



Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO



Kronprinsens gate 9
Postboks 1708 Vika
0121 Oslo
Tlf: 21 02 18 00
Faks: 21 02 18 01
postmottak@nokut.no
www.nokut.no

Saksbehandler: Eva Liljegren
Dir. tlf: 21 02 18 33

Vår ref: 09/278-3
Deres ref:

Vår dato: 26.11.2009
Deres dato:

Kunnskapsdepartementets forskrift om kvalitetssikring i høyere utdanning og fagskoleutdanning - NOKUTs høringsuttalelse

Forskrift om kvalitetssikring i høyere utdanning og fagskoleutdanning skal regulere forholdet mellom de tre partene i den norske modellen for kvalitetssikring av høyere utdanning og fagskoleutdanning: departementet, institusjonene og NOKUT. Gjennom endring i 2009 av lov om universiteter og høyskoler ble formuleringene av NOKUTs oppdrag endret. I tråd med anbefalingene i den eksterne evalueringen ble NOKUTs utviklingsorienterte rolle forsterket og tydeliggjort, og NOKUT fikk økt handlingsrom i kvalitetssikringsarbeidet. Sentrale nye formuleringer er at NOKUT skal føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning; at NOKUT skal stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene; og at NOKUT skal søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid. Dette til forskjell fra tidligere formulering, der det ble lagt vekt på at NOKUT skulle utforme sin virksomhet slik at institusjonene kunne dra nytte av den i eget kvalitetssikrings- og utviklingsarbeid.

NOKUT ser positivt på lovendringene som er foretatt i kjølvannet av evalueringen. Vi har justert organisasjonen og er i ferd med å ferdigstille en strategiplan for å kunne ta hånd om det utvidede oppdraget. Med endret oppdrag og større handlingsrom øker behovet for tydelighet rundt NOKUTs myndighet og av innholdet i NOKUTs virkemidler, slik at NOKUTs virksomhet er forutsigbar for institusjonene. NOKUT prioriterer derfor å forbedre og tydeliggjøre informasjonen om vår rolle og våre virkemidler.

Grunnlaget for tydelighet og forutsigbarhet legger departementet i forskriften. På denne bakgrunn mener vi det er viktig at

- formuleringene i forskriften følger lovteksten der samme forhold berøres
- formuleringene i forskriften skaper forventninger som samsvarer med ansvar og myndighet hos de forskjellige partene i den norske modellen for kvalitetssikring
- formuleringene bidrar til forutsigbarhet i forholdet mellom NOKUT og institusjonene
- det unngås upresise formuleringer som skaper usikkerhet om funksjoner og roller

Tilsvarende kommentarer gjelder for merknadene til forskriften.

NOKUTs kommentarer og forslag til endringer i forslaget til ny forskrift er utformet på denne bakgrunn. Våre kommentarer og forslag til endringer gjelder således primært forhold der vi vurderer at det foreliggende forslaget ikke gir tilstrekkelig informasjon om partenes oppgaver og roller eller skaper usikkerhet om forutsigbarhet. Vi har også noen kommentarer til departementets vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene.

Kapittel 1

NOKUT mener at beskrivelsen av NOKUTs oppgaver i kapittel 1 blir utydelig, fordi samme forhold omtales i flere paragrafer. Dette gjelder spesielt tilsyns- og utviklingsoppgavene. NOKUT foreslår derfor en omstrukturering av kapitlet med sikte på å skape en bedre oversikt over oppgavene. Vi anbefaler også å flytte deler av kapittel 6 til kapittel 1 for å få NOKUTs samlede oppgaver knyttet til utenlandsk utdanning bedre fram. Vi anbefaler ellers noen språklige endringer for å få en mer enhetlig beskrivelse av oppgavene. Vi mener for eksempel fremdeles det er uheldig at NOKUTs akkrediteringer omtales som "akkrediteringer" når det er snakk om høyere utdanning og "godkjenninger" når det dreier seg om fagskoleutdanning.

NOKUTs forslag til kapittel 1:

§ 1-1 Virkeområde

Som i forslaget.

§ 1-2 NOKUTS formål og avgrensning (Tilsv. forslaget 1-3 NOKUTs formål og avgrensning og § 1-5 NOKUTs utøvelse av forvaltningsmyndighet. Dekker også forslaget § 1-7)

(1) NOKUT er et uavhengig statlig forvaltningsorgan med utøvende tilsynsmyndighet for kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning i Norge.

(2) Formålet med NOKUTs virksomhet å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, og å stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene. NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, fagskoleutdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning.

(3) NOKUT skal ved utøvelsen av forvaltningsoppgaver pålagt i lov og forskrift sikre at formålet med NOKUTs arbeid ivaretas, samt at samfunnet har tillit til NOKUT som et uavhengig statlig forvaltningsorgan.

§ 1-3 NOKUTs oppgaver (tilsv. forslaget § 1-6 NOKUTs oppgaver og § 1-8 NOKUTs virkemidler og deler av § 6-2)

NOKUT har følgende oppgaver:

(1) Generelt:

- Føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning gjennom lovbestemte virkemidler, jf. 2 og 3 nedenfor, og andre virkemidler som er i tråd med formålet med NOKUTs virksomhet. NOKUT fastsetter forskrift.
- Søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid
- Godkjenne høyere utenlandsk utdanning, jf. 4 nedenfor.
- Veilede og gi råd på aktuelle områder, samt gi informasjon til aktørene i sektoren og samfunnet for øvrig.
- Sørge for at NOKUTs virksomhet er i tråd med internasjonale regler, standarder og praksis.

(2) Oppgaver knyttet til norsk høyere utdanning:

- Akkreditere utdanninger og institusjoner.
- Revidere akkrediteringer.
- Evaluere institusjonenes interne kvalitetssikringssystemer.
- Utføre andre evalueringer for å frambringe kunnskap om utdanningskvalitet
- Godkjenne utdanning fra norsk institusjon som ikke går inn under lov om universiteter og høyskoler

(3) Oppgaver knyttet til norsk fagskoleutdanning:

- Akkreditere utdanninger og fagområder.
- Revidere akkrediteringer
- Godkjenne fagskolenes interne kvalitetssikringssystemer

(4) Oppgaver knyttet til utenlandsk utdanning:

- Godkjenne høyere utdanning (generell godkjenning)
- Legge til rette for en samordnet nasjonal praksis av godkjenning etter universitets- og høyskolelovens § 3-5 tredje ledd, og gi rådgivningsbistand til institusjonene i godkjenningsarbeidet
- Være informasjonssenter for de norske autorisasjons- og godkjenningsordningene

§ 1-4 Oppnevning av sakkyndige (tilsvarer forslagets 1-9)

Som i forslaget med noen språklige justeringer

§ 1-5 Vedtaksførhet og flertallskrav (tilsvarer forslagets 1-2 Vedtaksførhet og flertallskrav)

Som i forslaget

§ 1-6 Forholdet til forvaltningsloven (tilsvarer forslagets 1-10)

Som i forslaget

§ 1-7 Tilrettelegging og informasjon (tilsvarer forslagets 1-11)

Som i forslaget

Kapittel 2

§ 2.1: Her foreslås at formuleringen av § 2-1 (2) endres til:

"Kvalitetssikringssystemet skal utformes slik at kvaliteten i hele utdanningen, inkludert eventuelle praksisstudier, sikres og utvikles. Systemet skal omfatte vesentlige forhold som har betydning for studiekvaliteten slik den tilfredsstillende anerkjente faglige mål, slik den gir utdanningene samfunnsmessig relevans i vid forstand, og slik den framstår for studentene."

Begrunnelse: NOKUT mener at hovedvekten i interne system for kvalitetssikring av utdanningen bør ligge på sikring og utvikling av den faglige kvaliteten. De administrative løpene i utdanningene skal også ivaretas, men informasjonen som skal framkomme som grunnlag for institusjonenes vurdering av egen kvalitet må i hovedsak dreie seg om faglige spørsmål. Utdanningenes faglige nivå, samfunnsmessige relevans, undervisnings- og arbeidsformer og studentenes innsats er av grunnleggende betydning for at studentene får en god utdanning. Det foreslås derfor at eksemplene i paragraf 2-1 (2) heller bør berøre studiekvalitet enn at eksemplene skal gjelde studentenes inngang i og utgang av institusjonen. I merknaden til forskriftsendringen framheves at "kvalitetssikringssystemet skal omfatte vesentlige forhold som har betydning for utdanningskvalitet og studentenes kvalifikasjoner etter endt utdanning". NOKUT foreslår at "alle forhold" erstattes av "vesentlige forhold" også i selve forskriftsformuleringen. I høringsnotat og merknader framheves utdanningenes relevans for arbeidslivet. Dette viktige aspektet ved utdanningskvalitet bør imidlertid formuleres på en annen måte enn at systemet for kvalitetssikring skal omfatte "overgangen til arbeidslivet". Kravet om sikring og utvikling av relevans for alle typer utdanninger er ivaretatt i NOKUTs forslag til formulering.

§ 2-3: NOKUT mener paragrafen må forstås slik at akkrediterte høyskoler ikke kan søke om akkreditering av nye master- og ph.d.-studier hvis de ikke har et tilfredsstillende system for kvalitetssikring av utdanning.

Kapittel 3

§ 3-3 (1) d), (2) c) og (3) d): NOKUT mener at fagområde må være overordnet studier. Ordlyden bør derfor endres til "innenfor fagområder der de gir studier".

§ 3-3 (2): Standarden om stabil forsknings- og faglig eller kunstnerisk utviklingsvirksomhet er falt ut.

§ 3-4 (1): NOKUT antar at det bare er i begrunnelsen for å foreta en revidering at NOKUT står fritt. Paragrafen bør gi en hjemmel for å fastsette standarder og kriterier som skal brukes i revideringen.

§ 3-6 (2): Bestemmelsen bør gjøres tydeligere. Det er i dag uklart om NOKUT kan illegge institusjonene karantene generelt for nye søknader, eller om karantenen bare gjelder den konkrete søknaden. NOKUT mener at karantenebestemmelsen bør gjelde generelt for alle søknader fra en institusjon i perioden.

Kapittel 5

§ 5-1 (1): I § 3-1 (6) har man gitt NOKUT ansvar for å avgjøre hva slags endringer som må forelegges NOKUT, mens man i § 5-1 (1) har beholdt den tidligere bestemmelsen. Vi mener at bestemmelsen om vesentlige endringer i § 5-1 (6) bør tas ut, og at det tas inn et nytt punkt i § 5-1: "NOKUT avgjør hvilke endringer i studier som skal forelegges NOKUT."

Kapittel 6

§ 6-1 (3) NOKUT foreslår at teksten endres til: "Ved generell godkjenning av utenlandsk utdanning skal NOKUT påse at utdanningen det søkes godkjenning for har en godkjent akkreditering eller offentlig godkjenning som høyere utdanning. Det kan i særskilte tilfelle gjøres unntak fra bestemmelsen."

Begrunnelse: Med en slik formulering er forskriften fremtidsrettet i en globalisert verden ved at NOKUT kan vurdere om nye akkrediteringsorganer skal ansees som godkjente og at en akkreditering ikke er bundet til et bestemt land - noen akkrediteringsorganer kan akkreditere utenfor eget lands grenser. Vi kan også gi godkjenning i de få tilfellene der utdanning fra "frie" læresteder åpenbart bør kunne gis godkjenning. Det siste vil også få betydning for Lånekassen.

§ 6-2. NOKUT mener at paragrafen kan utgå. Når det gjelder bestemmelsen i (1) synes vi det er betenkelig å pålegge institusjonene å rapportere til NOKUT før det er utviklet et verktøy som kan ivareta opplysningene på en forsvarlig måte. Når verktøyet er på plass, mener vi at NOKUT har de nødvendige fullmakter til å be om opplysninger gjennom bestemmelsen i § 1-11 (I NOKUTs forslag § 1-7). Bestemmelsen i (2) har vi foreslått flyttet til NOKUTs oppgaver (§1-3 (4) andre strekpunkt).

Vedr. økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet uttrykker gjennom lov- og forskriftsendringene som foretas i kjølvannet av NOKUT-evalueringen høye ambisjoner for NOKUTs videre utvikling. Det ser vi positivt på. Internt i NOKUT har vi lagt til rette for å ta hånd om det utvidete oppdraget gjennom å endre organisasjonen og utvikle en strategiplan for hvordan vi skal videreutvikle NOKUTs aktiviteter de

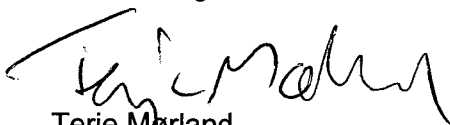
kommende fem år i tråd med Stortingets og departementets nye føringer. I forbindelse med planarbeidet har vi gått gjennom alle våre aktiviteter, og vi ser at det blir vanskelig å innfri departementets ambisjoner innenfor dagens økonomiske ramme. Som tidligere kommunisert stiller vi oss undrende til departementets vurdering om at lov- og forskriftsendringene kan gjennomføres utelukkende ved intern omdisponering av midler i NOKUT.

Å legge mer vekt på å bidra til utvikling krever endringer i mange av NOKUTs aktiviteter og arbeidsmetodikk. Dette vil bl.a. kreve at vi videreutvikler organisasjonens kompetanse og bygger opp et mer systematisk faktagrunnlag om forhold i sektoren enn vi har i dag. Selv med et beskjedent ambisjonsnivå vil dette kreve mer ressurser enn vi med rimelighet kan forvente å frigjøre gjennom effektivisering av andre oppgaver. På et par års sikt regner vi med å kunne hente ut visse effektiviseringsgevinster gjennom innføring av søknadsfrister etc. Men samlet sett vil de lov- og forskriftsendringene som faktisk er foreslått medføre et langt mindre effektiviseringspotensial enn endringene som komiteen som evaluerte NOKUT foreslo. Dette henger bl.a. sammen med at evalueringskomiteens forslag om forenkling i NOKUTs akkreditering av nye studietilbud er vurdert som lite hensiktsmessige av departementet og derfor ikke gitt åpning for i lovendringen. Siden akkreditering skjer etter søknad fra institusjonene, må NOKUT av hensyn til institusjonene og forvaltningsloven prioritere dette foran utviklingsorientert virksomhet.

NOKUT er spesielt bekymret for den økonomiske situasjonen de første par årene. Det skyldes at de største omleggingene i virksomheten nødvendigvis må finne sted den første tiden. Dette dreier seg bl.a. om å styrke vår utrednings- og analysekapasitet som grunnlag for vår pådriverrolle og bidragsyter til institusjonenes kvalitetsutvikling, endre egne forskrifter og prosedyrer i kjølvannet av endringene i departementets forskrift og innføre ny mer målrettet og fleksibel modell for tilsyn med eksisterende utdanninger i tråd med endringene i vårt mandat.

NOKUT har, i motsetning til i etablerings- og oppbyggingsfasen, ikke lenger noen økonomisk bufferkapasitet. Departementets budsjettforslag for 2010 innebærer en realnedgang når man legger statens egne anslag for lønns- og prisvekst til grunn. Aktivitetsnivået er allerede for høyt i forhold til denne rammen. Vi har vurdert mulighetene for å styrke arbeidet med høyere utdanning ved å overføre ressurser og kapasitet fra virksomheten med utenlandsk utdanning og fagskoleutdanning. Det er dessverre ikke mulig. Det er snarere slik at også disse områdene er underfinansiert, jf. vårt budsjettinns spill av 27.02.2009. På området utenlandsk utdanning har det de siste årene vært en sterk økning i søknads- og saksmengden. Budsjettøkningen på utlandsfeltet det siste året var øremerket nye aktiviteter, herunder etablering av et nytt informasjonssenter, og kan derfor ikke benyttes til å styrke søknadsbehandlingen. På området tilsyn med fagskoleutdanning skal NOKUT som følge av endringene i fagskoleloven av 2007 i gang med to nye tilsynsformer i 2010: godkjenning av fagområde og revidering av tidligere godkjenninger av utdanningstilbud. Dette vil gjøre tilsynet med fagskoleutdanning dyrere, spesielt i en overgangsfase når prosedyrer og arbeidsmetodikk skal utformes og etableres for de nye tilsynsformene.

Med vennlig hilsen



Terje Mørland
direktør