeg fra et analytisk perspektiv skal undersøke prosessen der ideen om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble overført til Europarådet og UNESCO. I dette kommer jeg både inn på *hva* som *kjennetegner* prosessen, samt *hva* som er *årsakene* til at overføringsprosessen *fant sted* (Dolowitz og Marsh 2000, 21). Problemstillingen lyder dermed som følgende:

*Hva kan forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble overført på tvers av styringsnivåer, og hvorvidt kan overføringsprosessen anses for å være vellykket eller ikke?*

For å besvare den overordnede problemstillingen har jeg utformet fire underproblemstillinger som vil bidra til å danne strukturen i analysedelen. Disse lyder som følgende:

- *Hvem er de involverte hovedaktørene, og hvordan kan deres motivasjon for å delta i overføringsprosessen forklares?*
- *Hvilke faktorer bidro til tilrettelegging av at overføringsprosessen fant sted, og hvilke faktorer bidro til å begrense den?*

- *Hvordan kan sammenhengen mellom politiske målsettinger og politiske virkemidler bidra til å forklare hvorvidt overføringsprosessen kan anses for å være vellykket eller ikke?*
- *Hvorvidt er det forskjeller mellom de to overføringene av NOKUTs kvalifikasjonspass til henholdsvis Europarådet og UNESCO?*

Studien benytter seg av et kvalitativt casestudiedesign, med en within-case-tilnærming. På denne måten ses overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass til henholdsvis Europarådet og UNESCO på som to ulike prosjekter, men samtidig som del av en og samme overføringsprosess. Forskningsspørsmålene skal besvares med de to teoretiske tilnærmingene policy-overføring og policy-instrumenter, der policy-overføring vil være nyttig for å få oversikt over de ulike elementene tilknyttet overføringsprosessen, mens policy-instrumenter vil bidra til en forståelse av hvordan kvalifikasjonspasset er utformet som et konkret politisk virkemiddel, og hvordan dette kan ses i sammenheng med politiske målsettinger og gitte politiske omgivelser. Videre vil et blikk på policy-instrumenter kunne bidra til en sammenligning av overføringsprosessene knyttet til det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset. Datainnsamlingen er gjennomført ved bruk av semi-strukturerte intervjuer med informanter fra de involverte aktørene NOKUT, Kunnskapsdepartementet, Europarådet og UNESCO, samt dokumentanalyse, som har basert seg på ulike informasjonskilder og epost-korrespondanse tilknyttet prosessen. Med utgangspunkt i en spesifikk case, overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass på tvers av styringsnivåer, sikter studien også mot en bredere forståelse av policy-overføring innen høyere utdanningsfeltet, forbundet med politiske tiltak rettet mot flyktningers tilgang på høyere utdanning.

## **1.2 Flyktningers tilgang på høyere utdanning**

Angående relevant bakgrunn for studien, vil kvalifikasjonspasset regnes som et konkret tiltak som er ment for å sikre bedre tilrettelegging av flyktningers tilgang på høyere utdanning. Dette er et område som har blitt forsket lite på tidligere (Arar, Kondakci, Kaya Kasjkci og Erberk 2020, 266; Jungblut, Vukasovic og Steinhardt 2020, 336-337), men tematikken kan ses i sammenheng med at høyere utdanningsfeltet har gjennomgått store endringer i løpet av de siste to tiårene, som hovedsakelig er knyttet til blant annet økt internasjonalisering og globalisering, og et større fokus på høyere utdanningsinstitusjoners sosiale dimensjon. Dette har ført til større debatter innen sektoren, ettersom forhold på globalt nivå påvirker nasjonal

styring og politikk. Dette er en avgjørende faktor for høyere utdanningsfeltet, som i stor grad anses for å være et nasjonalt ansvarsområde (Toker 2020, 101).

Et eksempel på en global utfordring som bidro til å påvirke nasjonal styring og politikk i samsvar med høyere utdanning, er den vesentlige endringen i globale migrasjonsmønstre som fant sted i forbindelse med flyktningkrisen i Europa i 2015 (Toker 2020, 101). Som følge av dette fikk problemstillingene vedrørende flyktnings tilgang på høyere utdanning økt oppmerksomhet på samfunnsnivå (Jungblut et al. 2020, 327), og høyere utdanningsinstitusjoner ble ansett som nyttige verktøy for å bidra til flyktnings inkludering og integrering i sine nye samfunn (Toker 2020, 102; Marcu 2018, 1). Dette viste seg også i økte forventninger knyttet til universitetenes rolle i respons til den økte flyktningstrømmen (Jungblut et al. 2020, 327), et press som påvirket flere aktører innen høyere utdanningsfeltet i Europa. Flere land kom med initiativer og forslag til løsninger for å tilrettelegge for tilgang til høyere utdanning for flyktingene (Jungblut 2017, 71, 84), men samtidig fulgte disse løsningene med seg en rekke politiske og praktiske utfordringer (Jungblut 2017, 71).

Disse utfordringene kan knyttes til den generelle problematikken vedrørende flyktnings mulighet til å begynne på eller fortsette med videre studier, som ofte vil være preget av mottakerlandets utdanningssystem, integreringspolitikk og arbeidsmarked (Yildiz 2019, 10). Slik vil institusjonelle og strukturelle faktorer spille en viktig rolle, og en konsekvens er at flyktinger i mange land må gjennom lange, ressurskrevende og omfattende prosesser for å få sine kvalifikasjoner vurdert (Yildiz 2019, 11). I tillegg vil flere punkter være gjeldende i å faktisk sikre flyktnings tilgang på høyere utdanning. Dette kan blant annet knyttes til krav om enkeltmenneskers juridiske status som flyktning eller asylsøker, krav om oppholdstillatelse, muligheter for finansiering, betingelser om tilstrekkelig språkkunnskaper, samt en forutsetning om verifiserbar dokumentasjon på kvalifikasjoner. I tillegg vil en rekke andre faktorer spille inn, som å sørge for rådgivning, kulturtilpasning og oppfølging av den enkelte flyktning ved ankomst til et nytt land, og ved opptak til høyere utdanning (Yildiz 2019, 12-13). Utover er det viktig å ta hensyn til andre faktorer som kan spille inn for den enkelte flyktnings tilgang på høyere utdanning, som muligheten for diskriminering og urettferdig vurdering av kvalifikasjoner (Yildiz 2019, 13). I tillegg er det også viktig at flyktingene får tilstrekkelig med informasjon om sine muligheter til høyere utdanning (Pietkiewicz 2017a, 4).

Ved forsøk på å løse utfordringene forbundet med tilgang på høyere utdanning, har det blitt opprettet en rekke tiltak på internasjonalt nivå som sikter mot å sikre kvalifikasjonsvurdering av flyktningers tidligere kompetanse, ettersom dette anses som spesielt viktig for å etablere og ivareta sosialt inkluderende samfunn, og for å minimere risikoen for at flyktingene føler seg utelatt og fremmedgjorte i sine nye hjemland (Yildiz 2019, 10). Eksempler på internasjonale initiativer er Lisboakonvensjonen og den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning, som begge inneholder et spesifikt punkt knyttet til vurdering av flyktningers kvalifikasjoner (Lisboakonvensjonen 1997, 21; Global Convention 2019, 7). Samtidig viser studier at internasjonale tiltak ikke har vist seg som en tilstrekkelig løsning for flyktningers tilgang på høyere utdanning (Arar et al. 2019, som sitert i Arar et al. 2020, 281).

En årsak til dette kan være at kvalifikasjonsvurdering av flyktningers kompetanse også inngår i et større bilde innen høyere utdanningsfeltet, med tanke på hva en godkjent kvalifikasjon faktisk *baserer seg på* og hva den kan *bety i praksis*. Dette varierer fra land til land, og vil blant annet avhenge av hvorvidt godkjente høyere utdanningskvalifikasjoner gir automatisk tilgang til arbeidsmarkedet, og hvorvidt enkelte yrkesgrupper er innfattet av egne reguleringer (Yildiz 2019, 12), som blant annet innen helsesektoren. Disse problemstillingene er blant annet gjeldende i Europa, der det på tross av harmonisering av politikk innen høyere utdanningsfeltet, eksempelvis med Bologna-prosessen, eksisterer store variasjoner vedrørende kvalifikasjonsvurdering i de ulike landene som er involvert (Yildiz 2019, 12). I tillegg vil ethvert land være preget av gitte politiske omgivelser og gjeldende dynamikk mellom statlige og ikke-statlige aktører i utformingen og implementeringen av politikk, samt av eget høyere utdanningssystem og antall flyktinger, noe som blant annet var gjeldende for de ulike nasjonale initiativene som kom på banen i kjølvannet av flyktingkrisen (Jungblut 2017, 71-72). Samtidig foregikk det diskusjoner i flere europeiske land vedrørende opprettelsen av mer effektive og enklere godkjenningprosedyrer for å møte utfordringene knyttet til vurdering av flyktningers kvalifikasjoner, spesielt for flyktinger uten tilstrekkelig verifiserbar dokumentasjon (Toker 2020, 103), og NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktinger har blitt trukket fram som en «proaktiv, ny løsning» i forbindelse med dette (Toker 2020, 103, 106).

### **1.3 Studiens formål**

Studien sikter som nevnt mot å undersøke overføringen av kvalifikasjonspasset for flyktninger på tvers av styringsnivåer, ved å se på *hva* som kan *forklare* at prosessen fant sted, samt *hvorvidt* den kan anses for *vellykket* å være. Basert på redegjørelsen av tidligere forskning og relevant bakgrunn er overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass til henholdsvis Europarådet og UNESCO interessant å studere ettersom det kan regnes som en respons på noen av utfordringene knyttet til kvalifikasjonsvurdering av flyktnings kompetanse i kjølvannet av flyktningkrisen i 2015.

Når det gjelder forskningsmessig relevans, har NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger blitt omtalt tidligere (Toker 2020, 111; Pietkiewicz 2017b, 51; Toker 2019, 45-46), men det er fremdeles behov for å gå i *dybden* i overføringsprosessen for å undersøke hva som kjennetegner de involverte aktørene, hva som har vært motivasjonen deres, samt hvilke faktorer som kan sies å ha tilrettelagt eller satt begrensninger for overføringen. I dette vil undersøkelsen kunne bidra til å si noe om ulike typer aktørers rolle og samhandling i policy-overføringsprosesser, ettersom de involverte aktørene besto av både statlige aktører, representert av NOKUT og Kunnskapsdepartementet, samt internasjonale statlige organisasjoner, representert av Europarådet og UNESCO. I tillegg vil undersøkelsen, med et blikk på etableringen av UNESCOs kvalifikasjonspass for flyktninger, kunne bidra til en tilnærming som går utover den europeiske konteksten. Selv om UNESCOs kvalifikasjonspass fremdeles er i en piloteringsfase, vil dette likevel kunne bidra til å forstå hvorfor overføringen av passet var relevant i en global kontekst, ettersom ideen opprinnelig ble foreslått av NOKUT og det britiske godkjenningkontoret UK-Naric som følge av den europeiske flyktningkrisen i 2015. Dette vil kunne bidra til en større forståelse av sammenhengen mellom nasjonale, regionale og globale initiativ som løsninger på politiske utfordringer.

Videre vil studien kunne bidra til en bedre forståelse av hvordan policy-overføring fungerer i praksis, og spesielt innen høyere utdanningsfeltet, som i tillegg til å være preget av en konstruktiv og løsningsorientert debatt på internasjonalt nivå, i stor grad er bundet av nasjonale strukturer i de enkelte land. I dette vil også utformingen av enkelte politiske virkemidler og verktøy spille inn, med tanke på hvilke løsninger som anses for å være overførbare til andre kontekster, som var tilfellet for NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger. Dette aspektet vil også være gjeldende for sammenligningen mellom overføringene av kvalifikasjonspasset til Europarådet og UNESCO. Ved å undersøke overføringen av kvalifikasjonspasset for flyktninger til andre styringsnivåer, kan en også få en



større forståelse av hvordan overføring av politikk spiller inn i politiske prosesser generelt, noe som er relevant i et globalt verdenssamfunn preget av stadig mer internasjonalisering, økte forventninger til politikkutforming og samarbeid mellom statlige, nasjonale aktører og internasjonale organisasjoner.

## **1.4 Kapitteloversikt og videre struktur**

Videre følger et bakgrunnskapittel, som tar for seg konteksten for caset som skal undersøkes. Her vil det redegjøres for hvem de involverte aktørene er, hvordan ideen om kvalifikasjonspasset for flyktninger kom i stand, samt en oppsummering om hvordan overføringsprosessen fant sted, og om pilotprosjektene knyttet til det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger, i regi av Europarådet, og det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger, i regi av UNESCO. Gjennomgangen av hvem aktørene er, samt prosessen vil være viktig for å forstå analysen som sikter mot å forklare årsakene til at den fant sted, og hvorvidt den kan anses for å være vellykket eller ikke. I det påfølgende teorikapittelet presenteres de teoretiske tilnærmingene policy-overføring og policy-instrumenter. Teorikapittelet sikter også mot å forklare *hvordan* de teoretiske tilnærmingene kan bidra til å besvare problemstillingen, og det utformes også teoretiske forventninger som skal drøftes i diskusjonsdelen av oppgaven. Videre følger en presentasjon av oppgavens forskningsdesign og metode. Her redegjøres det for hvorfor jeg anser valg av metode og forskningsdesign som hensiktsmessige, og jeg går også inn på hva datamaterialet består av, samt hvordan datainnsamlingen har foregått. I tillegg diskuteres oppgavens validitet og reliabilitet, og jeg kommer også inn på mulige begrensinger ved studien. I oppgavens analysekapittel presenteres funn fra datamaterialet i sammenheng med elementer fra de to teoretiske tilnærmingene. Videre følger en diskusjonsdel som drøfter de teoretiske forventningene i henhold til resultatene fra analysen. Oppgaven oppsummeres med en konklusjon som sikter mot å besvare den overordnede problemstillingen, oppsummere funn, og som i tillegg kommer inn på studiens begrensninger og innspill til videre forskning.

## 2 Bakgrunn

I bakgrunnsdelen presenteres konteksten for oppgaven. Det redegjøres for hvem de involverte aktørene er, hvordan ideen om kvalifikasjonspasset for flyktninger kom i stand, etterfulgt av den videre utviklingen som ledet an til piloteringen av NOKUTs kvalifikasjonspass, samt piloteringen av det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset, i regi av Europarådet og UNESCO. Bakgrunnskapittelet oppsummeres til slutt med en tidslinje.

### 2.1 De involverte aktørene

#### 2.1.1 NOKUT

NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, er del av kunnskapssektoren i norsk forvaltning, og regnes dermed som en statlig aktør. NOKUT omtales ifølge egne nettsider som «(...) et faglig uavhengig forvaltningsorgan,» (NOKUTa), og ligger under Kunnskapsdepartementet med forsknings- og høyere utdanningsministeren som øverste politiske leder (Regjeringena). NOKUT har som ansvarsområde

«(...) å kontrollere kvaliteten på høyere utdanning i Norge, samt kontrollere og informere om kvaliteten på utdanning fra utlandet» (Regjeringenb).

NOKUT kan også karakteriseres ved sitt samfunnsoppdrag, som kan oppsummeres i tre ulike roller: myndighetsrollen, kunnskapsrollen og pådriverrollen. Der myndighetsrollen tar for seg akkreditering, tilsyn og godkjenning av utdanning (NOKUTa), dreier kunnskapsrollen seg om å formidle kunnskap og informasjon. I pådriverrollen fungerer NOKUT som en representant for, samt pådriver for kvalitet i høyere utdanningsfeltet. Tilsvarende vil også gjelde for arbeidet med utenlandsk utdanning, der NOKUT skal fremme mulighetene for å ta i bruk utenlandsk utdanning i Norge på en effektiv måte. Til slutt vil pådriverrollen skape et handlingsrom for NOKUT til å ta i bruk kunnskapen sin for å sette viktige temaer på dagsorden, blant annet knyttet til utdanningskvalitet og fagpolitiske råd (NOKUTa). NOKUT er også involvert i internasjonalt samarbeid, som blant annet omfatter kvalifikasjonspasset for flyktninger (NOKUTb), samt andre internasjonale nettverk og prosjekter i forbindelse godkjenning av utenlandsk utdanning, kvalifikasjonsvurdering og mobilitet, blant annet

tilknyttet EU og ENIC-NARIC, *European Network of Information Centres – National Academic Recognition Information Centres* (NOKUTb; Council of Europeb).

Ettersom NOKUT er underlagt Kunnskapsdepartementets styring, vil også de spille en rolle i NOKUTs arbeid, med tanke på at det er Kunnskapsdepartementet som er ansvarlig for å nedsette NOKUTs budsjett og målsettinger i form av årlige tildelingsbrev (Regjeringen 2020a). Kunnskapsdepartementet har som del av kunnskapssektoren innen offentlig forvaltning blant annet ansvar for høyere utdanning, voksnes læring, forskning og integrering (Regjeringena), men departementet består også blant annet av *Avdeling for høyere utdanning, forskning og internasjonalt arbeid*, med *Seksjon for internasjonalt arbeid*, med følgende arbeidsområde:

«(...) [koordinasjon] av departementets internasjonale arbeid knyttet til multilaterale organisasjoner som UNESCO, OECD og Europarådet, bilateralt samarbeid med strategisk prioriterte land og sekretariatsoppgaver for den norske UNESCO-kommisjonen» (Regjeringenc).

Norges høyere utdanningssystem preges av sterk, statlig styring med en ovenfra-og-ned-tilnærming (Toker 2019, 38). I forbindelse med flyktningkrisen i 2015 var det samtidig innslag av mer lokale initiativer som bidro til sosial og kulturell inkludering, og NOKUT og Kunnskapsdepartementet ble regnet som to av de involverte aktørene i en praksis bestående av statlige virksomheter, institusjoner og private organisasjoner som bidro i tilretteleggingen av flyktnings tilgang på høyere utdanning (Toker 2019, 38, 42).

### **2.1.2 Europarådet**

Europarådet er en mellomstatlig, internasjonal organisasjon som ble stiftet i 1949.

Organisasjonen består av 47 medlemsland, og arbeidet deres går ut på å fremme samarbeid mellom europeiske stater. Et ledende prinsipp for organisasjonen er at alle medlemsstatene må respektere en rekke bindende standarder som involverer menneskerettigheter, rettsstat og demokratiske prinsipper (Regjeringen 2020b).

Når det gjelder utdanning, har Europarådet en egen utdanningsavdeling, hvorav programmet er bestemt av medlemsstatene (Council of Europec) og oversett av styringskomiteen for utdanning, *the Steering Committee for Education Policy and Practice, CDPPE* (Council of

Europec). En overordnet målsetting for Europarådets arbeid med utdanning, inkludert høyere utdanning, baserer seg på utviklingen av en demokratisk kultur, samt promoteringen av menneskerettigheter, interkulturell dialog og rettsikkerhet gjennom kvalitet innen utdanning (Council of Europec; Council of Europec; Council of Europe 2016, 12). Utdanningsarbeidet til Europarådet går ut på mellomstatlig samarbeid i komiteer og arbeidsgrupper, samt promoteringen av informasjonsutveksling av innovative politiske løsninger på tvers av land. Europarådets konkrete rolle i dette arbeidet baserer seg på å bidra med retningslinjer og “verktøykasser” for blant annet politiske beslutningstakere, samt innhente informasjon om gode praksiser som kan benyttes i ulike kontekster. Medlemsstatene deltar i tillegg på ulike seminarer og konferanser for å lære av hverandre (Council of Europec).

Anerkjennelsen av kvalifikasjoner anses som en av Europarådets viktigste oppgaver innen høyere utdanningsfeltet (Council of Europee). En sentral del av dette arbeidet tar for seg forpliktelsene i Lisboakonvensjonen, som etter etableringen i 1997 er ratifisert av mer enn 50 land, og som sikter mot å sikre rettferdig anerkjennelse av akademiske kvalifikasjoner (Council of Europef). Lisboakonvensjonen er også styrende for Europarådets arbeid vedrørende anerkjennelsen av flyktningers kvalifikasjoner, som ifølge artikkel 7 spesifikt påpeker kravet om godkjenningstiltak for flyktninger, tvangsforflyttede og personer i flyktningslignende situasjoner, og som tar hensyn til at søkerne kan ha mangler med tanke på tilstrekkelig verifiserbar dokumentasjon (Council of Europeg).

### **2.1.3 UNESCO**

UNESCO, FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon er en mellomstatlig, internasjonal organisasjon som ble dannet i 1945. UNESCOs mandat baserer seg på å fremme fred og sikkerhet, med spesielt fokus på verdier innen moral og solidaritet (Leraand og FN-sambandet).

Utdanning er et av UNESCOs hovedområder og ses i organisasjonens øyne som en «(...) menneskerett og en forutsetning for menneskelig utvikling» (UNESCOa). UNESCO er den eneste av FNs organisasjoner som har mandat innen høyere utdanningsfeltet, og sikter mot å bidra til utviklingen av evidensbaserte, politiske løsninger innen sektoren (UNESCOb).

UNESCOs tilnærming til høyere utdanning er i stor grad forbundet med oppfølging av FNs fjerde bærekraftsmål, som med punkt 4.3 sikter mot å «innen 2030 sikre lik tilgang for alle

kvinner og menn til rimelig og kvalitetsmessig teknisk, yrkesfaglig og høyere utdanning, inkludert universitet» (UNESCOb, min oversettelse).

UNESCOs konkrete rolle innen høyere utdanningsfeltet sikter mot å sikre bedre tilgang på utdanning, tilrettelegge for høy kvalitet, og bidra til økt mobilitet og tilregnelighet (UNESCOb). Arbeidet baserer seg blant annet på informasjonsutveksling av innovative løsninger, samt utformingen av normative virkemidler. Organisasjonen bistår også medlemsstatene med faglig støtte i form av utarbeiding og kvalitetssikring av nasjonale strategier og politiske løsninger innen høyere utdanningsfeltet (UNESCOb).

Høyere utdanningsfeltet i UNESCO er i tillegg forbundet med etableringen av den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning (UNESCOb), som i likhet med Lisboakonvensjonen også inneholder et konkret punkt vedrørende kvalifikasjonsvurderingen av flyktningers kompetanse (Global Convention 2019, 7).

## **2.2 Ideen om et kvalifikasjonspass for flyktninger**

Ideen om et kvalifikasjonspass for flyktninger ble foreslått i 2015 av NOKUT og deres britiske søsterkontor, UK-NARIC (NOKUTc; Malgina og Skjerven 2016, ii, 9). Bakgrunnen for denne ideen var at Europa i 2015 opplevde starten på det som ofte betegnes som *flyktningkrisen*, hvor rekordmange mennesker dro på flukt over Middelhavet. For mange av dem var Europa en ønsket destinasjon. Den økte flyktningstrømmen bidro til begynnelsen på den største migrasjonskrisen siden andre verdenskrig, og ifølge FN kom det i overkant av én million flyktninger til Europa i løpet av dette året (Bratberg 2017).

Det at så mange flyktninger ankom Europa på samme tid, førte til en del utfordringer for mange land i verdensdelen. En av disse utfordringene dreide seg om vurdering og godkjenning av utdanning og annen kompetanse flyktningene hadde med seg (Malgina og Skjerven 2016, 9). Flere europeiske land var tilknyttet den nevnte Lisboakonvensjonen, en bindende avtale utviklet i 1997 i samarbeid mellom Europarådet og UNESCO, og som tar for seg godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen. Gjennom artikkel 7 spesifikt retter konvensjonen seg spesifikt mot kvalifikasjonsvurdering av flyktningers kompetanse, som ofte er preget av mangel på tilstrekkelig verifiserbar dokumentasjon (Lisboakonvensjonen 1997, 5). En rapport fra 2016 avdekket derimot at kun

noen få europeiske land faktisk hadde utarbeidet ordninger som kunne svare til forpliktelsene i artikkelen (LRCC 2016, 47-52).

På bakgrunn av dette, og på grunn av den økte flyktningestrømmen, foreslo NOKUT, sammen med det britiske godkjenningkontoret UK-NARIC, en løsning som kunne fungere på tvers av land, og som på en effektiv måte kunne kartlegge kvalifikasjonene til flyktninger. En ambisjon var at dette skulle gjøres på et tidlig stadium etter at flyktningene ankom det nye hjemlandet sitt, slik at de raskere kunne komme i arbeid eller videre studier (Malgina og Skjerven 2016, 9). NOKUT og UK-NARIC kalte initiativet for det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger, *The European Qualifications Passport for Refugees*, og dets fokus på en flernasjonal, kvalitetssikret løsning på tvers av europeiske land baserte seg på erfaringene forbundet med det tidligere Nansen-passet for flyktninger fra 1922 (Malgina og Skjerven 2016, 9).

Selve passet skulle utstedes som et standardisert dokument, med informasjon om den enkeltes høyest oppnådde kvalifikasjon, fagområde og eventuell annen relevant kompetanse. I tillegg skulle arbeidserfaring og språkkunnskap omtales. Informasjonen i passet skulle kunne brukes i forbindelse med videre arbeid, studier og annen kompetanseheving, og den enkelte søker skulle ved utstedelse av passet få innsikt i, og råd om veien videre (NOKUTc). Metodologien som ble brukt i kvalifikasjonspasset baserte seg på gjennomføringen av et strukturert intervju med to erfarne saksbehandlere, samt en gjennomgang av den mulige tilgjengelige dokumentasjonen (Malgina og Skjerven 2016, ii-iii, NOKUTc).

### **2.2.1 Pilotprosjekt - NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger**

Som nevnt fikk europeiske land i tiden rundt flyktningekrisen en betydelig økning i ankomsten av flyktninger, og dette gjaldt også for Norge (Malgina og Skjerven 2016, ii). Ifølge utredningen (NOU 2017: 2, 11) var antall asylsøknader til Norge i 2015 på det høyeste noensinne, og til sammen tok landet imot 31 000 mennesker (NOU 2017: 2, 11).

Når det gjaldt kvalifikasjonsvurdering av flyktningenes kompetanse, var NOKUT i 2015 allerede kjent med dette, da de i 2013 hadde etablert UVD-ordningen, en godkjenningssystem for personer uten verifiserbar dokumentasjon (NOKUTd). UVD-ordningen er spesialtilpasset flyktninger, med vekt på muligheten for mangelen på tilstrekkelig dokumentasjon, noe som også svarer til kravene i artikkel 7 i

Lisboakonvensjonen (1997, 21). Den mulige mangelen på dokumentasjon kan sidestilles med at man under flukt kan risikere å ikke ha fått med seg alle nødvendige dokumenter, samtidig som at det i noen tilfeller kan være krevende å finne tilstrekkelig med dokumentasjon på oppnådd kompetanse. Videre kan noen former for dokumentasjon være vanskelig å forstå for deretter å skulle oversettes til et kompetansebevis (Tømte og Speed 2020).

UVD-ordningen ble beskrevet som “velfungerende,” (Malgina og Skjerven 2016, 8), og baserte seg på kartlegging av søkers kompetanse, intervjuer og bruk av sakkyndige. UVD-ordningen består også av tre forutsetninger, 1) krav om tilstrekkelig språkkunnskaper i engelsk, norsk eller et annet skandinavisk språk, 2) krav om permanent oppholdstillatelse, 3) og bevis på minst én fullført kvalifikasjon innen høyere utdanning (Malgina og Skjerven 2016, ii). Etersom NOKUT erfarte at mange av de nyankomne flyktningene til Norge ikke oppfylte kriteriene for å kunne søke om UVD-ordningen, bidro dette til å skape problemer i tiden etter flyktningkrisen, da det kunne føre til at flere flyktninger ikke ville få noe tilbud om vurdering eller godkjenning av sine kvalifikasjoner (Malgina og Skjerven 2016, ii). NOKUT ønsket dermed å teste ut elementer av metodologien fra forslaget om *European Qualifications Passport*, og pilotprosjektet om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger lansert våren 2016. Målet var å teste ut om ordningen kunne benyttes som en tilleggsprosedyre ved siden av de ordinære godkjenningsvurderingene, som blant annet UVD-ordningen (Malgina og Skjerven 2016, iii). NOKUTs kvalifikasjonspass inneholdt mange av de samme komponentene som forslaget om det europeiske kvalifikasjonspasset (Malgina og Skjerven 2016, ii; NOKUTc), og ble foreslått å ha en gyldighet på tre år, noe som ville gi søkeren tid til å forbedre språkkunnskaper, sette igang med eller fortsette studieløp, komme i arbeid eller søke om ny vurdering gjennom NOKUTs ordinære godkjenningsordninger (Malgina og Skjerven 2016, ii).

Pilotprosjektet involverte flere aktører i fokusgrupper, blant annet innen universitets- og høyskolesektoren, samt representanter fra arbeidsgiverorganisasjoner og integreringsapparatet (Malgina og Skjerven 2016, 4-5). Tilbakemeldingene ifølge den avsluttende rapporten var i hovedsak gode, ettersom kvalifikasjonspasset ble ansett for å være nyttig i å kunne gi et tilbud til en gruppe flyktninger som i kjølvannet av flyktningkrisen risikerte å stå uten et tilbud om kartlegging av sin kompetanse, samt med tanke på integrering av nyankomne flyktninger og av samfunnsmessige årsaker (Malgina og Skjerven 2016, 6). Det at kvalifikasjonspasset ble

oppfattet som mindre ressurskrevende enn UVD-ordningen med tanke på pengebruk og tid, ble også trukket fram som en fordel (Malgina og Skjerven 2016, 6).

NOKUTs kvalifikasjonspass omtales i dag som NOKUTs «kvalifikasjonsvurdering,» og søkere som ønsker å ta godkjeningsordningen i bruk må først søke om kartlegging gjennom NOKUTs ordinære godkjeningsprosedyrer knyttet til utenlandsk utdanning (NOKUTe).

### **2.2.2 Pilotprosjekt - European Qualifications Passport for Refugees (EQPR)**

Forslaget om det europeiske kvalifikasjonspasset, *The European Qualifications Passport*, med metodologi utformet av UK-NARIC og NOKUT (NOKUTc; Malgina og Skjerven 2016, ii, 9) ble lagt fram for EU-kommisjonen og Europarådet høsten 2015 (Mikkelsen 2015; Uniforum 2015; Stortinget 2015, NOKUT 2015, 2). Europarådet ønsket å videreutvikle ideen (Larsen 2017), og gjennomførte dermed i 2017 en pilot som testet metodologien i en europeisk kontekst (Malgina og Skjerven 2017). Testingen fant sted i Hellas, med kartlegging av flyktningers kvalifikasjoner. Europarådet var og er fremdeles ansvarlige for prosjektet i en koordineringsrolle, men flere andre aktører var involvert, blant andre det greske utdanningsdepartementet, FNs høykommissær for flyktninger, *UNHCR*, samt godkjeningskontorer, *ENICs*, fra Hellas, Norge og Storbritannia (Malgina og Skjerven 2018).

Det europeiske kvalifikasjonspasset benytter samme metodologi som NOKUTs kvalifikasjonspass, og har lignende målsettinger, som å kartlegge søkerens utdanningsnivå, arbeidserfaring og språkkunnskaper. Målet er også, som i NOKUTs ordning, å hente inn informasjon som kan benyttes av flyktingen for å komme seg inn i mulig arbeid, studier eller for å bygge videre på egen kompetanse (Malgina og Skjerven 2018). Videre foreslås passet med en gyldighet på 5 år (Council of Europeh, 1). Testingen av metodologien ble omtalt som vellykket (Council of Europe 2017a), med utstedelsen av 73 kvalifikasjonspass (Malgina og Skjerven 2018). Dette førte til at prosjektet ble tatt videre til en ny fase fra 2018, hvor testingen fortsatte i Hellas, men samtidig skulle starte opp i Italia og i andre land. Flere land ble involvert, som Nederland, Tyskland, Frankrike, Canada og Armenia (Bergan og Skjerven 2018; Malgina og Skjerven 2018).

Ifølge Europarådet kan det europeiske kvalifikasjonspasset ses i sammenheng med Lisboakonvensjonen (Council of Europea). I november 2017 ble det lagt fram en anbefaling



vedrørende anerkjennelsen av flyktningers kvalifikasjoner (Council of Europe 2017b) hvor det europeiske kvalifikasjonspasset ble omtalt som en mulig løsning for implementeringen av artikkel 7 i Lisboakonvensjonen (Bergan og Skjerven 2018; LRCC 2016, 15).

### **2.2.3 Pilotprosjekt - UNESCO Qualifications Passport for Refugees (UQP)**

I 2019 ble etableringen av et globalt kvalifikasjonspass i regi av UNESCO lansert (Mørland 2019). Ifølge UNESCO skal *The UNESCO Qualifications Passport (UQP)* gjennom utdanning bidra til å fremme fred, verdighet og livskvalitet for flyktninger, samtidig som at det kan fungere som en respons til behovet om å utvikle mer omfattende og fungerende styringsmidler på migrasjonsfeltet (UNESCOc). Det globale kvalifikasjonspasset bygger videre på metodologien og erfaringene fra det Europarådets *European Qualifications Passport for Refugees (EQPR)* (UNESCOc).

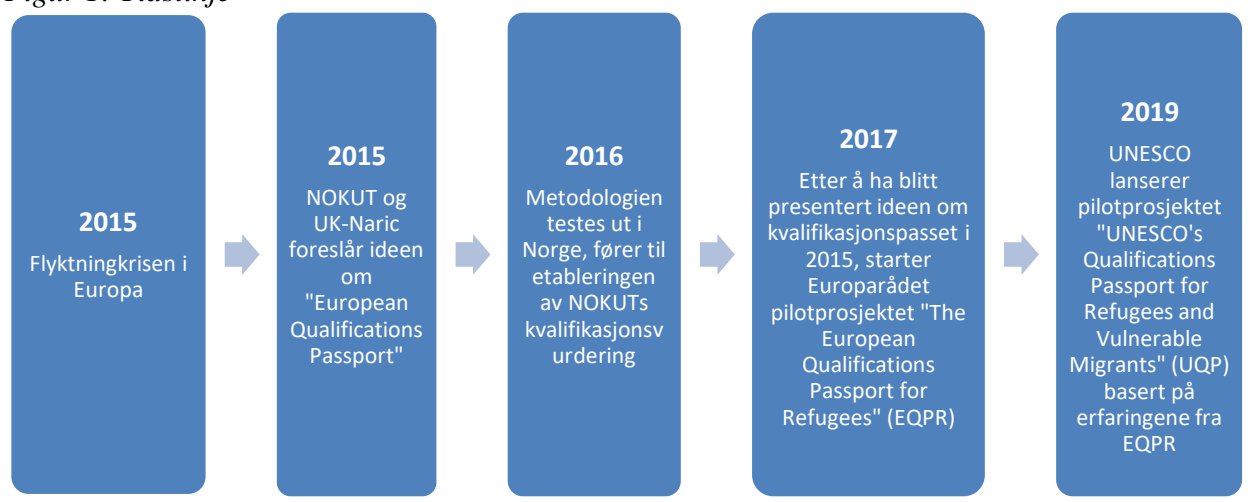
UNESCO satte igang med et pilotprosjekt som skulle teste metodologien i en global kontekst. Dette ble satt igang i 2019, og første testing ble dermed gjennomført i Zambia. Videre har pilotprosjektet blitt utvidet fra testing i Zambia til testing i Irak og Colombia (NOKUT 2019).

UNESCOs kvalifikasjonspass foreslås med en gyldighet på 5 år (UNESCO 2020, 3), og har, i tillegg til NOKUTs kvalifikasjonspass og det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger, også et mål om å kartlegge søkerens høyeste oppnådde kvalifikasjon, arbeidserfaring og språkkunnskaper, i tillegg til aktuelt fagområde og eventuelle andre kvalifikasjoner (UNESCO 2020, 2). UNESCOs løsning fører også til utstedelsen av et standardisert dokument, som i tillegg til det norske og det europeiske ikke er ment til å erstatte formell godkjenning eller autorisasjon av yrker (UNESCO 2020, 2-3). Samtidig kan det bidra til å gi nyttig informasjon om søkerens kompetanse som kan brukes i fremtidig arbeid, studier og til å oppnå videre kvalifikasjoner (UNESCO 2020, 2). Det globale kvalifikasjonspasset omtales også i sammenheng med implementeringen av den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning, *The Global Recognition Convention* (UNESCOc).

## **2.3 Kort oppsummering**

Oppsummert kom ideen om et kvalifikasjonspass for flyktninger i stand på bakgrunn av flyktningkrisen i Europa i 2015. Etter at NOKUT og UK-Naric fremmet ideen om «European Qualifications Passport,» ble metodologien testet ut i Norge, som førte til etableringen av NOKUTs kvalifikasjonsvurdering. Videre ble Europarådets pilotprosjekt vedrørende «The European Qualifications Passport for Refugees» opprettet i 2017, mens UNESCOs pilotprosjekt for det globale kvalifikasjonspasset ble etablert i 2019. En tidslinje av årstall og holdepunkter for overføringsprosessen oppsummeres i figur 1:

Figur 1: Tidslinje



Tidslinjen viser at overføringsprosessen hadde sin start i 2015, men prosjektene knyttet til det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset foregår fremdeles. Per dags dato er Europarådet inne i sin andre fase av prosjektet (Council of Europe), mens UNESCO fremdeles er i piloteringsfasen (UNESCO 2021, 2). Norge har vært involvert i begge pilotprosjektene, og i utviklingen av både det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset. NOKUT har bidratt med opplæring, faglig støtte og erfaringsbasert informasjon forbundet med metodologien, mens Kunnskapsdepartementet har bidratt med finansiell støtte og engasjement (Mørland 2019).

### 3. Teori

Oppgavens teoretiske rammeverk er satt sammen av de to teoretiske tilnærmingene *policy-overføring* og *policy-instrumenter*. Teorikapittelet tar for seg definisjoner og korte

beskrivelser av både policy-overføring og policy-instrumenter, etterfulgt av hovedtrekk i litteraturen og til slutt en redegjørelse av oppgavens tilnærming til teoriene.

### **3.1 Policy-overføring**

For å undersøke hva som kan forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble overført på tvers av styringsnivåer er det nødvendig å forstå både hva som *kjennetegner* overføringsprosessen, samt hva som kan være *årsakene* til at den fant sted. Til dette vil perspektiver innen policy-overføring kunne bidra til å danne en forståelse av hvilke ulike elementer overføringsprosessen tilknyttet kvalifikasjonspasset består av, hvordan disse kan karakteriseres og hvilken betydning de har i sammenheng med hverandre.

Analysedelens tilnærming til policy-overføring baserer seg på Dolowitz og Marsh (2000, 7-8) sitt konseptuelle rammeverk for analyse av policy-overføring.

#### **3.1.1 Definisjon og kort beskrivelse**

Policy-overføring kan defineres ved Dolowitz og Marsh (1996, 344; 2000, 5) sin mye siterte definisjon (Stone 1999, 52; Stone 2012, 483; Minkman, van Buuren og Bekkers 2018, 223), som beskriver fenomenet som:

«(...) prosessen der kunnskap om politikk, administrative enheter, institusjoner og ideer i ett politisk system (i fortid eller nåtid) benyttes i utviklingen av politikk, administrative enheter, institusjoner og ideer i et annet politisk system (Dolowitz og Marsh 2000, 5, min oversettelse).

Policy-overføring som konsept og praksis har vært tilstede i lang tid, og tar blant annet for seg situasjoner der politikk overføres på tvers av styringsnivåer innad i en stat, fra det lokale til det statlige nivået, samt mellom land (Stone 2012, 483), og mellom internasjonale organisasjoner og medlemsstater (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7). På grunn av økt globalisering, utvikling av ny teknologi og mer avanserte kommunikasjonsmidler har forekomsten av policy-overføring økt, ettersom en verdensbefolkning som blir knyttet stadig tettere sammen naturlig nok påvirker politiske prosesser. For eksempel vil politiske makthavere stadig oftere se til andre politiske systemer for å skaffe seg kunnskap og få ideer

om hvordan institusjoner, politiske programmer og annen politikk fungerer (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7).

### **3.1.2 Hovedtrekk i litteraturen**

Ettersom policy-overføring er et stadig mer utbredt fenomen i den globaliserte og moderne verden (Minkman et al. 2018, 223), strekker litteraturen seg utover et stort omfang av forskningsfelt. Dermed finner man forskning på policy-overføring innen blant annet internasjonal politikk, komparativ politikk, offentlig politikk, organisasjonssosiologi og utviklingsstudier (Stone 1999, 51; Dolowitz og Marsh 2000, 7; Marsh og Sharman 2009, 269), samt innen felt som globalisering, europeisering, og politisk innovasjon (Benson og Jordan 2011, 366). Fenomenet «policy-overføring», eller *policy transfer* har også flere nærliggende perspektiver, som blant annet «spredning av policy,» *policy diffusion*, «policy-tilpasning,» *policy adaptation*, «policy-oversettelse,» *policy translation* (Minkman et al. 2018, 223), «policy-konvergens,» *policy convergence* (Stone 2012, 483) og «læring,» *lesson-drawing* (Benson og Jordan 2011, 366). I statsvitenskapelige studier innen offentlig politikk har det likevel vært vanlig å benytte begrepet policy-overføring, *policy transfer* (Benson og Jordan 2011, 366; Marsh og Sharman 2009, 270; Stone 1999, 53), og fenomenet opererer i dag som et særegent forskningsfelt med et avgrenset fokusområde (Marsh og Sharman 2009, 270-271; Benson og Jordan 2011, 367). I tidligere forskning på policy-overføring ble det lagt vekt på aktørenes rolle i policy- og politikktutvikling. Det var fokus på hvilke *intensjoner* politiske makthavere hadde, hvordan de tolket de strukturelle omgivelsene rundt seg, samt hvordan de tok logiske og rasjonelle valg i prosessen med å kopiere, imitere eller modifisere andres politiske ideer (Stone 2012, 485). Datidens forskning baserte seg på at policy-overføring fant sted på frivillig grunnlag, med blant annet «læring,» eller *lesson-drawing* (Rose 1993, som sitert i Stone 2012, 485; Rose 1991, som sitert i Benson og Jordan 2011, 366-367) i front, hvor målet for politikere og byråkrater var å komme fram til «*best-practice*» av en politisk idé (Stone 2012, 485).

Senere forskning kritiserte dog denne tilnærmingen, ettersom den ble ansett for å fremme en for ensidig vinkling om at overføring av policy hovedsakelig fant sted mellom moderne, liberale demokratiske stater. Dermed utviklet det seg et perspektiv som anerkjente at policy-overføring kunne skje *både* frivillig, og på bakgrunn av tvang (Stone 2012, 485), blant annet med Dolowitz og Marsh i spissen (Benson og Jordan 2011, 367). Videre dreide forskningen

seg mot å utvikle teoretiske argumenter, som i tillegg kunne knyttes opp mot empiri. Dette har ført til mer kunnskap om policy-overføring, som blant annet har ført til at forskningen har gått fra å kun fokusere på nasjonalstatens innflytelse, til å senere også inkludere andre aktører og politiske kontekster (Benson og Jordan 2011, 367), blant annet med økt fokus på internasjonale organisasjoner (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7; Bulmer, Dolowitz, Humphreys og Padgett 2007, 5; Benson og Jordan 2011, 367; Stone 2012, 486). På bakgrunn av dette kjennetegnes policy-overføring i dag som et konsept som bidrar til å kaste lys over, forklare og klassifisere en rekke politiske prosesser som finner sted både mellom og innen ulike politiske felt og systemer (Benson og Jordan 2011, 367).

### **3.1.3 Analyse av policy-overføringsprosesser**

På bakgrunn av både økt omfang og tilhørende forskning på policy-overføring, utviklet det seg et behov for å lettere kunne analysere og forklare selve *prosessen* vedrørende fenomenet. Dolowitz og Marsh (2000) sitt konseptuelle rammeverk for analyse av policy-overføring er et av bidragene til dette, som blant annet sikter mot å gi et grunnlag for å bedre forstå de ulike delene av en overføringsprosess og hvilken betydning det har for politiske prosesser generelt (Dolowitz og Marsh 2000, 7-8). Rammeverket består av følgende syv spørsmål: 1) Hvorfor tar aktører del i policy-overføring? 2) Hvem er hovedaktørene som er involvert i policy-overføringsprosessen? 3) Hva blir overført? 4) Fra hvor tas lærdom? 5) Hva er de ulike gradene av overføring? 6) Hva begrenser eller tilrettelegger for policy-overføringsprosessen? 7) Hvordan kan policy-overføring ses i sammenheng med hvorvidt politikk kan anses for å være vellykket eller ikke?

#### **3.1.3.1 Aktørers deltagelse i en policy-overføringsprosess**

Når det gjelder det første spørsmålet i rammeverket, «*hvorfor tar aktører del i policy-overføring?*», vil dette kunne knyttes til hvorvidt overføringen skjer på frivillig eller tvangsmessig grunnlag (Dolowitz og Marsh 1996, 346). Dersom overføringen skjer på frivillig grunnlag, vil det i ytterste forstand kunne sidestilles med «læring,» som går ut på at aktører *velger* å ta del i policy-overføring som en rasjonell handling (Dolowitz og Marsh 2000, 13). Dette kan blant annet ha sin årsak i et antatt problem eller misnøye med situasjonen som den er (Dolowitz og Marsh 1996, 346-347), noe som kan føre til at aktører ønsker å finne

ut hvordan annen politikk fungerer i andre politiske systemer, for så å tenke seg en situasjon der den samme politikken blir overført til eget system (Dolowitz og Marsh 1996, 346).

Frivillig policy-overføring kan også ha sitt grunnlag i at aktører er usikre på om politikken de fører faktisk bidrar til ønsket utfall, og de kan dermed velge å ta del i internasjonale samarbeid som kan medvirke til å fjerne en del av usikkerheten ved at det i stedet kan skape en form for gjensidig avhengighet mellom flere aktører (Dolowitz og Marsh 1996, 347).

På den andre siden vil det motsatte av frivillig policy-overføring være tvangsmessig policy-overføring, som blant annet kan kjennetegnes ved internasjonale organisasjoners makt til å få sine medlemsstater til å vedta politikk, noe som til tider kan foregå mot medlemslandenes vilje (Dolowitz og Marsh 2000, 15). Videre vil en mildere form for tvangsmessig overføring, forpliktet overføring, kunne vise seg ved at myndighetene i et land kan være «tvungne» til å vedta politikk som følge av forpliktelser i internasjonale avtaler. Et eksempel på dette er policy-overføring mellom EU og medlemsstatene, hvor selve overføringen oppfattes som tvangsmessig (Dolowitz og Marsh 2000, 15), men ettersom medlemslandene selv har valgt å bli medlem av EU på frivillig grunnlag, i tillegg til at de også har mulighet til å påvirke politikken som utformes og vedtas, kan ikke overføringen regnes som direkte tvungen. I stedet betegnes den som forpliktende, og til en viss grad, forhandlet tvangsmessig overføring (Dolowitz og Marsh 2000, 15).

Sosiale, politiske og økonomiske forhold vil også kunne påvirke graden av frivillighet eller tvang i en policy-overføringsprosess. For eksempel vil et land inne i en stabil periode ha større sannsynlighet for å gjennomføre frivillig policy-overføring enn om det er i en politisk krise (Dolowitz og Marsh 2000, 16). På samme måte vil en global, politisk krise eller en aksept for en type politikk, samt en politisk bevegelse kunne bidra til flere tvangsmessige overføringer på verdensbasis, ved at en rekke land og politiske aktører kan føle på et «press» for å vedta og utforme «riktig» policy og politikk (Dolowitz og Marsh 2000, 17). Slik vil også betydningen av langtidsperspektiver innen politiske kontekster og omgivelser være gjeldende, ettersom disse, i tillegg til aktørenes motivasjoner, kan endre seg over tid og påvirke overføringsprosessen og hvorvidt den foregår på en frivillig eller tvangsmessig måte (Dolowitz og Marsh 2000, 16).

### **3.1.3.2 Kjennetegn ved aktørene i en policy-overføringsprosess**

Angående det andre spørsmålet i rammeverket, «*hvem er hovedaktørene involvert i policy-overføringsprosessen?*»,» presenteres ni kategorier av aktører som kan sies å være engasjert i policy-overføring: folkevalgte politikere, politiske partier, byråkrater eller offentlige tjenestemenn, interessegrupper, policy entreprenører- og eksperter, transnasjonale selskaper, tenketanker, samt overnasjonale og internasjonale statlige og ikke-statlige institusjoner og konsulenter (Dolowitz og Marsh 2000, 10). Jeg vil gå nærmere inn på byråkrater, politikere/politiske partier og internasjonale statlige organisasjoner da det er disse som er aktuelle for de involverte aktørene i casen som skal undersøkes i oppgaven, herved NOKUT, Kunnskapsdepartementet, Europarådet og UNESCO.

Når det gjelder byråkrater innen statlige organer, og deres rolle i policy-overføring, vil de være påvirket av statlige myndigheters stadig hyppigere kontakt med internasjonale aktører. Det er for eksempel blitt mer og mer vanlig at ethvert statlig departement og direktorat tar del i noe form for internasjonalt samarbeid (Haas 1980, 357). Byråkrater kan også være aktive i policy-overføringsprosesser ved å delta i internasjonale møter og dra på reiser sammen med politisk ledelse, eller de kan «utveksle» til ulike politiske systemer for å lære om andre politiske løsninger (Wolman 1992, 31). Politikere på sin side vil oftere være preget av en større politisk vilje og motivasjon for å ta del i policy-overføring (Ertugal 2018, 1186). Samtidig er både politikere og byråkrater ofte del av samme «farvann,» og begge typer aktører vil dermed være sensitive for sine gjeldende politiske omgivelser, noe som kan påvirke deres roller som beslutningstakere og agendasettere i politiske prosesser (Ertugal 2018, 1184), som policy-overføring kan sies å være et eksempel på.

Videre vil internasjonale statlige organisasjoner spille en stadig viktigere rolle på verdensbasis i å spre ideer, politiske programmer og institusjoner (Dolowitz og Marsh 2000, 12). Med dette har internasjonale organisasjoner et stort potensial til å legge press på hvilke typer politikk som skal sette standard i en sammensatt verden (Dolowitz og Marsh, 6-7), og de bidrar også til direkte påvirkning på nasjonale myndigheter i en rekke land, blant annet med politikk og økonomiske insentiver, samt indirekte påvirkning, gjennom spredning av informasjon og policy på konferanser og i rapporter. Internasjonale statlige organisasjoner kan bidra til at andre aktører vedtar politikk, men dette kan også forekomme ved tvang, og de vil dermed være involvert i både tvangsmessig og frivillig policy-overføring (Dolowitz og Marsh 2000, 12).

### **3.1.3.3 Hva blir overført, fra hvor tas lærdom, og grader av policy-overføring**

Vedrørende det tredje spørsmålet i rammeverket, «*hva blir overført?*», presenteres åtte kategorier av det som kan overføres fra ett politisk system til et annet, nemlig policy-målsettinger, policy-innhold, policy-instrumenter, policy-programmer, institusjoner, ideologier, ideer og holdninger og negativ lærdom (Dolowitz og Marsh 2000, 12). Hva som blir overført fra et politisk system til et annet vil i stor grad avhenge av hvordan ulike typer politikk og policy fungerer i ulike settinger. Fra et teknisk perspektiv vil overføringsprosesser dermed avhenge av at det de involverte aktørene ser en sammenheng mellom problemet som skal løses og de originale målsettingene som er del av politikken som skal overføres (Wolman 1992, 35). Likevel vil involverte aktører stadig være opptatt av hvorvidt *selve utformingen, og designet* av politikken og policyen de ønsker å overføre oppfattes som god (Wolman 1992, 35). I tillegg vil det, selv ved overføring av spesifikke og konkrete målsettinger, innhold eller policy-instrumenter, være behov for tilpasning til kontekst. Dette vil dermed påvirke hva som overføres fra et politisk system til et annet (Wolman 1992, 42).

Med tanke på policy-overføring og «*fra hvor tas lærdom?*» vil aktørers mulighet til å ta lærdom fra andre systemer involvere tre ulike styringsnivåer: det internasjonale, det nasjonale og det lokale (Dolowitz og Marsh 2000, 12). Dette hører sammen med at policy-overføring kan forekomme innad i en stat, mellom enheter i en kommune, eller i overføring mellom lokalt og statlig nivå. Samtidig forekommer det ofte at nasjonale myndigheter i ett land ser til nasjonale myndigheter i andre land, eller at nasjonale medlemsstater på frivillig eller tvangsmessig måte vedtar politikk fra det internasjonale nivået (Dolowitz og Marsh 2000, 12). Samtidig er det, som nevnt, slik at medlemsstater i en internasjonal organisasjon ofte har mulighet til å påvirke politikktutforming og implementering i eget politiske system (Dolowitz og Marsh 2000, 15).

Det femte spørsmålet i rammeverket, «*hva er de ulike gradene av overføring?*», baserer seg på fire ulike grader av overføring (Dolowitz og Marsh 2000, 13). Der den første av dem, *kopiering*, innebærer direkte og fullstendig overføring av policy, vil den andre, *etterligning*, tilsvare overføringen av *ideene* som står bak en policy eller et policy-program. Videre vil *kombinasjoner* innebære overføringen av kombinasjoner av flere ulike policyer, mens *inspirasjon* tar for seg tilfeller der policy i ett politisk system inspirerer til endring i et annet politisk system, men hvor selve utfallet ikke egentlig ligner originalen (Dolowitz og Marsh



2000, 13). Grader av overføring vil på denne måten kunne henge sammen med *hva* som blir overført, ved at det, som nevnt, ved policy-overføring kan forekomme situasjoner der politiske systemer implementerer like politiske prinsipper og målsettinger for å løse samme problematikk, men at selve policy-instrumentene som tas i bruk er ulike (Dolowitz og Marsh 1996, 350-351).

#### **3.1.3.4 Faktorer som bidrar til begrensning og tilrettelegging av policy-overføring**

Når det gjelder «*hva som begrenser eller tilrettelegger for en policy-overføringsprosess?*», vil dette basere seg på kompleksiteten ved politikk eller policy. Relatert til dette antyder Rose (2005, 118) at policy-programmer med få målsettinger og som tar for seg et “enkelt og definert” problem med en klar løsning vil kunne bidra til policy-overføring. I tillegg er det viktig at de involverte aktørene har tilstrekkelig med informasjon om hvordan policy-programmet fungerer andre steder, samt at utfallet av vedtatt politikk er mulig og gjerne enkelt å forutse (Rose 2005, 118-124; Rose 1993, 132-133). Videre vil tidligere vedtatt politikk som kommer med allerede gitte forpliktelser, påvirke aktører i henhold til hva som kan overføres, og hva aktører ser etter når de involveres i policy-overføring. På denne måten vil policy-overføring være påvirket av både institusjonelle og strukturelle forhold (Dolowitz og Marsh 1996, 354). Policy-overføring vil også være avhengig av at det politiske systemet som *overfører* policy faktisk har de politiske, byråkratiske og økonomiske ressursene som skal til for å implementere politikken, og i tillegg kan størrelsen på, samt effektiviteten hos byråkratiet påvirke overføring (Dolowitz og Marsh 1996, 354). Videre vil støtte fra politisk ledelse og fleksibilitet med tanke på tilpasninger av politikken som overføres også være fungere som tilretteleggende faktorer for overføring (Rose 2005, 123).

Flere andre faktorer kan også bidra til å tilrettelegge eller legge begrensninger for en policy-overføringsprosess. Blant annet vil politiske beslutningstakere oftere velge å vedta ny politikk dersom *andre* politiske beslutningstakere også har gjort det, og spesielt om de aktuelle beslutningstakerne blir ansett som *legitime* (Walker 1969, 897). Overføringsprosesser kan også påvirkes av både formelle og uformelle funksjoner som tilrettelegger for kontakt mellom politiske beslutningstakere i ulike politiske systemer (Wolman 1992, 30). Videre vil likhetstrekk mellom de politiske systemene hvor overføring finner sted spille en rolle, som ved lignende ideologiske tankesett (Wolman 1992, 34; Dolowitz og Marsh 1996, 354), samt kulturelle fellestrekk og samme språk, ettersom det kan føre til en uformell kontakt som igjen kan tilrettelegge for policy-overføring (Wolman 1992, 31, 34). Mangel på kulturelle,

ideologiske og språklige fellestrekk blant aktørene vil ikke nødvendigvis hindre kontakt mellom de politiske systemene, men kan føre til at kontakten blir mer formell, som i forbindelse med samhandling i internasjonale organisasjoner (Wolman 1992, 34).

### **3.1.3.5 Policy-overføring i sammenheng med vellykket politikk**

Ettersom policy-overføring kan betegnes som del av en generell politisk prosess, i konteksten av å utveksle ideer og finne konkrete løsninger på eksisterende problemer (Wolman 1992, 34), vil det å finne forklaringer på hvorvidt en overføringsprosess, som resulterer i implementering av overført politikk, kan anses for å være vellykket eller ikke, være nyttig. Dette ettersom aktører ofte velger å ta del i policy-overføring med en forventning om et vellykket utfall (Dolowitz og Marsh 2000, 17), men det kan likevel forekomme at policy-overføringsprosesser og påfølgende implementering av politikk er mislykket (Bovens og 'tHart 1998, 3). Det å avgjøre hvorvidt policy-overføringsprosessen kan regnes for å være *vellykket* eller *mislykket* er forøvrig ikke enkelt å definere eller forklare (Bovens og 'tHart 1998, 3; Dolowitz og Marsh 2000, 17), men en pekepinn baserer seg på å undersøke hvorvidt policy-overføringen samsvarer med *målsettingene* satt av de aktuelle myndighetene *da de ble involvert i overføringsprosessen*, eller hvorvidt overføringen ses på som vellykket av hovedaktørene involvert i det aktuelle policy-området (Dolowitz og Marsh 2000, 17).

Flere andre forutsetninger vil ifølge Wolman (1992, 38) være viktige når det gjelder å vurdere hvorvidt en policy-overføringsprosess med påfølgende implementering av politikk kan anses for å være vellykket eller ikke. Politikken må blant annet være overførbar til et annet system, samt være effektiv og fungere som en hensiktsmessig respons på problemet som det mottakende landet vil løse. Videre må politikken være i stand til å «overleve» i mottakersystemet og fortsette å eksistere på en fungerende måte (Wolman 1992, 38). Hvorvidt disse forutsetningene gjør seg gjeldende, vil avhenge av hvorvidt mottakersystemet er *mottakelig* for policy-overføring, og i dette vil flere aspekter være gjeldende, som blant annet politiske omgivelser, institusjonelle og strukturelle faktorer, politisk kultur, hvordan myndighetene forholder seg til ulike typer politiske forslag og løsninger, offentlig opinion, økonomi og velstandsnivå (Wolman 1992, 38). Dette kan variere fra land til land, og dermed også mellom ulike politiske systemer. Derfor vil en bred innsikt i hva forskjellene består av, samt hvordan de utarter seg og hvilken betydning de har for overføringsprosessen være

gjeldende. Dette, kombinert med påfølgende tilpasninger til kontekst for at overført politikk skal fungere optimalt i ulike kontekster vil dermed kunne ha innvirkning på hvorvidt overføringsprosessen kan anses for vellykket å være (Wolman 1992, 38-39).

### **3.2 Policy-instrumenter**

Som nevnt kan policy-overføring ses på som en del av den overordnede prosessen som skjer i forbindelse med utforming og implementering av politikk (Wolman 1992, 34, 44), og på bakgrunn av dette vil gjennomføringen av overføringsprosesser i stor grad være preget av om politikken som overføres faktisk samsvarer med målsettingene som er satt av beslutningstakerne. Dette vil ofte kunne knyttes til *selve utformingen* av politikken som overføres (Wolman 1992, 44),

Kvalifikasjonspasset for flyktninger kan betegnes som et policy-instrument, *et politisk virkemiddel*, og dermed vil den teoretiske tilnærmingen til policy-instrumenter kunne bidra til å undersøke hvilken betydning kvalifikasjonspassets utforming som et konkret politisk virkemiddel har hatt for at overføringsprosessen fant sted. I tillegg kan et blick på policy-instrumenter bidra til å forklare hvorvidt overføringsprosessen kan anses for å være vellykket eller ikke, ved å undersøke hvordan en overføringsprosess ses i sammenheng med politiske målsettinger satt av de involverte aktørene NOKUT, Europarådet og UNESCO. Slik vil policy-instrumenter også kunne bidra til en sammenligning av de to overføringsprosessene til Europarådet og UNESCO, som, selv om å være del av samme prosess vedrørende overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass, er etablert og eksisterer som to separate prosjekter preget av sine egne omstendigheter og formål.

Oppgavens tilnærming til policy-instrumenter baserer seg på Howlett (2009, 75) sin modell av komponenter vedrørende utformingen av offentlig politikk.

#### **3.2.1 Definisjon**

Ifølge Howlett, Mukherjee og Woo (2018, 147) kan policy-instrumenter, eller verktøy, plasseres inn i to ulike kategorier, *substansielle* og *prosedyremessige* policy-instrumenter, som begge har ulike målsettinger. De substansielle policy-instrumentene kjennetegnes ved et

fokus på selve *substansen*, eller *innholdet* i de ulike daglige aktivitetene som til daglig gjennomføres av borgere, som produksjon, distribusjon og konsum av varer og tjenester i samfunnet, imens de prosedyremessige policy-instrumentene i stedet retter seg mot myndigheters og politikernes motiver bak styring, og deres atferd i prosessen om å uttrykke politiske målsettinger og virkemidler (Howlett et al. 2018, 147). De prosedyremessige policy-instrumentene baserer seg på en tanke om at politiske aktører ikke bare kan ta valg som påvirker innbyggernes atferd, men at de også kan påvirke aspekter ved sin egen atferd, blant annet knyttet til utformingen av politikk, og annen beslutningstaking (Howlett et al. 2018, 149). En samlebetegnelse av policy-instrumenter som både omfatter de substansielle og de prosedyremessige policy-instrumentene, kan defineres som:

“(…) de ulike teknikkene som offentlige myndigheter med sin makt bruker i forsøket på å sikre politisk støtte og påvirke sosial endring” (Vedung 1998, 21, min oversettelse og forkortelse av sitat).

### **3.2.2 Hovedtrekk i litteraturen**

Innenfor statsvitenskap har det alltid vært en interesse for policy-instrumenter. For eksempel har det blitt rettet forskning mot politiske prosesser, og hvordan politiske makthavere administrerer og påvirker disse prosessene for å oppnå ønsket utfall (Howlett et al. 2018, 151). Samtidig har det vært behov for å gå utover prosessen, og det ensidige fokuset på *hva* politiske makthavere og myndigheter *gjør*, for i nøyere forstand å undersøke *innholdet* i beslutningene de tar, og *hvorfor* de tar disse valgene. I dette tar politiske makthavere i bruk ulike policy-instrumenter, og en slik tilnærming er med på å definere starten på forskningsfeltet (Howlett et al. 2018, 151).

En av de første betydelige forskerne innenfor feltet, Harold Lasswell, omtalte policy-instrumenter som en viktig del av politikktutvikling, med en tilknytning til politiske makthaveres beslutninger innen to elementer, nemlig politiske målsettinger og politiske virkemidler (1958, som sitert i Howlett et al. 2018, 150). Mens de politiske målsettingene baserer seg på de grunnleggende hensiktene politiske makthavere har i å bestemme seg for å utføre eller *ikke* utføre en viss handling, vil politiske virkemidler eller policy-instrumenter være teknikkene de politiske makthaverne bruker for å *oppnå* disse målsettingene (Howlett et al. 2018, 150-151). Lasswells tilnærming hadde innvirkning på videre studier av fenomenet,

og påfølgende verk fokuserte dermed på en vid definisjon av policy-instrumenter, ved å ta for seg ulike teknikker og verktøy politiske makthavere benyttet seg av, samt preferanser innen implementering av politikk (Howlett et al. 2018, 150).

Videre ble det viktig å undersøke hvordan policy-instrumenter kunne kategoriseres, samt analysere årsakene bak bruken av dem (Salomon 1981, 265, som sitert i Howlett et al. 2018, 151). Dette ble ansett som nyttig, ettersom det ville føre til en større forståelse for *hvilke* faktorer som gjorde seg gjeldende i en policy-prosess, og en kartlegging av langsiktige mønstre innen offentlig politikktutvikling. I tillegg ville det føre til en tilnærming som også bidro til tilrettelegging for politiske aktører, ved at de kunne ta lærdom fra andres erfaringer med fokus på spesifikke teknikker og innen gitte omstendigheter (Howlett et al. 2018, 151). Kategorisering av policy-instrumenter førte siden til flere framstillinger av modeller og taksonomier, noe som har vært viktig innen forskningen på policy-instrumenter (Kirschen et al. 1964; Lowi 1966; Cushman 1941; Elmore 1978; Doern 1981; Bardach 1980; Hood 1983, 1986, som sitert i Howlett et al. 2018, 155). I disse har blant annet utforming og implementering av policy blitt visualisert i ulike faser med tilhørende policy-instrumenter, både de substansielle og prosedyremessige. Modeller med generaliserbare klassifiseringer og taksonomier kunne samtidig bidra til nyttige, analytiske sammenligninger på tvers av policy-områder (Howlett et al. 2018, 152-153).

Selv om modeller og taksonomier har spilt en viktig rolle for forskningen på policy-instrumenter, har det i løpet av de seneste årene vært et større fokus på å legge desto mer vekt på prosessen vedrørende *utformingen* av policy-instrumenter, og hvordan dette kan gjøres på en effektiv måte (Howlett et al. 2018, 157-159). Det har også vært fokus på å skaffe mer kunnskap rundt bruken av policy-instrumenter og hvordan de kan bidra til å løse komplekse problemer, samt hvordan ulike politiske virkemidler kan kobles til ulike politiske målsettinger (Howlett et al. 2018, 158). I dette ligger også en anerkjennelse av at policy-instrumenter utvikles med bakgrunn i sin politiske kontekst, og dermed vil etablerte policy-mønstre og historisk arv påvirke omgivelsene, og dermed også hvilke policy-instrumenter tas i bruk og hvordan de utvikler seg (Howlett et al. 2018, 158).

Slik har det vært et større fokus på å forstå det komplekse i henhold til politikktutforming og politiske prosesser. Oppsummert kan man si at fokuset har flyttet seg fra å kun være i stand til å *identifisere* politisk endring, samt *hva* myndigheter *velger å gjøre*, eller *ikke gjøre*, til å også

forstå *hva som ligger bak* valgene myndighetene tar (Howlett et al. 2018, 162). På bakgrunn av dette har det vært viktig å identifisere *hvilke* aktører som er involvert i policy-utformingsprosesser, samt hvorfor de benytter seg av, og foretrekker, de policy-instrumentene de tar i bruk (Howlett et al. 2018, 163). I dette ligger både statlige, ikke-statlige og internasjonale aktører, samt dynamikken mellom dem (Flanagan, Uyarra, Laranja 2011, 703; Howlett et al. 2018, 161, 163). I tillegg vil den politiske konteksten, samt institusjonelle faktorer ha innvirkning, samt hvordan policy-instrumenter utformes og utvikles, og hvordan andre politiske prosesser spiller inn, som “spredning” av politikk (Howlett et al. 2018, 158, 162), et konsept nært tilknyttet policy-overføring.

### **3.2.3 Politiske målsettinger, politiske virkemidler og ulike nivåer**

Politikk og policy består av både målsettinger og virkemidler som eksisterer på ulike nivåer av «(...) abstraksjon og anvendelse» (Howlett 2009, 73), og dette vil påvirke selve utformingen av den. Samtidig vil påfølgende valg av policy-instrumenter dreie seg om å tilpasse politiske målsettinger med politiske virkemidler (Howlett 2009, 73).

Når det gjelder å kategorisere sammenhengen mellom de ulike nivåene, samt forbindelsen mellom politiske virkemidler og målsettinger, vil dette vise seg i Howletts (2009, 75) modell vedrørende medvirkende komponenter i utviklingen av offentlig politikk, som presentert i figur 2:

*Figur 2: Komponenter vedrørende utformingen av offentlig politikk*  
(Howlett 2009, 75):

|  |                              |  |   |
|--|------------------------------|--|---|
|  | <b>Policy-nivå</b>           |  |   |
|  | <i>Høyt abstraksjonsnivå</i> | <i>Operasjonalisering på programnivå</i> | <i>Spesifikke tiltak på “bakkenivå”</i> |

|                               |  |  |   |
|-------------------------------|--|--|---|
| <b>Politiske målsettinger</b> | <i>Generelle og abstrakte politiske målsettinger</i><br><br>Det mest generelle makro-nivået, med formulering av myndighetenes målsettinger og ambisjoner innen et spesifikt politisk område  | <i>Operasjonaliserbare politiske målsettinger</i><br><br>Det mer spesifikke meso-nivået, hvor det operasjonaliseres hva slags politikk som kan forventes å benyttes for å nå politiske målsettinger. | <i>Spesifikke politiske målsettinger</i><br><br>Det mest spesifikke mikro-nivået, hvor det kartlegges hvilke tilpasninger som må til på “bakkenivå” som er nødvendig for å nå de politiske målsettingene. |
| <i>Politisk komponent</i>     | -----  | -----  | -----   |
| <b>Politiske virkemidler</b>  | <i>Generelle preferanser innen implementering av politikk og policy</i><br><br>Langsiktige preferanser blant politiske myndigheter i form av hvilke typer organisatoriske ordninger som benyttes i oppnåelsen av politiske målsettinger. | <i>Operasjonaliserbare policy-instrumenter</i><br><br>De spesifikke policy-instrumentene for styring som benyttes for å oppnå politiske målsettinger på programnivå.                                 | <i>Spesifikke justeringer av policy-instrumenter</i><br><br>De spesifikke tilpasningene av policy-instrumenter som er nødvendige for å nå politiske målsettinger.   |

Ifølge Howlett (2009, 74) vil politiske valg tatt på *ett* nivå, påvirke valgene tatt på *et annet nivå*. Utifra modellen kan en dermed forstå at valg tatt på “mikro-nivået,” vil være påvirket av beslutninger tatt på “meso-nivået.” Disse to nivåene vil i tillegg være omfattet av bestemmelser tatt på “makro-nivået.”

For å illustrere et konkret eksempel, så vil det, som oftest, **1)** før en vedtar politikk, være slik at det på forhånd er satt ned noen veldig generelle og abstrakte målsettinger. Innen områder som strafferett eller utdanning kan dette innebære å ha mål om å oppnå et rettferdig samfunn eller et kunnskapsrikt samfunn. **2)** Videre blir det satt ned noen mindre abstrakte målsettinger, som skal bidra til å nå de mer generelle og abstrakte. I dette tilfellet kan det dreie seg om å

“reducere kriminalitet,” eller “å tilby bedre utdanningsmuligheter til innbyggerne.” **3)** Deretter må disse målsettingene ytterligere konkretiseres, og dette kan dreie seg om å sette ned noen spesifikke mål eller tiltak som bidrar til at de politiske ressursene rettes direkte mot oppnåelsen av mål. I det nevnte eksemplet kan dette gå ut på å “reducere spesifikke typer kriminalitet til spesifikke nivåer, innen en spesifikk tidsperiode,” eller å “øke oppmøtet i videregående opplæring innen en gitt tidsperiode” (Howlett 2009, 74).

I tillegg til at politiske målsettinger eksisterer på ulike nivåer, er det slik at virkemidlene, eller teknikkene for å *oppnå* disse målene, også eksisterer på ulike nivåer. **1)** Blant annet finnes det abstrakte preferanser for spesifikke former for implementering av politikk, for eksempel knyttet til bruken av marked-, statlig- eller ideelle former for utøving av politikk innen for eksempel helsesektoren eller forebygging av kriminalitet, **2)** til bruken av helt spesifikke policy-verktøy eller styringsmekanismer som regulering, informasjonskampanjer, offentlige virksomheter eller offentlige tilskudd for å endre aktørers atferd for å promotere eller øke velvære eller redusere kriminalitet. **3)** Samtidig finnes det også helt spesifikke nivåer for bestemmelser eller fastsettelse av hvordan verktøy skal brukes og justeres for at de skal kunne oppnå politiske målsettinger, som, for eksempel, å sørge for mer politi i gatene innen en spesifikk tidsperiode, eller et spesifikt nivå av subsidier til ideelle/non-profit organisasjoner for å skaffe ekstra sykehussenger eller andre typer helsetjenester innenfor samme tidsperiode (Howlett 2009, 74).

### **3.3 Teoretiske forventninger**

Videre følger teoretiske forventninger til undersøkelsen, som er basert på bakgrunnskapitlet og presentasjonen av det teoretiske rammeverket. Forventningene bidrar til å sette casen som skal undersøkes, overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass på tvers av styringsnivåer, i sammenheng med de teoretiske perspektivene innen policy-overføring og policy-instrumenter. De teoretiske forventningene skal drøftes i forbindelse med resultatene fra analysen i diskusjonsdelen i oppgaven.

#### **3.3.1 Forventninger til de involverte aktørene**



Forventninger til de involverte aktørene vil blant annet basere seg på årsaken til at de tar del i policy-overføring, som av kapittel 3.1.3.1 avhenger av hvorvidt overføringen forekommer på frivillig, tvangsmessig eller forpliktet grunnlag. Overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger kan antas for å være frivillig, ved at det ble sett på som en flernasjonal løsning på utfordringene som oppsto i forbindelse med kvalifikasjonsvurdering av flyktningskompetanse i kjølvannet av flyktningkrisen i Europa i 2015. Den første overføringen til Europarådet virker dermed relevant for dette, og som kan bidra til å forklare hvorfor Europarådet ønsket å videreutvikle passet. Videre har tematikken blitt satt mer på dagsorden i ettertid av flyktningkrisen, så dette kan ha vært en gjeldende faktor for UNESCO også. På bakgrunn av 3.1.3.1 utformes dermed følgende teoretiske forventning:

*1. Overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass til Europarådet og UNESCO var hovedsakelig basert på et frivillig grunnlag.*

I henhold til kapittel 3.1.3.2 vil de involverte aktørene ha ulike kjennetegn, som at statlige myndigheter har stadig mer kontakt med internasjonale aktører. For NOKUT og Kunnskapsdepartementets del er de statlige byråkratene involvert i internasjonalt samarbeid og informasjonsutveksling, blant annet med Europarådet, UNESCO og nettverket bestående av godkjenningkontorer (ENIC-NARIC), og det antas at dette kan ha hatt betydning for overføringsprosessen. Samtidig vil deres roller som statlige aktører også innebære at de er påvirket av politisk styring, og det antas derfor at både byråkratene og politisk ledelse vil være opptatt av at overføringen har vært gunstig fra et politisk perspektiv. Angående de internasjonale organisasjonene Europarådet og UNESCO, vil det ligge en antagelse i at disse er preget av sin mulighet til direkte og indirekte påvirkning på politikkutvikling i sine medlemsstater. Samtidig er det NOKUT som har overført sitt kvalifikasjonspass videre til de internasjonale organisasjonene, og ikke motsatt. Det kan dermed antas at de internasjonale organisasjonenes potensiale til å sette politikk på agendaen har hatt betydning for hvorfor overføringsprosessen fant sted. Dermed har 3.1.3.2 ført til følgende teoretiske forventning:

*2. NOKUTs og Kunnskapsdepartementets deltagelse i internasjonalt samarbeid og hensyn til politiske omgivelser, samt Europarådets og UNESCOs mulighet til å påvirke sine medlemsstater og sette temaer på dagsorden, har hatt betydning for hvorfor overføringsprosessen fant sted.*

### **3.3.2 Forventinger til hva som blir overført, fra hvor tas lærdom og grad av policy-overføring**

I henhold til kapittel 3.1.3.3, kan NOKUTs kvalifikasjonspass klassifiseres som et policy-instrument., og ved at overføringsprosessen har blitt gjennomført, foreligger det en forventning om at utformingen av kvalifikasjonspasset og de tilhørende målsettingene har vært hensiktsmessige for problemet de involverte aktørene har ønsket å løse. Dette samsvarer også med kapittel 3.2 innen policy-instrumenter. De tre kvalifikasjonspassene har lignende målsettinger, og alle benytter den samme metodologien, utviklet av NOKUT og UK-NARIC. Den forventede graden av overføring vil dermed være *kopiering*. Samtidig har overføringen funnet sted mellom ulike politiske systemer, og det antas derfor at kvalifikasjonspasset som følge av overføringsprosessen har gjennomgått noen tilpasninger til kontekst:

*3a. Utformingen av kvalifikasjonspasset for flyktninger som et konkret politisk virkemiddel har hatt betydning for at overføringsprosessen fant sted, ved at overføringen preges av direkte kopiering, med noen tilpasninger til kontekst.*

Kapittel 3.1.3.3 redegjør også for de ulike styringsnivåer hvor aktører tar lærdom fra, og i overføringsprosessen har lærdom blitt tatt fra det nasjonale til det internasjonale nivået, ved at kvalifikasjonspasset har blitt overført fra NOKUT til Europarådet og til UNESCO. Videre er det globale kvalifikasjonspasset basert på erfaringer fra det europeiske kvalifikasjonspasset, noe som også tilsier at lærdom er tatt fra det regionale til det internasjonale nivået, noe som har ført til følgende teoretiske forventning:

*3b. Lærdom er tatt fra det nasjonale til internasjonale nivået, samtidig som at erfaringene fra det europeiske kvalifikasjonspasset har hatt betydning for etableringen av det globale kvalifikasjonspasset.*

### **3.3.3 Forventninger til tilretteleggende og begrensende faktorer for overføringsprosessen**

Av kapittel 3.1.3.4 forventes det å være hovedsakelig tilretteleggende faktorer for overføringsprosessen, ved at kvalifikasjonspasset anses for å være lite komplekst, ved at det fungerer som en konkret løsning på en spesifikk utfordring i henhold til kvalifikasjonsvurdering, og ved at det på grunn av pilotprosjektene har vært tilgang på

informasjon om hvordan kvalifikasjonspasset fungerer i ulike settinger. Videre forventes det at nødvendige ressurser var tilstede, ettersom flere praktiske, faglige og finansielle bidragsytere var involvert i etableringen av både det europeiske og det globale kvalifikasjonspassene. Det antas også at NOKUT ble sett på som en legitim aktør på bakgrunn av UVD-ordningen, noe som kan ha tilrettelagt for Europarådets og UNESCOs involvering, samt at forventede fellestrekk mellom aktørene på som følge av at Europarådet og UNESCO inngår i flere samarbeid med hverandre, og at Norge var med på å grunnlegge Europarådet og er en stor bidragsyter i UNESCO, kan ha hatt betydning. Aktørenes forpliktelser knyttet til Lisboakonvensjonen og den globale godkjenningkonvensjonen antas også å ha hatt betydning. Før analysen er gjennomført er det få antagelser knyttet til begrensninger for overføringsprosessen, og 3.1.3.4 og 3.2.3 vil dermed lede an til utformingen av følgende teoretiske forventning:

*4. Det er få begrensninger for overføring, ettersom kvalifikasjonspasset er lite komplekst og presenterer en konkret løsning på en utfordring. NOKUTs legitimitet, tilgang på informasjon, likhetstrekk mellom aktørene, samt gjeldende forpliktelser og politiske omgivelser er tilretteleggende faktorer for overføringsprosessen.*

### **3.3.4 Forventninger til overføringsprosessens sammenheng med vellykket politikk**

Ifølge kapittel 3.1.3.5 vil overføringsprosessen antas for å være vellykket, ettersom kvalifikasjonspasset er et standardisert dokument som kan fungere som et første steg på veien videre for den enkelte flyktning, og metodologien som tas i bruk er med på å sikre dette. Da kvalifikasjonspasset ikke er juridisk bindende, er det dermed en sammenheng mellom de politiske målsettingene og de politiske virkemidlene, noe som har betydning for hvordan kvalifikasjonspasset er utformet som et konkret policy-instrument. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at UNESCOs kvalifikasjonspass fremdeles er i en piloteringsfase, noe som per dags dato kan påvirke aktørenes mulighet for å definere det som fullstendig vellykket. Videre vil analysedelen gå nærmere inn på målsettinger og virkemidler knyttet til hver av aktørene. Kapittel 3.1.3.5 og kapittel 3.2.3 har dermed ført til følgende teoretiske forventning:

*5. Overføringsprosessen er vellykket, ettersom det foreligger en sammenheng mellom de politiske målsettingene og de politiske virkemidlene som er gjeldende i de tre kvalifikasjonspassene.*

## 4. Forskningsdesign og metode

Denne delen tar for seg oppgavens forskningsdesign og metode. Den redegjør også for beslutningene som er tatt, og hvordan de anses for å være relevante i henhold til oppgavens struktur og besvarelse av problemstillingen. Kapittelet er strukturert ved at det først tar for seg forskningsdesignet kvalitativ casestudie, med en within-case-tilnærming. Videre redegjøres det for metodiske valg i henhold til den første metoden som er tatt i bruk i oppgaven, semi-strukturerte, etterfulgt av en redegjørelse av den andre metoden, dokumentanalyse. Til slutt følger en diskusjon av oppgavens svakheter med tanke på validitet og reliabilitet. Videre vil forskningens begrensninger også redegjøres for i oppgavens konklusjon.

### 4.1 Kvalitativ casestudie

Problemstillingen i oppgaven skal besvares med et *kvalitativt casestudie-design*. En kvalitativ tilnærming innebærer å undersøke få tilfeller av et fenomen, og analysen foregår vanligvis i ord, heller enn med tall (Gerring 2007, 216). Dette vil være gjeldende i oppgaven, da datamaterialet består av skriftlige dokumenter og transkriberte intervjuer. Når det gjelder definisjonen av en case, eller et tilfelle av et fenomen, vil dette kunne defineres som:

“(…) et avgrenset fenomen (en enhet) observert på et bestemt tidspunkt eller over en viss tidsperiode” (Gerring 2007, 19, min oversettelse 11).

Videre vil en casestudie basere seg på å rette søkelys mot et enkelt, eller noen få tilfeller av et fenomen, som igjen kan bidra til å kaste lys over en større gruppe tilfeller av det samme fenomenet (Gerring 2007, 20).

Opgaven tar for seg overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger, som ble overført til henholdsvis Europarådet og UNESCO. NOKUTs idé kan dermed betegnes som *et tilfelle av fenomenet policy-overføring*, ettersom de to internasjonale statlige organisasjonene siden har stått for opprettelsen av det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger, og opprettelsen av det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger. For ordens skyld understrekes det at det globale kvalifikasjonspasset per dags dato kun er i en piloteringsfase.

Den tidsmessige perioden overføringen fant sted vil være viktig for definering av *casen*, og jeg har dermed valgt en avgrensning fra år 2015 til 2021 (per dags dato, juni 2021). 2015 markerer året da flyktningkrisen fant sted i Europa, noe som indikerte starten på NOKUTs utvikling av ideen om kvalifikasjonspasset for flyktninger. Juni 2021 har blitt valgt ettersom det indikerer dagens dato og tidsperiode, og ettersom prosjektene vedrørende det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger fremdeles pågår anses dette som naturlig. Det vil likevel ikke være mulighet for antagelser om hva som kommer til å skje etter juni 2021, da denne oppgaven leveres.

Som nevnt vil overføringen av kvalifikasjonspasset for flyktninger i oppgaven regnes som et tilfelle av policy-overføring. Dermed vil undersøkelsen, i henhold til casestudiens prinsipper, sikte mot å undersøke hvordan denne ene prosessen kan bidra til å forklare hvordan policy-overføring kan forstås i det større bildet (Gerring 2007, 20). I dette tilfellet vil caset være interessant å undersøke ettersom det omhandler en overføringsprosess med både statlige og internasjonale aktører involvert, innen høyere utdanningsfeltet som består av flere praksiser med fokus på internasjonal standardisering, men som samtidig er preget av sterk nasjonal styring. Videre vil casen kunne bidra til å si noe mer konkret vedrørende policy-overføring av tiltak som spesifikt retter seg mot kvalifikasjonsvurdering av flyktnings kompetanse, en tematikk som etter flyktningkrisen i Europa i 2015 i større grad har kommet på dagsorden.

#### **4.1.2 Within-case design**

Oppgaven benytter seg av et *within-case design*. Med denne tilnærmingen er det fremdeles studiet av *ett* fenomen som danner utgangspunkt for oppgaven, men fenomenet består av flere observasjoner, og ikke bare én (Gerring 2007, 19). Within-case design kan gjennomføres med både mange eller få enheter (N) (Gerring 2007, 217), og oppgaven vil dermed ha et kvalitativt utgangspunkt hvor det er vanlig å undersøke en eller få tilfeller av noe i *dybden* (Gerring 2007, 216). Dette betyr at det i oppgaven vil være studiet av *ett* fenomen, nemlig *én* policy-overføringsprosess, men som samtidig utarter seg på *to* forskjellige måter, nemlig overføringen til Europarådet og overføringen til UNESCO.

Det at overføringen av kvalifikasjonspasset til Europarådet og UNESCO, ses på som del av samme prosess, vil samsvare med at NOKUT omtaler etableringen av det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset under samme prosjektbeskrivelse, «Qualifications Passport for

Refugees» (NOKUTc). En within-case-tilnærming vil også være hensiktsmessig med tanke på at både NOKUT og Kunnskapsdepartementet vært involvert i begge prosjektene, med støtte til opplæring og faglige råd forbundet med metodologi, samt som pådrivere og med finansiell støtte (Mørland 2019). Samtidig eksisterer det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset som to separate prosjekter, og dette kan ses i forbindelse med at forskningsdesign med en within-case-design vil bestå av en case som har variasjon i rom, men ikke i tid (Gerring 2007, 28). Dermed vil analysedelen i oppgaven bidra med en sammenligning av de to overføringsprosessene, hvor det skal drøftes kort hvorvidt det er forskjeller mellom dem, og hva som kan forklare dette.

## **4.2 Metode 1: Semi-strukturerte intervjuer**

Oppgaven benytter seg av kvalitative semi-strukturerte intervjuer for å forsøke å besvare problemstillingen. Dette valget er hovedsakelig tatt på bakgrunn av formålet med oppgaven, som sikter mot å studere overføringen av kvalifikasjonspasset for flyktninger i *dybden* for å finne ut hva som kan bidra til å forklare at prosessen fant sted, samt for å drøfte hvorvidt prosessen kan anses for å være vellykket eller ikke. Dermed er kvalitative semi-strukturerte intervjuer egnet, ettersom de bidrar til innsamlingen av både detaljerte og omfattende svar (Bryman 2016, 467).

### **4.2.1 Utvalg av informanter**

Utvalget består av ni informanter, alle tilknyttet en av de fire involverte hovedaktørene NOKUT, Kunnskapsdepartementet, Europarådet og UNESCO:

*Figur 3: Informantliste*

| <b>Informant</b> | <b>Aktør</b>         |
|------------------|----------------------|
| NO-1             | NOKUT                |
| NO-2             | NOKUT                |
| UN-1             | UNESCO-sekretariatet |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| ER-1                       | Europarådet  |
| NO-3                       | NOKUT  |
| UN-2                       | UNESCO   |
| KD-1                       | Kunnskapsdepartementet                                   |
| <b>Tilleggsintervjuer:</b> |  |
| ER-2                       | Europarådets utdanningskomité,<br>Kunnskapsdepartementet |
| UN-3                       | UNESCO- delegasjonen,<br>Kunnskapsdepartementet          |

Utvalget av informanter er gjort på bakgrunn av hensikten med å intervju personer som enten hadde hatt en sentral del i arbeidet med å overføre kvalifikasjonspasset for flyktninger på tvers av styringsnivåer, eller som hadde kunnskap om prosessen. Informantene kjennetegnes dermed ved at de er enkeltaktører tilknyttet de involverte institusjonene, og at de enten hadde jobbet med, eller hadde innblikk i selve politikktviklingen og iverksettingen, samt i hvordan overføringsprosessen foregikk. Generell kunnskap om arbeidet til de ulike aktørene, samt samhandlingen mellom dem var også relevant for utvalget av informanter, og dette var forøvrig hovedpunkt i et av de gjennomførte intervjuene. Videre vil alle informantene kunne betegnes som byråkrater, noen i høyere posisjoner innen sin institusjon og fagområde. De vil også defineres som eliter, eller eksperter, ved at de på grunn av sin arbeidsposisjon har god innsikt i tematikk relatert til det som skal undersøkes i oppgaven. Etersom prosessen vedrørende overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass ble satt i gang i 2015, er det enkelte av informantene som ikke lenger er tilknyttet de nevnte aktørene. De har likevel blitt intervjuet på grunnlag av å ha vært tilknyttet på et tidligere tidspunkt.

Ved at jeg har benyttet semi-strukturerte intervjuer, som lot meg undersøke en spesifikk case i *dybden*, har det vært hensiktsmessig å benytte en systematisk ikke-tilfeldig utvalgsmetode (Lynch 2013, 40), hvor jeg siktet mot å sikre et utvalg av informanter som kunne mest mulig om temaet jeg skulle undersøke (Leech, Baumgartner, Berry, Hojnacki og Kimball 2013, 214), nemlig overføringen av kvalifikasjonspasset for flyktninger til andre styringsnivåer.

Generell kunnskap om arbeidet til de ulike aktørene, samt samhandlingen mellom dem var som nevnt også relevant. For å avgjøre utvalget gjennomførte jeg en bakgrunnssamtale i september 2020 hvor jeg fikk tips om mulige informanter. Dette, samt at jeg har spurt informantene om tips til andre relevante personer å snakke med gjør at jeg har benyttet meg av en «snøball-teknikk» (Bleich og Pekkanen 2013, 87). Samtidig fant jeg navnene til flere av informantene i tilgjengelig informasjon på nett, samt i saksdokumenter og rapporter tilknyttet overføringsprosessen, noe som har vært med på å styrke utvalgets relevans for oppgaven

#### **4.2.2 Gjennomføring og intervjuguide**

Gjennomføringen av intervjuene fant sted i perioden mellom februar og mai 2021, hvor de to siste intervjuene regnes som tilleggsintervjuer. Intervjuene ble gjennomført via den digitale videotjenesten Zoom, med lisens fra UiO. Det ble tatt opp lyd av intervjuene med UiOs diktafon-app, som siden sendte opptakene til UiOs nettskjema. Intervjuene ble senere transkribert, og de transkriberte filene ble anonymisert for navn og oppbevart inne på OneDrive, også på lisens fra UiO. Lydopptakene, transkriberte filer og notater som kan knyttes til informantene skal slettes etter prosjektslutt.

Prosjektet er godkjent av NSD, og alle informantene fikk informasjonsskriv i forkant av intervjuet. Med skriftlig samtykke godkjente alle informantene at det ble tatt opp lyd, og at de aktuelle personopplysningene i form av lydopptak ble behandlet fram til prosjektets slutt. Alle informantene hadde mulighet, gjennom det signerte informasjonsskrivet, til å få innsyn i personopplysningene om seg selv og til å få rettet og slettet informasjon om seg selv. Ingen av informantene benyttet seg av dette før innlevering av oppgaven i juni 2021.

I forkant av intervjuene hadde jeg utformet intervjuguider (se vedlegg 2-6, appendix), som hadde base i de teoretiske tilnærmingene i oppgaven, og i problemstillingen. Jeg formulerte ulike intervjuguider til de ulike involverte aktørene, ettersom de har ulike karakteristikk og dermed kan inneha ulike roller i prosessen, samt variasjon vedrørende motivasjon og forutsetninger for deltagelse. Intervjuene hadde som formål å samle inn relevante opplysninger for å kunne besvare problemstillingen, som sikter mot å undersøke hva som kan forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble overført på tvers av styringsnivåer, og hvorvidt den kan anses for vellykket å være, og jeg ønsket derfor å få innsikt i hva som *kjennetegnet* overføringsprosessen og hva som var *årsakene* til at den fant sted, men jeg var samtidig åpen for å få innsikt i aktørenes arbeid generelt, og ikke bare spesifikt knyttet til



overføringsprosessen. Dette for å få en mer overordnet forståelse av hvilke faktorer som spiller inn i en overføringsprosess, og for å få et bedre perspektiv på hvilket overordnet felt casen vedrørende overføringen av kvalifikasjonspasset kunne plasseres i.

Selve gjennomføringen av intervjuene ble påvirket av intervjuets semi-strukturerte stil. Det at intervjuet er semi-strukturert innebærer at det både har en grad av struktur og fleksibilitet. Angående grad av struktur betyr dette at intervjuguiden kan bestå av forhåndsskrevne spørsmål som tar for seg relevant tematikk for det studien skal undersøke (Bryman 2016, 468). Samtidig er det rom for fleksibilitet i at spørsmålene ikke nødvendigvis må følge en bestemt rekkefølge, og den som intervjuer har i tillegg frihet til å endre formulering og ordlyd underveis i intervjusituasjonen. Ved bruk av en semi-strukturert intervjustil kan intervjueren også følge opp det informanten sier underveis, ved å stille både nye og oppklarende spørsmål (Bryman 2016, 468). I forbindelse med gjennomføringen av intervjuene, hadde jeg som nevnt forskjellige intervjuguides, noe som hadde sitt grunnlag i hvilken involvert aktør de representerte. Jeg hadde dermed en viss struktur basert på hvem jeg snakket med, men tok samtidig i bruk en fleksibel tilnærming, da jeg etter hvert som jeg fikk informasjon i intervjuene, gjorde tilpasninger i intervjuguidene. I intervjuene førte dette til en kombinasjon av både generelle og spesifikke spørsmål. Slik sikret jeg at jeg fikk innsikt i de mange ulike aspektene ved overføringsprosessen. I tillegg sørget jeg for å stille noen lignende spørsmål til enhver informant, for å verifisere informasjon og for å ha et sammenligningsgrunnlag på tvers av aktørene. Dette var spesielt viktig ettersom det finnes mye informasjon om prosessen vedrørende overføringen av kvalifikasjonspasset for flyktninger, både i medier, som informasjon på de involverte aktørenes nettsider og på andre relaterte institusjoner sine nettsider, samt i rapporter og forskning.

### **4.3 Dokumentanalyse**

I tillegg til opplysninger fra semi-strukturerte intervjuer, har jeg også benyttet informasjon fra dokumenter for å besvare problemstillingen. Dermed tar jeg i bruk kvalitativ dokumentanalyse i oppgaven, en metode som kjennetegnes ved nærlesning av tekstkilder med formål om å tolke disse i etterkant (Krippendorff 2004, 17). Ofte vil man benytte dokumenter som *ikke egentlig* er produsert med et forskningsbasert formål (Tjora 2017 182-183), men som i analytisk forstand kan bli gitt samme status som annet datamateriale (Repstad 2007, 103), og dette er gjeldende for oppgaven, da jeg i analysen hovedsakelig har brukt

dokumenter som kan gi informasjon om casen og som kan bidra til å besvare problemstillingen. Dette samsvarer med dokumenters egnethet i analysen, da de er hensiktsmessige å benytte som tilleggsdata ved siden av de transkriberte intervjuene, og videre kan bidra med nyttige opplysninger om forhold ved saken som undersøkes (Tjora 2017, 182-183).

#### **4.3.1 Utvalg av dokumenter**

Dokumentene brukt i analysen er valgt ut for å kunne innsikt i ytterligere relevant informasjon utover dataen som ble samlet inn ved hjelp av de semi-strukturerte intervjuene (Tjora 2017, 188). Når det gjelder besvarelsen av den første delen av problemstillingen, som sikter mot å undersøke hva som kan forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble overført på tvers av styringsnivåer, har det vært relevant å se både casespesifikke og mer generelle dokumenter (Tjora 2017, 183), og jeg har dermed valgt å se til ulike rapporter og opplysninger vedrørende prosjektet, både generell og spesifikk informasjon på nett, samt presseoppslag, notater og artikler skrevet av de involverte aktørene, for å få innsikt i de ulike delene av prosessens gang, og for å forsøke å få en dypere forståelse av hvordan og hvorfor prosessen har funnet sted.

Gjennom e-Innsyn har jeg også fått tilgang til dokumenter som viser relevant korrespondanse mellom Kunnskapsdepartementet og NOKUT. Ettersom Europarådet og UNESCO også er involverte aktører i overføringsprosessen, ble noe korrespondanse dit også inkludert. I søket hos e-Innsyn tok jeg i bruk følgende søkeord: *kvalifikasjonspass*, *qualifications passport*, *EQPR*, *UQP* og *kvalifikasjonsvurdering*, noe som resulterte i totalt 52 dokumenter, hvorav noen av søkeordene ga overlappende treff. I tillegg ble søkeordene *flyktning* og *refugee* opprinnelig brukt, men ettersom de ga for mange irrelevante treff ble de dermed tatt ut av søket. De 52 dokumentene har blitt gjennomgått med overblikk, og de få dokumentene som er tatt i bruk (se appendix, vedlegg 7) benyttes hovedsakelig som et supplement til resten av datamaterialet for å kunne få tilgang til relevante tilleggsopplysninger, for å kunne gi et innblikk i samhandlingen mellom de involverte aktørene, og for å få antagelser om deres motivasjon for å delta i overføringsprosessen.

Angående den andre delen av problemstillingen, som tar for seg hvorvidt overføringsprosessen kan anses for å være vellykket eller ikke, vil blant annet kunne

forbindes med de involverte aktørenes politiske målsettinger og virkemidler. Det har vært hensiktsmessig å se til dokumenter som kunne bidra til å gi informasjon om dette, og jeg har dermed benyttet rapporter, strategidokumenter, konvensjoner, brosjyrer, artikler og opplysninger på nett for å kunne få en forståelse av dette.

Videre kan relevante forskningsrapporter vise seg å være nyttige i diskusjonsdelen, både for å sette funnene fra analysen i sammenheng med en overordnet tematikk, og for å vurdere den generelle gyldigheten til resultatene (Repstad 2007, 103). Fra et konkret perspektiv, er det allerede noen forskningsartikler skrevet om NOKUTs kvalifikasjonspass og om etableringen av det europeiske kvalifikasjonspasset, i forbindelse med tiltak rettet mot flyktningers tilgang på høyere utdanning etter flyktningkrisen i Europa i 2015, og funn fra disse kan bidra til å kaste lys over funnene fra analysen i denne oppgaven. Samtidig kan casen ses i et overordnet perspektiv også, og kan dermed forbindes med andre studier innen policy-overføring.

#### **4.4 Analyse av datamaterialet**

For å kategorisere og analysere datamaterialet fra både de semi-strukturerte intervjuene og dokumentene, har jeg utformet et kodeskjema (se appendix, vedlegg 1). Kodeskjemaet baserer seg på elementer i det teoretiske rammeverket, og inkluderer dermed perspektiver fra både policy-overføring og policy-instrumenter. Kodeskjemaet bidro til en deduktiv kategorisering av det empiriske materialet, noe som bidro til å knytte funnene til teori (Tjora 2017, 256) på en oversiktlig måte. Samtidig var det viktig å ikke være fullstendig «bundet» av kodeskjemaet, ettersom analysedelen med påfølgende diskusjon sikter mot å besvare problemstillingen, og er strukturert deretter. Dermed var både problemstillingen, underproblemstillingene og kodeskjemaet med de teoretiske perspektivene relevante i gjennomgangen av datamaterialet. Videre har jeg benyttet analyseprogrammet NVivo til sortering og gjennomgåelse av datamaterialet.

#### **4.5 Validitet**

Validitet, eller gyldighet, kan i forbindelse med kvalitativ forskning regnes som et kvalitetskriterium, og tar for seg hvorvidt forskningens funn faktisk besvarer de spørsmål det søkes svar på (Tjora 2017, 231). Hvorvidt dette forekommer vil i stor grad avhenge av om

forskeren undersøker det som hevdes å undersøkes, om datamaterialet faktisk er egnet til å si noe om fenomenet som skal studeres, hva datamaterialet består av og hvordan forskeren forholder seg til analysen av datamaterialet (Leseth og Tellmann 2014, 138).

Når det gjelder denne studien vil validiteten baseres på hvilken mulighet oppgavens utforming har til å besvare problemstillingen. Ved at jeg gjennomfører en casestudie, hvor overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass undersøkes i dybden (Gerring 2007, 216), har det vært hensiktsmessig å benytte semi-strukturerte intervjuer til datainnsamlingen, ettersom disse, som nevnt, sikter mot å samle inn detaljert og omfattende informasjon om et tema (Bryman 2016, 467). Videre har bruken av dokumentanalyse har bidratt til å verifisere informasjon og finne en sammenheng mellom informantenes subjektive innspill og mer formelle opplysninger om overføringsprosessen. Informantene anses for å være relevante med tanke på kriteriene for utvalg, men det var noen informanter jeg fikk råd om å snakke med som ikke hadde mulighet. Ettersom overføringsprosessen består av flere involverte aktører med ulike roller og perspektiver, kan andre informanter også vært relevante uten at jeg har fått innsikt i det, noe som også kan ha gått utover validiteten i oppgaven. Det at prosessen er omfattende og det eksisterer mye informasjon om den, kan være en fordel ved å få innsikt i saken, men dette kan også føre til et validitetsproblem ved at det kan være vanskelig å finne en relevant avgrensning og fokusere på den informasjonen som er viktigst, og dette vil være gjeldende for både gjennomføring og analyse av intervjuene og av dokumentene.

Videre har jeg i oppgaven gjort rede for hvilke teoretiske tilnærminger som er brukt, hvorfor jeg anser disse for å være hensiktsmessige i å besvare problemstillingen og hvordan de ses i sammenheng med metoden og i analyse av datamaterialet (Tjora 2017, 234). Samtidig kan det diskuteres hvorvidt problemstillingen i oppgaven kunne ha bidratt til andre funn med bruken av andre teorier, forskningsmetoder og et annet utvalg av både informanter og dokumenter. Dette kan påvirke validiteten i oppgaven, ved at de utallige mulighetene for hvordan en problemstilling kan undersøkes på kan gå utover den enkelte oppgaves mulighet for generalisering (Yin 2018, 45). Likevel kan det argumenteres for at jeg, ved å snevre inn oppgavens formål og fokus sikrer god validitet for akkurat det jeg sikter mot å undersøke, med fremgangsmåten og metoden som er gjort rede for i oppgaven. I tillegg er forskningsspørsmålene utformet med bakgrunn i allerede eksisterende kunnskap om temaet i form av teoretiske perspektiver (Tjora 2017, 234), noe som kan bidra til å styrke validiteten.

Validitet vil også avhenge av hvorvidt funnene i oppgaven kan generaliseres utover oppgavens forskningsspørsmål (Leseth og Tellmann 2014, 138). Dette kan være utfordrende i kvalitativ forskning, da resultatene som forekommer fra disse undersøkelsene i stor grad avhenger av forskerens fortolkning (Leseth og Tellmann 2014, 141) og ikke kan generaliseres på samme måte som i kvantitativ forskning (Tjora 2017, 238). Når det gjelder denne oppgavens funn, vil de som nevnt sikte mot å besvare problemstillingen med de teoretiske betingelsene som er satt. Ettersom caset undersøker en helt spesifikk policy-overføringsprosess vedrørende overføringen av kvalifikasjonspasset mellom NOKUT og de to aktørene Europarådet og UNESCO, vil dette kunne hindre muligheten for generalisering. Samtidig vil funnene, ved at det er knyttet til den virkelige konteksten problemstillingen er basert på (Leseth og Tellmann 2014, 138) kunne bidra til å si noe om hvordan policy-overføringsprosesser fungerer generelt, og i mer spesifikk forstand med tanke på samhandlingen mellom statlige og internasjonale aktører, innen høyere utdanningsfeltet og vedrørende tiltak knyttet til kvalifikasjonsvurdering av flyktningers kompetanse og tilretteleggingen av flyktningers tilgang til høyere utdanning. Ved å knytte funnene til tidligere forskning vil jeg kunne forbinde resultatene til noe utover den spesifikke casen som ligger til grunn for undersøkelsen, og kontekstualisere hva de handler om på et overordnet nivå (Tjora 2017, 246).

#### **4.6 Reliabilitet**

Når det gjelder oppgavens reliabilitet, eller pålitelighet, vil dette kunne knyttes til hvorvidt forskningen er etterprøvable, og om resultatene hadde blitt de samme dersom en annen forsker hadde gjennomført oppgaven etter samme struktur og oppsett (Tjora 2017, 238; Yin 2018, 42).

Videre vil reliabiliteten i kvalitativ forskning ses i sammenheng med at forskningstradisjonen er basert på en fortolkende tilnærming (Tjora 2017, 235), noe som gjør at den enkelte forsker vil ha stor innvirkning på forskningens fremgangsmåte og påfølgende resultater. Når det gjelder denne oppgaven har jeg gjennomført forskningsprosjektet på egen hånd, noe som gjør at funnene er preget av min egen fortolkning. Samtidig kan reliabiliteten kan styrkes ved at oppgaven på en tydelig måte redegjør for de ulike stegene i forskningsprosessen (Yin 2018, 46), og i oppgaven har jeg forklart hvordan jeg har gått fram for å basere problemstillingen på

teoretiske perspektiver innen policy-overføring og policy-instrumenter, hvilke metoder som er tatt i bruk og hvilket datamateriale jeg har benyttet og hvordan dette har blitt samlet inn og analysert.

Når det gjelder datamaterialet som er tatt i bruk, vil dokumentene som er brukt i analysen være referert til i litteraturlisten. I tillegg er intervjuguidene brukt i intervjuene lagt ved. Samtidig kan bruken av semi-strukturerte intervjuer som metode påvirke muligheten for reliabilitet, ettersom de, på tross av å være basert på en forhåndsskrevet intervjuguide som sikrer en grad av struktur også innebærer en grad av fleksibilitet (Bryman 2016, 468), noe som betyr at det ved forsøk på å etterprøvbare studiens funn vil være vanskelig å kopiere oppfølgings spørsmål, samt nye spørsmål som kom i stand i løpet av intervjuet, ettersom dette i stor grad er avhengig av hva den enkelte informant har sagt. Samtidig redegjør jeg for hvordan jeg har valgt ut informanter og ved å henvise til funn fra intervjuene, samt inkludering av sitater, kan dette bidra til å styrke reliabiliteten ved at leseren i større grad får innsikt i hvordan forskningsprosessen har foregått (Tjora 2017, 237).

## 5. Analyse

I analysedelen fremstilles resultatene fra datainnsamlingen, og settes i sammenheng med problemstillingen og teori. Problemstillingen som skal undersøkes er som nevnt, *Hva kan forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble overført på tvers av styringsnivåer, og hvorvidt kan overføringsprosessen anses for å være vellykket eller ikke?*

Forskningsspørsmålet skal besvares ved hjelp av de fire underproblemstillingene, og disse er dermed med på å danne strukturen for analysedelen.

Som følge av underproblemstillingene tar analysedelen for seg resultater knyttet til aktørene i overføringsprosessen, med tanke på hvem de er og hvilken motivasjon de har hatt for deltagelse i prosessen. Videre drøftes hvilke tilretteleggende og begrensende faktorer som har hatt betydning for at overføringsprosessen fant sted, og hvordan sammenhengen mellom politiske målsettinger og virkemidler kan bidra til å forklare hvorvidt overføringsprosessen kan anses for å være vellykket eller ikke. Til slutt drøftes spørsmålet om hvorvidt det er forskjeller mellom de to overføringene av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til

henholdsvis Europarådet og UNESCO.

## **5.1 Aktørene i overføringsprosessen**

### **5.1.1 Kjennetegn ved aktørene**

Når det gjelder de involverte hovedaktørene, NOKUT, Kunnskapsdepartementet, Europarådet og UNESCO, viser datamaterialet at det er NOKUT, med Kunnskapsdepartementets støtte, som har tatt initiativet til overføringen av kvalifikasjonspasset for flyktninger, og at Europarådet og UNESCO har vært mottakelige for å delta i prosessen, og for å videreutvikle kvalifikasjonspasset til sine egne prosjekter. Videre kan aktørenes kjennetegn samsvare med overføringsprosessens gang og årsakene til at den fant sted (Dolowitz og Marsh 2000, 10).

Angående NOKUT og Kunnskapsdepartementet og deres kjennetegn som statlige aktører (Dolowitz og Marsh 2000, 10), er NOKUT som nevnt involvert i samarbeid med blant annet prosjekter i EU, ENIC-NARIC-nettverket, og med Europarådet/UNESCO sin Lisboakonvensjon for godkjenning av høyere utdanning innen Europaregionen (NOKUTb), mens Kunnskapsdepartementet gjennom sitt arbeid er involvert i samarbeid med blant annet EU, Europarådet, UNESCO og OECD. Dette kan knyttes sammen med at statlige byråkrater innenfor både departementer og direktorater stadig mer er involvert i samhandling med internasjonale aktører (Haas 1980, 357).

Med bakgrunn i dette viser resultatene fra analysen hvordan NOKUTs og Kunnskapsdepartementets involvering i internasjonalt samarbeid kan ha hatt betydning for hvordan ideen om kvalifikasjonspasset kom i stand, samt for påfølgende tanker om en mulig overføringsprosess til internasjonalt nivå. Informant NO-1 fra NOKUT forteller at de ble kontaktet av EU-kommisjonen i kjølvannet av flyktningkrisen 2015, og at EU hørte om NOKUT hadde ideer om mulige løsninger som kunne bidra til å håndtere den store flyktningstrømmen i Europa:

*«Nei, så de visste jo at vi hadde jobba mye med intervjubaserte metoder, og UVD-ordningen var kjent i EU-kommisjonen, og de tok en uformell kontakt med meg i, jeg tror det var i august, det året, og utfordra oss litt.» (Informant NO-1, NOKUT).*

Videre forteller den samme informanten fra NOKUT at de kom tilbake til EU-kommisjonen med et utviklet konsept om et europeisk kvalifikasjonspass, hvor også det britiske godkjenningkontoret UK-Naric stilte seg bak ideen. EU-kommisjonen ville likevel ikke ta med ideen videre, da de så på den som «*for vidløftig*» og vanskelig å få til i praksis. Samtidig var de usikre på om ideen kunne utfordre nasjonalstatene sitt ansvar for godkjenning av utdanning, som gikk i henhold til subsidiaritetsprinsippet (Informant NO-1, NOKUT).

Det at EU-kommisjonen takket nei begrunnes i datamaterialet som en av årsakene til at prosjektet ble tatt med videre til Europarådet (Informant NO-1; Informant ER-1). Imidlertid viser epostkorrespondanse fra 2016 hentet fra e-Innsyn at NOKUT sendte prosjektbeskrivelse om pilotprosjektet knyttet til kvalifikasjonspasset deres til både UNESCO, Europarådet og EU-kommisjonen samtidig, med «[...] håp om dette ville gi inspirasjon til flere internasjonale organisasjoner, samt ENIC-NARIC-sentre» (NOKUT i dialog med UNESCO, Europarådet og EU-kommisjonen, sak 16/00601-4). Som følge av datamaterialet kan det dermed tolkes at NOKUT var interessert i å overføre ideen om kvalifikasjonspasset som en flernasjonal løsning til en internasjonal aktør, men resultatene fra datamaterialet gir ikke noe grunnlag for å si at det for NOKUTs del var ønskelig med en førstegangs overføring til EU-kommisjonen framfor Europarådet. I korrespondanse mellom NOKUT og UNESCO fra 2018, derimot, skriver NOKUT følgende:

*«[...] In our assessment, UNESCO, possibly in cooperation with the other international organizations, is the only international actor with sufficient legitimacy to implement a new structural initiative of this kind.»* (NOKUT i dialog med UNESCO, sak 18/05040-2).

Videre kan resultatene fra datamaterialet bidra til å forklare NOKUTs rolle i overføringen av kvalifikasjonspasset som forbundet med teorien knyttet til statlige byråkraters rolle i en policy-overføringsprosess, ved at enkeltaktører fra NOKUT har vært aktive i å delta på internasjonale møter og i internasjonale nettverk (Haas 1980, 357; Wolman 1992, 31). Dette trenger imidlertid ikke være overraskende, ettersom kvalifikasjonsvurdering av flyktningers kompetanse ligger under avdeling for utenlandsk utdanning, noe som på grunn av arbeidet vil medføre kontakt med andre land og internasjonale aktører. Samtidig vil NOKUT, på tross av at de først ble kontaktet av EU-kommisjonen i 2015, kjennetegnes ved at det var *de* som i ettertid av piloteringen av NOKUTs kvalifikasjonspass sto for initiativet om overføringen av kvalifikasjonspasset til både Europarådet og UNESCO.



Det at NOKUT som en statlig aktør og som en virksomhet underlagt Kunnskapsdepartementet, selv initierer overføringsprosessen, kan samsvares med at de innenfor NOKUTs avdeling for godkjenning av utenlandsk utdanning er involvert i internasjonalt samarbeid som knytter seg relativt *direkte* til deres arbeid, og at den internasjonale kontakten ikke bare eksisterer i regi av Kunnskapsdepartementet. For eksempel trekkes viktigheten av ENIC-NARIC-nettverket fram av flere informanter, og dette retter seg helt spesifikt mot NOKUTs arbeidsoppgaver på feltet. Informanten fra Kunnskapsdepartementet forteller at det var en viktig faktor at forslaget om overføringen av kvalifikasjonspasset kom fra NOKUT selv, som hadde kompetanse, og at dette lettere ville få støtte fra Kunnskapsdepartementet ved at det *faglige* knyttet til bruken av passet var på plass (Informant KD-1). Dette med en faglig tyngde trekkes også fram av informanten fra Europarådet, ved at det ville være en større sjanse for at andre offentlige myndigheter i deres medlemsland skulle være interesserte i å ta i bruk kvalifikasjonspasset dersom et av ENIC-sentrene allerede hadde gått inn for det (Informant ER-1). I korrespondanse mellom NOKUT og EU-kommisjonen, foreslår NOKUT seg selv som hovedansvarlig for å utvikle metodologien, «[...] basert på sin solide erfaring og prosedyrer.» (NOKUT i dialog med EU-kommisjonen, sak 16/00741-1, min oversettelse), noe som indikerer at de la vekt på sin faglige tyngde og at dette skulle spille en større rolle i overføringsprosessen.

Videre beskrives det i datamaterialet at enkeltaktører innenfor NOKUT sine internasjonale nettverk har vært nyttig, samt at arbeidet med å overføre kvalifikasjonspasset til Europarådet og UNESCO regnes som «*prosjektet til noen ildsjeler*» (Informant KD-1), som hadde tro på ideen (Informant NO-3). Dette kan indikere sterk vilje fra enkeltaktører i NOKUT til å videreføre prosjektet, og datamaterialet viser at de også fikk muligheter innad i NOKUT til å gå utover sine ordinære arbeidsoppgaver og «satse» på dette prosjektet (Informant NO-3).

Datamaterialet viser også at Kunnskapsdepartementets støtte var en forutsetning for at kvalifikasjonspasset kunne overføres til Europarådet og UNESCO (Informant NO-3, Informant UN-3), noe som henger sammen med NOKUTs rolle som en statlig aktør. Samtidig vil Kunnskapsdepartementet som følge av å være tette opp mot politisk ledelse være påvirket av de politiske omgivelsene i sitt arbeid (Ertugal 2018, 1184). Datamaterialet viser at dette også har hatt betydning for NOKUT i prosessen, med tanke på politiske omgivelser i rammen av å håndtere en økt flyktningstrøm, som påvirket mange aspekter ved samfunnet.

Datamaterialet viser at det i norsk kontekst og med ønsket om å etablere NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger som en supplerende løsning ved siden av ordinære godkjenningsordninger (Malgina og Skjerven 2016, iii) blant annet var skepsis til bruken av ordet «pass,» og at det var viktig at den nye ordningen ikke måtte forveksles med en form for reisepass (Kunnskapsdepartementet i dialog med NOKUT, sak 16/00601-5; Informant NO-3; Informant UN-3; Informant NO-1). NOKUTs kvalifikasjonspass ble videreført som NOKUTs kvalifikasjonsvurdering, og i stedet for å være en supplerende ordning, er den tilgjengelig *etter* ordinær godkjenningsvurdering (NOKUTe), noe som blir ansett som en mer ressurskrevende løsning (Informant NO-3). Datamaterialet viser imidlertid at dette antas å ha sammenheng både med gjeldende politiske omgivelser (Informant NO-3) og at ordningen ikke ville dekke et stort nok behov og dermed gikk inn i vanlig saksbehandling i NOKUT (Informant KD-1; Informant NO-3).

Det at NOKUT må forholde seg til den politiske konteksten viser seg også i korrespondanse med Kunnskapsdepartementet i forbindelse med å utvikle prosjektene på internasjonalt nivå. Blant annet henvises det til Stortingsmelding 25, *Utdanning for utvikling*, med fokus på Norge som en viktig aktør innen internasjonal utdanning (NOKUT i dialog med KD, Sak 18/05040-1). NOKUT har også lagt stor vekt på sin faglige troverdighet på internasjonalt nivå. I tillegg viser resultater fra datamaterialet at byråkrater fra både NOKUT og Kunnskapsdepartementet var bevisste i hvordan de la fram ideen for politisk ledelse (Informant KD-1).

Videre, når det gjelder Europarådet og UNESCO vil de kjennetegnes som internasjonale organisasjoner, som, ifølge det teoretiske rammeverket, vil spille en stor rolle i policy-overføring på verdensbasis ettersom de har makt til å spre ideer på tvers av land og politiske systemer og til å sette temaer på dagsorden (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7, 12), og datamaterialet viser at Europarådet og UNESCO ved presentasjon av ideen fra NOKUT, var interesserte i å videreutvikle kvalifikasjonspasset til sine egne prosjekter (Informant ER-1, Informant UN-2), og timingen for prosjektet blir ansett som viktig for at overføringen ble gjennomført. For Europarådets del, fikk det europeiske kvalifikasjonspasset en direkte link til flyktningkrisen i Europa (Informant ER-1), mens det for UNESCOs del var en tematikk som ble mer og mer aktuell (Informant UN-1). Dette er viktig for overføringsprosessen, og henger også sammen med kjennetegnene til aktørene (Dolowitz og Marsh 2000, 10), ettersom både Europarådet og UNESCO var opptatte av at prosjektet var relevant for deres medlemsstater.

Vedrørende dette forteller informanten fra UNESCO at noen medlemsstater ikke anså det som direkte relevant i starten, muligens knyttet til at det europeiske kvalifikasjonspasset, som det globale kvalifikasjonspasset tar erfaringer fra, sprang ut som et resultat av flyktningkrisen i Europa. Det ble likevel ansett som relevant ettersom utfordringer knyttet til flyktningstrømmer og dermed kvalifikasjonsvurdering kan være gjeldende for flere kontekster og flere situasjoner, særlig globalt (Informant UN-2). Informanten fra Europarådet mener det var viktig at det europeiske kvalifikasjonspasset ikke framstår som et prosjekt bare for den rike delen av Europa (Informant ER-1), en oppfatning som deles av informanten fra NOKUT sier også at det har vært viktig å teste ut metodologien i mindre ressurssterke settinger (Informant NO-1).

Rollene til Europarådet og UNESCO i overføringsprosessen, som kjennetegnes ved at de er internasjonale organisasjoner, samsvarer noe med teorien knyttet til internasjonale organisasjoners roller i policy-overføring, ved at de fungerer som pådrivere for spredningen av politikk, og ved at de har mulighet til å bedrive både direkte og indirekte påvirkning på sine medlemsstater (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7, 12). Måten Europarådet og UNESCO har fremmet interesse rundt sine kvalifikasjonspass har også basert seg på å arrangere større konferanser og møter, og prosjektene har hatt flere støttespillere og fått finansiering. Norge har også bidratt med finansiering gjennom Kunnskapsdepartementet. Noen informanter forteller at dette ikke var noen stor sum. Samtidig blir det av informanten fra UNESCO-delegasjonen påpekt at det er vanlig at medlemsland bidrar med finansiering dersom de ønsker å få innflytelse for sine politiske forslag. Den samme informanten påpeker samtidig at slike typer påvirkning kan skje med og uten finansielle midler, for alle de involverte medlemslandene (Informant UN-3).

Datamaterialet bekrefter også, som nevnt, at en rekke andre aktører har vært involvert i de ulike prosjektene tilknyttet overføringen av kvalifikasjonspasset for flyktninger. For eksempel har det i de tre individuelle passene vært flere aktører involvert i både pilotering og testing av metodologi, samt i finansiering av prosjektet. For NOKUTs kvalifikasjonspass har dette vært mulige arbeidsgivere, universiteter og høyskoler, samt integreringsfeltet (Malgina og Skjerven 2016). For det europeiske kvalifikasjonspasset, i regi av Europarådet, har flere medlemsstater støttet prosjektene, både finansielt og praktisk, vedrørende testing av metodologien. Det samme er gjeldende for det globale kvalifikasjonspasset, UNESCO. I tillegg har UNHCR, FNs høykommissær for flyktninger, som har vært involvert i både det regionale og det globale

kvalifikasjonspasset, noe som ifølge informanten fra Europarådet har vært viktig for å gi «prosjektet tyngde» (Informant ER-1). Resultatene fra datamaterialet viser at Europarådet og UNESCO med tanke på overføringsprosessen og selve etableringen av passene anerkjenner NOKUTs nøkkelrolle i prosjektene, men at de i stor grad vektlegger *samarbeidet* mellom de mange aktørene (Informant ER-1; Informant UN-2). For Europarådets informant ble det ansett som viktig at ikke det europeiske kvalifikasjonspasset ble sett på som et «rent, norskt prosjekt» (Informant ER-1), med henvisning til NOKUTs større rolle. Dette aspektet er tross alt ikke overraskende, da Europarådet og UNESCO ved sine kjennetegn som internasjonale organisasjoner består av mange medlemsland fra mange ulike kontekster.

### **5.1.2 Motivasjon**

Når det gjelder de involverte aktørenes motivasjon for deltagelse i overføringsprosessen, kan dette som nevnt knyttes til hvorvidt overføringen har foregått på frivillig, tvangsmessig eller forpliktet grunnlag (Dolowitz og Marsh 1996, 346). Datamaterialet viser at NOKUT hadde et engasjement vedrørende å finne en løsning knyttet til utfordringene basert på kvalifikasjonsvurderingene av flyktningers kompetanse (Informant NO-1; Informant NO-2). De var anerkjent på feltet innen intervjubaserte metoder og ønsket å være bidragsyttere på den internasjonale arenaen ved å bidra med sin kompetanse, noe som de var vant til i feltet innen internasjonal utdanning (Informant NO-2). Når det gjelder Kunnskapsdepartementet, viser datamaterialet at de var positive til både det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset (Informant KD-1; Informant UN-3), og både Europarådet og UNESCO var også mottakelige og positive til å videreutvikle ideen da de ble presentert den av NOKUT (Informant ER-1; Informant NO-1).

Motivasjonen for frivillig overføring kan også knyttes til aktørenes ønske om å holde seg relevante og i datamaterialet trekker noen av informantene fram at prosjektet fikk god respons, ble ansett for å være en god løsning både på samfunnsnivå og på individnivå (Informant ER-2; Informant UN-3). Kvalifikasjonspasset blir også av informant NO-1 fra NOKUT antatt for å være «kommunikasjonsmessig catchy.» Videre sier informanten fra Kunnskapsdepartementet at overføringen av kvalifikasjonspasset kan ha bidratt til profilering for alle parter, og at dette kan svare til at aktørene kan ha hatt et ønske om å holde seg relevante. For de involverte aktørene, som både er statlige og internasjonale aktører, kan dette samsvare med mulighetene for å sette tematikk på dagsorden (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7),

og at det som nevnt blir mer og mer vanlig for statlige myndigheter å ta del i den internasjonale arenaen (Haas 1980, 357).

Et annet aspekt ved overføringsprosessen kan knytte seg til aktørenes forpliktelser, ved at artikkel 7 i Lisboakonvensjonen omtales som en viktig bakgrunn for overføringen av kvalifikasjonspasset. Med tanke på overføringen til UNESCO, omtales også den globale konvensjonen vedørende godkjenning av høyere utdanning som viktig (Informant UN-1; Informant UN-2) for overføringen av kvalifikasjonspasset, samtidig som at vedtak av konvensjonen ikke nødvendigvis tilsier vedtaket av kvalifikasjonspasset (Informant UN-3).

Samtidig viser datamaterialet at konvensjonene hovedsakelig trekkes fram som et potensiale for å «koble» kvalifikasjonspassene opp mot noe (Informant NO-1; Informant NO-2; Informant NO-3; Informant UN-1), og som dermed kunne fungere som juridiske grunnlag (Informant NO-3; Informant ER-1), og som bidro til å gi prosjektet mer tyngde (Informant UN-1), for selv om konvensjonene er bindende for partene, kan ikke UNESCO tvinge medlemslandene sine til å opprette ordninger ettersom det er opp til dem å velge hvordan de skal implementere det som står i artiklene (Informant UN-1). Samtidig påpekes kvalifikasjonspasset som en konkret løsning som kan være en årsak til at UNESCO ønsket å ta det videre (Informant UN-1).

Datamaterialet viser at konvensjonene har betydning for overføringsprosessen, ettersom UNESCO og Europarådet vil være interesserte i at flere av medlemsstatene oppfyller forpliktelsene sine (Informant ER-1; Informant UN-1; Informant UN-2), og det kan tenkes at det er noe de vil bidra til. I tillegg er Norge en medlemsstat til Europarådet og UNESCO, noe som tilsier forpliktelser til medlemsskapet. Videre kan NOKUT føle på et slags «press» om å bidra til å utvikle politikk, ettersom de var anerkjente på feltet, noe som også kan tilsi forpliktet eller tvangsmessig overføring. De ønsket å bidra til dugnaden (Informant NO-2), men dette kan som nevnt også svare til frivillig overføring som løsningen på et problem. Videre viser datamaterialet at NOKUT sitt arbeid innen utenlandsk utdanning har blitt mer kjent i løpet av årene, og at det kan ha bidratt til å være «image-byggende,» noe som kan ha ført til at flere i norsk setting har fått et bedre inntrykk av NOKUT, som i norsk setting ofte kan anses for å være en «streng aktør,» (Informant NO-3), knyttet til deres rolle innen tilsyn.

## **5.2 Tilretteleggende og begrensende faktorer**

### **5.2.1 Tilretteleggende faktorer**

Angående hvilke faktorer som bidro til tilrettelegging av at overføringsprosessen fant sted, kan lav grad av kompleksitet ved politikken som overføres, samt at det foreligger klare og tydelige målsettinger være viktige faktorer (Dolowitz og Marsh 1996, 353; Rose 2005, 118). En av informantene fra NOKUT forteller om hvordan de ønsket å utforme passet med en tanke om at det skulle tas i bruk på en effektiv måte og at informasjonen som kom fram skulle være relevant, oppdatert og presist, i tillegg til:

*«(...) det var da veldig viktig at vi leverte noe som var enkelt å lese, enkelt å forstå, enkelt å etablere tillit til.» (Informant NO-2, NOKUT).*

Videre forteller en annen informant fra NOKUT at de ble støttet av Europarådet i tanken om at det var viktig å utvikle en overnasjonal og standardisert løsning, som ikke skulle overta for staters nasjonale ansvar, men fungere som et tillegg (Informant NO-1).

Datamaterialet viser også at utfallet av kvalifikasjonspasset var mulig å forutse (Rose 1993, 132-133). Ved at det som et standardisert dokument skulle fungere som en standardisert uttalelse som kunne hjelpe den enkelte flyktning inn i videre studier, en eventuell arbeidssituasjon eller med videre kompetanseutvikling eller annen godkjenningsevurdering (Malgina og Skjerven, 2016, ii; NOKUTc; Malgina og Skjerven 2018; UNESCO 2020, 2-3). Dette viser seg i datamaterialet som en tilretteleggende faktor, ved at både Europarådet (Malgina og Skjerven 2018) og UNESCO har tatt med seg lignende målsettinger som NOKUTs kvalifikasjonspass for sine videreutviklede kvalifikasjonspass (UNESCO 2020, 2-3). For informant ER-1 fra Europarådet kan det at forslaget om det europeiske kvalifikasjonspasset var den første løsningen som var internasjonal, som svar på utfordringene i kjølvannet av flyktningkrisen, beskrives som en tilretteleggende faktor for at overføringsprosessen fant sted. Informanten fra UNESCO-delegasjonen følgende om årsaken til at UNESCO ønsket å utvikle sitt eget pass:

*«Konkret, konkret, konkret, tror jeg er svaret på hvorfor dette slo an» (Informant UN-3).*

Selve bruken av kvalifikasjonspasset, og veien videre avhenger som følge av målsettingene av tredjeparter i de involverte landene. Dermed kan utfallet av kvalifikasjonspasset være

vanskelig å følge opp, men derimot har både Europarådet og UNESCO ønsker om å videreutvikle sine kvalifikasjonspassprosjekter til å også bidra på dette punktet, til at passet ikke bare har et *mål* om å fungere, men faktisk *gjør* det i praksis, med mål om å bidra til muligheter innen utdanning og arbeidsmarkedet. Informant UN-2 fra UNESCO omtaler dette som en «*avgjørende faktor*,» som er en av utfordringene de møter framover, ved at de i tillegg til å vite at metodologien fungerer og at de kan utstede mange kvalifikasjonspass, også tydeliggjør viktigheten av at passet også er nyttig for den som mottar det.

Informant ER-1 forteller på sin side at Europarådet allerede har noen gode erfaringer å se til, hvor mottakere av passet har kommet inn i videre studier, men at de samtidig ønsker å ta med dette videre inn i en ny fase av prosjektet, som en tredje målsetting, ved siden av målsettingene om en fungerende metodologi og at passet skal aksepteres over landegrensene: «*(...) den tredje fasen, eller den tredje målsettingen som vi eh, kommer til å styrke nå er også at vi... skal vi si... det at (...) kvalifikasjonspasset ikke er slutfasen. Kvalifikasjonspasset er et middel til å oppnå noe, og midlet er at du enten da får en studieplass eller at du får en jobb.*» (Informant ER-1, Europarådet).

Videre påpekes likhetene mellom Europarådet og UNESCO i datamaterialet (Informant ER-2), og ettersom de begge regnes for normative aktører å være kan dette ha bidratt som en tilretteleggende faktor med hensyn til at de har ideologiske fellestrekk (Wolman 1992, 34; Dolowitz og Marsh 1996, 354). Samtidig påpekes det at det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset ikke har noe med hverandre å gjøre (Informant ER-1; Informant UN-2), og at de eksisterer som to helt separate prosjekter, på tross av samarbeid i felles styringskomiteer og med tanke på erfaringsutveksling fra piloteringene.

Videre vil tilgangen på tilgjengelig informasjon om hvordan politikken som overføres fungerer i ulike settinger virke som en tilretteleggende faktor (Rose 2005, 118, 120-121) og dette vises i datamaterialet ved at NOKUTs pilotering av metodologien var en tilretteleggende faktor for at Europarådet ønsket å videreutvikle ideen til sitt eget kvalifikasjonspass (Informant ER-1), og spesielt var det en tilretteleggende for overføringen til UNESCO, ettersom de da kunne spille på erfaringene fra Europarådet, en annen internasjonal organisasjon (Informant UN-2). Informanten fra Europarådet påpeker også at ENIC-sentrene erfaring med og kjennskap til metodologien i kvalifikasjonspasset var en viktig faktor, og at

metodologien dermed kunne anses for å være betryggende og ville føre til korrekte kvalifikasjonsvurderinger (Informant ER-1).

Et annet punkt som trekkes fram i resultatene av analysen er knyttet til tidligere vedtatt politikk, som kommer med allerede gitte forpliktelser (Dolowitz og Marsh 1996, 354), og her vil igjen Lisboakonvensjonen for Europarådets kvalifikasjonspass og den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning for UNESCOs kvalifikasjonspass være viktige. Resultatene viser at de har blitt benyttet som tilretteleggende faktorer, for som nevnt i 5.1.2 å sikre et juridisk grunnlag for etableringen av passene, noe som ifølge noen av informantene førte til at overføringsprosessen gikk lettere for seg og som ga prosjektet tyngde (Informant UN-1; Informant ER-1; Informant NO-3). Videre var det også en tilretteleggende faktor at ideen om det flernasjonale kvalifikasjonspasset som var basert på Nansen-passet svarte spesielt til noen av medlemslandene i UNESCO-systemet (Informant UN-3), i tillegg til at informanter påpeker at kvalifikasjonspassene, både det europeiske og det globale, kunne svare direkte til Europarådets mandat om utdanning for menneskerettigheter og demokrati (Informant ER-2) og UNESCOs mandat om å sikre rettferdig og lik tilgang på utdanning (Informant UN-3).

Videre vil en tilretteleggende faktor basere seg på at systemet som overfører politikken faktisk har de politiske, byråkratiske og økonomiske ressursene som skulle til (Dolowitz og Marsh 1996, 354), og når det gjelder overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass til de andre styringsnivåene er det som nevnt flere aktører som har vært involvert, blant dem er det andre medlemsstater og organisasjoner som har bidratt med støtte og finansiering, i tillegg til Norge (Informant ER-1; Informant UN-1), noe som er med på å sikre politiske og økonomiske ressurser.

Angående byråkratiske ressurser, påpeker noen av informantene at både Europarådet og UNESCO har rykte på seg for å være preget av noe tungvinte, byråkratiske prosesser (Informant ER-2; Informant UN-3). Samtidig viser datamaterialet at dette kan ha noe å gjøre med organisasjonenes kjennetegn, som baseres seg på å skape konsensusløsninger og bygge opp solid fagkunnskap (Informant ER-2; Informant UN-3). Dermed viser informasjon fra intervjuene at det kan ha vært en tilretteleggende faktor at NOKUT kunne bistå med faglig støtte, og NOKUTs rolle i både det europeiske og det globale kvalifikasjonspassprosjektet anses som nevnt av flere av informantene for å være viktig. Imidlertid viser datamaterialet at



det ikke er noen tilfeldighet at rollefordelingen har fungert på denne måten. Ifølge informant UN-3 fra UNESCO-sekretariatet:

*«[...]det er på en måte det som har vært litt planen, at NOKUT skal stille opp med... altså med utlevelse av metodologien, og så er det UNESCO som driver kommunikasjonen med myndigheter og medlemsland [...]»* (Informant UN-3, UNESCO-sekretariatet).

Datamaterialet viser også at noe tilsvarende har vært gjeldende for det europeiske kvalifikasjonspasset:

*«[...] det er klart, NOKUT spiller en hovedrolle i prosjektet, [...] slik at... vi kan si... Europarådet kan en del om organisasjon, og vi kan en del om godkjenning også, men vi har ikke den praktiske erfaringen som skal til, slik at det har vært uvurderlig å ha den kompetansen inne, og det har jo intervjuerne, men vi fant også ut at vi må ha en som har godkjenningfaglig bakgrunn og som kan koordinere innholdet.»* (Informant ER-1, Europarådet).

Funnene fra datamaterialet støtter også en antagelse om at overføringsprosessen kan ha skjedd på bakgrunn av at det har vært legitime aktører involvert, noe som kan fungere som en tilretteleggende faktor for deltagelse i policy-overføring (Walker 1969, 897). For det europeiske kvalifikasjonspasset viser dette seg i at NOKUT og de andre ENIC-sentrene som er del av prosjektet blir trukket fram som aktører som både er troverdige innen rammen av kvalifikasjonsvurdering, og som er svært aktive i ENIC-nettverket (Informant ER-1, Europarådet). Når det gjelder det globale kvalifikasjonspasset, trekkes Norge fram som en troverdig aktør i UNESCO-systemet, og at dette bidro til at man stolte på forslagene som ble fremmet, og at man var lydhøre for hva Norge sa (Informant UN-1; Informant UN-3). Informanten fra UNESCO-sekretariatet trekker også fram at Norge er en betydelig økonomisk bidragsyter til UNESCO.

I henhold til teorien, vil også uformell kontakt mellom aktørene fungere som en tilretteleggende faktor for overføringsprosessen (Wolman 1992, 30), og dette viser seg i datamaterialet ved at det i intervjuene påpekes at flere av de sentrale enkeltaktørene har hatt kjennskap til hverandre, at de har kjent til hverandre i samme internasjonale nettverk og at det kan ha vært en tilretteleggende faktor (Informant NO-1; Informant NO-3, Informant KD-1; Informant ER-1; Informant UN-1). I tillegg kan kulturelle og språklige fellestrekk ha spilt inn,

ettersom noen av de involverte enkeltaktørene var norske (Wolman 1992, 31, 34).

Informanten fra UNESCO-sekretariatet sier følgende om de «korte forbindelseslinjene»:

*«[...] det gjorde i hvert fall prosessen veldig enkel og vi fikk gjort veldig mye på veldig kort tid, fordi det var så korte kommunikasjonslinjer, kan du si da.. [...] men, nettopp ved å ha den kontakten, så, det at man kjenner folk da. Så [...] går jo den kontakten mye enklere. Så det ja, det vil jeg jo, vil ikke si at det var avgjørende, men det var i hvert fall noe som gjorde at den kontakten ble opprettet»* (Informant UN-3, UNESCO-sekretariatet).

Videre har Norge representanter i både UNESCO og Europarådet, som kan samsvare med teorien knyttet til statlige byråkraters rolle innen policy-overføring, som er påvirket av stadig mer internasjonal korrespondanse og hvor det er vanlig med såkalt «utveksling» til andre systemer for å lære om politikk og i mange tilfeller rapportere til politisk ledelse (Haas 1980, 357; Wolman 1992, 31). Informanten fra UNESCO-delegasjonen forteller i tillegg at den uformelle samtalen var viktig med tanke på å være i forkant og få støtte til etableringen av det globale kvalifikasjonspasset, ved at det ble viktig med støttespillere, samt med eventuelle skeptikere, for å styrke og utvikle ideen (Informant UN-3).

### **5.2.2 Begrensende faktorer**

Når det gjelder faktorer som kan ha virket begrensende for overføringsprosessen, viser resultatene fra dataanalysen at det er få begrensninger med tanke på overføringsprosessen, og dette viser seg også i den enkle grunn at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger faktisk har blitt overført til Europarådet og UNESCO, i form av at de har etablert hvert sitt pass, det europeiske kvalifikasjonspasset og det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger.

Samtidig kan noen av begrensningene knyttes til respons til kvalifikasjonspasset, noe som kan påvirke mulighetene kvalifikasjonspassene har i en overføringsprosess. I dette kan Europarådet og UNESCO som internasjonale organisasjoner, være påvirket av at de består av medlemsstater, og dette kan i noen tilfeller være «begrensende» med tanke på hvilken politikk de ønsker å fremme. Datamaterialet viser, som nevnt, at både Europarådet og UNESCO var opptatt av at kvalifikasjonspassene skulle framstå relevante for sine medlemsstater, og at de opplevde at noen land var skeptiske (Informant ER-1; Informant UN-2), eller at de ønsket å

fremme sine egne løsninger (Informant ER-1). Det har likevel blitt støttet av mange av medlemslandene, og per dags dato har det europeiske kvalifikasjonspasset blitt lansert, mens det globale kvalifikasjonspasset fremdeles er i en pilotfase, noe som viser at responsen ikke har fungert som en avgjørende begrensende faktor.

For NOKUTs del viser datamaterialet at det som kan ha blitt oppfattet som en begrensende faktor i norsk kontekst, ved at kvalifikasjonspasset ikke ble videreført som en supplerende ordning, ha bidratt til å virke tilretteleggende ved at NOKUT heller rettet oppmerksomheten mot overføringsprosessen på internasjonalt nivå:

*«Og sånn sett er det, det er... det er et lite paradoks her på en måte, at dette har blitt en internasjonal suksess, eh det var fordi at den aldri fikk lov til å bli en norsk suksess (...) Fordi da måtte vi selvfølgelig ha brukt energien vår til å støtte opp om å lære opp de aktørene i Norge.»* (Informant NO-3, NOKUT).

Datamaterialet viser også at responsen også kan ha sitt grunnlag i at kvalifikasjonspasset ble ansett som en ny og innovativ løsning, og at dette kan ha gått imot prinsipper om mer ordinær godkjenning (Informant NO-3). Kritikken mot ikke-formelle metoder trekkes frem i datamaterialet som å muligens ha sammenheng med økte sjanser for forfalskning av dokumenter (Informant ER-2, Informant UN-3). Samtidig trekkes dette også fram som en mulig tilretteleggende faktor for at overføringsprosessen kunne finne sted, ved at et pass med et mer formelt godkjenningsstempel kunne ha gjort prosessene mer komplekse, ressurskrevende og omfattende på individnivå (Informant UN-1), så heller ikke dette kan anses for å ha vært direkte begrensende faktorer for overføringsprosessen.

En annen mulig begrensende faktor for overføringsprosessen kan knytte seg til det en av informantene i NOKUT forteller om at ikke alle i NOKUT var begeistret for at institusjonen skulle prioritere overføringsprosessen og bruke mye ressurser (Informant NO-3). Det at enkeltaktører faktisk fikk muligheten til å jobbe med noe de var motivert for, som egentlig gikk utover arbeidsoppgavene deres kan ha vært tilretteleggende, men dermed ikke kan anses som en selvfølge, basert på responsen i NOKUT. Samtidig påpeker den samme informanten fra NOKUT at arbeidet kunne begrunnes i strategien deres, og at selve arbeidet kunne bli bedre av at folk var motiverte (Informant NO-3), og har i denne situasjonen ikke vært direkte begrensende.

### **5.3 Politiske målsettinger, politiske virkemidler og grad av vellykkethet**

Når det gjelder overføringsprosessen, kvalifikasjonspassenes sammenheng mellom politiske målsettinger og virkemidler og hvordan dette kan forbindes med grad av vellykket, vil det bli aktuelt å kategorisere de tre kvalifikasjonspassene innenfor ethvert politiske system i henhold til Howlett (2009, 75) sin modell av komponenter vedrørende utformingen av offentlig politikk. Modellen ser som nevnt på sammenhengen mellom politiske målsettinger og politiske virkemidler, hvordan disse eksisterer på ulike nivåer og hvordan de påvirker hverandres utforming og bruk. Resultatene fra datamaterialet baserer seg på et utvalg målsettinger og virkemidler fra det relevante tidsrommet for overføringsprosessen og prosjektene. I dette vil NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger som ble pilotert i 2016 inngå. Ordningen heter i dag kvalifikasjonsvurdering, men erfaringene fra pilotprosjektet ble blant annet tatt i bruk av Europarådet for å utvikle det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger. I tillegg er det viktig å tenke på at i henhold til målsettingene og virkemidlene, så er det globale kvalifikasjonspasset fremdeles en pilot.

#### **5.3.1 NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger**

Angående *de politiske målsettingene* for NOKUTs kvalifikasjonspass, vil målsettinger på et overordnet nivå vise seg i NOKUTs strategi, og vil blant annet kunne dreie seg om NOKUTs mandat, hvor NOKUT blant annet skal arbeide for at utenlandsk utdanning tas effektivt i bruk i Norge, og at institusjoner innen utdanning, samt arbeidssektoren har god informasjon om utenlandsk kompetanse, og hva det tilsvarer i Norge (NOKUT 2014, 2). *De overordnede virkemidlene* til den nevnte målsettingen, vil blant annet dreie seg om godkjenning og vurdering av utenlandsk utdanning, produsere og presentere informasjon og kunnskap knyttet til utenlandsk utdanning, kompetanse og godkjenningssystemet i Norge, samt å sette viktige temaer på dagsorden (NOKUT 2014, 2).

*På et mer operasjonaliserbart nivå* (Howlett 2009, 74) vil utviklingen av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger kunne knyttes til NOKUTs strategier om aktiv utvikling og forbedring av godkjenningssystemet for utenlandsk utdannelse, samt å jobbe med å tilpasse praksisene innen godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse til brukernes og samfunnets behov (NOKUT 2014, 3) *I henhold til de mer operasjonaliserbare virkemidlene*, vil kvalifikasjonspasset for flyktninger fungere som et policy-instrument, som fungerer som et

standardisert dokument, og som inneholder informasjon om kvalifikasjoner, språkkunnskaper, arbeidserfaring og råd om veien videre for den enkelte søker (Malgina og Skjerven 2016, ii).

*Når det gjelder de mer spesifikke målsettingene*, vil disse kunne knyttes direkte til kvalifikasjonspasset for flyktninger, som blant annet sikter mot å svare til et bedre og mer inkluderende godkjenningstilbud for flyktninger, personer i flyktningslignende situasjoner og personer uten verifiserbar dokumentasjon (Mørland, som sitert i Malgina og Skjerven 2016, i). *De spesifikke virkemidlene* vil dreie seg om de spesifikke justeringene knyttet til bruken av metodologien, som i Norge vil dreie seg om kontakt med arbeidslivet og høyere utdanningsinstitusjoner.

### **5.3.2 Europarådets kvalifikasjonspass for flyktninger**

Når det gjelder *de overordnede målsettingene* for Europarådets kvalifikasjonspass vil dette kunne svare til Europarådet sitt mandat, som sikter mot å «[...] styrke menneskerettigheter, demokrati og rettstat på tvers av kontinentet og utover.» (Council of Europe 2020a, 2), som også vil være gjeldende innen utdanning. *De overordnede politiske virkemidlene* kan også knyttes til arbeidsoppgavene til utdanningskomiteen, Steering Committee for Education Policy and Practice, CDPPE (Council of Europe), som innen høyere utdanning blant annet sikter mot promoteringen av reformer innen utdanningspolitikk for å sikre demokratisk kompetanse, tegne opp anbefalinger og andre instrumenter og fasilitere samarbeid og informasjonsutveksling av ideer og god praksis mellom medlemsstatene (Council of Europe).

*På et mer operasjonaliserbart nivå*, vil Europarådets målsettinger kunne knyttes til Lisboakonvensjonen, som tar for kvalifikasjonsvurdering av kompetanse innen høyere utdanning i Europaregionen og hvor kartlegging av flyktnings kompetanse viser seg i artikkel 7 i konvensjonen (Lisboakonvensjonen 1997, 5, 21). *De mer operasjonaliserbare virkemidlene* kan knyttes til de ulike medlemsstatenes implementering av de forskjellige målsettingene i avtalen (LRCC 2016, 3), hvor det europeiske kvalifikasjonspasset er omtalt som en mulig løsning i forbindelse med implementeringen av artikkel 7 (Bergan og Skjerven 2018).

Europarådets *spesifikke målsettinger* i sammenheng med det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger sikter i likhet med NOKUTs kvalifikasjonspass mot å sikre vurdering av flyktnings kvalifikasjoner selv i tilfeller hvor det er mangel på dokumentasjon, med mål om å kartlegge søkerens høyeste oppnådde kvalifikasjon, arbeidserfaring og språkkompetanse for å senere tas i bruk av den enkelte flyktning med tanke på fremtidige studier eller jobb (Council of Europe 2020b, 2). De *spesifikke politiske målsettingene* vil dreie seg om hvilke spesifikke justeringer eller tilpasninger som må gjøres for å svare til målsettingene (Howlett 2009, 74), og i tilfellet med det europeiske kvalifikasjonspasset vil dette dreie seg om tilpasninger til medlemslandenes kontekst, som ifølge en av informantene fra NOKUT kan dreie seg om å finne ut hvordan systemene for godkjenning er organisert i de ulike landene, samt å finne ut hvordan kvalifikasjonspasset kan fungere som en løsning i forbindelse med vurdering av kompetanse, og å etablere et felles forståelse knyttet til kvalifikasjonsvurdering (Informant NO-2).

### **5.3.3 UNESCO**

På *overordnet nivå vil målsettingene* for det globale kvalifikasjonspasset kunne svare til UNESCOs mandat, som gjennom internasjonalt samarbeid sikter mot å fremme fred og sikkerhet innen moralske og solidariske verdier (Leraaand og FN-sambandet). UNESCOs overordnede målsettinger innen utdanning baserer seg på dette og strategien «*Education 2030*,» og som innen det fjerde av FNs bærekraftsmål som sikter mot å «sikre inkluderende og rettferdig tilgang på utdanning med høy kvalitet, og promote muligheter innen livslang læring for alle.» (UNESCO 2016, 1, min oversettelse). *De overordnede virkemidlene* for UNESCOs kvalifikasjonspass for flyktninger, vil dreie seg om å legge til rette for økt samarbeid og rammeverk som gjør det enklere for medlemslandene å implementere politikk knyttet til agendaen «*Education 2030*,» og ved økning i budsjetter og fokus på utviklingen av nye initiativer (UNESCO 2016, 9).

*De mer operasjonaliserbare målsettingene* knytter seg til det målsettingen 4.3 innen det fjerde bærekraftsmålet, som dreier seg om å

«Innen 2030 sikre lik tilgang for alle kvinner og menn til rimelig og kvalitetssikret teknisk-, yrkesfaglig- og høyere utdanning, inkludert universitet» (UNESCO 2016, 20).

Videre vil kvalifikasjonsvurdering og den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning være aktuell (UNESCOc). *De mer operasjoniserbare virkemidlene* vil blant annet knyttes til at UNESCO omtaler det globale kvalifikasjonspasset i sammenheng med implementeringen av den globale konvensjonen, som et mulig virkemiddel for å oppfylle kravene til artikkel 7, som spesifikt retter seg mot vurdering av flyktningers kompetanse (UNESCOc; Global Convention 2019, 7).

*De spesifikke målsettingene* knyttet til det globale kvalifikasjonspasset vil være forbundet med at det eksisterer som en standardisert uttalelse, som gir informasjon om den høyeste oppnådde kvalifikasjon, innenfor hvilket felt, andre relevante kvalifikasjoner, samt arbeidserfaring og språkkunnskap der det er relevant. I tillegg gis det informasjon om veien videre, og målet er at passet skal kunne brukes som nyttig informasjon for tredjeparter, i håp om at passet kan bidra til arbeidssøking og mulighet for opptak til videre studier (UNESCO 2020, 2). *De spesifikke virkemidlene* for justering av det globale kvalifikasjonspasset vil i forbindelse med tilpasning til kontekst, kunne dreie seg om hva slags populasjon av flyktninger som er tilstede, og hvilken mulighet man har til å gjennomføre rutinene knyttet til metodologien, som forøvrig står fast (Informant UN-1). Videre vil også noen av de samme virkemidlene knyttet til tilpasning som for det europeiske kvalifikasjonspasset gjelde, ettersom NOKUT også innen det globale kvalifikasjonspasset har et faglig ansvar, og baserer seg dermed på å undersøke godkjenningssystemet i medlemslandet som skal ta i bruk kvalifikasjonspasset, og ved å finne en felles forståelse vedrørende hva godkjenning regnes som. I tillegg vil det å finne ut hvilke konkrete utfordringer kvalifikasjonspasset kan bidra til å løse i medlemslandet være viktig (Informant NO-2).

#### **5.3.4 Sammenhengen mellom politiske målsettinger og virkemidler**

Datamaterialet viser at det forekommer en sammenheng mellom de ulike politiske målsettingene og virkemidlene som kan anses for å være gjeldende for de tre kvalifikasjonspassene, og at dette er gjeldende på tvers av nivåer. Dette vil være en forutsetning for vellykket utforming av policy-instrumenter, noe som dermed vil være gjeldende for utformingen av kvalifikasjonspasset (Howlett 2009, 73-74).

Sammenhengen viser seg ved at de ulike målsettingene og virkemidlene som er gjeldende for kvalifikasjonspassene følger hverandre, og intervjuene viser at de involverte aktørene spesielt

er bevisste på hvordan kvalifikasjonspasset er et konkret virkemiddel som svarer til de overordnede målsettingene, som NOKUTs strategi, Europarådets mandat innen utdanning og UNESCOs fokus på bærekraftsmål 4, punkt 4.3, og disse kan antas å være ledende for de ulike aktørenes roller og arbeidsoppgaver. Slik antyder datamaterialet at aktørenes kjennetegn og karakteristikk, definert av målsettingene, er gjeldende for hvilke politiske virkemidler de velger å ta i bruk (Howlett et al. 2018, 158, 162-163). Policy-overføringsprosessen kan dermed beskrives som vellykket ved at datamaterialet viser at kvalifikasjonspasset, som er politikken som overføres, passer inn i de tre ulike aktørenes målsettinger, noe som tilsvarer vellykket policy-design for den spesifikke overføringsprosessen. Samtidig kan det at kvalifikasjonspasset «passer» inn i de ulike aktørenes målsettinger også ha sin forklaring i andre, tilretteleggende faktorer for overføringsprosessen, som ved at alle aktørene allerede var involvert i samarbeid knyttet til godkjenningskonvensjonene, og dermed hadde eksisterende målsettinger som fungerte i henhold til kvalifikasjonspasset som et konkret virkemiddel, samtidig som at de tre ulike aktørene ulike utgangspunkt, og de opererer i forskjellige politiske systemer.

### **5.3.5 Andre faktorer for vellykkethet**

Datamaterialet viser at graden av overføring ligner tilnærmet *kopiering* (Dolowitz og Marsh 2000, 13), ved at både det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset deler mange av de samme målsettingene som NOKUTs kvalifikasjonspass, i tillegg til at metodologien har blitt bevart. Dette kan svare til en oppfattelse av vellykkethet, ettersom det viser at overføringen av passet samsvarer med målsettingene som har blitt satt av de ulike aktørene (Dolowitz og Marsh 2000, 17), og at politikken som overføres viser seg å være overførbar til et annet system, og som samtidig framstår som en nyttig løsning på utfordringen aktørene forsøker å håndtere (Wolman 1992, 38).

Tilpasningene av kvalifikasjonspassene som gjøres i både den europeiske og den globale konteksten som gjøres viser at politikken kan være i stand til å «overleve» og eksistere på en fungerende måte (Wolman 1992, 38). Samtidig er det som nevnt, fremdeles slik at både Europarådet og UNESCO ønsker å sette i gang prosesser som bedre sikrer at passet kan tas i bruk på en effektiv måte i medlemsstatene, ved at passet som utstedes gir en større sikkerhet knyttet til muligheten for å få innpass i arbeid eller videre studier. Samtidig er målsettingene ved kvalifikasjonspasset basert på at det kun fungerer som et standardisert dokument, og hvor



det er opp til medlemslandene å bestemme seg for hvordan de ønsker å ta passet i bruk. Det at UNESCOs kvalifikasjonspass fremdeles er i pilotfasen vil også påvirke hvorvidt prosessen kan anses for å være vellykket per dags dato.

Videre forteller informanten fra UNESCO-sekretariatet at det per nå nok vil være land som ikke har systemer på plass for å sikre godkjenningsordninger, men at prosjektet vedrørende det globale kvalifikasjonspasset også kan fungere som et kompetansehevende tiltak (Informant UN-1). Informanten fra NOKUT påpeker også at prosjektet har blitt mottatt med god respons, og at flere av de involverte landene i den globale konteksten ønsker å lære og bidra med kunnskapene de har, en vilje til å bidra til noe som kan ha en større effekt:

*«Og det er veldig positivt, og det er noe jeg tror at alle de som bidrar i dette prosjektet setter veldig stor pris og også ønsker å bygge på videre, entusiasmen, denne viljen til å bidra, denne viljen til å dele kunnskap, det er veldig viktig i sånne typer internasjonale prosjekter.»* (Informant NO-2, NOKUT).

#### **5.4 Sammenligning av overføringsprosessene**

Ettersom oppgaven undersøker overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til andre styringsnivåer med et «within-case»-design, hvor etableringen av det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger og det globale kvalifikasjonspasset til Europarådet og overføringen til UNESCO ses på som to ulike prosjekter, men som del av samme prosess, er det relevant å se på forskjellene mellom de to overføringsprosessene. Bruken av «within-case»-designet svare til resultater fra datamaterialet, som viser at informanter fra NOKUT og Kunnskapsdepartementet bruker betegnelsen om å «oppskalere» og ta prosjektet videre, mens informanter fra Europarådet og UNESCO er mer tydelige i intervjuene i å omtale passene som separate. Samtidig sier informanten fra Europarådet at begge prosjektene vil vinne på at det andre fungerer i sin kontekst, ettersom de benytter seg av samme metodologi (Informant ER-1).

Datamaterialet viser at det europeiske kvalifikasjonspasset og det globale kvalifikasjonspasset er like i den forstand at de begge, som nevnt, benytter seg av samme metodologi, har en lik tidsramme for gyldighet på passet på fem år, og ved at de har lignende målsettinger om at passet skal fungere som en mulig kvalifikasjonsordning for flyktninger som ikke har

tilstrekkelig med verifiserbar dokumentasjon. Begge passene involverer også mange av de samme støttespillerne, for eksempel FNs høykommisær for flyktninger. Det er forøvrig litt vanskelig å undersøke forskjellene i sin helhet, ettersom UNESCO sitt pass fremdeles er i en piloteringsfase. En forskjell som knytter seg til det kan være at utfallet av passet, som med tanke på at det skal bidra som en mulig inngang til arbeidsmarkedet og videre utdanning, kan være vanskelig å undersøke. Dette er noe Europarådet har noen konkrete erfaringer på, for flyktninger som har mottatt passet, noe informanten derfra henviser til, ved at de har sett at metodologien fungerer (Informant ER-1). Lignende erfaringer finnes ikke ennå for det globale kvalifikasjonspasset, men som nevnt er dette noe som jobbes med i både UNESCO (Informant UN-2) og Europarådet (Informant ER-1)

Videre minner overføringsprosessene til Europarådet og UNESCO om hverandre, ved at NOKUT opprettet kontakten og senere har hatt en sentral rolle i etableringen av begge passene, Kunnskapsdepartementet og andre medlemsland og aktører har bidratt som støttespillere både politisk og finansielt. Overføringsprosessene er også preget av at selve interessen for passene var preget av uformell kontakt mellom involverte enkeltaktører, noe som også kan samsvare med ideologiske, kulturelle og språklige fellestrekk (Wolman 1992, 31, 34). Det er også verdt å nevne at Norge som nevnt var en av grunnleggerne for Europarådet, og at Norge er en stor bidragsyter i UNESCO.

Når det gjelder forskjeller mellom de to prosessene, vil datamaterialet vise at UNESCO har basert seg på erfaringene fra Europarådet, en annen internasjonal statlig organisasjon, noe som ble sett på som en klar fordel (Informant UN-2), og som en tilretteleggende faktor for at overføringsprosessen mellom NOKUT og UNESCO fant sted (Informant UN-1). Dermed kan en forskjell mellom de to overføringsprosessene basere seg på det for UNESCOs del har blitt tatt lærdom fra det regionale til det internasjonale nivået, i tillegg til lærdom fra det nasjonale til det internasjonale nivået (Dolowitz og Marsh 2000, 12).

De ulike kontekstene de to internasjonale organisasjonene opererer i, vil også, som følge av datamaterialet vise seg som en forskjell mellom overføringsprosessene. Europarådet tar for seg den europeiske konteksten, mens UNESCO tar for seg den globale konteksten, og ulikheter vises blant annet ved at godkjenningfeltet på globalt nivå er mer fragmentert enn på europeisk nivå, og ved at det i den europeiske konteksten også finnes etablerte nettverk og samarbeid mellom godkjenningkontorene som det ikke er tilsvarende av i global kontekst

(Informant NO-2). I tillegg var det som nevnt et antall medlemsstater i UNESCO som i starten uttrykte at de ikke så på en utfordring som var relevant for dem (Informant UN-2). Dette kan ha bidratt til at det var vanskeligere for UNESCO å fremkalle en *frivillig* grad av overføring som løsningen på et problem (Dolowitz og Marsh 1996, 346-347), mens det for Europarådets del hadde en mer umiddelbar relevans til flyktningkrisen i Europa. Videre kan etableringen av det europeiske kvalifikasjonspasset også ses i sammenheng med at flere aktører i den europeiske konteksten var «på ballen» for å forsøke å utvikle løsninger, som blant annet EU-kommisjonen som først tok kontakt med NOKUT høsten 2015. Samtidig påpeker informanten fra UNESCO, som nevnt, at dette også kan kobles til utfordringer som er tilstede på globalt nivå, og at det globale passet dermed også i stor grad er relevant i global setting (Informant UN-2), så datamaterialet viser at troen på at kvalifikasjonspasset som et konkret og fungerende virkemiddel var gjeldende for både Europarådet og UNESCO.

## 6. Diskusjon

Diskusjonsdelen går gjennom resultatene fra analysen og kobler det opp mot de teoretiske forventningene presentert i kapittel 3.3, som vist i figur 4:

*Figur 4: Teoretiske forventninger:*

|  |
|--|
| 1. Overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass til Europarådet og UNESCO var hovedsakelig basert på et frivillig grunnlag.   |
| 2. NOKUTs og Kunnskapsdepartementets deltagelse i internasjonalt samarbeid og hensyn til politiske omgivelser, samt Europarådets og UNESCOs mulighet til å påvirke sine medlemsstater og sette temaer på dagsorden, har hatt betydning for hvorfor overføringsprosessen fant sted. |
| 3a. Utformingen av kvalifikasjonspasset for flyktninger som et konkret politisk virkemiddel har hatt betydning for at overføringsprosessen fant sted, ved at overføringen preges av direkte kopiering, med noen tilpasninger til kontekst.   |

3b. Lærdom er tatt fra det nasjonale til internasjonale nivået, samtidig som at erfaringene fra det europeiske kvalifikasjonspasset har hatt betydning for etableringen av det globale kvalifikasjonspasset.

4. Det er få begrensninger for overføring, ettersom kvalifikasjonspasset er lite komplekst og presenterer en konkret løsning på en utfordring. NOKUTs legitimitet, tilgang på informasjon, likhetstrekk mellom aktørene, samt gjeldende forpliktelser og politiske omgivelser er tilretteleggende faktorer for overføringsprosessen.

5. Overføringsprosessen er vellykket, ettersom det foreligger en sammenheng mellom de politiske målsettingene og de politiske virkemidlene som er gjeldende i de tre kvalifikasjonspassene.

## **6.1 Motivasjonen til aktørene**

Den første teoretiske forventningen: *Overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass til Europarådet og UNESCO var hovedsakelig basert på et frivillig grunnlag*, baserer seg på motivasjonen til de involverte aktørene. Resultatene fra analysen viser som nevnt at NOKUT har vært en pådriver for å få kvalifikasjonspasset overført til Europarådet og UNESCO, og at de har vært aktive i å fremme kvalifikasjonspasset som en *løsning* på utfordringene knyttet til kvalifikasjonsvurdering av flyktningers kompetanse i kjølvannet av flyktningkrisen i Europa i 2015. Dette svarer til at motivasjonen for å ta del i overføringsprosessen hovedsakelig var frivillig (Dolowitz og Marsh 2000, 13). Ved at NOKUT i tillegg hadde lang erfaring med intervjubaserte ordninger og allerede hadde etablert UVD-ordningen i 2013, viser resultatene at noe av motivasjonen til NOKUT også knyttes til at de ønsket å bidra med sin kompetanse, og at de ønsket å bidra til dugnaden for å løse utfordringer i det internasjonale fellesskapet,

noe som kan forbindes til aktørers motivasjon for å være med i internasjonale organisasjoner (Dolowitz og Marsh 1996, 347).

Når det gjelder overføringsprosessen av kvalifikasjonspasset omtales den i resultatene som «prosjektet til noen ildsjeler» i NOKUT, og dette kan også ha fungert som en motivasjon ved at de ønsket å få gjennomslag for ideen sin. Analysen viser også at enkeltaktører hadde gode nettverk internasjonalt, og det kan dermed være mulig at noe av motivasjonen handlet om å ta i bruk kontaktene sine og «vise seg» frem på den internasjonale arenaen. Ettersom frivillig overføring er knyttet til «læring» (Dolowitz og Marsh 2000, 13) kan dette forbindes med at noe av NOKUTs motivasjon for å overføre kvalifikasjonspasset til internasjonalt nivå kan ligge i at de ønsket å lære av andre land og deres systemer i forbindelse med godkjenning. Ettersom de imidlertid i datamaterialet hyppig omtaler seg selv som en aktør med troverdighet innen feltet, anses det derimot som mer sannsynlig at NOKUT i større grad har ønsket å bidra med læring for andre. Likevel tolkes det, ut fra resultater i analysedelen, som mest sannsynlig at enkeltaktører og NOKUT som institusjon har hatt tro på metodologien og ideen vedrørende kvalifikasjonspasset som en løsning på de spesifikke utfordringene knyttet til vurdering av flyktningers kompetanse, og at dette har vært hovedmotivasjonen for den frivillige overføringen (Dolowitz og Marsh 2000, 13).

Videre er, som nevnt, NOKUT en underliggende virksomhet til Kunnskapsdepartementet, og det at NOKUT, og dermed også Norge trekkes fram som en troverdig aktør, kan bidra til å forklare noe av Kunnskapsdepartementets motivasjon for å være pådriver og finansiell bidragsyter til overføringsprosessen (Mørland 2019). Kunnskapsdepartementet er som nevnt direkte forbundet med politisk ledelse, og ved at dette bidra til både utvikling og kompetansebygging i andre land, i henhold til Norges politiske ambisjoner om å bidra til utvikling innen utdanning på globalt nivå. Kunnskapsdepartementets pådriverrolle kan dermed ha hatt med prestisje å gjøre, og noe som kan knyttes til politisk vinning (Ertugal 2018, 1186), ved at Norge blir trukket fram som en viktig aktør. Dette viser seg også i at forsknings- og høyere utdanningsministre har vært involverte i prosjektet ved å stille opp på konferanser og møter, både nasjonalt og internasjonalt, noe som tilsier at overføringsprosessen har fått støtte fra politisk hold (Rose 2005, 123-124).

De internasjonale organisasjonene, Europarådet og UNESCO kan også sies å ha tatt del i overføringsprosessen på frivillig grunnlag, ved at de har vært mottakelige for ideen fra

NOKUT. Resultatene fra analysen viser at de har oppfattet kvalifikasjonspasset som noe som er relevant for deres arbeid, og for medlemsstatene sine. For Europarådets del kan dette knyttes til at kvalifikasjonspasset fungerte som en umiddelbar respons på utfordringene med kvalifikasjonsvurdering i forbindelse med flyktningkrisen, mens UNESCO kan ha blitt påvirket av at kvalifikasjonspasset samsvarte med deres allerede eksisterende arbeid, og at tematikken har blitt mer og mer aktuell de siste årene.

Videre viser resultatene fra analysen at overføringsprosessen også kan være preget av delvis forpliktet overføring, ved at det europeiske og det globale kvalifikasjonspassetts forbindelse til Lisboakonvensjonen og den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning omtales hyppig i datamaterialet. Konvensjonene inneholder som nevnt artikkel 7, som forplikter de medlemslandene som har ratifisert den bindende avtalen å få på plass prosedyrer som retter seg mot kvalifikasjonsvurdering av flyktnings kompetanse, og spesielt for de som mangler tilstrekkelig med verifiserbar dokumentasjon (Lisboakonvensjonen 1997, 21; Global Convention 2019, 7). Norge på sin side hadde som følge av UVD-ordningen fra 2013 allerede etablerte ordninger knyttet til dette, i tillegg til at NOKUTs kvalifikasjonsvurdering for flyktninger ble etablert i 2016. Punktet vedrørende forpliktende overføring kan dermed ikke antas å ha vært gjeldende for NOKUTs tilfelle. Datamaterialet viser heller at konvensjonene i større grad brukes for å gi kvalifikasjonspass-prosjektene juridisk tyngde, hvor kvalifikasjonspasset kunne fungere som et konkret virkemiddel for de medlemsstatene som manglet ordninger, noe som hadde blitt kartlagt i Lisboakonvensjonens tilfelle, og som viste at flere land manglet prosedyrer (LRCC 2016, 47-52). For Norges del kan deres engasjement knyttet til utviklingen og implementeringen av begge konvensjonene bidra til å forklare hvorfor de ønsket å vektlegge denne forbindelsen i kvalifikasjonspasset, og resultater fra analysen viser blant annet at Norge lenge hadde vært involvert i arbeidet med den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning.

Elementer av forpliktet overføring kan derimot ha fungert som et mer gjeldende punkt for Europarådet og UNESCO, ved at de kunne tilby et virkemiddel som svarte direkte til en av konvensjonenes artikler. Samtidig kan ikke de internasjonale organisasjonene Europarådet og UNESCO «tvinge» politikken på sine medlemsstater på tross av at konvensjonen er bindende. Dette ligger i at det er en forutsetning at medlemsstatene selv skal kunne bestemme hvordan de implementerer politiske løsninger knyttet til krav i konvensjonene. Dette kan svare til feltet innen høyere utdanning, og spesielt med tanke på internasjonalt samarbeid, som er preget av

sterk vilje til å få på plass konsensusløsninger, men som samtidig må forholde seg til nasjonale politiske styringer (Yildiz 2019, 10; Toker 2020, 101).

Resultatene fra analysen viser ikke at overføringsprosessen preges av en tvangsliggende årsak, men selve opprettelsen av ideen om det flernasjonale kvalifikasjonspasset, samt NOKUTs tanker om overføring til andre styringsnivåer kan sies å være resultat av et «press» på aktører innen høyere utdanningssektoren i tiden rundt flyktningkrisen i Europa, ettersom det lå en forventning om at blant annet universiteter skulle finne løsninger for å tilrettelegge for tilgang på høyere utdanning for flyktningene. Flere aktører kom med initiativer og forslag (Jungblut 2017, 71, 84), deriblant NOKUT, som resultatene fra analysen viser. Dette kan også forbindes med det at EU-kommisjonen opprettet kontakt med NOKUT for å høre om de kunne komme med noen ideer. Selv om EU-kommisjonen takket nei til å videreutvikle ideen om det europeiske kvalifikasjonspasset, kan dette ha bidratt til at NOKUT frivillig ønsket å stå i spissen for å overføre kvalifikasjonspasset til andre styringsnivåer og muligens andre aktører, som i dette tilfellet endte opp som Europarådet og UNESCO.

## **6.2 Kjennetegn ved aktørene**

*Den andre teoretiske forventningen: NOKUTs og Kunnskapsdepartementets deltagelse i internasjonalt samarbeid og hensyn til politiske omgivelser, samt Europarådets og UNESCOs mulighet til å påvirke sine medlemsstater og sette temaer på dagsorden, har hatt betydning for hvorfor overføringsprosessen fant sted, baserer seg på kjennetegn ved aktørene.*

Overføringsprosessen består som nevnt av de statlige aktørene NOKUT og Kunnskapsdepartementet, og de to internasjonale aktørene Europarådet og UNESCO. De ulike aktørene har dermed ulike kjennetegn, og opererer i ulike kontekster for utøving av politikk (Dolowitz og Marsh 2000, 10). Dette viser seg også i hvordan overføringsprosessen har forekommet, og er påvirket av at NOKUT og Kunnskapsdepartementet opererer i den nasjonale konteksten, mens Europarådet og UNESCO opererer i den regionale og den globale konteksten. NOKUT og Kunnskapsdepartementet sine kjennetegn som statlige aktører samsvarer med teorien i og med at statlige byråkrater innen både direktorater og departementer er mer og mer involvert i direkte kontakt med internasjonale aktører (Haas 1980, 357). Dette kan ha hatt betydning for overføringsprosessen, ved at NOKUT og

Kunnskapsdepartementet allerede hadde samarbeidsforbindelser med Europarådet og UNESCO, samt med andre aktører som har vært involvert i det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset, som ENIC-NARIC. I tillegg viser datamaterialet at enkeltbyråkrater i NOKUT sine internasjonale nettverk spilte en viktig rolle, med tanke på å få tilgang til det globale nivået.

Videre kjennetegnes NOKUT og Kunnskapsdepartementet som statlige aktører ved at de er preget av politiske hensyn (Ertugal 2018, 1184). Betydningen dette har for overføringsprosessens gang, viser seg blant annet i resultatene ved at NOKUT og Kunnskapsdepartementet, som representanter for Norge, med overføringsprosessen ønsket å fremstå som en troverdig aktør på den internasjonale arenaen, noe som kan spille på politisk motivasjon (Ertugal 2018, 1186). Politiske hensyn kan også i den norske kontekst vise seg ved at det fra Kunnskapsdepartementets side forelå full støtte for etableringen av det europeiske og globale kvalifikasjonspasset, mens de var mer tilbakeholdne til en slik ordning i Norge. Dette kan samsvare europeiske land som i ettertid av flyktningkrisen kom med forslag til ulike ordninger, i tillegg var med at det i ettertid av flyktningkrisen var flere europeiske land som kom med forslag til ordninger for å gi flyktningene bedre tilgang på høyere utdanning, men at disse i tillegg var påvirket av faktorer tilknyttet blant annet egne politiske omgivelser, av eget høyere utdanningssystem, den gjeldende dynamikken mellom statlige- og ikke-statlige aktører i politikktvikling, samt av antall flyktninger (Jungblut 2017, 71, 72).

Resultatene fra analysen viser at politiske omgivelser knyttet til håndteringen av den økte flyktningstrømmen og de samfunnsmessige innvirkningene dette hadde, kan ha hatt betydning for at NOKUTs kvalifikasjonspass i den norske settingen ikke ble lansert som en selvstendig ordning og som et supplement til de andre godkjenningsordningene, men at den heller ble kalt for NOKUTs kvalifikasjonsvurdering og videreført som del av den opprinnelige godkjenningsprosedyren. Datamaterialet viser at holdningene til nye, innovative ordninger, som NOKUTs kvalifikasjonspass ble sett på som (Toker 2020, 103, 106) også kan være preget av hvordan man tradisjonelt har sett på godkjenning av kvalifikasjoner. Resultatene viser at dette kan ha hatt betydning også for internasjonale aktører, men at responsen til kvalifikasjonspasset og tilsvarende innovative ordninger har endret seg noe i løpet av årene, og at dette kan ha fungert som en forutsetning for at overføringsprosessen ble gjennomført.



Datamaterialet viser også at det er NOKUT som har ledet an kontakten med og den videre oppfølgingen av overføringsprosessene til Europarådet og UNESCO. Selv om det var NOKUT som i utgangspunktet *ble* kontaktet av EU-kommisjonen høsten 2015 om en mulig løsning på utfordringer vedrørende kvalifikasjonsvurdering av flyktningers kompetanse, men datamaterialet viser at det i ettertid av gjennomført pilotering av NOKUTs kvalifikasjonspass var *NOKUT* som forsøkte å få til en etablert ordning på internasjonalt nivå, og at det var de som sto for kontakten med EU-kommisjonen, samt Europarådet og UNESCO. Med tanke på de internasjonale organisasjonenes tradisjonelle kjennetegn som *pådrivere og agendasettere* av politikk på globalt nivå, og som har mulighet til å drive påvirkning på sine medlemsstater (Dolowitz og Marsh 2000, 6-7, 12), kan det at det var NOKUT som initierte overføringen bidra til at prosessen fremstår som noe baklengs, vedrørende rolledynamikken mellom statlige aktører og internasjonale organisasjoner. Samtidig viser resultatene at Europarådet og likte det flernasjonale aspektet ved ideen, og at de på tross av å anerkjenne viktigheten av NOKUTs faglige rolle i prosjektene, også anser det som viktig at prosjektet ikke kun baserer seg på deres og Norges innflytelse. UNESCO på sin side anså kvalifikasjonspasset som relevant for sitt mandat, og vektlegger som nevnt prosjektet som et samarbeid mellom flere aktører. Samtidig kan resultatene fra analysen bidra til en forståelse av hvordan statlige aktører fremmer sin innflytelse i internasjonale organisasjoner, noe som i overføringen av kvalifikasjonspasset viser seg ved at NOKUT har spilt en stor rolle i oppfølgingen av metodologien. Det at de ble oppfattet som troverdige, og at de samtidig kunne bidra med sin kompetanse i etableringen av både det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset, kan ha bidratt som en forklaring for at Europarådet og UNESCO var interesserte i å ta del i overføringen.

Videre viser datamaterialet at alle aktørene kan være preget av et ønske om å holde seg relevante. Dette viser seg i at Europarådet og UNESCO kan ha vært interesserte i å utvikle passet på bakgrunn av et ønske om å fremstå innovative, noe som kan styrke deres mulighet til å få gjennomslag for sine internasjonale tiltak knyttet til blant annet kvalifikasjonsvurdering av flyktningers kompetanse (Yildiz 2019, 10). I en global verden som er omringet av kunnskap på alle kanter, kan Europarådet og UNESCO, som basert på noen av resultatene kan være preget av til tider tungvint byråkrati, være interessert i mulighetene det gir å kunne tilby kvalifikasjonspasset som et konkret virkemiddel, blant annet for at medlemsstatene lettere kunne oppfylle forpliktelsene av artikkel 7 i Lisboakonvensjonen og den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning. Slik kan de

internasjonale organisasjonene styrke sin mulighet til å spre ideer og kunnskap på verdensbasis (Dolowitz og Marsh 2000, 12), og dette vil være spesielt gjeldende for Europarådet og UNESCO, som hovedsakelig er normative aktører, og som må forholde seg til at medlemsstatene selv velger hvordan de ønsker å implementere politikken som fastsettes av dem, blant annet i bindende konvensjoner. Dette kan samsvare med at det innen høyere utdanningsfeltet iblant annet Europa finnes flere tiltak som skal bidra til standardisering, men som likevel er preget av variasjon mellom landene (Yildiz 2019, 12), ettersom feltet anses for å være et nasjonalt anliggende (Toker 2020, 101). Dette kan også sies å være gjeldende for tiltak rettet direkte mot flyktningers tilgang på høyere utdanning (Yildiz 2019, 10).

Det at verdenssamfunnet blir stadig mer internasjonalt påvirker også de statlige aktørene NOKUT og Kunnskapsdepartementet, ved at de som nevnt har fått stadig flere muligheter til å ta del i internasjonalt arbeid (Haas 1980, 357) og fremme sin politikk der. Dette kan vise seg i at NOKUTs arbeid med utenlandsk utdanning har fått mer oppmerksomhet med årene, noe som kan bidra til prestisje, men det er også en mulighet for NOKUT og Kunnskapsdepartementet til å lære og få til samarbeidsløsninger på tvers av land (Wolman 1992, 31; Dolowitz og Marsh 1996, 347) Resultatene fra analysen bidrar spesielt til å fremstille NOKUT som en underliggende virksomhet med mulighet til å skape innflytelse på internasjonalt nivå. Som følge av analysen, kan dette knyttes til at de med sin spesifikke fagkompetanse når det gjelder kvalifikasjonsvurdering kunne svare til utfordringene i kjølvannet av flyktningkrisen med kvalifikasjonspassetts metodologi. Dermed kan de ha vært innflytelsesrike ved at deres fagkunnskap ble sett på som viktige steg til vellykket integrering (Yildiz 2019, 10). I tillegg er kvalifikasjonsvurdering etablert i samarbeid i en internasjonal kontekst, for eksempel med ENIC-NARIC og Europarådet og UNESCO sine godkjenningkonvensjoner, og dette kan ha vært tilretteleggende for NOKUTs involvering. NOKUTs rolle kan også være forklarende for andre overføringsprosesser, med tanke på hvilken påvirkning og innflytelse statlige aktører har, og hvordan de dermed kan vise sin innflytelse inn mot internasjonale organisasjoner, og ikke kun motsatt.

### **6.3 Grad av overføring**

Den første delen av den tredje teoretiske forventningen: *Utformingen av kvalifikasjonspasset for flyktninger som et konkret politisk virkemiddel har hatt betydning for at*

*overføringsprosessen fant sted, ved at overføringen preges av direkte kopiering, med noen tilpasninger til kontekst, baserer seg hvordan NOKUTs kvalifikasjonspass samsvarer med politiske målsettinger, og hvordan det tilpasses til Europarådet og UNESCO.*

Resultatene viser at kvalifikasjonspasset var mottakelig for Europarådet og UNESCO blant annet fordi det var en flernasjonal løsning, og som siktet mot standardisering uten å gå imot nasjonalstatenes egne godkjenningsordninger. De overordnede målsettingene ved kvalifikasjonspasset siktet mot å gi flyktingene et nyttig steg på veien videre til enten studier, arbeid eller annen kompetanseheving, og som kunne være nyttig for høyere utdanningsinstitusjoner, arbeidslivet og andre tredjeparter. Kvalifikasjonspasset kan dermed settes i sammenheng med det større bildet av godkjenningsfeltet innen høyere utdanningsfeltet, som i stor grad er preget av ulike forutsetninger for hva en godkjent kvalifikasjon faktisk er, og hva den skal føre til, noe som blant annet har vist seg som en utfordring for blant annet Europa med tanke på harmonisering av politiske løsninger (Yildiz 2019, 12). I kjølvannet av flyktningskrisen ønsket flere europeiske land å finne nye løsninger knyttet til mer effektiv og enklere løsninger knyttet til kompetansevurdering av flyktingers kompetanse, noe som spesielt viste seg i tilfellene der flyktingene ikke hadde verifiserbar dokumentasjon (Toker 2020, 103). Dermed kunne kvalifikasjonspasset bidra som noe konkret i denne sammenhengen, og det kan ha vært attraktivt for Europarådet og UNESCO, spesielt når det at metodologien skulle stå fast var en forutsetning.

Videre var det som sagt viktig for Europarådet og UNESCO at kvalifikasjonspasset ble oppfattet som relevant for deres medlemsstater, og dette vil også kunne henge sammen med hvorvidt passet faktisk vil svare til behov for dem, og om det vil fungere i deres setting. Ettersom Europarådet og UNESCO opererer i andre kontekster enn NOKUT, og i andre kontekster enn hverandre, har det dermed vært en forutsetning at det er fokus på muligheten for tilpasninger til de ulike kontekstene og systemene i de ulike medlemslandene. Samtidig dreier dette seg om ytre faktorer, og som ikke først og fremst går på selve metodologien, som kan betegnes som kvalifikasjonspassets «kjerne» og som har betydning for hvordan kvalifikasjonspasset fungerer som et politisk virkemiddel. Dermed vil den teoretiske forventningen 3a, stemme, ved at det har forekommet tilnærmet *kopiering* av kvalifikasjonspassene til europeisk og global kontekst, og dette baserer seg i hovedsak på at metodologien består. Samtidig er det som nevnt forskjeller som følge av ulike kontekster, og videre har både det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset en tidsramme på fem år, og

ikke tre år, som NOKUTs kvalifikasjonspass. Videre er det viktig å påpeke at det globale kvalifikasjonspasset fremdeles er i en piloteringsfase.

#### **6.4 Nivå av lærdom**

Vedrørende den andre delen av den tredje teoretiske forventningen: *Lærdom er tatt fra det nasjonale til internasjonale nivået, samtidig som at erfaringene fra det europeiske kvalifikasjonspasset har hatt betydning for etableringen av det globale kvalifikasjonspasset*, vil dette kunne knyttes til tilgangen på informasjon i en policy-overføringsprosess, også når det inngår av ulike aktører, både statlige og internasjonale.

Den teoretiske forventningen viser seg, på bakgrunn av resultatene fra datamaterialet, å stemme. Dette knyttes til at det er NOKUT som har stått for initiativet til, og oppfølgingen av kontakten med Europarådet og UNESCO om å ta del i overføringsprosessene og dermed etablere det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset. Etersom NOKUT er en statlig aktør, og del av kunnskapssektoren innen norsk offentlig forvaltning, vil lærdom dermed ha blitt tatt fra det nasjonale nivået og blitt overført til det internasjonale nivået (Dolowitz og Marsh 2000, 12).

Resultatene fra analysen viser at Europarådet hadde tro på metodologien i kvalifikasjonspasset, og at denne også ble støttet opp av godkjenningkontorer internasjonalt kan ha hatt betydning, ved at de kunne basere seg på erfaringer og få et inntrykk av hvordan kvalifikasjonspasset fungerte i praksis. For UNESCOs del har det å kunne trekke erfaringer fra Europarådet sitt pass vært tilretteleggende for deres overføringsprosess, da Europarådet i likhet med UNESCO er en internasjonal statlig organisasjon. Videre kan dette ha bidratt til å gi prosjektet tyngde, ved at det ikke kun var NOKUT som tok initiativ til prosjektet, men at det faktisk hadde blitt gjennomført testing i regi av Europarådet.

Et mulig spørsmål dreie seg om hvorfor Europarådet var interessert i NOKUTs initiativ, og fra resultatene viser dette at det som nevnt kan knyttes til metodologien og erfaringene fra NOKUTs pilotprosjekt. Samtidig kan det også hatt noe å gjøre med at NOKUTs prosjekt ikke gikk gjennom via EU-kommisjonen. Datamaterialet viser som sagt ikke noe grunnlag for å si at NOKUT heller ønsket overføring til EU, men det kan ligge et element av konkurranse

mellom internasjonale organisasjoner der, ved at Europarådet så det som en gylden mulighet til å ta prosjektet videre. Videre er jo Norge et europeisk land, og de vil dermed ha flere likheter til konteksten Europarådet opererer i enn i den globale, dette kan svare til likhetstrekk mellom aktørene (Wolman 1992, 34; Dolowitz og Marsh 1996, 354). Samtidig var kvalifikasjonspasset en respons på flyktningkrisen i Europa, noe som gir det en mer direkte og tidsmessig kobling til den europeiske konteksten. I forbindelse med dette var det som sagt viktig for Europarådet at løsningen var internasjonal, selv om de hadde initiativer og forslag fra andre medlemsstater også.

## **6.5 Tilretteleggende og begrensende faktorer**

Den fjerde teoretiske forventningen: *Det er få begrensninger for overføring, ettersom kvalifikasjonspasset er lite komplekst og presenterer en konkret løsning på en utfordring. NOKUTs legitimitet, tilgang på informasjon, likhetstrekk mellom aktørene, samt gjeldende forpliktelser og politiske omgivelser er tilretteleggende faktorer for overføringsprosessen, dreier seg om hvordan overføringsprosessen har foregått, samt om årsaker for hvorfor den fant sted.*

### **6.5.1 Tilretteleggende faktorer**

Resultatene samsvarer med den teoretiske forventningen, ettersom overføringsprosessen preges av at det var ønskelig med en mer effektiv og enkel løsning på kvalifikasjonsvurdering av flyktnings kompetanse i tilfeller av manglende verifiserbar dokumentasjon (Toker 2020, 103). Ettersom dette er hovedmålsetning for kvalifikasjonspasset, anses det for å være lite komplekst, heller preget av tydelige målsettinger (Rose 2005, 118-119) noe som kan ha vært en tilretteleggende faktor. Videre viser resultatene fra datamaterialet at NOKUTs status som en legitim og troverdig aktør (Walker 1969, 897) innen godkjenningfeltet, og spesielt knyttet til vurdering av flyktnings kompetanse og intervjubaserte metoder. Dette viser seg å ha vært viktig for overføringsprosessen, og kan også ha bidratt som en årsak til hvorfor Kunnskapsdepartementet som er påvirket av politisk ledelse, ønsket å støtte prosessen, ved at det kunne svare til politisk vinning (Ertugal 2018, 1184). For Europarådet sin del trekkes det fram at også andre aktører med tyngde har vært viktige for overføringsprosessen, spesielt i henhold til selve etableringen av det europeiske og som har bidratt til at prosjektet har fått

støtte internt og at det har fungert i praksis, som høykommissæren for flyktninger og andre anerkjente godkjenningkontorer. Dette har også vært viktig for UNESCO med tanke på det globale kvalifikasjonspasset, og resultatene viser at de i tillegg til å tenke på selve overføringen også har tanker om andre land med innovative løsninger og prosedyrer knyttet til kvalifikasjonsvurdering av flyktningers kompetanse.

Videre vil, som nevnt, erfaringene fra pilotprosjektene ha vært tilretteleggende for overføringsprosessen, ved at det bidro til at aktørene fikk tilstrekkelig med informasjon om hvordan kvalifikasjonspasset fungerte i ulike settinger (Rose 2005, 118, 120-121). Samtidig må det trekkes fram at dette ikke kan ses på som en fullstendig tilretteleggende faktor, ettersom både Europarådet og UNESCO valgte å sette igang sine egne pilotprosjekter. De har dermed valgt å ikke basere seg helt på erfaringene fra NOKUTs testing av metodologien i sin kontekst. Samtidig kan dette ha å gjøre med mulighetene for tilpasning til kontekst (Wolman 1992, 42), ved at de politiske systemene inngår i så ulike politiske systemer.

Likhetstrekk mellom aktørene kan sies å ha vært gjeldende for overføringen, ved at man har samme tanker om standardisering av politikk på høyere utdanningsfeltet, noe Europarådet og UNESCO er pådrivere for gjennom sine konvensjoner. Resultatene fra analysen viser ikke spesifikt at ideologiske likhetstrekk mellom aktørene har vært avgjørende for overføringsprosessen (Wolman 1992, 34; Dolowitz og Marsh 1996, 354), men uformelle forbindelser og korte kontaktforbindelser har blitt nevnt av flere informanter som en viktig faktor, og dette kan ha en sammenheng med at flere av de involverte enkeltaktørene snakket samme språk og hadde kjennskap til hverandre fra tidligere (Wolman 1992, 30-31, 34). Dette samsvarer også med hvordan Norge gjennom sine kontaktpunkter i Europarådet og UNESCO har jobbet for å få støtte for kvalifikasjonspasset, med fokus på å informere de de ønsket å involvere og ta del i uformelle samtaler, men samtidig også invitere til kritiske spørsmål for å utvikle og styrke forslaget.

Videre har de gjeldende forpliktelsene og politiske omgivelsene vist seg å være tilretteleggende faktorer (Dolowitz og Marsh 1996, 354), spesielt med tanke på at kvalifikasjonspassene kunne knyttes opp mot og ha en forbindelse til både Lisboakonvensjonen og den globale konvensjonen vedrørende godkjenning av høyere utdanning.

### **6.5.2 Begrensende faktorer**

Når det gjelder begrensninger for overføringsprosessen, var det forventet at det skulle være få begrensninger. Basert på resultatene fra analysen, viser dette seg å stemme, men det forekommer likevel noen begrensninger knyttet til overføringen av kvalifikasjonspasset som hovedsakelig er basert på muligheter for faktisk implementering.

Resultater fra analysen viser at en begrensende faktor kan vise seg i kjennetegn ved policy-overføringer som involverer internasjonale aktører, ved at disse vil være avhengig av sine medlemsland. I UNESCO og Europarådets tilfelle, som, som nevnt, hovedsakelig er normative aktører vil dette vise seg gjeldende i at de kan tilby det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset som konkrete virkemidler knyttet til vurdering av flyktningskompetanse, men det hvorvidt medlemslandene vil ta passene i bruk, er frivillig. Dette kan ses på som en begrensning, ettersom kvalifikasjonspassene, på tross av å samsvare med Europarådets og UNESCOs målsettinger og mandater, likevel må forholde seg til kontekstuelle, strukturelle og politiske faktorer i medlemslandene hva gjelder faktisk implementering av politikken som foreslås. Dette kan igjen knyttes til høyere utdanningsfeltet, som selv med flere tiltak på internasjonalt nivå er preget av nasjonalstatenes politiske myndighet (Toker 2020, 101). Samtidig samsvarer dette perspektivet med Europarådets og UNESCOs arbeid i forbindelse med blant annet godkjenningsskonvensjonene, og resultatene fra analysen viser også at selve utformingen av kvalifikasjonspasset som et ikke-bindende virkemiddel, faktisk kan ha fungert som en mulighet for de internasjonale organisasjonenes påvirkning på medlemslandene sine, ved at et mer komplekst instrument kunne ha vist seg å være vanskelig å overføre, og dermed vanskelig å implementere for medlemsstatene.

Videre vil en annen begrensning vise seg i den nasjonale konteksten, som følge av at NOKUTs kvalifikasjonspass ikke ble etablert som en selvstendig ordning, men heller som NOKUTs kvalifikasjonsvurdering som, som nevnt, er del av den ordinære godkjenningssprosedyren i Norge. Samtidig kan denne begrensningen på nasjonalt nivå faktisk ha fungert som en tilretteleggende faktor på internasjonalt nivå, ved at NOKUT dermed fikk bruke sine ressurser på å forsøke å overføre kvalifikasjonspasset til Europarådet, og senere til UNESCO. Dette har samtidig ikke gått uten kritikk på hjemmebane internt i NOKUT, men ettersom de involverte statlige byråkratene fikk mulighet til å jobbe med dette, kan det på

tross av å ha vært en begrensende faktor, likevel ha bidratt til tilrettelegging av overføringen av kvalifikasjonspasset til internasjonalt nivå.

## **6.6 Grad av vellykkethet**

Den femte og siste teoretiske forventningen: *Overføringsprosessen er vellykket, ettersom det foreligger en sammenheng mellom de politiske målsettingene og de politiske virkemidlene som er gjeldende i de tre kvalifikasjonspassene*, knytter seg til utformingen av kvalifikasjonspasset som et policy-instrument, og hvilken betydning det har hatt for overføringsprosessen.

Oppgavens teoretiske tilnærming til policy-instrumenter baserer seg som nevnt på at utformingen av policy-instrumenter har en sammenheng mellom politiske målsettinger og politiske virkemidler som eksisterer på ulike nivåer, nemlig *makro-, meso- og mikronivået* (Howlett 2009, 74-75).

Spesielt for de internasjonale organisasjonene viser resultatene av analysen som sagt at de overordnede målsettingene og virkemidlene framstår som styrende for hvordan de også velger å fremme de mer konkrete målsettingene og virkemidlene. Dette kan ha sin betydning i at internasjonale organisasjoner i stor grad markerer seg ved hvilken plass de har på den globale arenaen, og ved at de skal være gjenkjennbare for sine medlemsstater. Dermed vil det være spesielt viktig for både Europarådet og UNESCO at det de velger å presentere som et konkret virkemiddel, som i kvalifikasjonspasset, svarer til hvem de er som en internasjonal organisasjon, og hvilken rolle de har på det globale nivået. Dette kan svare til teorien om at utviklingen av policy-instrumenter er påvirket av etablerte policy-mønstre og historisk arv (Howlett et al. 2018, 158).

For NOKUTs del er de overordnede målsettingene mer fleksible, ved at de ikke har den samme strategien til enhver tid, men at denne er preget av påvirkning fra politisk ledelse gjennom Kunnskapsdepartementet. Dermed vil NOKUTs målsettinger og virkemidler til enhver tid, på tross av å være knyttet opp mot hovedoppgavene til organisasjonen, også være påvirket av andre faktorer, som hva slags behov det er i samfunnet og hvilke politiske føringer det legges på arbeidet deres (Wolman 1992, 38; Ertugal 2018, 1184). Som nevnt kan



NOKUTs sin rolle i overføringsprosessen knyttes til deres troverdighet som en legitim aktør innen godkjenningfeltet, også innen kvalifikasjonsvurdering av flyktnings kompetanse, og dermed vil det antas at NOKUT vil ha et større fokus på utviklingen av konkrete virkemidler, ettersom disse kan basere seg spesifikt på metodologi og ordninger byråkratene i NOKUT har kompetanse i og erfaring med.

Resultatene fra analysen bidrar spesielt til å forklare hvordan utformingen av kvalifikasjonspasset som et konkret virkemiddel har vært viktig. I denne sammenhengen vil spesielt det at kvalifikasjonspasset spesifikt rettet seg mot vurdering av flyktnings kvalifikasjoner, selv i tilfeller uten tilstrekkelig med verifiserbar dokumentasjon, svare til det spesifikke nivået av målsettinger og virkemidler. På det overordnede nivået var det viktig at kvalifikasjonspasset svarte til de ulike aktørenes strategier og mandater. I tillegg vil utformingen, som baserer seg på å være et ikke-bindende dokument, men heller en standardisert uttalelse ha betydning, ettersom det kan ha bidratt for muligheten for bedre gjennomslag for overføring til både Europarådet og UNESCO, ved at det dermed var lettere å overføre enn til sammenligning UVD-ordningen, som ville vært mer kompleks og for ressurskrevende med tanke på å overføre til internasjonal kontekst, og mulighet for tilpasninger til de enkelte land sine systemer.

NOKUTs kvalifikasjonspass viser seg å være overførbar til et annet system (Wolman 1992, 38), og at det på grunn av de tilpasningene som gjøres i den europeiske og den globale konteksten kan tyde på at kvalifikasjonspasset er i stand til å både «overleve» og eksistere som velfungerende (Wolman 1992, 38). Overføringsprosessen og hvordan kvalifikasjonspasset blir sett på som en godt utformet løsning viser samtidig til teoriene om policy-instrumenter, ved at det svarer til at de internasjonale organisasjonene ønsker å ta i bruk kvalifikasjonspassene konkrete løsninger på gjeldende utfordringer for deres medlemsland.

Videre vil overføringsprosessen også bli ansett for å være vellykket ved at både de involverte aktørene og aktører på utsiden. For eksempel ved at NOKUT og UNESCO ble nominert for en pris for sitt arbeid (NOKUT 2020), og ved at Europarådet ble omtalt på OECD sin liste over «innovative case studies» (Council of Europe 2020c). Begge prisene er knyttet til innovasjon på feltet innen internasjonal utdanning.

### **6.6.1 Sammenligning av overføringsprosessene – grad av vellykkethet**

Oppgaven baserer seg på en within-case tilnærming, og det vil dermed være hensiktsmessig med en sammenligning mellom de to overføringene av NOKUTs kvalifikasjonspass til Europarådet og UNESCO, for å undersøke i hvilken grad disse kan anses for vellykkede å være. Resultatene fra analysen viser at overføringsprosessene både har likheter og forskjeller

Når det gjelder likheter mellom overføringsprosessene, kan dette knyttes til at både det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset har overført flere av de samme målsettingene og virkemidlene fra NOKUTs kvalifikasjonspass. Ettersom analysen viser at flere av de nevnte målsettingene og virkemidlene opererer i samsvar med hverandre, kan dette indikere at både overføringen til Europarådet og overføringen til UNESCO har vært vellykket. I dette ligger det at kvalifikasjonspassene fungerer som konkrete virkemidler som svarer til Europarådets og UNESCOs målsettinger innen blant annet overordnet mandat, strategi innen utdanning, og til artikkel 7 i godkjenningkonvensjonene.

Utformingen av kvalifikasjonspasset svarer som nevnt til en forbindelse mellom politiske målsettinger og virkemidler spille en rolle, men grad av vellykkethet vil som nevnt også avhenge av om politikken som overføres faktisk kan tilpasse seg den nye konteksten den blir plassert i, og politikken må som nevnt i tillegg være i stand til å «overleve» og eksistere på en fungerende måte (Wolman 1992, 38). Når det gjelder Europarådet, har de gjennomført en overføringsprosess som kan anses for å være vellykket ettersom de har tatt det europeiske kvalifikasjonspasset videre og ut av piloteringsfasen. Dette kan bety at Europarådet har troen på at kvalifikasjonspasset både kan overleve og eksistere i deres setting (Wolman 1992, 38). For UNESCOs del er det globale kvalifikasjonspasset, som nevnt, fremdeles i en piloteringsfase, og det vil dermed være mer krevende å skulle si noe konkret om hvorvidt passet kan anses for å være vellykket eller ikke. Samtidig har det globale kvalifikasjonspasset fått god respons og flere støttespillere innen medlemsland og andre aktører, noe som kan styrke oppfattelsen om at overføringen er vellykket blant de involverte hovedaktørene, deriblant UNESCO og NOKUT (Dolowitz og Marsh 2000, 17).

En av hovedforskjellene mellom overføringsprosessene, vil som nevnt være forbundet med de forskjellige kontekstene Europarådet og UNESCO opererer i. Dette vil ha sammenheng med hvilke muligheter den overførte politikken har til å «overleve,» ved at flere aspekter vil være

utslagsgivende for hvordan politikken kan tas imot, noe som blant annet kan knyttes til institusjonelle og strukturelle faktorer, samt myndigheters rolle, offentlig opinion, økonomi og politisk kultur (Wolman 1992, 38). Dette er aspekter som vil variere mellom både Europarådets og UNESCOs medlemsland, men analysen viser at mulighetene for tilpasning til kontekst er basert på et mer fragmentert utgangspunkt i den globale konteksten enn i den europeiske konteksten. Åpenlyst kan dette begrunnes i at det globale nivået består av mange flere land og dermed flere forskjeller å ta hensyn til, både på politisk og kulturelt nivå. Imidlertid viser analysen også at det kan begrunnes i at det på europeisk nivå har eksistert samarbeid innen godkjenningfeltet i lang tid, noe som allerede har bidratt til å etablere noen felles praksiser innen kvalifikasjonsvurdering, noe som kvalifikasjonspasset som et flernasjonalt virkemiddel sikter mot. Resultater fra analysen viser likevel at det globale kvalifikasjonspasset, i tillegg til å ta for seg den spesifikke utfordringen vedrørende kvalifikasjonsvurderingen av flyktningers kompetanse, også har potensiale til å fungere som et kompetansehevende virkemiddel. Analysen viser at dette hovedsakelig vil være gjeldende for land uten gode systemer for godkjenningsordninger, men et element av felles forståelse og læring vil samtidig være på plass for de landene som allerede har etablerte løsninger på plass.

Sammenligningen av de to overføringsprosessene i henhold til grad av vellykkethet vil kunne oppsummeres med at det er vanskelig å trekke en klar konklusjon, ettersom det globale kvalifikasjonspasset fremdeles er i en pilotfase. Analysen viser at det foreligger en sammenheng mellom de politiske målsettingene og de politiske virkemidlene til Europarådet og UNESCO, ved at kvalifikasjonspasset fungerer som en konkret løsning på en utfordring knyttet til kvalifikasjonsvurdering, samtidig som at det også kan kobles opp mot blant annet godkjenningkonvensjonene og de internasjonale organisasjonenes mandat. Samtidig vil hovedforskjellen for graden av vellykkethet ligge i mulighetene for tilpasning til kontekst, hvor Europarådet og UNESCO opererer i ulike settinger. Imidlertid har både det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset blitt etablert sammen med pilotprosjekter, som gjør at de internasjonale organisasjonene lettere kan teste ut metodologien og dermed finne ut om kvalifikasjonspasset vil være overførbart til deres system, samt om det vil «overleve» og eksistere utover piloteringen.

## **6.7. Oppsummering av de teoretiske forventningene i samsvar med analysen**

Som følge av diskusjonen, bekreftes de teoretiske forventningenes samsvar med resultatene fra analysen, som vist i figur 5:

*Figur 5: Oppsummering av de teoretiske forventningene i samsvar med analysen.*

| <b>Teoretisk forventning</b>   | <b>Samsvar med analysen</b>  |
|--|--|
| 1. Overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass til Europarådet og UNESCO var hovedsakelig basert på et frivillig grunnlag.   | Bekreftes, og ses i sammenheng med aktørenes motivasjon for deltagelse i overføringsprosessen.   |
| 2. NOKUTs og Kunnskapsdepartementets deltagelse i internasjonalt samarbeid og hensyn til politiske omgivelser, samt Europarådets og UNESCOs mulighet til å påvirke sine medlemsstater og sette temaer på dagsorden, har hatt betydning for hvorfor overføringsprosessen fant sted.   | Bekreftes, og ses i sammenheng med aktørenes kjennetegn som statlige aktører og internasjonale organisasjoner.   |
| 3a. Utformingen av kvalifikasjonspasset for flyktninger som et konkret politisk virkemiddel har hatt betydning for at overføringsprosessen fant sted, ved at overføringen preges av direkte kopiering, med noen tilpasninger til kontekst.   | Bekreftes, og settes i sammenheng med kjennetegn ved høyere utdanningsfeltet, samt de internasjonale organisasjonenes behov.                                     |
| 3b. Lærdom er tatt fra det nasjonale til internasjonale nivået, samtidig som at erfaringene fra det europeiske kvalifikasjonspasset har hatt betydning for etableringen av det globale kvalifikasjonspasset.   | Bekreftes, og knyttes til aktørenes motivasjon for å ta lærdom fra ulike nivåer.   |
| 4. Det er få begrensninger for overføring, ettersom kvalifikasjonspasset er lite komplekst og presenterer en konkret løsning på en utfordring. NOKUTs legitimitet, tilgang på informasjon, likhetstrekk mellom aktørene, samt gjeldende forpliktelser og politiske omgivelser er tilretteleggende faktorer for overføringsprosessen. | Bekreftes, men med noen begrensende faktorer knyttet til implementering av selve kvalifikasjonspasset som et konkret politisk virkemiddel                        |
| 5. Overføringsprosessen er vellykket, ettersom det foreligger en sammenheng mellom de politiske målsettingene og de politiske virkemidlene som er gjeldende i de tre kvalifikasjonspassene.  | Bekreftes, og viser til at aktørene har ulike preferanser innen målsettinger og virkemidler, men at kvalifikasjonspasset fungerer som et konkret virkemiddel for |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>alle som en løsning på en felles utfordring. I sammenligning av de to overføringsprosessene blir ulike kontekster trukket fram som viktig for graden av vellykkethet.</p> |
|--|--|

## 7. Konklusjon

Oppgaven har siktet mot å undersøke overføringen av NOKUTs kvalifikasjonspass til Europarådet og UNESCO, og for å oppsummere vil den overordnede problemstillingen besvares: *Hva kan forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble overført på tvers av styringsnivåer, og hvorvidt kan overføringsprosessen anses for å være vellykket eller ikke?*

Undersøkelsen viser at en rekke faktorer kan bidra til å forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass ble overført på tvers av styringsnivåer, og flere av de samme faktorene vil også ha betydning for hvorvidt overføringsprosessen kan anses for å være vellykket eller ikke. Oppgavens konklusjon vil dermed basere seg på hovedfunn fra analysen, i henhold til besvarelsen av den overordnede problemstillingen.

Vedrørende den første delen av problemstillingen, *hva kan forklare at NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble overført på tvers av styringsnivåer*, viser resultatene fra analysen og drøftingen av de teoretiske forventningene at dette hovedsakelig kan knyttes til aktørens motivasjon for deltagelse, deres kjennetegn og roller i overføringsprosessen, tilretteleggende faktorer, samt selve utformingen av kvalifikasjonspasset.

Når det gjelder aktørens motivasjon, kjennetegn og roller i overføringsprosessen, viser undersøkelsen at dette har hatt særlig betydning for *at* overføringsprosessen fant sted, samt *hvordan* den fant sted. Dette kan ha en sammenheng med at overføringen hovedsakelig foregikk på frivillig grunnlag, og ved at Europarådet og UNESCO var mottakelige for NOKUTs forslag om å videreutvikle kvalifikasjonspasset til regionalt og internasjonalt nivå. Samtidig viser resultatene at aktørens kjennetegn som henholdsvis statlige aktører og internasjonale har spilt inn med tanke på hvilke roller de har spilt i overføringsprosessen, ved

at Europarådet og UNESCO har forholdt seg til sine omgivelser og prioriteringene av sine medlemsland, mens NOKUT på sin side blir påvirket av Kunnskapsdepartementet og politisk styring.

Resultatene viser at særlig NOKUT har hatt en fremtredende rolle i overføringsprosessen, ved at det var de som tok initiativ til overføringen til både Europarådet og UNESCO, og ved at de har bidratt med faglig støtte i ettertid. Dette kan ha sin begrunnelse i at NOKUT ble ansett som troverdig på feltet, og at enkeltaktører i NOKUT selv har bidratt med engasjement og tilgang til det internasjonale nivået. NOKUT har også, som en statlig aktør i en mer og mer globalisert verden, vært involvert i internasjonalt samarbeid som kan sies å ha hatt betydning for overføringsprosessen, samtidig som at dette innen feltet vedrørende godkjenning av utenlandsk utdanning vil foreligge som del av arbeidsoppgavene.

Med tanke på tilretteleggende faktorer for overføringsprosessen, viser analysen at dette kan knyttes til selve utformingen av kvalifikasjonspasset, ved at det har fremstått som en klar og tydelig løsning på et definert problem. Det er et hovedfunn fra analysen at metodologien har vært viktig for overføringsprosessen, ettersom det har bidratt til å sikre kvalitetssikring og troverdighet med tanke på kvalifikasjonspasset. I tillegg bærer overføringsprosessen preg av uformell kontakt mellom aktørene og andre likhetstrekk, noe som har bidratt som tilretteleggende faktorer for at overføringen fant sted. Tilgangen på informasjon har også vært viktig for overføringsprosessen, noe som hovedsakelig viser seg UNESCO baserer seg på erfaringer fra Europarådet, som er en annen internasjonal statlig organisasjon.

Med tanke på den andre delen av problemstillingen, *hvorvidt kan overføringsprosessen anses for å være vellykket eller ikke*, vil dette også kunne forbindes med utformingen av kvalifikasjonspasset, og at det foreligger en sammenheng mellom kvalifikasjonspassenes politiske målsettinger og virkemidler, som igjen vil bidra til å forklare hvorvidt overføringsprosessen kan anses for å være vellykket eller ikke.

Sammenhengen mellom de politiske målsettingene og virkemidlene viser seg i alle de tre kvalifikasjonspassene, ved at de overordnede målsettingene og virkemidlene knyttet til aktørens strategier og mandater framstår som førende for selv de mer spesifikke målsettingene knyttet til kvalifikasjonspasset som et konkret virkemiddel. Det at kvalifikasjonspasset fungerte som et standardisert dokument og som ikke skulle være

bindende, kan også sies å ha vært en tilretteleggende faktor for at det faktisk kunne bli overført til internasjonalt nivå, ved at Europarådet og UNESCO, som er basert på sine medlemsstater vil være tjent med en løsning som ikke virket for kompleks, når de går ut og fremmer den for sine medlemsstater.

Et viktig funn fra analysen vil også vise seg i sammenligning av de to ulike overføringsprosessene til Europarådet og UNESCO, ved at sammenhengen mellom politiske målsettinger og virkemidler også er påvirket av politiske omgivelser. For det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset, vises dette i tilpasning til kontekst, ved at de to internasjonale organisasjonene opererer i ulike settinger, og at dette vil ha betydning for hvorvidt politikken som overføres kan anses for å være vellykket eller ikke.

Oppsummert vil hovedfunnene basere seg på at de involverte aktørene har hatt stor betydning for at overføringsprosessen fant sted, og dette knytter seg både til deres motivasjon, kjennetegn med tanke på mulighet for innflytelse, samt deres valg til å utforme og ta i bruk konkrete policy-instrumenter. Samtidig har kvalifikasjonspasset, med en metodologi som blir ansett som troverdig og fungerende, også vært en viktig faktor for at overføringsprosessen fant sted.

### **7.1 Studiens relevans for tidligere forskning**

Studien av NOKUTs kvalifikasjonspass på tvers av styringsnivåer, vil være relevant for en bredere forståelse av policy-overføring generelt, samt innen høyere utdanningsfeltet, forbundet med politiske tiltak rettet mot flyktningers tilgang på høyere utdanning. I tillegg kan undersøkelsen bidra til en forståelse av hvordan utformingen av konkrete virkemidler har betydning for hva aktører ønsker å overføre.

Som nevnt viser tidligere forskning på feltet at caset vedrørende kvalifikasjonspasset som nevnt kunne regnes som et konkret tiltak som er ment for å sikre bedre tilrettelegging av flyktningers tilgang på høyere utdanning. Tidligere forskning viser at dette fører med seg en rekke utfordringer, og at feltet på tross av å være preget av en vilje om å få til konsensusløsninger internasjonalt (Yildiz 2019, 10) samtidig vil være påvirket av nasjonal styring (Toker 2020, 101). Dette vil være gjeldende for overføringen av kvalifikasjonspasset også, ved at NOKUT har overført kvalifikasjonspasset til Europarådet og UNESCO, og de har

vært mottakelige for å videreutvikle ideen, men hvor medlemslandene fremdeles må ønske å ta i bruk virkemiddelet i sine egne omgivelser.

Videre vil undersøkelsen kunne bidra til å si noe om internasjonale organisasjoners rolle i policy-overføringsprosesser. Internasjonale organisasjoner kan som nevnt kjennetegnes ved at de har potensiale til å sette tematikk og ideer på dagsorden (Dolowitz og Marsh 2000, 12). I denne har overføringen foregått ved at de internasjonale organisasjonene har blitt involvert i policy-overføring initiert av en statlig aktør, og ikke motsatt, som vanligvis er tilfelle med tanke på internasjonale organisasjoners mulighet til å bidra med spredning av politikk på verdensbasis (Dolowitz og Marsh 2000, 12). Samtidig var det avgjørende at Europarådet og UNESCO anså forslaget for å være relevant for deres kontekst, og resultatene viser at de internasjonale organisasjonene er påpasselige med å ikke ta til seg for mye innflytelse fra enkeltmedlemmer. En mulig forutsetning for at NOKUT faktisk *kunne* overføre kvalifikasjonspasset til Europarådet og UNESCO har dermed sitt grunnlag i at løsningen var flernasjonal, noe som kan være førende for andre policy-overføringsprosesser mellom statlige aktører og internasjonale organisasjoner.

I tillegg vil oppgavens funn vise til perspektiver innen policy-overføring, og spesielt viser dette til hvilken betydning de involverte aktørene kan ha for at en overføringsprosess finner sted, både med tanke på deres motivasjon for å ta del i prosessen, og med tanke på deres kjennetegn (Dolowitz og Marsh 1996, 346; Dolowitz og Marsh 2000, 10). Resultatene fra analysen viser at de ulike aktørene NOKUT, Kunnskapsdepartementet, Europarådet og UNESCO har hatt ulike roller i overføringsprosessen, og at dynamikken dem imellom også kan knyttes til deres kjennetegn som statlige aktører og internasjonale organisasjoner. Studien viser blant annet også betydningen av at statlige aktører stadig mer er involvert i internasjonale samarbeid (Haas 1980, 357) og at selv deler av byråkratiet som ikke er tette involvert i politisk ledelse, likevel kan ha viktige roller i kontakt med internasjonale aktører, initiert av deres spesifikke arbeidsfelt, herav NOKUT. Dette kan likevel være særegent for enkelte statlige underliggende virksomheter, og hva slags byråkratisk system det enkelte land består av.

Opgavens funn vil også kunne si noe om utformingen av policy-instrumenter, som er tett knyttet til hvordan politiske virkemidler samsvarer med politiske målsettinger (Howlett 2009, 75). Dette vil anses for å være en viktig forutsetning for sannsynligheten for vellykkede



politiske løsninger, og hvordan aktører fatter sine konkrete valg innen politikktutforming og politikimplementering (Wolman 1992, 44). Med tanke på kvalifikasjonspasset har dette blitt ansett som et virkemiddel som svarte som en løsning som Europarådet og UNESCO kunne benytte seg av. Studien kan bidra til å si noe om viktigheten av utformingen av konkrete virkemidler, som også kan tenkes å bli mer og mer viktig for internasjonale organisasjoner som hovedsakelig bidrar med overordnede målsettinger og strategier. Samtidig vil de internasjonale organisasjonene være avhengig av sine medlemsland, og i dette tilfellet har det vært en fordel at metodologien og selve målsettingene ved passet har basert seg på at det skal være en enkelt og lite ressurskrevende ordning.

## **7.2 Studiens begrensninger og videre forskning**

Når det gjelder studiens begrensninger kan dette i hovedsak knyttes til dens fokus på forklaringer for selve *overføringsprosessen*, mens det med et blikk på spesifikke politiske virkemidler, som kvalifikasjonspasset kan anses for å være, også hadde vært nyttig med en bredere undersøkelse av hvordan kvalifikasjonspasset fungerer i praksis og i piloteringene, og hvorvidt det også anses for å være vellykket av mottakere av passet. Dette aspektet vil også være gjeldende i generelle studier knyttet til policy-overføring og policy-instrumenter, ved at en overføringsprosess skal lede til et utfall, og det vil dermed være hensiktsmessig å også undersøke selve utfallet nøyere framfor kun prosessen. Videre forskning kan dermed ha mer fokus på selve politikken som overføres, og ikke bare hvordan den er utformet, men hvordan den også fungerer i praksis.

Videre, innen høyere utdanningsfeltet, er det som nevnt lagt vekt på internasjonale tiltak og konsensusløsninger samtidig som at det innen feltet også foreligger hovedsakelig nasjonal styring (Toker 2020, 101). Dette har også vist seg å ha påvirkning på flyktningers tilgang på høyere utdanning, ved at aktørers forslag om løsninger, som blant annet kom på banen i kjølvannet av flyktningkrisen i 2015, var preget av blant annet politiske og praktiske utfordringer (Jungblut 2017, 71). Med tanke på studien av kvalifikasjonspasset har det vært lite innblikk på de andre medlemslandene i Europarådet og UNESCO bortsett fra Norge, og et interessant punkt med tanke på graden av vellykkethet vil være hvordan medlemslandene selv oppfatter kvalifikasjonspasset. Dette kan også være gjeldende for andre tiltak innen høyere utdanningsfeltet, ved at det kan forskes videre på hvilke vurderinger land gjør med tanke på å overføre politikk fra internasjonale aktører, når dette foregår på en frivillig måte.

Oppsummert har studien, på tross av sine begrensninger bidratt til en større forståelse av hvordan ulike mekanismer gjør seg gjeldende i en overføringsprosess når denne involverer statlige og internasjonale aktører. Undersøkelsen har tatt for seg et konkret policy-instrument innen høyere utdanningsfeltet, som spesifikt retter seg mot flyktningers tilgang på høyere utdanning. Tematikken knyttet til dette feltet har som nevnt fått økt oppmerksomhet i årene etter flyktningkrisen (Jungblut et al. 2020, 327), og videre undersøkelser av både ikke-bindende og bindende virkemidler, samt av målsettinger og av hvilke typer aktører som er involvert vil være nyttig for utvikling av feltet.

# Litteraturliste

- Arar, Khalid, Kondakci, Yasar, Kaya Kasikci, Sevgi, Erberk, Elif. 2020. «Higher Education Policy for Displaced People: Implications of Turkey's Higher Education Policy for Syrian Migrants,» *Higher Education Policy*. 33, 265-285.  
<https://doi.org/10.1057/s41307-020-00181-2>.
- Benson, David og Jordan, Andrew. 2011. «What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh Revisited.» *Political studies review*, 9 (3), 366-378.  
<https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2011.00240.x>
- Bergan, Sjur og Skjerven, Stig Arne. 2018. «European partners to recognise refugees' qualifications,» 16.mars 2018, *University World News*. Hentet fra:  
<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180313092747312>
- Bleich, Erik, Pekkanen, Robert. (2013). «How to Report Interview Data.» I *Interview Research in Political Science*, redigert av Layna Mosley, 84-109. New York: Cornell University Press.
- Bovens, Mark og 'tHart, Paul. 1998. *Understanding Policy Fiascoes*. London: Transaction Publishers. Hentet fra: <https://books.google.no/books?id=CccMAQAAQBAJ>.  
[https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=CccMAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=Bovens,+M.+and+P.+%E2%80%98tHart.+1998.+Understanding+Policy+Fiascoes.+London:+Transaction.&ots=RQNUuv32c4&sig=ryPny5dKHaRaRQ9vZuvL5ebLcdg&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Bovens%2C%20M.%20and%20P.%20%E2%80%98tHart.%201998.%20Understanding%20Policy%20Fiascoes.%20London%3A%20Transaction.&f=false](https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=CccMAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=Bovens,+M.+and+P.+%E2%80%98tHart.+1998.+Understanding+Policy+Fiascoes.+London:+Transaction.&ots=RQNUuv32c4&sig=ryPny5dKHaRaRQ9vZuvL5ebLcdg&redir_esc=y#v=onepage&q=Bovens%2C%20M.%20and%20P.%20%E2%80%98tHart.%201998.%20Understanding%20Policy%20Fiascoes.%20London%3A%20Transaction.&f=false).
- Bratberg, Kathinka. 2015. «Flyktningkrisen i Europa.» *Folk og forsvar*, 28.oktober 2015, sist oppdatert 26. mai 2021. Hentet fra:  
<https://folkogforsvar.no/den-farefulle-ferden-til-europa/>.
- Bryman, Alan (2016). *Social Research Methods*. 5.utg. Oxford: Oxford University Press.

Bulmer, Simon, Dolowitz, David, Humphreys, Peter og Padgett, Stephen. 2007. *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*. London: Routledge.

Council of Europea. «European Qualifications Passport for Refugees.» Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>

Council of Europeb. “The ENIC and NARIC networks.” Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/enic-naric>

Council of Europec. “Programme of the Education Department.” Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/education/programme>

Council of Europed. Education. Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/compass/education>.

Council of Europee.“Qualifications.” Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/qualifications>.

Council of Europef. “Lisbon Recognition Convention,” *Higher education and research*. Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/lisbon-recognition-convention>.

Council of Europeg. “Recognition of qualification held by refugees,” *Higher education and research*. Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/recognition-of-qualification-held-by-refugees>.

Council of Europeh. “European Qualifications Passport for Refugees – example.” Hentet fra: <https://rm.coe.int/sample-eqpr-/16809874fb>.

Council of Europei. “Steering Committee for Education Policy and Practice (CDPPE). Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/education/cdppe>.

Council of Europe. 2016. “Education at the Council of Europe – Skills and qualifications for life in a democracy.” Hentet fra: <https://rm.coe.int/16806ce22e>.

Council of Europe. 2017a. "European Qualifications Passport for Refugees: Project partners met to discuss key project results," 26.oktober 2017. Hentet fra:<https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/-/european-qualifications-passport-for-refugees-project-partners-met-to-discuss-key-project-results> .

Council of Europe. 2017b. "New Recommendation on Recognition of Qualifications held by Refugees," 14.november 2017. Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/education/-/new-recommendation-on-recognition-of-qualifications-held-by-refugees>.

Council of Europe. 2020a. Council of Europe – an overview. Hentet fra: <https://edoc.coe.int/en/an-overview/6966-the-council-of-europe-an-overview.html#>.

Council of Europe. 2020b. "European Qualifications Passport for Refugees – leaflet." Hentet fra: <https://rm.coe.int/eqpr-leaflet-en-web-july-2020/16809ee917> .

Council of Europe. 2020c. «The European Qualifications Passport for Refugees now listed among the OECD's Case Studies of Innovation.» Hentet fra: <https://www.coe.int/en/web/education/-/the-european-qualifications-passport-for-refugees-now-listed-among-the-oecd-s-observatory-for-public-sector-innovation-opsi-case-studies-of-innovation>.

Dolowitz, David og Marsh, David. 1996 «Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature," *Political studies*, 44 (2) 343-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>.

Dolowitz, David P. og Marsh, David. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance (Oxford)*. 13 (1). 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>.

Ertugal, Ebru. 2018. "Learning and policy transfer in regional development policy in Turkey." *Regional Studies*, 52 (9), 1181–1190. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1417582>

- Flanagan, Kieron, Uyarra, Elvira, og Laranja, Manuel. 2011 "Reconceptualising the 'policy Mix' for Innovation." *Research Policy*, 40 (5), 702-713.  
<https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.02.005> .
- Gerring, John. 2007. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Global Convention. *Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education*. UNESCO, november 2019. Hentet fra:[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373602/PDF/373602eng.pdf.multi.pa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373602/PDF/373602eng.pdf.multi.page=)ge= .
- Haas, Ernst B. 1980. "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes." *World Politics*, 32(3), 357–405. <https://doi.org/10.2307/2010109> .
- Howlett, Michael. 2009. "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design." *Policy Sciences*, 42 (1), 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Howlett, Michael, Mukherjee, Ishani og Woo, J.J. 2018. "Thirty years of research on policy instruments." I *Handbook on Policy, Process and Governing*, redigert av H.K. Colebatch og Robert Hoppe, 147–168. Edward Elgar Publishing.  
<https://doi.org/10.4337/9781784714871.00015>
- Jungblut, Jens. 2017. "Integrating refugees in European higher education – a comparison of four case studies." I *Refugees Welcome? Recognition of Qualifications Held by Refugees and Their Access to Higher Education in Europe - Country Analyses*, redigert av Jens Jungblut og Karolina Pietkiewicz, 71-87. The European Students' Union. Hentet fra:<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED586990.pdf>.
- Jungblut, Jens, Vukasovic, Martina og Steinhardt, Isabel. 2020. «Higher education policy dynamics in turbulent times – access to higher education for refugees in Europe.» *Studies in Higher Education*, 45 (2), 327-338.  
<https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1525697>.

- Krippendorff, Klaus (2004) *Content Analysis - An Introduction to Its Methodology*. 2nd. ed. California: Sage Publications, Inc.
- Larsen, Hege. 2017. «De første 54 med pass som viser kvalifikasjoner,» *Khrono (daværende På Høyden)*, 7. juli 2017. Hentet fra: <https://pahoyden.khrono.no/flyktninger-nokut/de-forste-54-med-pass-som-viser-kvalifikasjoner/374397>
- Leech, Beth L., Baumgartner, Frank R., Berry, Jeffrey M., Hojnacki, Marie, Kimball, David C. (2013). «Lessons from the «Lobbying and Policy Change» Project. » I *Interview Research in Political Science*, redigert av Layna Mosley, 209-225. New York: Cornell University Press.
- Leraand, Dag; FN-sambandet: «UNESCO» i *Store norske leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/UNESCO>.
- Leseth, Anne Birgitte og Tellmann, Silje Maria. 2014. «Kap. 7: Kvalitativ analyse,» i *Hvordan lese kvalitativ forskning?* Oslo: Cappelen Damm. 138-167. Hentet fra Kopisamling fra UiO: Det samfunnsvitenskapelige fakultet – institutt for statsvitenskap. STV4020D: Dokumentbaserte undersøkelser (kvalitativ tekstanalyse).
- Lisboakonvensjonen. *Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen (Lisboakonvensjonen)*. Europarådet/UNESCO, april 1997. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f-4260\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/lisboakonvensjonen/f-4260_web.pdf).
- LRCC (the Lisbon Recognition Convention Committee). 2016. *Monitoring the Implementation of the Lisbon Recognition Convention, Final Report*, UNESCO/Europarådet. Hentet fra: [https://www.enic-naric.net/fileusers/Monitoring\\_the\\_Implementation\\_of\\_the\\_Lisbon\\_Recognition\\_Convention\\_2016.pdf](https://www.enic-naric.net/fileusers/Monitoring_the_Implementation_of_the_Lisbon_Recognition_Convention_2016.pdf).
- Lynch, Julia F. (2013). «Aligning Sampling Strategies with Analytical Goals. » I *Interview Research in Political Science*, redigert av Layna Mosley, 31-45. New York: Cornell University Press.

- Malgina, Marina og Skjerven, Stig Arne. 2016 «NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger, pilotprosjekt februar-mai 2016.» *NOKUTs utredninger og analyser*. Hentet fra:[https://www.nokut.no/contentassets/9989482e51f1473786a8037c4b71b46d/malgina\\_marina\\_skjerven\\_stig\\_arne\\_nokuts\\_kvalifikasjonspass\\_for\\_flyktninger\\_1-2016-1.pdf](https://www.nokut.no/contentassets/9989482e51f1473786a8037c4b71b46d/malgina_marina_skjerven_stig_arne_nokuts_kvalifikasjonspass_for_flyktninger_1-2016-1.pdf).
- Malgina, Marina og Skjerven, Stig Arne. 2017. «European Qualifications Passport for Refugees: from vision to reality,” 27.april 2017, *EAIE, the European centre for expertise, networking and resources in the internationalization of higher education*. Hentet fra:<https://www.eaie.org/blog/european-qualifications-passport-refugees.html>.
- Malgina, Marina og Skjerven, Stig Arne. 2018. «An Update on The European Qualifications Passport for Refugees 2018-20: from pilot to scale,” 2.mars 2018, *ACEI-Global, Academic Credentials Evaluation Institute Inc*. Hentet fra:  
<https://acei-global.blog/2018/03/02/an-update-on-the-european-qualifications-passport-for-refugees-2018-20-from-pilot-to-scale/>
- Marcu, Silvia. 2018. “Refugee Students in Spain: The Role of Universities as Sustainable Actors in Institutional Integration,” *Sustainability*, 10 (6), 1-21.  
<https://doi.org/10.3390/su10062082>.
- Marsh, David og Sharman, J.C. 2009. «Policy diffusion and policy transfer,” *Policy Studies*, 30(3), 269–288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851> .
- Mikkelsen, Solveig. 2015. «Europeisk pass skal få flyktninger raskt i jobb.» *Universitetsavisa*, 30.november 2015, sist oppdatert 30.januar 2019. Hentet fra:  
<https://www.universitetsavisa.no/politikk/europeisk-pass-skal-fa-flyktninger-raskt-i-jobb/133982>
- Minkman, Ellen, van Buuren, Arwin og Bekkers, Victor. 2018. «Policy transfer routes: an evidence-based conceptual model to explain policy adoption.” *Policy studies*, 39 (2), 222-250. <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1451503>.
- Mørland, Terje. 2019. «Kvalifikasjonspass for flyktninger med stort potensial.» *NOKUT*. Hentet fra:



<https://www.nokut.no/nokut-bloggen/kvalifikasjonspass-for-flyktninger-med-stort-potensial/>.

NOKUTa. «Om NOKUT.» Hentet fra: <https://www.nokut.no/om-nokut/>.

NOKUTb. «Internasjonalt samarbeid.» Hentet fra: <https://www.nokut.no/om-nokut/internasjonalt-samarbeid/>.

NOKUTc. «Global Qualifications Passport for Refugees.» Hentet fra: <https://www.nokut.no/om-nokut/internasjonalt-samarbeid/qualifications-passport-for-refugees/>.

NOKUTd. «Godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen). Hentet fra: <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/Godkjenningsordning-for-personer-uten-verifiserbar-dokumentasjon/>.

NOKUTE. «NOKUTs kvalifikasjonsvurdering.» Hentet fra: <https://www.nokut.no/utdanning-fra-utlandet/nokuts-kvalifikasjonsvurdering/>.

NOKUT. 2014. *Strategi for utvikling av NOKUT 2015-2020*. Hentet fra: <https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/nokuts-strategiplan-2015-2020.pdf>.

NOKUT. 2015. *NOKUT-året 2015*. Hentet fra: [https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/nokut\\_aaret\\_2015.pdf](https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/arsrapporter-og-tildelingsbrev/nokut_aaret_2015.pdf).

NOKUT. 2019. «Globalt kvalifikasjonspass for flyktninger under etablering.» Hentet fra: <https://www.nokut.no/nyhetsarkiv/globalt-kvalifikasjonspass-for-flyktninger-under-etablering/>.

NOKUT. 2020. «Det internasjonale arbeidet med kvalifikasjonspass for flyktninger fortsetter.» Hentet fra: <https://www.nokut.no/nyheter/det-internasjonale-arbeidet-med-kvalifikasjonspass-for-flyktninger-fortsetter/>.

NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit – langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/nou/nou201720170002000dddpdfs.pdf>.

Pietkiewicz, Karolina. 2017a. "Introduction." I *Refugees Welcome? Recognition of Qualifications Held by Refugees and Their Access to Higher Education in Europe - Country Analyses*, redigert av Jens Jungblut og Karolina Pietkiewicz, 2-12. The European Students' Union. Hentet fra: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED586990.pdf>.

Pietkiewicz, Karolina. 2017b. «Refugees in Norwegian academia – access and recognition of qualifications, » I *Refugees Welcome? Recognition of Qualifications Held by Refugees and Their Access to Higher Education in Europe - Country Analyses*, redigert av Jens Jungblut og Karolina Pietkiewicz, 43-61. The European Students' Union. Hentet fra: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED586990.pdf>.

Regjeringena. "Kunnskapsdepartementet." Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/id586/>.

Regjeringenb. «Kunnskapsdepartementets etater og virksomheter.» Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/etater-og-virksomheter/id2344548/>.

Regjeringenc. «Avdeling for høyere utdanning, forskning og internasjonalt arbeid.» Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/avdelinger/avdeling-for-hoyere-utdanning-forskning-og-internasjonalt-arbeid/id1550/>.

Regjeringen 2020a. «Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjoner fra Kunnskapsdepartementet,» 21.12.2020. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kd/Tildelingsbrev/id753324/?expand=facebook2595658>.

Regjeringen 2020b. «Ti fakta om Europarådet,» 26.juni 2020. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/menneskerettigheter/innsikt/europaradet1/fakta/id578548/>.

Repstad, Pål (2007) «Dokumentanalyse og kildekritikk», i *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget, 103-112. Hentet fra Kopisamling fra UiO: Det samfunnsvitenskapelige fakultet – institutt for statsvitenskap. STV4020D: Dokumentbaserte undersøkelser (kvalitativ tekstanalyse).

- Rose, Richard. 1993. *Lesson drawing in public policy – a guide to learning across time and space*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Rose, Richard. 2005. *Learning from Comparative Public Policy – a practical guide*. New York: Routledge.
- Stone, Diane. 1999. «Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines.» *Politics*, 19 (1), 51-59. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.00086>.
- Stone, Diane. 2012. «Transfer and translation of policy.» *Policy Studies*. 33 (6), 483-499. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>
- Stortinget. 2015. «Skriftlig spørsmål fra Lise Christoffersen (A) til ministeren for samordning av EØS-saker og forholdet til EU,» Dokument nr. 15:372 (2015-2016). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=64242>
- Tjora, Aksel. (2017). *Kvalitative Forskningsmetoder – i praksis*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Toker, Huriye. 2019. “Chapter 4: Norway.” I *Integration of Refugee Students in European Higher Education: Comparative Country Cases*, redigert av Ayselin Yildiz, 38-52. Izmir: Yasar University Publications. Hentet fra: [https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=SZmyDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&ots=cppYj-xWFm&sig=1bTDOBUNMKID-SZnKmxLXvXc2xw&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=SZmyDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&ots=cppYj-xWFm&sig=1bTDOBUNMKID-SZnKmxLXvXc2xw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false).
- Toker, Huriye. 2020. “The Norwegian Way: Protection through Higher Education the Recognition Process for Syrian Refugees in HE,» *International Migration*, 58 (4), 101-116. <https://doi.org/10.1111/imig.12664>.
- Tømte, Even og Speed, Jan. 2020. «Norsk «kompetanseplass» brukes til å finne flyktninger med helsebakgrunn.» *Bistandsaktuelt*, 14. april 2020. Hentet fra: <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2020/unesco-adopterer-et-norsk-initiativ-til-a-gi-flyktningers-kompetanse-formell-anerkjennelse/>.

- UNESCOa. «Satsinger.» Hentet fra: <https://unesco.no/om-oss/unescos-satsinger/>
- UNESCOb. «Higher education.» Hentet fra: <https://en.unesco.org/themes/higher-education>.
- UNESCOc. «UNESCO qualifications passport for refugees and vulnerable migrants.» Hentet fra: <https://en.unesco.org/themes/education-emergencies/qualifications-passport>.
- UNESCO. 2016. “Education 2030 – Framework for Action.” Hentet fra: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>.
- UNESCO. 2020. “UNESCO Qualifications Passport for Refugees and Vulnerable Migrants,” *Information notes*. Hentet fra: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374690>.
- UNESCO. 2021. “UNESCO Higher Education Activity Report.” Hentet fra: [https://eha.info/Upload/BFUG\\_PT\\_AD\\_76\\_13.9\\_unesco\\_update.pdf](https://eha.info/Upload/BFUG_PT_AD_76_13.9_unesco_update.pdf).
- UNIFORM. 2015. «NOKUT foreslår europeisk kvalifikasjonspass for flyktninger,» *UNIFORM*, 30.november 2015. Hentet fra: <https://www.uniform.uio.no/nyheter/2015/11/nokut-onsker-felles-europeisk-utdanningsgodkjennin.html>.
- Vedung, Evert. 1998. «Policy Instruments: Typologies and Theories,» i *Carrots, Sticks & Sermons : Policy Instruments & Their Evaluation*, redigert av Evert Vedung, Marie-Louise Bemelmans-Videc og Ray C. Rist. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Walker, Jack L. 1969. «The Diffusion of Innovations among the American States.» *The American Political Science Review*, 63 (3), 88–46. <https://doi.org/10.2307/1954434>.
- Wolman, Harold. 1992. “Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US.” *Governance (Oxford)*, 5 (1), 27–45. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1992.tb00027.x>.
- Yildiz, Ayselin. (2019). “Access and integration of refugees in European Higher Education,» 10-16, in *Integration of Refugee Students in European Higher Education*:

*Comparative Country Cases*, 2019, redigert av Yildiz, Ayselin, 10-16. Izmir: Yasar University Publications. Hentet fra:

[https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=SZmyDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&ots=cppYj-xWFm&sig=1bTDOBUNMKID-SZnKmxLXvXc2xw&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=SZmyDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&ots=cppYj-xWFm&sig=1bTDOBUNMKID-SZnKmxLXvXc2xw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false).

Yin, Robert. 2018. *Case Study Research and Applications. Design and Methods*. 6.utg. London: Sage Publications.

# Appendix

Vedlegg 1: Kodeskjema

Vedlegg 2: Intervjuguide - NOKUT

Vedlegg 3: Intervjuguide - Europarådet

Vedlegg 4: Intervjuguide - UNESCO

Vedlegg 5: Intervjuguide: Kunnskapsdepartementet

Vedlegg 6: Intervjuguide: Tilleggsintervjuer

Vedlegg 7: Dokumenter fra e-Innsyn

Vedlegg 1: Kodeskjema

| <b>Teoretisk tilnærming</b> | <b>Element</b>   | <b>Konseptualisering</b>  | <b>Navn på kode</b>                                      |
|-----------------------------|--|---|--|
| Policy-overføring           | Hvorfor tar aktører del i policy-overføring?   | Tvangsmessig/frivillig policy-overføring, forpliktet overføring.  | Policy-overføring 1: Deltagelse.                         |
| Policy-overføring           | Hvem er hovedaktørene som er involvert i policy-overføringsprosessen?                                | Ni kategorier av aktører, men hovedfokus i oppgaven vil ligge på statlige aktører (byråkrater, folkevalgte politikere, politiske partier) og internasjonale statlige organisasjoner.  | Policy-overføring 2: Hovedaktører.                       |
| Policy-overføring           | Hva blir overført?   | Åtte kategorier: policy-målsettinger, policy-innhold, policy-instrumenter, policy-programmer, institusjoner, ideologier, ideer og holdninger og negativ lærdom.   | Policy-overføring 3: Kategori                            |
| Policy-overføring           | Fra hvor tas lærdom?   | Fra tre ulike styringsnivåer: det internasjonale, det nasjonale og det lokale.  | Policy-overføring 4: Overføringsnivå                     |
| Policy-overføring           | Hva er de ulike gradene av overføring?   | Kopiering, etterligning, kombinasjoner eller inspirasjon.   | Policy-overføring 5: Grader av overføring.               |
| Policy-overføring           | Hva begrenser eller tilrettelegger for policy-overføringsprosessen?                                  | Kompleksiteten ved den gitte politikken eller policy, antall målsettinger, defineringen av "problemet" og tilhørende løsning, tilgjengelighet på informasjon, et forutsigbart og ukomplisert utfall.<br><br>Politiske omgivelser.<br><br>Tidligere vedtatt politikk og gjeldende forpliktelser.<br><br>Likheter blant de politiske systemene, innen blant annet ideologi, byråkrati og ressurser. | Policy-overføring 6: Begrensninger/tilrettelegging       |
| Policy-overføring           | Hvordan er prosessen vedrørende policy-overføring forbundet med "vellykket" og "mislykket" politikk? | Hvorvidt policy-overføringen samsvarer med målsettingene satt av aktørene da de ble involvert i overføringsprosessen.<br><br>Ses policy-overføringen på som vellykket av hovedaktørene involvert i det aktuelle policy-området?   | Policy-overføring 7: Vellykket/mislykket politikk.       |
| Policy-instrumenter         | Generelle og abstrakte politiske målsettinger  | Det mest generelle makro-nivået, med formulering av myndighetenes målsettinger og ambisjoner innen et gitt/spesifikt politisk område  | Policy-instrumenter 1: Generelle/abstrakte målsettinger. |
| Policy-instrumenter         | Operasjonaliserbare politiske målsettinger   | Det mer spesifikke meso-nivået, hvor det kartlegges/operasjonaliseres hva slags politikk/policy som kan forventes å benyttes for å nå politiske målsettinger.   | Policy-instrumenter 2: Operasjonaliserbare målsettinger. |

|                     |  |   |  |
|---------------------|--|---|--|
| Policy-instrumenter | Spesifikke politiske målsettinger                                | Det mest spesifikke mikro-nivået, hvor det kartlegges hvilke tilpasninger som må til på "bakkenivå" som er nødvendig for å nå de politiske målsettingene.                 | Policy-instrumenter 3: Spesifikke målsettinger.                  |
| Policy-instrumenter | Generelle preferanser innen implementering av politikk og policy | Langsiktige preferanser blant politiske myndigheter i form av hvilke typer organisatoriske systemer/planer/ordninger som benyttes i oppnåelsen av politiske målsettinger. | Policy-instrumenter 4: Preferanser for implementering.           |
| Policy-instrumenter | Operasjonaliserbare policy-instrumenter/policy-verktøy           | De spesifikke policy-instrumentene for styring som benyttes for å oppnå politiske målsettinger på programnivå.  | Policy-instrumenter 5: Operasjonaliserbare policy-instrumenter.  |
| Policy-instrumenter | Spesifikke kalibreringer/justeringer av policy-verktøy           | De spesifikke tilpasningene av policy-instrumenter som er nødvendige for å nå politiske målsettinger (policy targets).  | Policy-instrumenter 6: Spesifikke justeringer av policy-verktøy. |



**Intervjuguide: «Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer.»**

**Undersøkelse om prosessen vedrørende overføringen av ideen om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til regionalt og globalt nivå (via Europarådet og UNESCO).**

*Hei, og takk for at du bistår med din tid og kunnskap til dette prosjektet. Jeg er masterstudent i statsvitenskap ved UiO, og vil, som nevnt tidligere, undersøke en prosess der politikk har blitt overført på tvers av styringsnivåer. Mer konkret skal jeg undersøke prosessen der NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble videreutviklet til et europeisk, samt et globalt kvalifikasjonspass for flyktninger (via henholdsvis Europarådet og UNESCO). I dag vil jeg snakke med deg om institusjonen du representerer sitt arbeid i tilknytning denne prosessen.*

1. For å starte intervjuet vil jeg gjerne at du tar meg tilbake til starten av denne overføringsprosessen jeg skal undersøke. Kan du fortelle meg om hvordan prosjektet vedrørende kvalifikasjonspasset for flyktninger ble satt igang? (I NOKUT).

- *Hva var årsaken til at prosjektet ble satt igang?*
- *Hva var motivasjonen for å sette igang prosjektet?*
- *Hvilke aktører og institusjoner var involvert, og hvilken rolle hadde de? (NOKUT, UK NARIC, Kunnskapsdepartementet). Hvordan ble de involvert?*

2. Dette kvalifikasjonspasset benytter seg jo av en metode utformet av NOKUT – kan du fortelle meg mer om denne?

- *Hvordan kom dere fram til denne metoden? Fikk dere inspirasjon fra et sted?*

3. Som nevnt, så har kvalifikasjonspasset blitt overført fra NOKUT til andre styringsnivåer i ettertid. Det har blitt opprettet et europeisk kvalifikasjonspass for flyktninger, i regi av Europarådet, samt et globalt kvalifikasjonspass for flyktninger, i regi av UNESCO. Jeg vil gjerne høre mer om hvordan dette foregikk?

- *Hva var motivasjonen for denne utviklingen?*
- *Hvordan vil du beskrive din institusjons rolle (NOKUT) i denne prosessen, og hvordan vil du beskrive Europarådet, UNESCO og Kunnskapsdepartementet sine roller i prosessen?*
- *Hvordan har samhandlingen vært mellom dere og de andre involverte?*
- *Kan du si noe om de internasjonale samarbeidene og nettverkene NOKUT er involvert i?*

4. For å gå litt tilbake, så forklarte du tidligere hvordan metoden i det opprinnelige kvalifikasjonspasset til NOKUT ble utformet. Når kvalifikasjonspasset senere ble overført til europeisk nivå og globalt nivå, hvordan har det påvirket selve utformingen av passet, f.eks med tanke på metoden som er benyttet?

- *Hvilke eventuelle endringer har blitt gjort i metoden/utformingen? Hvorfor ble det gjort på den måten?*

5. Hvordan samsvarer arbeidet med kvalifikasjonspasset med arbeidet deres generelt?

- *Hvilke målsettinger og eventuelle strategier har vært gjeldende?*

6. Helt til slutt, hva ser du for deg er veien videre, nå som kvalifikasjonspasset har blitt videreutviklet til det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger?

7. Intervjuet har kommet til veis ende. Er det noe annet du ønsker å tilføye? Er det noe jeg burde ha spurt om, noe som du tenker er relevant, men som jeg ikke spurte om? Har du ellers andre kommentarer til intervjuet? Har du forslag til andre jeg bør intervju? Er det greit at jeg kontakter deg via epost dersom jeg har andre spørsmål i ettertid?

**Intervjuguide: «Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer.»**

**Undersøkelse om prosessen vedrørende overføringen av ideen om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til regionalt og globalt nivå (via Europarådet og UNESCO).**

*Hei, og takk for at du bistår med din tid og kunnskap til dette prosjektet. Jeg er masterstudent i statsvitenskap ved UiO, og vil, som nevnt tidligere, undersøke en prosess der politikk har blitt overført på tvers av styringsnivåer. Mer konkret skal jeg undersøke hva som kjennetegner prosessen der NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble videreutviklet til et europeisk, samt et globalt kvalifikasjonspass for flyktninger (via henholdsvis Europarådet og UNESCO). I dag vil jeg snakke med deg om institusjonen du representerer sitt arbeid i tilknytning denne prosessen.*

1. For å starte intervjuet vil jeg gjerne at du tar meg tilbake til starten av prosessen, der Europarådet ble involvert i etableringen av det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger. Hvordan ble dette satt igang?

- *Hva var Europarådet sin motivasjon for å delta i prosjektet?*
- *Hva har vært Europarådet sin rolle i dette arbeidet?*
- *Hvordan har responsen til etableringen av det europeiske kvalifikasjonspasset vært? Med tanke på støtte fra medlemsstatene? Med tanke på finansiering?*

2. Hvordan vil du beskrive samhandlingen og samarbeidet mellom dere i Europarådet og de andre aktørene?

- *Hvordan har samhandlingen og samarbeidet vært med NOKUT/ Kunnskapsdepartementet/evt. UNESCO/andre aktører/internasjonalt nettverk?*
- *Hva slags respons var det til at ideen om kvalifikasjonspasset kom fra NOKUT?*

3. Kan du fortelle mer om hvordan metodologien som har blitt tatt i bruk har fungert i praksis?

- *Kan du fortelle om hvordan dere har jobbet med tilpasning av metodologien til kontekst?*
- *Kan du fortelle om hvilke muligheter og utfordringer metodologien gir med tanke på tilpasning til kontekst?*

4. Hvordan samsvarer arbeidet med det europeiske kvalifikasjonspasset med Europarådet sitt arbeid generelt?

- *Hvordan samsvarer det med spesifikke målsettinger og strategier?*
- *Hvordan samsvarer det med Lisboa-konvensjonen?*
- *Hvordan samsvarer det med internasjonalt samarbeid generelt?*

5. Helt til slutt, hva ser du for deg er en naturlig videreutvikling av prosjektet, nå som kvalifikasjonspasset har blitt videreutviklet til det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger?

6. Intervjuet har kommet til veis ende. Er det noe annet du ønsker å tilføye? Opplevde du spørsmålene som relevante? Har du ellers andre kommentarer til intervjuet? Har du forslag til andre jeg bør intervju?

**Intervjuguide: «Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer.»**

**Undersøkelse om prosessen vedrørende overføringen av ideen om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til regionalt og globalt nivå (via Europarådet og UNESCO).**

*Hei, og takk for at du bistår med din tid og kunnskap til dette prosjektet. Jeg er masterstudent i statsvitenskap ved UiO, og vil, som nevnt tidligere, undersøke en prosess der politikk har blitt overført på tvers av styringsnivåer. Mer konkret skal jeg undersøke hva som kjennetegner prosessen der NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble videreutviklet til et europeisk, samt et globalt kvalifikasjonspass for flyktninger (via henholdsvis Europarådet og UNESCO). I dag vil jeg snakke med deg om institusjonen du representerer sitt arbeid i tilknytning denne prosessen.*

1. For å starte intervjuet vil jeg gjerne at du tar meg tilbake til starten av prosessen der UNESCO ble involvert i etableringen av det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger. Hvordan ble dette satt igang?

- *Hvorfor var det ønskelig med akkurat denne utviklingen av prosjektet?*
- *Hva var UNESCO sin posisjon i dette arbeidet?*
- *Hva var UNESCOs motivasjon for å delta i prosjektet?*
- *Hvordan har responsen vært? Med tanke på støtte fra medlemsstatene, finansiering?*

2. Hvordan vil du beskrive samhandlingen mellom UNESCO og de andre aktørene?

- *NOKUT, Europarådet, Kunnskapsdepartementet? Andre aktører?*
- *Hva slags respons fikk det at det var NOKUT som tok initiativ til overføringen?*

3. Når det gjelder metodologien, så skal jo den være tilnærmet lik i bruk for alle landene som er med, kan du fortelle mer om hvordan dette har fungert i praksis i prosjektet?

- *Kan du fortelle om hvordan dere har jobbet med tilpasning av metodologien til kontekst?*

- *Kan du fortelle om hvilke muligheter og utfordringer metodologien gir med tanke på tilpasning til kontekst?*

4. Hvordan samsvarer arbeidet med det globale kvalifikasjonspasset med UNESCOs arbeid generelt?

- *Spesifikke målsettinger/strategier?*
- *Den globale konvensjonen for godkjenning av høyere utdanning?*
- *Internasjonale nettverk som UNESCO tar del i knyttet til internasjonal utdanning?*

5. Helt til slutt, hva ser du for deg er en naturlig videreutvikling av prosjektet?

6. Intervjuet har kommet til veis ende. Er det noe annet du ønsker å tilføye? Er det noe jeg burde ha spurt om, noe som du tenker er relevant, men som jeg ikke spurte om? Har du ellers andre kommentarer til intervjuet? Har du forslag til andre jeg bør intervju?

**Intervjuguide 4: «Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer.»**

**Undersøkelse om prosessen vedrørende overføringen av ideen om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til regionalt og globalt nivå (via Europarådet og UNESCO).**

*Hei, og takk for at du bistår med din tid og kunnskap til dette prosjektet. Jeg er masterstudent i statsvitenskap ved UiO, og vil, som nevnt tidligere, undersøke en prosess der politikk har blitt overført på tvers av styringsnivåer. Mer konkret skal jeg undersøke prosessen der NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble videreutviklet til et europeisk, samt et globalt kvalifikasjonspass for flyktninger (via henholdsvis Europarådet og UNESCO). I dag vil jeg snakke med deg om institusjonen du representerer sitt arbeid i tilknytning denne prosessen.*

1. For å starte intervjuet vil jeg gjerne at du tar meg tilbake til starten av denne overføringsprosessen jeg skal undersøke. Kan du fortelle meg om hvordan dere i Kunnskapsdepartementet fikk vite om prosjektet vedrørende kvalifikasjonspasset for flyktninger, og hva som skjedde videre?

- *Hvordan var responsen til prosjektet?*
- *Har denne forblitt den samme gjennom hele prosessen? Om det har endret seg, hvordan har det foregått?*

2. Videre ble jo kvalifikasjonspasset, eller kvalifikasjonsvurderingen, overført til både regionalt og globalt nivå, via Europarådet og UNESCO. Kan du fortelle litt, fra ditt synspunkt, om hvordan dette skjedde og hvordan Kunnskapsdepartementet var involvert?

- *Hva har vært Kunnskapsdepartementets rolle i dette, og hva slags motivasjon hadde dere for å ta del i arbeidet?*
- *Hva har vært responsen fra Kunnskapsdepartementet til dette?*
- *Kan du fortelle mer om hvordan dere bidro med finansiering for prosjektet?*

3. Denne ideen kom jo da fra NOKUT, som er underliggende dere i Kunnskapsdepartementet. Dermed har dere regelmessig kontakt, men hvordan fungerer prosessen når dere skal ta stilling til et nytt initiativ, som kvalifikasjonspasset, som foreslås fra en underliggende virksomhet?

- *Hvordan er rollefordelingen mellom dere og NOKUT, både spesifikt med tanke på arbeidet med kvalifikasjonspasset, og mer generelt?*
- *Hva var deres tanker om selve utformingen til kvalifikasjonspasset?*

3. Overføringen av kvalifikasjonspasset involverer jo flere aktører, i både denne saken spesifikt, og generelt?

- *Hvordan foregikk samhandlingen mellom Kunnskapsdepartementet og Europarådet i dette tilfellet?*
- *Hvordan foregikk samhandlingen mellom Kunnskapsdepartementet og UNESCO i dette tilfellet?*
- *Kan du fortelle noe om politisk ledelse sin respons til prosjektet?*

4. Hvordan samsvarer arbeidet med kvalifikasjonspasset og den videre overføringen til regionalt og globalt nivå med det generelle arbeidet dere driver med i Kunnskapsdepartementet, knyttet til høyere utdanning?

- *Hvordan er dere involvert i internasjonalt samarbeid?*

5. Helt til slutt, hva ser du for deg er veien videre, nå som kvalifikasjonspasset har blitt videreutviklet til det europeiske og det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger?

6. Intervjuet har kommet til veis ende. Er det noe annet du ønsker å tilføye? Er det noe jeg burde ha spurt om, noe som du tenker er relevant, men som jeg ikke spurte om? Har du ellers andre kommentarer til intervjuet? Har du forslag til andre jeg bør intervju? Er det greit at jeg kontakter deg via epost dersom jeg har andre spørsmål i ettertid?



**Intervjuguide 5: «Overføring av politikk på tvers av styringsnivåer.»**

**Undersøkelse om prosessen vedrørende overføringen av ideen om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger til regionalt og globalt nivå (via Europarådet og UNESCO).**

*Hei, og takk for at du bistår med din tid og kunnskap til dette prosjektet. Jeg er masterstudent i statsvitenskap ved UiO, og vil, som nevnt tidligere, undersøke en prosess der politikk har blitt overført på tvers av styringsnivåer. Mer konkret skal jeg undersøke hva som kjennetegner prosessen der NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger ble videreutviklet til et europeisk, samt et globalt kvalifikasjonspass for flyktninger (via henholdsvis Europarådet og UNESCO). I dag vil jeg snakke med deg om institusjonen du representerer sitt arbeid i tilknytning denne prosessen. Nå er jeg i slutfasen av arbeidet med oppgaven.*

1. For å starte intervjuet, kan du fortelle meg om hvordan arbeidet i Europarådets utdanningskomité/UNESCO-delegasjonen foregår?

- *Hvordan er arbeidet forbundet med det overordnede arbeidet i Europarådet/UNESCO?*
- *Hvordan prioriteres samarbeidet med Europarådet/UNESCO i KD?*

2. Hvordan var du/Europarådets utdanningskomité/UNESCO-delegasjonen involvert i arbeidet med kvalifikasjonspasset for flyktninger? Hvordan **ble** dere involvert?

- *Hvordan ble ideen om kvalifikasjonspasset framstilt for dere i Europarådets utdanningskomité/UNESCO-delegasjonen?*
- *Hvordan har samhandlingen mellom de ulike institusjonene vært, fra ditt synspunkt? NOKUT, Kunnskapsdepartementet, Europarådet, UNESCO.*
- *Hvordan vil du beskrive motivasjonen deres for å jobbe med prosjektet vedrørende kvalifikasjonspasset for flyktninger? Hvorfor var dette noe dere ønsket å prioritere?*

4. Hvordan var responsen til kvalifikasjonspasset i Europarådets utdanningskomité/UNESCO-delegasjonen? Og i Kunnskapsdepartementet? Har denne forblitt lik, eller endret seg over tid?

- *Hvordan var Kunnskapsdepartementets respons til NOKUTs kvalifikasjonspas som en nasjonal løsning?*
- *Hvordan var Kunnskapsdepartementets respons til det europeiske kvalifikasjonspasset som en internasjonal løsning?*
- *Hvordan var Kunnskapsdepartementets respons til det globale kvalifikasjonspasset for flyktninger som en internasjonal løsning?*

5. Forslaget om kvalifikasjonspasset kom jo fra NOKUT, ved at de kontaktet Europarådet/UNESCO. Kan du si noe om hvordan dette samsvarer med praksis ellers?

- *Er det slik at medlemslandene kommer med forslag, og hvordan tas det imot?*
- *Hva er med på å avgjøre hva som blir «tatt imot» av Europarådet/UNESCO?*

6. Du har jo vært en del av en komité/delegasjon som har fungert som et bindeledd mellom norske myndigheter og internasjonalt samarbeid.

- *Hvilke muligheter har Norge til å fremme sine ressurser på dette feltet, innen høyere utdanning?*
- *Hva ønsker Norge å prioritere her?*

*Vedlegg 7: Dokumenter fra e-Innsyn.*

|  |                |
|--|----------------|
| NOKUT i dialog med UNESCO, Europarådet og EU-kommisjonen om NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger                        | Sak 16/00601-4 |
| NOKUT i dialog med UNESCO om «global qualifications passport for refugees»   | Sak 18/05040-2 |
| Kunnskapsdepartementet i dialog med NOKUT angående foreløpig tilbakemelding vedrørende kvalifikasjonspasset for flyktninger. | Sak 16/00601-5 |
| NOKUT i dialog med Kunnskapsdepartementet om «European Qualifications Passport for Refugees - og mulig global ordning.»      | Sak 18/05040-1 |
| NOKUT i dialog med EU-kommisjonen om europeisk kvalifikasjonspass for flyktninger  | Sak 16/00741-1 |