



Kunnskapsdepartementet

Deres ref
15/4145

Vår ref
2013/7970-ING

Dato
16.12.2015

Høring - endringer i universitets- og høyskoleloven

Vi viser til brev fra departementet 16.09.2015, der det blir foreslått en del endringer i universitets- og høyskoleloven. Vi vil kommentere forslagene i den rekkefølge de er presentert i høringsnotatet.

1. Vitnemålsbank

Vi vil gi vår klare støtte til at vitnemålsbanken blir opprettet, og slutter oss i hovedsak til ordlyden i forslaget til ny § 4-13. Etableringen av banken vil være et klart fremskritt. Vi har likevel noen merknader.

Formålet med vitnemålsbanken

Slik formålet er utformet i forslaget, har vi ikke innvendinger mot det. Vi er enige i at en vitnemålsbank som dette vil bety forenklinger for begge parter, både ved søknad om arbeid og søknad om utdanning.

Uten at det får direkte betydning for lovsaken i denne omgangen, vil vi likevel peke på at i en del saker er det viktig å ha tilgang til fullstendig informasjon om alle emner, grader eller kvalifikasjoner som en person har tatt eller oppnådd ved institusjoner under uhl. Dette er særlig viktig i innpassingssaker og i saker om grader der deler av innholdet er brukt i en tidligere grad, jf. godskrivingsforskriften. Slik vitnemålsbanken er beskrevet i høringsnotatet og i kravsspesifikasjonen, kan resultateieren velge ut hva som skal vises, og bruken av vitnemålsbanken bygger på samtykke. Vitnemålsbanken i seg selv gir dermed ikke alltid fullgod informasjon for saksbehandling ved institusjonene. Det vil være en fordel om enten vitnemålsbanken eller resultatutvekslingsfunksjonen i Felles studentsystem videreutvikles, slik at institusjonene får et adekvat redskap også for saksbehandling. I den forbindelse vil vi vise til ordningen i Samordna Opptak der institusjonene har tilgang til alle opplysninger om søkeres resultater fra videregående skole. Det synes naturlig med en lignende ordning også for høyere utdanning.

Vern mot falsk vitnemålsbank

Slik vi forstår at banken skal virke, er det sannsynlig at det som kommer ut av banken når en resultateier har valgt å dele sine resultater, har høy sikkerhet mot forfalskning. Det er likevel ikke sikkert at den som ikke har gode hensikter vil prøve å manipulere den ekte vitnemålsbanken. Like nærliggende synes det å være at noen kan prøve å etablere et nettsted som gir seg ut for å være den ekte vitnemålsbanken. For en urutinert mottaker kan det være vanskelig å avdekke noe slikt. Vi kan ikke se at høringsnotatet eller kravspesifikasjonen kommenterer dette.

Andre merknader

Vi vil foreslå at første og andre ledd i § 4-13 bytter plass, slik at formålsbestemmelsen kommer før den alminnelige beskrivelsen. I beskrivelsen (§ 4-13, andre ledd i høringsnotatet) foreslår vi en litt annen redigering, for eksempel med strekpunkt.

2. Klagerett på tildelingsvedtak fra SiU

Her er forslaget todelt. For det første blir det gjort klart at SiUs tildelingsvedtak normalt er enkeltvedtak, som man kan klage over, og presisering av hvem som er klageinstans. For det andre blir klageinstansens kompetanse innskrenket, slik at den ikke kan overprøve «SiUs konkrete faglige vurdering av de faktiske forhold» i forbindelse med tildelingsavgjørelsen.

Vi er enige i at full overprøvingskompetanse neppe er realistisk for denne typen vedtak. Dette er kjent fra annen klagebehandling i sektoren, så som i institusjonenes klagenemnder. En del av vedtakene som det blir klagt over, hviler tungt på faglige vurderinger som en klageinstans ikke selv kan overprøve. Da kan klageinstansen innhente sakkyndige vurderinger, noe som er tidkrevende og kan være kostbart. Alternativt må klageinstansen nøye seg med å se til at førsteinstansen har gjort de nødvendige faglige vurderingene, at disse dekker det som saken gjelder, og at de ikke framstår som vilkårlige eller sterkt urimelige.

Også i andre sammenhenger i vår sektor er klageinstansens prøvingskompetanse innskrenket, og vi vil peke på klageordningen i Forskningsrådet, som på NFRs nettsider er skildret slik:

En søker som mener at Forskningsrådets vedtak om avvisning av – eller helt eller delvis avslag på – sin søknad om FoU-midler skyldes saksbehandlingsfeil eller vesentlig svikt eller mangler i premissene for det faglige skjønn, kan påklage vedtaket. Forskningsrådets faglige skjønn kan ikke påklages, men det kan klages over at feil faktum er lagt til grunn for det faglige skjønnet.

Vi vil be departementet vurdere om ikke ordlyden i loven bør ligge nærmere opp mot dette.

3. NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsmodell

Tilsyn med kvalitetsarbeid

Kort oppsummert mener vi at forslaget her kan skape stor usikkerhet i sektoren om hvordan NOKUT framover skal føre tilsyn. Vi viser særlig til at departementet finner det «riktig å dreie tilsynet fra *evaluering* av institusjonenes kvalitetssikringssystem til et *bredere tilsyn* med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid» (våre kursiveringer).

Uten at kvalitetsarbeidet operasjonaliseres nærmere, blir det umulig for institusjonene å vite hvor NOKUT vil legge innsatsfaktoren ved et tilsyn. I denne sammenhengen vil vi vise til den nye utgaven av “Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)”. Om «Standards and guidelines for external quality assurance» heter det at “External quality assurance processes should be reliable, useful, **pre-defined**, implemented consistently and published.” (vår utheving).

NOKUT kommuniserer allerede at de er i tenkeboksen med tanke på tilsyns- og rådgivningsmodeller. Uklare rammer for tilsynsoppdraget vil ikke skape den tilliten i sektoren NOKUT ellers prøver å kommunisere i rollen som et *rådgivende* og *kvalitetsutviklende* organ, jf våre kommentarer i fjorårets høring om NOKUTs strategiplan. At man går vekk fra å skulle *evaluere* til å føre *bredere tilsyn* understreker dette. I alle tilsyn NOKUT har gjennomført, er *dokumentasjon* sentralt. Innenfor et veldefinert kvalitetssikringssystem er dette et krav som det både er mulig og rimelig å kunne ha forventninger om fra institusjonene. Men hvordan skal man på en systematisk måte dokumentere *arbeid*, uten at dette går utover den tiden man bør bruke på kvalitetsutviklingsprosesser? Her er vi redd for at metoden potensielt ødelegger for formålet. Det må være forutsigbart for institusjonene hva slags kvalitetsarbeid det er NOKUT har rett til å føre tilsyn med, siden konsekvensene av manglende godkjenning er store. Vi oppfatter at dreiningen fra tilsyn med et «system» til et «arbeid» på ene siden gir NOKUT for åpne fullmakter med tanke på form og metode for tilsyn. Hvis institusjonene på den andre siden gis anledning til å definere hva de betrakter som kvalitetsarbeid, vil også dette kunne bli en håpløs oppgave for NOKUT å forholde seg til. Vi ber derfor om at forslag om å bytte ut *arbeid* til fordel for *system* ikke tas til følge i lovens §§ 1-6 og 2-1.

I § 2-1 (3) merker vi oss i tillegg at «NOKUT skal føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og med institusjoner og eksisterende studietilbud.» Som nevnt over er det allerede en oppfatning av at det er usikkerhet til hvilke tilsynsmodeller som per i dag er gjeldende, og hvilke som er under revisjon. Vi antar likevel at det ikke skal tilføyes et tilsyn «med institusjoner» som sådan, men at fokus fremdeles skal ligge på kvalitetssikringssystem og med institusjonenes eksisterende studietilbud.

Tilsyn med studietilbud

Våre hovedinnvendinger her gjelder *sammenligning* som metode for tilsyn, og den sterke knytningen av *studieplanenes samsvar med NKR* ved akkreditering.

Under punkt 3.3 foreslås det at institusjoner i større grad systematisk skal sammenligne utdanningskvalitet på tvers, og at NOKUT bør kunne bidra til en slik sammenligning for å øke kvaliteten i sektoren, og gi institusjonene bedre styringsinformasjon. Videre foreslås det at

NOKUT skal drive «risikobasert tilsyn» med den faglige aktiviteten.

Vi ser her en mulig svekkelse eller innskrenking av den faglige autonomien institusjonene er tildelt i universitets- og høyskoleloven. Svekkelsen følger direkte av at det etableres et ideal om *sammenlignbarhet* – eller endatil *likhet* – mellom studietilbud. Dette siste vil vi problematisere vis a vis et annet ideal, nemlig mangfold i studietilbudene. I 3.3.2 første avsnitt heter det innledningsvis: «*Både departementet og NOKUT er opptatt av at institusjonene i større grad skal systematisk sammenligne utdanningskvalitet med hverandre.*» Av sammenhengen går det fram at dette antas å fremme kvalitet og å effektivisere tilsynet. Det siste er sannsynligvis riktig – det første er vi mer i tvil om. Vi erkjenner at «sammenligning av utdanningskvalitet» ikke nødvendigvis er ensbetydende med økende likhet i studietilbudet. Vi kan imidlertid ikke se hvordan målsetningen om å effektivisere tilsynet kan nås uten at også studietilbudet blir *likere* når det forutsettes å bli *mer sammenlignbart*. En målsetning om økende likhet vil støte mot to idealer vi holder høyt: Den enkelte institusjons *autonomi* i faglige anliggender, og verdien av *diversitet* i seg selv. Det er heller ikke forutsigbart hvilke kriterier institusjonene vil konkurrere på, når faglig diversitet ikke honoreres. Innen mange fagfelt er det et mål i seg selv å oppnå faglig diversitet, man vil skille seg fra de andre som driver innen samme fagfelt for å oppnå en egen profil. Sammenligning kan med andre ord virke mot sin hensikt. NOKUT har som kjent nylig gjennomført en evaluering på vegne av departementet for å kartlegge hvorvidt læringsutbyttebeskrivelsene i sektoren var i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR). I denne rapporten får studietilbud innen statsvitenskap nettopp *kritikk* for å ikke ha en tydelig faglig profil, av læringsutbyttebeskrivelsen kunne det «være et hvilket som helst studietilbud innen statsvitenskap i Norge og Europa».

Det er etter vårt syn avgjørende at tilsyn støtter opp under mangfold, og ikke bidrar til større standardisering/ ensretting og erodering av den institusjonelle autonomien.

Under § 3-1, første ledd, foreslås det at «Akkrediterte studietilbud *skal være i samsvar med* Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk». For det første er samsvar med NKR bare ett av mange kriterier som gjelder ved akkreditering. Vi ser ikke hvorfor akkurat dette kriteriet skal settes inn i loven. Men også her finner vi NOKUTs sluttrapport instruerende for denne høringssaken. Av rapporten fremkommer det tydelig at hva det i det hele tatt vil si å «være i samsvar med», er høyst relativt. Av alle studiene som er gjennomgått i dette arbeidet er langt de fleste i varierende grad i slikt «samsvar». Det er eksempelvis dokumentert at antallet deskriptorer ikke passer for mange fagområder og studietilbud, og at skillet mellom *ferdigheter* og *generell kompetanse* kan virke tilfeldig og oppkonstruert. Dette punktet i lovforslaget bør derfor fjernes inntil funnene i rapporten har fått en oppfølging.

Vi vil i denne sammenhengen oppfordre departementet om å vurdere en revisjon av NKR, siden det tydelig er de færreste studietilbud som fyller kravene på ene siden, samtidig som fagmiljøene oppfatter rammeverket som en tvangstrøye i faglig utviklingsarbeid på den andre. Dette ødelegger det pedagogiske potensialet som ligger i aktiv bruk av læringsutbyttebeskrivelser for øvrig. Noen år med NKR har tydelig gitt både NOKUT og sektoren for øvrig erfaringer som gjør oss bedre rustet til å komme med konstruktive innspill til hvordan et eventuelt nytt rammeverk kan utformes bedre.

I § 3-1 (1) foreslås setningen «Ved akkreditering av studietilbud fra nye tilbydere må studietilbudet minst føre til bachelorgrad.» Vår interne høring avdekker at dette forslaget leses som at *alle* studietilbud minst må lede til en bachelorgrad for å kunne bli opprettet. Vi

foreslår derfor at setningen endres til «Ved NOKUTs akkreditering av studietilbud fra nye tilbydere må studietilbudet minst føre til bachelorgrad».

Selvakkrediteringsretten

I § 3-1 (3) foreslår vi at setningen «Institusjonenes akkrediteringer skal bygge på standarder og kriterier som nevnt i første ledd og skal være dokumentert», justeres språklig. Det bør også angis at akkrediteringen knyttes til tidspunkt for oppretting: *Institusjonenes akkrediteringer skal bygge på standarder og kriterier som nevnt i første ledd, og dette skal være dokumentert når nye studietilbud etableres.*

4. Klagefrist ved forprøver

Vi har bare noen språklige merknader til dette. I selve forslaget til lovtekst, vil vi foreslå setningen «*dersom sensurtidspunkt kunngjøres senest når forprøve avholdes*» i stedet for «*dersom sensurtidspunkt kunngjøres før forprøve avholdes*». Dette vil etter vår oppfatning gi de samme rettigheter og plikter, men antakelig forenkle det administrative arbeidet i noen tilfeller. Formuleringen «*ved ikke bestått forprøve*» er heller ikke tilstrekkelig for å knytte bestemmelsen kun til forprøver som bruker vurderingsuttrykket bestått/ikke bestått, slik høringsnotatet presiserer. Ordlyden i paragrafene bør derfor endres til «*ved forprøver der vurderingsuttrykket er bestått/ikke bestått*»

Vi vil avslutningsvis påpeke det uheldige i at påfølgende forskrift kommer til høring før fristen for inneværende høring har gått ut. Forskriften burde enten fulgt suksessivt etter at ny lov er vedtatt, eller bli sendt ut samtidig, slik at våre underliggende instanser fikk anledning til å se lov og forskrift i sammenheng.

Vennlig hilsen

Dag Rune Olsen
Rektor

Kjell Bernstrøm
universitetsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.