

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET (KD)
Universitets - og høyskoleavdelingen
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Deres ref: 200900697

9. desember 2009
Vår ref: Gry Myklebust/ DOK-2009-03230

HØRING - UTKAST TIL FORSKRIFT OM KVALITETSSIKRING I HØYERE UTDANNING OG FAGSKOLEUTDANNING

Det vises til departementets brev av 11. september 2009 vedrørende forslag til forskrift om kvalitetssikring i høyere utdanning og fagskoleutdanning. HSH er hovedorganisasjonen for handel og tjenester og representerer om lag 14 000 virksomheter fra en lang rekke bransjer, herunder privat utdanningssektor.

Innledningsvis vil HSH påpeke følgende sentrale punkter:

- HSH mener det er viktig for både sektor og samfunn at NOKUT har stor legitimitet. For å sikre dette kreves blant annet forutsigbarhet knyttet til NOKUTs praksis og oppfølging av tilliggende oppgaver. Det bemerkes i denne sammenheng at de private høyskolene har et spesielt behov for god forutsigbarhet som følge av den skjevhet som ligger i at ingen av de private høyskolene automatisk ble institusjonsakkreditert, mens alle de statlige ble det. Den markante utvidelsen av NOKUTs handlingsrom og mulighet for skjønnsutøvelse som følger av det foreliggende forslag til forskrift, kan etter HSHs syn svekke både forutsigbarhet og legitimitet. HSH foreslår derfor flere endringer i forskriften.
- For å styrke studiers relevans, bør arbeidslivet involveres i planlegging og gjennomføring av høyere utdanning, og dette må integreres i utviklingsarbeid og kvalitetssikring. NOKUTs fokus på kvalitetsutvikling bør derfor skje i forståelse - og nært samarbeid med - arbeidslivet. Dette er mangelfullt beskrevet i utkast til ny forskrift, og HSH har flere forslag til hvordan dette kan ivaretas i forskriften.

HSH vil i det følgende gi merknader til enkelte av forslagene og bestemmelsene.

- 1. Forslag om at forskrift om godkjenning av fagskoler innlemmes i sin helhet som et eget kapittel i den nye forskriften**

HSH støtter dette forslaget. Det synes fornuftig å ha en samlet oversikt over NOKUTs oppgaver, noe som øker tilgjengeligheten og forenkler regelverket.

2. Merknader til noen av forskriftens bestemmelser

Forskriften § 1-4 NOKUTs tilsynsvirksomhet, jf § 1-7 NOKUTs utviklingsarbeid

Departementet drøfter i høringsnotatet NOKUTs ulike oppgaver og roller, herunder deres tilsynsoppgaver og deres rolle som kvalitetsutvikler. Departementet beskriver utviklingsarbeidet som å gå utover den tradisjonelle tilsynsrollen. Departementet poengterer at kombinasjonen av rollene som kontrollør og inspirator til kvalitetsutvikling ikke er uproblematisk. Departementet mener likevel NOKUT skal ha begge roller, og at NOKUT klart må skille mellom hva som er kontroll og hva som er rådgivning. Departementet mener videre at NOKUT selv bør avgjøre hvordan oppgavene praktisk skal utføres, og ønsker ikke å detaljregulere hvordan NOKUT skal utøve sine roller.

I forslaget til forskrift fremkommer i § 1-4 at "tilsynsvirksomheten omfatter både kontrollarbeid og bistand til institusjonene i deres utviklingsarbeid". Etter HSHs syn er dette en uheldig sammenblanding av de rollene departementet i høringsnotatet nettopp går inn for å skille. Departementets rasjonale synes å være at kontrollarbeid kan foregå på to måter; for det første gjennom - og som følge av - den kontrollen som utføres, og for det andre ved en mer rendyrket utviklingsrolle uten kontrollaspektet. Den siste formen for utvikling foreslås regulert i § 1-7. HSH er ikke nødvendigvis enig i at det første kan karakteriseres som utviklingsarbeid. Det å besørge at institusjoner etterlever regelverk er etter HSHs syn i hovedsak noe annet enn kvalitetsutvikling, selv om det åpenbart er vesentlig for bedømmelse av kvalitet at gjeldende regelverk etterleves.

HSH uttalte seg i forrige høringsrunde positivt til at NOKUTs arbeid skulle dreies mer i retning av kvalitetsutvikling ved institusjonene. Vi hadde da en særlig forventning om at samarbeid mellom institusjonene og arbeids - og næringsliv kunne bli en integrert del av NOKUTs kvalitetsutviklingsarbeid. Dette berøres overhodet ikke i denne runden, noe som er svært beklagelig. Departementet går tvert i mot inn for at det er kvalitetsutvikling som følge av kontroll som skal prioriteres. HSH mener dette i realiteten kan bety at det er den rene tilsynsrollen som forsterkes på bekostning av det ønskede kvalitetsutviklingsarbeid, og er dermed skeptisk til dette forslaget. HSH mener fortsatt at skillet mellom NOKUTs rolle i forbedrings - og utviklingsprosesser og NOKUTs rolle i kontrollprosesser må forskriftsfestes og gjøres klarere. Dette vanskeliggjøres når begge deler tas inn i samme bestemmelse og øyensynlig anses å være to sider av samme sak. Samarbeid med andre aktører, og da særlig arbeidslivet, bør forskriftsfestes i bestemmelsen om NOKUTs rendyrkede kvalitetsutviklingsarbeid, med utgangspunkt i forslaget til § 1-7.

Viktigheten av å gjøre et klart skille mellom disse rollene underbygges for øvrig av det faktum at NOKUT etter departementets forslag selv skal kunne utvikle kriterier for utøvelsen av sine ulike oppgaver. I og med at rollen som pådriver for kvalitetsutvikling ved institusjonene som en selvstendig funksjon for NOKUT, er ny, bør det legges ekstra vekt på at det gis føringer for hvilke kriterier NOKUT skal drive dette arbeidet etter. Sammenblanding av kontroll og kvalitetsutvikling sett i sammenheng med stor grad av skjønnsutøvelse, innebærer etter HSHs syn fare for svekket forutsigbarhet.

§ 1-8 NOKUTS virkemidler

Departementet uttaler i høringsnotatet at det i forskriften bør gis en oversikt over hvilke andre virkemidler NOKUT kan benytte seg av (enn de som følger av lov og forskrift). Departementet mener bestemmelsen ikke skal være uttømmende, men gi NOKUT legitimitet overfor sektoren til i større grad også benytte andre virkemidler enn de som eksplisitt fremgår av lov og forskrift i dag. HSH kan ikke se at det i forslaget til ny forskrift gis en oversikt over slike virkemidler. Bestemmelsen i § 1-8 er i sin ordlyd nærmest identisk med Universitets- og høyskoleloven § 2-1 fjerde ledd. Det fremgår kun av § 1-8 at NOKUT kan benytte seg av andre virkemidler enn de som følger av lov og forskrift, og at de selv vurderer hvilke tiltak som anses som hensiktsmessige å anvende.

Etter HSHs syn vil det være viktig å synliggjøre hva slags virkemidler dette kan dreie seg om, og for øvrig gi noen føringer for utøvelsen av skjønnet. Bestemmelsen overlater til NOKUT å vurdere hvilke tiltak som anses som hensiktsmessig - og i hvilke tilfeller. Bestemmelsen er etter vårt syn så vid at den heller må antas å gi mindre enn mer legitimitet til NOKUT. Hensynet til forutberegnelighet og likebehandling tilsier at også bruken av mindre ressurskrevende tiltak presiseres noe nærmere i forskriften. Det bør fremgå konkret av forskriftsordlyden at de andre tiltakene skal være mindre inngripende enn de som følger av lov og forskrift. Det bør også fremgå at slike andre virkemidler kan benyttes **etter samråd med sektoren**. En slik forankring vil også bidra til NOKUTs legitimitet ved bruk av slike andre virkemidler.

§ 1-9 Oppnevning av sakkyndige

Departementet uttaler i høringsnotatet at sakkyndige er vesentlige for kvaliteten på vurderingene, NOKUTs legitimitet i sektoren og samfunnets tillit til NOKUT. Det foreslås at NOKUT selv fastsetter kriterier for de sakkyndiges kompetanse og for oppnevning. Departementet uttaler at oppnevning av fagkyndige bør skje etter dialog med berørte parter og fagmiljøet. HSH mener hensynet til nettopp legitimitet og samfunnets tillit i utgangspunktet skulle tilsi at det fortsatt forskriftsfestes nærmere krav til kunnskap innenfor spesifikke fagområder. Dette særlig sett hen til NOKUTs foreslåtte utvidete handlingsrom i mange andre bestemmelser. Departementet uttaler at oppnevningen av sakkyndige bør skje etter dialog med berørte parter og fagmiljøet. HSH mener det er et minimum at krav til en slik dialog forskriftsfestes.

§ 1-11 Tilrettelegging og informasjon

Departementet foreslår å forskriftsfeste institusjonenes plikt til å legge til rette for at NOKUT skal kunne gjennomføre sine oppgaver. Det foreslås at NOKUT kan kreve *"påkrevde og relevante opplysninger, redegjørelser og foreta undersøkelser"* for å kunne gjennomføre tilsynsoppgavene sine. HSH mener det bør klargjøres nærmere i forskriften hva slags opplysninger NOKUT har rett til å be om. Det fremstår potensielt vilkårlig at NOKUT har et helt fritt skjønn til å avgjøre dette. Dette vil kunne innebære økt byråkratisering og rapporteringsplikt og gir også manglende forutsigbarhet med hensyn til hva slags oppgaver institusjonene vil få, som følge av de oppgavene NOKUT pålegger seg selv. Som et minstekrav må det inn et nødvendighetskriterium i forskriften. Uttrykket

”kreve påkrevde opplysninger” er heller ikke språklig godt, etter vårt syn. Departementet påpeker for øvrig i merknadene til bestemmelsen at NOKUT må vurdere nytten av opplysningene og bistanden opp mot belastningen for den aktuelle institusjon. HSH er enig i dette, og mener at krav til en slik kost - nyttevurdering også bør forskriftsfestes.

§ 2-1 Krav til kvalitetssikringssystem

I høringsnotatet fremgår det at departementet foreslår en endring i bestemmelsen for å synliggjøre den delen av utdanningen som foregår ”utenfor” utdanningsinstitusjonene, altså slik at praksis omtales særskilt i forskriften. Under henvisning til Utdanningslinja (St. meld. Nr 44.(2008-2009), ønsker departementet videre å ta inn krav til relevans for arbeidslivet i forskriften. HSH mener synliggjøringen av både praksis og fremhevelsen av arbeidsrelevans er positiv. Med tanke på det siste, fremgår dette imidlertid under en noe annen ordlyd i forskriften: ”Systemet skal omfatte alle forhold som har betydning for studiekvaliteten, fra informasjon overfor mulige søkere til avslutning av studiet og **overgangen til arbeidslivet**” (vår utheving). Dette er etter HSHs oppfatning noe annet enn å kreve arbeidsrelevans, slik både høringsnotatet og departementets merknader til ny forskrift legger opp til. Etter HSHs oppfatning må forskriftsordlyden endres i tråd med departementets merknader og kommentarer i høringsnotatet. En henvisning til arbeidsrelevans vil for øvrig også synliggjøre at studiekvaliteten har betydning i et livslangt læringsperspektiv, noe som i seg selv er positivt. Arbeidsrelevans er for øvrig det eneste punktet under kapittel 5.6 i Utdanningslinja som berøres i forskriften, hva gjelder forholdet mellom høyere utdanning og arbeidsliv. Dette er etter vår syn skuffende. HSH viser i denne sammenheng til vår høringsuttalelse om forslag om endringer i Universitets- og høyskoleloven, hvor vi blant annet påpekte behovet for utvikling av insentivordninger som fremmer systematisk og gjennomgående samarbeid mellom lærestedene og arbeidslivet, og at NOKUTs kvalitetssikringsarbeid kan bli en viktig bidragsyter i så måte. Dette synet opprettholdes i denne omgangen.

§ 2-2 Evaluering av institusjonenes system for kvalitetssikring

HSH nøyer seg med å bemerke at endringen fra en 6 måneders frist til en ”rimelig frist på inntil 6 måneder” i seg selv ikke synes urimelig, gitt at det utøves et fornuftig skjønn med hensyn til hvor lang frist som skal gis i hvert enkelt tilfelle. Sett i sammenheng med de mange andre tilfeller hvor NOKUT gis økt skjønnsadgang i utkast til ny forskrift, stiller dette seg imidlertid noe annerledes. Helheten i NOKUTs adgang til å fastsette kriterier og frister innebærer etter HSHs syn for liten grad av forutsigbarhet.

§ 3-3 Standarder for akkreditering av institusjoner

HSH registrerer at ordlyden i den eksisterende forskriften i alle hovedsak bevares i forslaget til ny forskrift, herunder i annet ledd knyttet til vitenskapelige høyskoler.

HSH er kjent med at det er enkelte diskusjoner i sektoren knyttet til forståelsen og anvendelsen av denne bestemmelsen, og mener det kan være grunn for departementet til å vurdere hvorvidt ordlyden knyttet til vitenskapelige høyskoler i tilstrekkelig grad ivaretar intensjonen med denne betegnelsen og sikrer at betegnelsen ikke devalueres.

Vennlig hilsen
HSH

Inger Lise Blyverket / s
leder Arbeidsliv, Kompetanse og Samfunnsansvar

Gry Myklebust / s
fagsjef

HSH
Henrik Ibsens gate 90
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00
e-post
info@hsh-org.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA

www.hsh-org.no