

Høringsnotat

om endringer i forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler

1. Bakgrunn for endringsforslaget

I 2007 og 2008 ble NOKUT evaluert av en internasjonal komité bestående av fem internasjonale forskere på området. Oppdraget for evalueringen var todelt. Komiteen skulle for det første finne ut om NOKUT oppfylte de såkalte European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, som også fungerer som kriterier for medlemskap i ENQA, European Association for Quality Assurance in Higher Education. For det andre skulle komiteen evaluere NOKUTs rolle i norsk høyere utdanning. Evalueringskomiteen mener at NOKUT klart fyller kravene i de europeiske standardene. Komiteen peker imidlertid på flere forbedringspunkter når det gjelder NOKUTs nasjonale rolle.

Evalueringskomiteens anbefalinger knyttet til evaluerings- og akkrediteringsvirksomheten var i hovedtrekk:

- NOKUTs autonomi og handlingsrom bør utvides ved at lov og forskrift gir mindre detaljerte anvisninger for aktiviteten.
- Det bør drøftes hvilke evalueringsredskaper som skal prioriteres i fremtiden. En nytenkning bør lede til et samlet system som er mer fokusert og kostnadseffektivt.
- NOKUT bør fokusere mer på stimulering til utvikling og forbedring av kvaliteten i høyere utdanning.
- Audit bør beholdes som det sentrale, sykliske evalueringsinstrumentet men bør endres i retning av sterkere forbedringsorientering.
- Akkrediteringsvirksomheten bør gjøres enklere, mindre ressurskrevende og mer fokusert. Prosedyren for førstegangsakkreditering av utdanninger bør omgjøres til en lisensieringsprosedyre, uten bruk av eksterne sakkyndige.
- Det bør gis plass til brede, tversgående evalueringer med vekt på kvalitetsutvikling.
- NOKUT bør styrke kontakten med sektoren gjennom løpende dialog og stimulere kvalitetsutviklingen gjennom å evaluere nyskapende praksiser.
- Kriteriene og prosedyrene for godkjenning av fagskoler bør endres for å effektivisere saksbehandlingen.
- NOKUT bør forbedre databasene og kommunikasjonen vedrørende godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, samt styrke internasjonalt samarbeid for å raskere kunne gi informasjon om utenlandsk høyere utdanning.

På bakgrunn av evalueringen av NOKUT, la departementet våren 2009 frem for Stortinget et forslag om endringer i universitets- og høyskolelovens bestemmelser som setter rammene for NOKUTs oppgaver og myndighet, jf. Ot.prp. nr. 71 (2008-2009). Stortinget behandlet forslaget 5. juni 2008, jf. Innst. O. nr. 78. Lovendringen trådte i kraft 1. august 2009.

I tråd med komiteens anbefalinger har NOKUT gjennom den siste endringen i universitets- og høyskoleloven fått et større handlingsrom og mer fleksibilitet i planleggingen av sin virksomhet. Dette gjelder særlig NOKUTs adgang til å ta i bruk ulike virkemidler. For å tydeliggjøre NOKUTs handlingsrom presiseres det i loven at NOKUT er et uavhengig statlig forvaltningsorgan som skal føre tilsyn med høyere utdanning og fagskoleutdanning. Gjennom lovendringen er det lagt til rette for at NOKUT i større grad kan rette søkelyset mot institusjonell og akademisk utvikling i sitt arbeid og finne en bedre balanse mellom kontroll og utvikling, slik komiteen anbefalte. Det fremgår også av Ot.prp. nr. 71 (2008-2009) at departementet i tillegg mener at NOKUT i større grad bør vektlegge arbeid med informasjon om kvalitetssikring og høyere utdanning i Norge.

2. Hovedinnholdet i forslaget

Endringene i forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning¹ som foreslås i dette høringsnotatet, er trinn to i oppfølgingen av evalueringen av NOKUT. Det foreslås endringer og presiseringer av blant annet NOKUTs oppgaver, NOKUTs utøvelse av forvaltningsmyndighet, NOKUTs utviklingsarbeid og NOKUTs virkemidler.

NOKUT har i en egen forskrift fastsatt utfyllende kriterier for institusjonsakkreditering og standarder og kriterier for akkreditering av studier.² NOKUTS revisjon av denne forskriften vil være tredje og siste trinn i oppfølgingen av evalueringen.

Enkelte av endringene vedrørende NOKUTs myndighet og oppgaver omfatter også NOKUTs arbeid med fagskoler etter forskrift om godkjenning av fagskoler³. For å gjøre bestemmelsene i forskrift om godkjenning av fagskoler og forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler lettere tilgjengelige, og for å gi en samlet oversikt over NOKUTs myndighet og oppgaver, foreslås det at forskrift om godkjenning av fagskoler innlemmes i sin helhet som et eget kapittel i den nye forskriften. Det foreslås at forskriften får tittelen "Forskrift om kvalitetssikring i høyere utdanning og fagskoleutdanning". Denne tittelen vil dekke forskriftens innhold, siden kvalitetssikring er gjennomgangstema for samtlige forhold forskriften omhandler. Det foreslås ikke endringer i forskrift om godkjenning av fagskoler.

¹ Forskrift av 8. september nr. 1040 om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler.

² Forskrift av 25. januar 2006 nr. 121 om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning.

³ Forskrift av 23. april nr. 391 om godkjenning etter fagskoleloven.

Departementet foreslår også, som en videre oppfølging av Brautasetsutvalgets innstilling av 5. januar 2007 om godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge, enkelte endringer vedrørende godskriving og godkjenning av høyere utdanning i forskriftens kapittel 5, jf. Ot. prp. nr. 83 (2007-2008).

3. NOKUTs oppgaver og myndighet

3.1. NOKUTs oppgaver

NOKUTs myndighet og oppgaver reguleres både i universitets- og høyskoleloven (uhl.) og i forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning fastsatt av departementet. Universitets- og høyskoleloven gir en oversikt over hvilke oppgaver som er pålagt NOKUT, mens de konkrete bestemmelsene om virkemidler, hvordan NOKUT skal utføre sitt arbeid og konkrete akkrediteringsstandarder er regulert i nevnte forskrift. Utfyllende regler om NOKUTs myndighet og oppgaver på fagskoleområdet følger av lov om fagskoleutdanning og forskrift om godkjenning etter fagskoleloven.

Formålet med NOKUTs virksomhet fremkommer av uhl. § 2-1 annet ledd. Her trekkes det frem tre ansvarsområder for NOKUT; å føre tilsyn med utdanningskvaliteten ved norske institusjoner som tilbyr høyere utdanning og fagskoleutdanning, å gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning fra andre institusjoner og å stimulere til kvalitetsutvikling i utdanningstilbudene ved institusjonene. Det følger videre av loven at NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning. I dette ligger det blant annet at NOKUTs akkrediterings- og evalueringsvirksomhet skal innrettes på en slik måte at institusjonene kan dra nytte av det i kvalitets- og utviklingsarbeidet sitt.

For å få en samlet oversikt over NOKUTs oppgaver foreslår departementet at det i en egen bestemmelse forskriftsfestes hvilke oppgaver som er tillagt NOKUT.

Det vises til forslag til ny § 1-6 om NOKUTs arbeidsoppgaver.

3.2. NOKUTs tilsynsansvar

Statlige organer som har til oppgave å føre tilsyn med private og/eller offentlige aktørers etterlevelse av regler fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, kalles ofte tilsynsorganer. Kjernen i tilsynsrollen er den konkrete kontrollen med aktørens etterlevelse av fastsatte regler og reaksjoner ved avvik. Tilsynsorganer kjennetegnes ved at de fungerer som et korrektiv overfor de aktører de fører tilsyn med, og på den måten også er en "garantist" for at kvalitetskrav fastsatt i lov eller forskrift oppfylles.

En rekke oppgaver er eller kan være forbundet med tilsynsrollen som for eksempel å informere og veilede dem som regelverket retter seg mot, å samle og systematisere

kunnskap av betydning for reguleringsområdet og å fastsette normerende vedtak som tillatelser, autorisasjoner og forskrifter.⁴

Som nevnt har NOKUT etter loven tre hovedoppgaver. Én oppgave er akkreditering av høyere utdanningsinstitusjoner og fagskoler, akkreditering av studietilbud i norske høyere utdanningsinstitusjoner og fagskoler, revidering av slike akkrediteringer og evaluering av institusjonenes interne systemer for kvalitetssikring. Dette er typiske tilsynsoppgaver fordi kjernen her er å føre tilsyn med at institusjoner og utdanningstilbud tilfredsstiller krav hjemlet i lov. Dette gjøres dels gjennom forhåndskontroll; utdanningstilbud kan ikke gis uten NOKUTs godkjenning, gjennom akkreditering, av tilbud og institusjon, og dels gjennom kontroll av utdanninger som faktisk tilbys. Det må påpekes at universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven pålegger institusjonene et selvstendig ansvar for at den utdanningen de tilbyr er av høy kvalitet og at vilkår fastsatt i lov og forskrift etterleves. NOKUTs oppgave er å påse at så skjer.

En neste oppgave er godkjenning av utdanning fra andre utdanningsinstitusjoner. Dette er en mer tradisjonell forvaltningsvirksomhet i den forstand at oppgaven her er å vurdere om kvalifikasjoner fra institusjoner som ikke er underlagt NOKUTs tilsynsvirksomhet, lar seg likestille med kvalifikasjoner fra institusjoner som er det. I tillegg til dette har NOKUT også en oppgave som inspirator og pådriver for kvalitetsutvikling utover lovens krav.

NOKUTs tilsynsfunksjon skal sikre at utdanningstilbudene og institusjonene er av den kvalitet som er fastsatt i lov og forskrift. I dette ligger det at NOKUT ikke skal føre tilsyn med individuelle krav den enkelte student eller andre måtte ha til slik kvalitet eller institusjonenes myndighetsutøvelse. NOKUT skal derfor ikke behandle klager fra enkeltindivider. Slike klager må gå gjennom den ordinære klageordningen etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. På den annen side vil henvendelser fra studenter og andre kunne gi signaler om forhold som NOKUT i sitt tilsynsarbeid bør vurdere som mulige indikatorer på kvalitetssvikt.

Det vises til forslag til ny § 1-4 om NOKUTs tilsynsvirksomhet.

3.3. NOKUTS ulike roller

NOKUTs tredje ansvarsområde; å stimulere til kvalitetsutvikling, går ut over hva som ligger i den tradisjonelle tilsynsrollen. Mens tilsynsrollen i et smalere perspektiv innebærer en kontroll av at lovens krav er oppfylt, skal NOKUT som en del av tilsynsarbeidet også være en kvalitetsutvikler. Arbeidet med kvalitetsutvikling skal inspirere og stimulere institusjonene til å ha utdanningstilbud som holder høyere kvalitetsnivå enn hva regelverket krever. Det er fortsatt de typiske tilsynsoppgavene (akkreditering, revisjon av akkreditering og evaluering av kvalitetssikringssystemene)

⁴ Tilsynsrollen er nærmere omtalt i [St.meld. nr. 17 \(2002–2003\) Om statlige tilsyn](#).

som skal være NOKUTs hovedvirksomhet, slik at det utviklingsarbeidet NOKUT skal drive, vil måtte prioriteres deretter.

Kombinasjonen av rollene som kontrollør av at lovhjemlete krav er tilfredsstilt og inspirator til kvalitetsutvikling er ikke uten videre uproblematisk. Sett fra institusjonenes ståsted er det en risiko for at NOKUTs råd om kvalitetsutviklende tiltak oppfattes som pålegg. Men selv om kombinasjonen av rollene som kontrollør og inspirator kan by på utfordringer, mener departementet at et tilsynsorgan kan ha både kontroll- og utviklingsoppgaver. Det tredelte formålet med NOKUTs virksomhet stiller krav til NOKUTs egen rolleforståelse og rolleutøvelse. Det er viktig at det fremstår som tydelig utad hvilken rolle NOKUT har i de ulike sammenhengene. Departementet ser det derfor som avgjørende at NOKUT i sitt arbeid klart skiller mellom hva som er kontroll og hva som er rådgivning. Det er i denne sammenhengen viktig å sikre at NOKUTs uavhengighet og legitimitet i tilsynsarbeidet i sektoren opprettholdes.

Departementet mener at NOKUT bør avgjøre hvordan oppgavene praktisk skal utføres og organiseres, slik at NOKUTs uavhengige rolle ikke kan trekkes i tvil. I dette arbeidet må NOKUT legge vekt på å ha en klar rolleforståelse, innad og utad. På denne bakgrunn er det etter departementets vurdering ikke hensiktsmessig å detaljregulere hvordan NOKUT skal utøve sin rolle. For å gi NOKUT handlingsrom og fleksibilitet foreslås det derfor i stedet en forskriftsbestemmelse som mer generelt beskriver hva NOKUT bør ta hensyn til i arbeidet sitt og en bestemmelse som angir formålet med NOKUTs virksomhet.

Det vises til forslag til ny § 1-3 om NOKUTs formål og avgrensning og § 1-5 om NOKUTs utøvelse av forvaltningsmyndighet.

4. NOKUTs arbeid med kvalitetsutvikling

4.1 Gjeldende rett

I tidligere uhl. § 2-1 fremgikk det at alle evalueringer som foretas av NOKUT er offentlige og at NOKUT skal bidra til at disse gjøres kjent. Bortsett fra NOKUTs formidlingsansvar av gjennomførte evalueringer, var det ikke fastsatt nærmere regler om NOKUTs arbeid med kvalitetsutvikling. Departementet mente det er viktig å presisere at NOKUT skal være en kvalitetsutvikler og at dette arbeidet inngår i NOKUTs tilsynsrolle. Loven ble derfor endret slik at det nå står i uhl. § 2-1 annet ledd at NOKUT skal *”stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene”*. I tillegg fremkommer NOKUTs rolle som kvalitetsutvikler nærmere i uhl. § 2-1 femte ledd hvor det fremgår at NOKUT i sitt arbeid skal søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid.

4.2 Evalueringskomiteens vurdering

Komiteen som evaluerte NOKUT, var i stor grad opptatt av NOKUTs rolle som bidragsyter til utvikling hos institusjonene, og da særlig kvalitetsutvikling med hensyn

til de utdanningene som tilbys. Komiteen la vekt på at NOKUT i større grad skulle fokusere sin virksomhet mot utvikling, både som et ledd i tilsynsvirksomheten og i form av rendyrkede utviklingsoppgaver. Departementet har som ovenfor nevnt så langt fulgt opp dette med endringen av uhl. § 2-1 annet ledd (Ot.prp. nr. 71 (2008-2009)).

4.3 Departementets vurdering

Departementet ønsker at NOKUT i større grad aktivt skal bidra til å stimulere til kvalitetsutvikling, herunder søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid. Dette er relevant både når det gjelder arbeidet med høyere utdanning, fagskoleutdanning og generell godkjenning av annen høyere utdanning. Spørsmålet blir hvilke aktiviteter som kan anses å være uttrykk for utvikling og på hvilken måte det er ønskelig at NOKUT driver utviklingsarbeid.

Departementet vil understreke at det er institusjonene selv som har ansvar for at den utdanningen som tilbys tilfredsstillende de kvalitetskrav som følger av lov og forskrift. NOKUTs oppgave er her å bidra til at dette skjer gjennom å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid. NOKUT har således ikke et eget selvstendig ansvar for at institusjonene driver utviklingsarbeid. Formålet med NOKUTs utviklingsarbeid er at kvaliteten i utdanningen som tilbys skal bli bedre.

Ulike typer utviklingsarbeid

I begrepet utvikling ligger det en forventning om fremgang og progresjon. NOKUTs arbeid med utvikling av kvaliteten av utdanningene som tilbys i sektoren kan grovt sett deles opp i to former. Den ene formen for utvikling skjer gjennom, og som følge av, den kontrollen som utføres. Gjennom kontrollarbeidet, påser NOKUT at institusjonene handler i overensstemmelse med krav fastsatt i lov og forskrift. Eksempelvis skjer dette gjennom NOKUTs evalueringer av institusjonenes kvalitetssikringssystem hvor det kan oppdages svikt ved kvalitetssikringssystemet. Dette skjer også ved revidering av akkrediteringer hvor NOKUT påpeker at vilkårene ikke lenger er oppfylt. Avdekking og påfølgende retting av mangler eller feil i nevnte sammenhenger vil bidra til at kvaliteten forbedres og at det skjer en utvikling.

Den andre formen for utvikling er der NOKUT driver utvikling som ikke direkte er knyttet til kontrolloppgaver, der utviklingen rendyrkes som en særskilt oppgave uten kontrollaspektet og hvor det da ikke er knyttet sanksjoner til NOKUTs tiltak. Departementet mener at begge former for utvikling kan bidra til at de enkelte institusjonene og sektoren som en helhet gjennom utvikling forbedrer kvaliteten på utdanningstilbudene.

Kvalitetsutvikling gjennom kontrollarbeid

Departementet ønsker at NOKUT særlig skal prioritere utvikling i forbindelse med og som en følge av kontrollarbeidet, da denne formen for utvikling vil være særlig nyttig både for den enkelte institusjon og for sektoren som en helhet. Det er etter departementets syn viktig at NOKUT selv, i samråd med sektoren, prioriterer,

kartlegger og videreformidler lærdommen fra kontrollvirksomheten i et utviklingsperspektiv.

Utvikling i forbindelse med kontrollvirksomheten vil særlig omfatte oppfølging av evalueringer av kvalitetssikringssystemer og revidering av akkreditering. Den erfaring NOKUT til nå har høstet gjennom evaluering av kvalitetssystemene ved institusjoner som tilbyr høyere utdanning, vil være et verdifullt grunnlag for det videre arbeidet med disse evalueringsprosessene. NOKUT vil i økende grad kunne gjennomføre disse prosessene på en måte som kan stimulere institusjonenes arbeid med å videreutvikle kvaliteten i utdanningstilbudene og forbedring av kvalitetsarbeidet.

Erfaringen med evaluering av kvalitetssystemene vil også være nyttig i NOKUTs arbeid med reakkreditering. Rapporter om evaluering av kvalitetssystemer vil sammen med blant annet erfaringer fra arbeidet med akkreditering av nye utdanningstilbud, danne grunnlag for et målrettet løpende tilsyn med eksisterende utdanningstilbud. Samtidig vil NOKUT også i denne delen av tilsynsarbeidet kunne bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid ved å gi råd basert på den kunnskap NOKUT har fått gjennom de ulike tilsynsprosessene og ved å se arbeidet med disse prosessene i sammenheng.

Annet kvalitetsutviklingsarbeid

Når det gjelder den rendyrkede utviklingsrollen, mener departementet at NOKUT bør:

- Identifisere områder der det eksisterer utviklingspotensial.
- Fremheve god praksis.
- Fremheve sammenhenger som kan antyde hvordan forbedringer kan gjøres.

Departementet mener at NOKUT selv bør avgjøre på hvilken måte det skal drives rendyrket utviklingsarbeid. NOKUT bør også her se hen til hvilke områder det er behov for utviklingsarbeid og vurdere på hvilken måte det er hensiktsmessig å innhente og formidle informasjon.

NOKUT kan for eksempel igangsette program- og temaevalueringer for å vurdere kvaliteten. Dette vil være evalueringer hvor det ikke foretas kontroll, men hvor fokus er på behovet for utvikling. Gjennom evalueringene kan NOKUT identifisere tiltak som kan bidra til kvalitetsforbedring. Videre vil utredninger og analyser være aktuelle måter å drive utviklingsarbeid på. Slike arbeider vil kunne ha som formål å beskrive og formidle interessante fenomener og praksiser, avdekke sammenhenger, dokumentere effekter og bidra til videreutvikling og forbedring. Seminarer og konferanser i regi av NOKUT med formål å ta opp aktuelle kvalitetsutfordringer vil også være aktuelle tiltak.

Dialog, formidling og valg av utviklingstema

Departementet ser at NOKUTs utviklingsarbeid for det første bør gå ut på å gi veiledning og råd i ulike former til den enkelte institusjon, institusjoner som tilbyr akkreditert utdanning og til sektoren som helhet. Skal NOKUT kunne bidra med utvikling av kvaliteten er det klare utgangspunktet at dialogen med sektoren bør bli

tettere enn den er i dag. Videre kan også NOKUTs egne evalueringer i seg selv karakteriseres som utviklingstiltak, og da både selve gjennomføringen av evalueringen og formidlingen av resultatet av evalueringen. Tilsvarende vil gjelde for evalueringer pålagt av departementet.

Departementet ønsker at NOKUT, i tillegg til å samarbeide med og veilede den aktuelle institusjonen, i større grad formidler resultatene fra de ulike tilsynsprosessene til sektoren eller de institusjonene som disse resultatene har særlig relevans for. Dette gjelder både der resultatet er godt og mindre godt. For at arbeidet skal være mest mulig fruktbart for sektoren, er det viktig at fokus ligger i fremtiden, det vil si ikke bare på hva som er gjort, men hvordan det kan gjøres bedre fremover. Som i dag er det også viktig at NOKUT før igangsetting av et evalueringsarbeid, ber om synspunkter fra institusjonene med hensyn til hvilke forhold som bør vurderes. For institusjonene vil det også være en fordel om NOKUT ved planleggingen av evalueringsarbeidet sitt, i den grad det er mulig, tar hensyn til pågående og planlagte evalueringer i regi av andre aktører, som for eksempel fagevalueringer i regi av Norges forskningsråd.

Hvem og hvor mange som vil kunne dra nytte av utviklingstiltakene, vil avhenge av hvem utviklingstiltakene er direkte rettet mot, men også i hvilken grad utviklingstiltakene blir formidlet til sektoren. For eksempel vil evaluering av en studieretning som gjennomføres på flere institusjoner, være nyttig for store deler av sektoren. Tilsvarende gjelder der NOKUT for et bredt publikum presenterer utviklingstiltak som vil være aktuelle for flere og ulike institusjoner. Utvikling i noe smalere perspektiv vil for eksempel være der NOKUT går inn med utviklingstiltak og anvender virkemidler direkte mot en institusjon og hvor dette ikke blir formidlet til sektoren. Etter departementets mening bør NOKUTs arbeid med utvikling søke å nå flest mulig i sektoren, slik at nytteeffekten av utviklingsbidraget, både når utviklingen skjer som et ledd i kontrollarbeidet og ved rendyrket bistand til kvalitetsutvikling, blir størst mulig. NOKUTs formidling i denne sammenheng ikke trenger å begrenses til sektoren, da også andre kan ha nytte av informasjonen. Formidlingsaktiviteten må her ses i sammenheng med at samfunnet skal ha tillit til NOKUTs arbeid.

Når det gjelder status på rådene NOKUT gir, vil det avhenge av i hvilken sammenheng rådene gis. Gis det råd i forbindelse med kjernen av NOKUTs tilsynsvirksomhet, herunder råd i forbindelse med evaluering av kvalitetssikringssystem, vil rådene i utgangspunktet ha en slik karakter at de kan munne ut i pålegg for institusjonene. Dette vil for eksempel gjelde der NOKUT ber institusjonen oppfylle visse vilkår for at kvalitetssikringssystemet skal godkjennes i tråd med fastsatte kriterier. Råd NOKUT gir i forbindelse med rendyrket utviklingsarbeid, vil derimot være av veiledende karakter. Departementet vil også understreke at NOKUT i utviklingsarbeidet og i sin rådgiving skal respektere institusjonenes faglige frihet slik den fremkommer i lov.

For at utviklingsarbeidet både i forbindelse med kontrollvirksomheten og rendyrkede utviklingstiltak virkelig skal bidra til utvikling av kvaliteten i sektoren, vil det stilles krav til valg av tema så vel som formidling og dialog med sektoren. I tillegg vil det være

nyttig om NOKUT knytter til seg eller samarbeider med andre aktører som vil kunne være viktige bidragsytere til utviklingsarbeid i universitets- og høyskolesektoren. Dette vil for eksempel være utdanningsinstitusjoner, Universitets- og høyskolerådet, Samordna opptak, fagforeninger, studentorganisasjoner og andre, avhengig av hvilket tema det arbeides med.

På bakgrunn av det ovennevnte bør NOKUT selv ta stilling til hvordan utviklingsaspektet konkret kan innarbeides i tilsynsarbeidet. Det bør derfor ikke forskriftsfestes på detaljnivå hvordan NOKUT skal bidra til utvikling av kvaliteten. Departementet foreslår derfor en generell bestemmelse vedrørende NOKUTs utviklingsarbeid.

Det vises til forslag til ny § 1-7 om NOKUTs utviklingsarbeid.

5. NOKUTs virkemidler

5.1 Gjeldende rett

NOKUT har en rekke virkemidler og reaksjonsmuligheter etter universitets- og høyskoleloven og etter dagens forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning og forskrift om godkjenning etter fagskoleloven. NOKUT fatter enkeltvedtak om akkreditering av institusjoner og studietilbud, jf. uhl. § 3-1, og enkeltvedtak om tilbaketrekking av akkreditering (revisjon), jf. uhl. § 2-1 tredje ledd. NOKUT kan også på eget initiativ gjennomføre evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning.

Av uhl. § 2-1 fjerde ledd fremgår det at NOKUT kan benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak enn dem som fremgår av bestemmelsens tredje ledd, for å realisere formålet med organets virksomhet. Når det gjelder hva slags virkemidler NOKUT kan anvende, fremgår det av merknaden til uhl. § 2-1 fjerde ledd i Ot.prp. nr. 71 (2008-2009) at *„dette kan være særlig andre, mindre omfattende, inngripende og ressurskrevende tiltak enn de som fremgår av bestemmelsens tredje ledd.”* Fullstendige revisjoner av akkrediteringer er ressurskrevende for så vel NOKUT som den institusjon som er omfattet av revisjonen. I mange tilfelle kan formålet med NOKUTs virksomhet realiseres uten at man behøver å gjennomføre en bredt anlagt revisjon. Hensynet til best mulig ressursbruk tilsier da at slike ressurskrevende og omfattende tiltak ikke bør gjennomføres der målsettingen kan nås med mindre ressurskrevende tiltak.

I tilfeller der ønsket kvalitetsheving ikke oppnås ved bruk av andre og mindre inngripende virkemidler, vil revidering av akkrediteringen være aktuelt. Det kan for det første være aktuelt å revidere en institusjon eller et studietilbud som er akkreditert av NOKUT. For det andre kan det være aktuelt å revidere studietilbud som er opprettet i medhold av bestemmelser om faglige fullmakter i universitets- og høyskoleloven, jf. uhl. § 3-3. NOKUT kan revidere alle akkrediteringer, også studietilbud institusjonen har faglig fullmakt til selv å opprette.

Det følger av uhl. § 3-1 tredje ledd at der NOKUT finner at en institusjon ikke lenger oppfyller vilkårene for akkreditering, skal vedkommende institusjon gis en frist for å rette forholdene. Dersom forholdene ikke er rettet innen utløpet av fristen, skal NOKUT fatte vedtak om tilbaketrekking av akkrediteringen.

Det er gitt nærmere bestemmelser om revidering av akkreditering i forskriften som det her foreslås endringer i. Det fremgår av forskriftens §§ 3-4 annet ledd og 3-5 annet ledd at NOKUT gir institusjonen en frist på ett år til å iverksette tiltak for å rette opp kvalitetssvikten. I de tilfellene der manglene er knyttet til kompetansekravene for ansatte i undervisnings- og forskerstilling, kan NOKUT fastsette en frist på inntil to år.

5.2 Evalueringskomiteens vurdering

Som tidligere nevnt her, anbefaler evalueringskomiteen at NOKUT i lov og forskrift gis et bredere spekter av virkemidler. Komiteen påpeker også at NOKUT i dag har et rimelig bredt spekter av virkemidler til anvendelse, men at det med fordel kan bli tydeliggjort i lov og forskrift. Komiteen vektlegger at NOKUT og sektoren vil vært tjent med en videreutvikling av virkemiddelrepertoaret.

5.3 Departementets vurdering

Departementet ønsker i tråd med evalueringskomiteens anbefalinger og intensjonene i Ot.prp. nr. 71 (2008-2009) at NOKUT skal få et større handlingsrom når det gjelder tiltak og virkemidler. Departementet mener at det i forskriften bør gis en oversikt over hvilke andre virkemidler NOKUT kan benytte seg av. Bestemmelsen vil ikke være utømmende, men skal gi NOKUT legitimitet overfor sektoren til i større grad også benytte andre virkemidler enn de som eksplisitt fremgår av lov og forskrift i dag.

Departementet mener også at NOKUT selv bør fastsette en rimelig frist for institusjonenes igangsetting av tiltak ved revidering, i stedet for dagens ordning hvor den konkrete lengden for fristen er fastsatt i forskrift. I vurderingen av hva som anses som "*en rimelig frist*", må det ses hen til arten av mangelen eller kvalitetssvikten, hva slags tiltak som er hensiktsmessig å sette i gang samt innenfor hvilket tidsrom det er rimelig at institusjonen skal kunne sette i gang tiltak. Fristen for å iverksette tiltak bør imidlertid ikke være lengre enn to år. Departementet foreslår derfor at §§ 3-4 annet ledd og 3-5 annet ledd endres i tråd med dette.

Det vises til forslag til ny § 1-8 om NOKUTs virkemidler og §§ 3-4 annet ledd og 3-5 annet ledd.

6. Oppnevning av sakkyndige

6.1 Gjeldende rett

Når det skal gjennomføres evalueringer, oppnevner NOKUT sakkyndige, jf. forskriftens § 1-3. Det er NOKUT som fastsetter mandatet for de sakkyndige, så NOKUT har avgjørende innflytelse på hva de sakkyndige skal vurdere. NOKUTs styre er ikke

bundet av de sakkyndiges vurdering og anbefaling. De sakkyndiges anbefaling vil imidlertid veie tungt ved NOKUTs selvstendig vurdering og når NOKUTs styre treffer vedtak.

Hensikten med bruk av sakkyndige er for det første at evalueringene med tilhørende vurderinger skal foretas av uavhengige tredjeparter, herunder at NOKUT ikke selv skal evaluere og vurdere noe de etterpå skal treffe vedtak om. For det andre er bruk av sakkyndige, med relevant faglig kompetanse, viktig for å sikre at evalueringene og påfølgende avgjørelser er faglige sett gode.

De sakkyndiges stilling, som en nøytral og faglig tredjepart, og oppgaver i forbindelse med kvalitetssikringsarbeid er viktig sett i sammenheng med NOKUTs utfordringer knyttet til dobbeltfunksjonen som kontrollør og veileder, se pkt. 3.3. Det faktum at de sakkyndige foretar den faglige vurderingen i "første instans", bidrar til å skape legitimitet for NOKUTs avgjørelser i neste omgang. Ordningen med bruk av sakkyndige er derfor av stor betydning, både med hensyn til kvaliteten på de faglige vurderingene, NOKUTs legitimitet i sektoren og samfunnets tillit til NOKUTs arbeid.

6.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår her en forenkling av forskriften ved at NOKUT selv fastsetter kriterier for de sakkyndiges kompetanse og for oppnevning av disse. For evalueringer innen høyere utdanning er dette en endring av gjeldende forskrift § 1-3 annet ledd, som stiller krav om at de sakkyndige skal ha kunnskap innenfor spesifikke områder. Siden utdanningstilbudene vil ha svært ulik karakter, vil det variere hva som er relevant kompetanse. For å sikre legitimitet i vurderingen, bør oppnevning av sakkyndige skje etter dialog med berørte parter og fagmiljøet.

Det vises til forslag til ny § 1-9 om oppnevning av sakkyndige.

7. Tilrettelegging og informasjon

7.1 Gjeldende rett

Det er ikke særskilt regulert i uhl. eller tilhørende forskrift nærmere bestemmelser om institusjonenes plikt til å tilrettelegge og gi informasjon for NOKUTs gjennomføring av tilsynsarbeid. Dersom NOKUT ikke får nødvendig informasjon vanskeliggjør dette i stor grad NOKUTs tilsynsarbeid, herunder at de mangler tilstrekkelig grunnlag til å treffe vedtak i aktuell sak. Rent formelt kan departementet som "eier" av de statlige institusjonene, instruere institusjonene til å gi relevant informasjon dersom det skulle være nødvendig.

7.2 Departementets vurdering

For at NOKUT skal kunne gjennomføre tilsynsoppgaver fastsatt i lov og forskrift, er NOKUT avhengig av informasjon fra institusjonene. Innsamling og systematisering av kunnskap om sektoren er et viktig virkemiddel for at NOKUT skal kunne innrette tilsynsarbeidet best mulig. Slik kunnskap vil gjøre det mulig å planlegge og dimensjonere tilsynsaktiviteten med utgangspunkt i en risikovurdering. Det vil også gi

NOKUT et grunnlag for å yte bistand i utviklingsarbeidet der behovet er størst og på en måte som kommer flest mulig institusjoner til gode.

Departementet ønsker at det eksplisitt skal fremgå i forskrift at de virksomhetene som omfattes av NOKUTs tilsynsområde, skal tilrettelegge for at NOKUT kan gjennomføre sine oppgaver. I tillegg bør det fremgå i forskriften at NOKUT kan kreve de opplysninger NOKUT finner nødvendig for å gjennomføre tilsynsoppgaver som følger av lov og forskrift. NOKUT kan etter forslaget kun kreve nødvendige og relevante opplysninger. Det er NOKUT selv som må foreta vurderingen av hva slags opplysninger og redegjørelser som er nødvendige og relevante i denne sammenhengen. Det er viktig at NOKUT vurderer nytten av opplysningene i eget arbeid mot den belastning det er for institusjonen å fremskaffe de aktuelle opplysningene mv.

Det vises til forslag til ny § 1-11 om tilrettelegging og informasjon.

8. Ansvarsdelingen mellom utdanningsinstitusjonene, NOKUT og departementet

Enkelte har pekt på at rollefordelingen innenfor norsk høyere utdanning, og kanskje i enda større grad myndighetsfordelingen, er noe uklar på kvalitetssikringsfeltet. Det er tre aktører på dette feltet; utdanningsinstitusjonene, NOKUT og departementet. Den viktigste aktøren er den enkelte utdanningsinstitusjon som selv har ansvar for at eget utdanningstilbud holder en høy internasjonal kvalitet, jf. uhl. § 1-1 om lovens formål og virkeområde, samt at andre krav fastsatt i lov og forskrift er oppfylt.

Mens institusjonene har ansvaret for den faglige kvaliteten ved egen institusjon og forvaltningen av sine faglige fullmakter, har NOKUT ansvar for å kvalitetssikre og utvikle kvaliteten i norsk høyere utdanning. NOKUT kan således karakteriseres som en "kvalitetsgarantist" som skal føre tilsyn med at institusjonene etterlever krav fastsatt i lov og forskrift og bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid.

Departementet har det overordnede ansvaret for kvaliteten i norsk høyere utdanning, for gradssystemet og institusjonsstrukturen, samt for å styre norsk utdanningspolitikk. Det er departementets oppgave gjennom lovforslag og fastsettelse av forskrift å sette kravene til kvalitet i utdanningen som tilbys, å bestemme ansvars- og arbeidsfordelingen mellom institusjonene og NOKUT og å sette vilkår, krav og rammer for utdanningen med mer. Videre har departementet som "eier" av de statlige institusjonene og overordnet forvaltningsorgan instruksjonsmyndighet overfor institusjonene og NOKUT med de begrensninger som følger av lov og forskrift.

Det har vært reist spørsmål om fordelingen slik den kommer frem i lov og forskrift gir den nødvendige avgrensningen mellom de ulike aktørene. Enkelte har hevdet at loven er uklar med hensyn til om departementet har myndighet til å fatte et negativt vedtak

dersom det foreligger en akkreditering fra NOKUT. Det har blitt hevdet at departementet i all hovedsak synes å være bundet av NOKUTs akkrediteringer også i de tilfellene der en institusjon må søke departementet om etablering av et nytt studium eller om endret institusjonskategori.

Det kan diskuteres om myndighetsfordelingen er mangelfullt presisert i lov og forskrift eller om uklarheten heller skyldes at de ulike instanser ikke benytter seg av det handlingsrommet de har etter lov og forskrift. Evalueringskomiteen uttrykte at NOKUT ikke bruker det spillerommet det har i lov og forskrift, samtidig som det i andre sammenhenger har vært uttrykt at departementet ikke til fulle utnytter sin rolle som ”eier” av systemet.

Departementet mener at det ikke er nødvendig med en egen forskriftsbestemmelse som fastslår arbeidsfordelingen, hvor det eksplisitte ansvaret for kvalitet og kvalitetskontroll ligger. Det følger imidlertid klart av universitets- og høyskoleloven at departementet på selvstendig grunnlag vurderer søknader om rett til å starte studietilbud akkreditert av NOKUT og søknader om endret institusjonskategori der NOKUT har fattet vedtak om institusjonsakkreditering. I sin behandling av søknader foretar departementet en samlet vurdering blant annet på bakgrunn av ressursituasjonen ved den aktuelle institusjon samt en helhetlig vurdering av studietilbudene og institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning. Søknadene vil også bli vurdert fra et utdanningspolitisk perspektiv.

9. Kvalitetssikringssystem

9.1 Gjeldende rett

Universiteter og høyskoler skal ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring, jf. uhl. § 1-6 første ledd. Det norske kvalitetssikringssystemet er bygget på at det er institusjonene selv som har ansvaret for kvaliteten på egen institusjon. Norske institusjoner er svært forskjellige i størrelse og profil og det er derfor institusjonen som ut fra egen størrelse og faglig profil, bestemmer hvordan kvalitetssikringssystemet ved egen institusjon skal utformes. Det er et viktig prinsipp at kvalitetssikringssystemet må være tilpasset den institusjonen det skal fungere innenfor.

Nærmere krav til kvalitetssikringssystem er fastsatt i kapittel 2 i forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler, som det her foreslås endringer i. Det følger av § 2-1 første ledd at universiteter og høyskoler skal ha et system for kvalitetssikringsarbeidet som avdekker sviktende kvalitet, sikrer kontinuerlige forbedringer og gir tilfredsstillende dokumentasjon. Videre heter det i § 2-1 annet og tredje ledd at systemet skal omfatte alle prosesser som har betydning for studiekvaliteten, og at NOKUT i samråd med sektoren fastsetter de kriterier

kvalitetssikringssystemet skal evalueres i forhold til. NOKUT har fastsatt slike kriterier ved styrevedtak av 5. mai 2003, sist revidert 25.01.06⁵.

NOKUT skal evaluere systemene med maksimum seks års mellomrom, og evalueringen skal munne ut i en tilrådning om hvorvidt systemet er tilfredsstillende og eventuelt angi områder hvor institusjonen bør videreutvikle sitt system, jf. § 2-2 i forskriften. Dersom NOKUT finner at det er vesentlige mangler ved systemet, gis institusjonene en frist på seks måneder til å rette opp forholdene.

Dersom systemene etter utløpet av denne fristen fortsatt ikke er funnet å være tilfredsstillende, mister institusjonen retten til å søke om akkreditering av nye studietilbud, jf. § 2-3 første ledd. For institusjoner med institusjonsakkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, skal vedtak om at kvalitetssikringssystemet ikke er tilfredsstillende oversendes departementet. Departementet trekker da tilbake institusjonens faglige fullmakter. Institusjonen kan kreve nye evaluering av kvalitetssikringssystemet etter ett år. Dersom systemet da er tilfredsstillende, gis institusjonens rettigheter tilbake.

9.2 Evalueringskomiteens vurdering

Evalueringskomiteen mener for det første at NOKUT også i fremtiden bør ha fokus på evaluering av kvalitetssikringssystemene (audit). Komiteen kommer med enkelte forslag til forbedringer og endringer av evalueringssopplegget.

Komiteen refererer i denne sammenhengen til det den kaller en "improvement audit". Denne evalueringsformen har fokus på kvalitetsutvikling, hvordan kvalitetssikringssystemene fungerer i praksis og hvordan disse påvirker resultatene ved institusjonene. Komiteen gir uttrykk for at NOKUT bør gi konkrete anbefalinger til institusjonene. Slike anbefalinger må imidlertid balansere ekspertenes synspunkter med institusjonenes eget ansvar for utviklingen av kvaliteten.

Komiteen har videre synspunkter på oppfølgingen av evaluering av kvalitetssikringssystemene. Komiteen mener at koblingen mellom negative vedtak og tilbaketrekking av henholdsvis retten til å søke om akkreditering av nye studietilbud og faglige fullmakter ikke er en naturlig kobling. Komiteen foreslår at man i stedet for åpner opp for "re-audits" eller eventuelt reakkreditering av studier som reaksjon ved underkjent kvalitetssikringssystem.

Endelig gir komiteen uttrykk for at institusjonene bør publisere og spre oppfølgingsrapporter om arbeidet med kvalitetsutvikling.

⁵ Se [NOKUTs internettsider](#)

9.3 Departementets vurdering

Systemet for kvalitetssikring

I den første runden av evaluering av kvalitetssikringssystemene har det vært naturlig at søkelyset i all hovedsak har vært rettet mot implementering av systemene.

Departementet mener imidlertid, i likhet med komiteen, at NOKUT i neste runde bør konsentrere noe mer på effekten av systemene. Departementet mener at NOKUT i kommende runde bør se mer på spørsmålet om kvalitetssvikt avdekkes av kvalitetssikringssystemene, og om funnene fra kvalitetssikringssystemene kan føre til faktisk utvikling av kvaliteten ved institusjonene. Evalueringskomiteen tar til orde for at NOKUT bør gi konkrete anbefalinger til institusjonene. Etter departementets syn ligger dette allerede i dagens system.

Dersom man skulle gå inn på en løsning med "re-audit", slik komiteen foreslår, vil sakene etter departementets mening kunne trekke for langt ut i tid. Det er allerede en seksmåneders frist for å rette opp forholdene, og dersom man etter dette skal gå inn på en "re-audit" før man fatter et vedtak, vil sakene pågå i lang tid. Dette vil heller ikke være forenlig med et ønske om kortere saksbehandlingstid i NOKUT. Departementet anser det som viktig at det ikke skal gå for lenge før det fattes vedtak i saken, og at institusjonene har klare sanksjoner å forholde seg til ved et eventuelt negativt vedtak. Når det gjelder reakkreditering av studier, er det egne prosesser og prosedyrer for dette og departementet mener at det ikke er nødvendig å knytte disse nærmere sammen med prosessen med evaluering av kvalitetssikringssystem.

Departementet er enig med komiteen i at institusjonene bør publisere og spre oppfølgingsrapporter om arbeidet med kvalitetsutvikling. Det følger av NOKUTs kriterier for evaluering av kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomheten at kvalitetssikringssystemer skal omfatte en årlig rapport til styret om kvalitetsarbeidet ved institusjonen. Denne rapporten skal inneholde en helhetlig og overordnet vurdering av studiekvaliteten og en oversikt over opplegg og tiltak i kvalitetsarbeidet. Institusjonene har en oppfordring til å spre informasjon om arbeidet med oppfølging av kvalitetsarbeidet, og mange institusjoner legger denne informasjonen ut på internettsidene sine. Departementet mener imidlertid at det ikke er nødvendig å forskriftsfeste en plikt til å publisere og spre oppfølgingsrapportene.

Som nevnt skal det etter dagens system ikke gå mer enn seks år mellom hver evaluering av kvalitetssikringssystemet ved den enkelte institusjon. Det har vært reist spørsmål om det for å frigjøre ressurser bør innføres et lengre tidsintervall mellom hver evaluering.

En ordning med et noe lengre tidsrom mellom hver fullstendige evaluering av kvalitetssikringssystemet ved en institusjon, for eksempel åtte år, bør kombineres med mindre omfattende oppfølgingsevalueringer i perioden mellom hver fullstendige evaluering. Slike oppfølgingsevalueringer vil kunne følge opp elementer fra den fullstendige evalueringen eller fokusere på deler av kvalitetssikringssystemet ved en institusjon.

Departementet mener imidlertid at en slik endring ikke er en god løsning. For det første fremhevet evalueringskomiteen fullstendige evalueringer av kvalitetssikringssystemene som det viktigste virkemiddelet i det norske kvalitetssikringssystemet. En introduksjon av lengre intervaller mellom hver evaluering vil etter departementets mening ikke være i tråd med komiteens anbefaling på dette punktet. For det andre kan NOKUT i tidsrommet mellom to evalueringer ta i bruk andre virkemidler knyttet til kontroll med kvalitet på utdanning. Det er derfor ikke gitt at et system med sjeldnere fullstendige evalueringer kombinert med oppfølgingsevalueringer i perioden mellom, vil være mindre ressurskrevende enn dagens system. På denne bakgrunnen ønsker departementet å videreføre den gjeldende bestemmelse som pålegger NOKUT å evaluere kvalitetssikringssystemet ved en institusjon med maksimalt seks års mellomrom.

Etter departementets vurdering har det ikke kommet frem momenter i evalueringen av NOKUT som krever særskilte endringer i systemet for evaluering av kvalitetssikringssystem. Dersom den kommende runden med andregangsevalueringer avdekker svakheter i systemet, vil behovet for forskriftsendringer kunne vurderes da. Tatt i betraktning det systemet man har valgt for kvalitetssikring, dvs. at institusjonene med utgangspunkt i egen størrelse og faglig profil utformer kvalitetssikringssystem, ser departementet det videre som naturlig at en nærmere konkretisering av metoden for evalueringen overlates til NOKUT som har evalueringsfaglig kompetanse.

Kvalitetssikringssystemenes omfang og innhold

Alle prosesser som har betydning for kvaliteten i utdanningen skal være omfattet av institusjonenes kvalitetssikringssystem. Dagens bestemmelse nevner enkelte forhold som skal inngå i kvalitetssikringssystemene. For å presisere at kvalitetssikringssystemet skal sikre og bidra til å utvikle kvaliteten i hele utdanningen, foreslår departementet at oppramsingen tas ut av bestemmelsen.

I St.meld. nr. 11 (2008–2009) Læreren Rollen og utdanningen, er det fastsatt at det skal stilles større krav til kvaliteten i studentenes praksisopplæring. Dette skal gjøres blant annet ved å utvikle et system for kvalitetssikring av praksisskoler, praksislærere og den praksisopplæringen som gis. Det er imidlertid flere utdanninger som har obligatorisk praksis som en del av utdanningen. For å synliggjøre betydningen av kvalitetssikring også av den delen av utdanningen som foregår ”utenfor” utdanningsinstitusjonen, foreslår departementet å endre forskriften § 2-1 slik at praksis blir omtalt særskilt i forskriften.

St.meld. 44 nr. (2008–2009) Utdanningslinja slår fast at statlig finansiert utdanning må være relevant for senere arbeidsliv. Som et av mange tiltak for å sikre relevante utdanninger, mente regjeringen i den sammenheng at det burde bli vurdert å ta inn arbeidsrelevans som kriterium i vurderingen av institusjonenes kvalitetssikringssystem for utdanning. Departementet foreslår på den bakgrunn å ta inn krav til relevans for arbeidslivet i forskriften.

Det vises til forslag til ny § 2-1 om krav til kvalitetssikringssystem.

10. Akkreditering

10.1 Gjeldende rett

Akkreditering er en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon og de studier den tilbyr, fyller et gitt sett av standarder, jf. uhl. § 3-1 første ledd. I forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om høyskoler og universiteter har departementet fastsatt kriterier for institusjonsakkreditering, herunder akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole og universitet. Fordi NOKUT er et faglig uavhengig organ, har departementet forskriftsfestet de faglige kriteriene og standardene som skal legges til grunn for akkrediteringen.

Departementet har delegert til NOKUT å fastsette både utfyllende kriterier for institusjonsakkreditering og standarder og kriterier for akkreditering av studier. NOKUT har forskriftsfestet⁶ standarder og kriterier som skal legges til grunn for akkreditering av studier. I denne forskriften har NOKUT også gitt utfyllende kriterier for institusjonsakkreditering.

Det er sakkyndige, oppnevnt av NOKUT, som foretar evalueringer og vurderer om kriteriene og standardene for akkreditering er oppfylt, jf. forskriftens § 1-3. NOKUT treffer på bakgrunn av de sakkyndiges vurdering vedtak om akkreditering av studier og institusjoner, som oversendes departementet, jf. forskriftens kapittel 3. NOKUT er ikke i sin vurdering bundet av de sakkyndiges vurdering og treffer vedtak i saken på fritt grunnlag.

Hvilke studier institusjonene selv har fullmakt til å opprette, følger av uhl. § 3-3. Studier institusjonen etter disse bestemmelsene ikke har myndighet til å opprette selv, må de søke NOKUT om å akkreditere. Institusjonene er selv ansvarlige for at kriteriene og standardene i lov og forskrift er oppfylt.

10.2 Evalueringskomiteens vurdering

Evalueringskomiteen pekte på ulike forbedringspunkter med hensyn til NOKUTs arbeid med akkreditering av studier. Komiteen mente blant annet at dette arbeidet bør gjøres enklere, mindre ressurskrevende og mer fokusert. Komiteen pekte også på at NOKUT bør vurdere å utvikle ulike akkrediteringskriterier for ulike studieprogrammer, for eksempel ulike kriterier for akademiske og yrkesrettede programmer.

Hovedvekten av akkrediteringssøknadene NOKUT behandler, er søknader om akkreditering av studier. For å gjøre akkrediteringsprosessen enklere og mer effektiv, foreslo komiteen at innledende akkreditering av studier gjennomføres ved en

⁶ Forskrift av 25. januar 2006 nr. 121 om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning.

administrativ lisensieringsprosedyre, og ikke som i dag ved akkreditering med sakkyndige. Siden NOKUT etter dette forslaget vil fatte vedtak administrativt uten at det nedsettes en sakkyndig komité, vil saksbehandlingen av førstegangssøknader forenkles. Etter ordningen komiteen foreslår, vil studiet bli evaluert etter en viss tid av en sakkyndig komité som vurderer om det tilfredsstillende faglige krav i lov og forskrift.

Kvalitetssikringsorganet i Danmark (ACE Denmark) bruker i dag en slik prosedyre og det svenske organet, Högskoleverket, brukte det tidligere. Lisensieringsprosedyrene ved de to organene vurderte ikke faglig kvalitet i studiet for seg, men omliggende elementer som navn på studiet, fagmiljøets kompetanse, studiets relevans og eksamensordning.

10.3 Departementets vurdering

Når det gjelder komiteens anbefaling om at NOKUT bør vurdere å utvikle ulike akkrediteringskriterier for ulike studieprogrammer, for eksempel ulike kriterier for akademiske og yrkesrettede programmer, er departementet av den oppfatning at NOKUT selv må vurdere om dette er et hensiktsmessig tiltak for å gjøre akkrediteringsprosessen enklere og mer fokusert. NOKUT har i dag hjemmel etter forskriftens § 3-1 femte ledd til å fastsette standarder og kriterier for akkreditering av studier. Departementet ønsker å videreføre utgangspunktet om at NOKUT fastsetter standardene og kriteriene som skal legges til grunn for akkreditering av studier.

Når det gjelder komiteens forslag om å igangsette en lisensprosedyre for førstegangssakkreditering, ser departementet at det kan virke som et ressursbesparende tiltak. Dette vil effektivisere saksbehandlingstiden hos NOKUT samt frigjøre ressurser til annet kvalitetsarbeid. Men selv om en lisensprosedyre ville vært et ressursbesparende tiltak for NOKUT, mener departementet likevel at den kvalitetssikringen av studier som i dagens system hovedsakelig gjennomføres ved innledende akkreditering ved sakkyndige, er å betrakte som en garanti for tilfredsstillende faglig kvalitet. Med kun en innledende administrativ behandling som grunnlag for etablering av studier kan det stilles spørsmål ved om den faglige kvaliteten i studiene blir tilstrekkelig vurdert. Dette vil blant annet kunne føre til en svært uheldig situasjon for studentene som da risikerer å påbegynne et studium som senere kan bli vurdert som utilfredsstillende.

Det kan videre settes spørsmålsteget ved om akkreditering ved en administrativ lisensieringsprosedyre tilfredsstillende internasjonale krav Norge har forpliktet seg til, herunder at eksternt evaluering skal gjennomføres med en gruppe av sakkyndige. En administrativ lisensieringsprosedyre som grunnlag for etablering av studier vil i tillegg kreve endring i uhl. § 3-1 første ledd, hvor det står at akkreditering skal baseres på evaluering foretatt av eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT.

Som et ressursbesparende tiltak, foreslår departementet at NOKUT gis hjemmel til å fastsette søknadsfrister både for søknader om akkreditering av studier, og institusjonsakkreditering. På denne måten kan NOKUT lettere planlegge arbeidet med

behandling av søknader. NOKUT kan for eksempel oppnevne sakkyndige med sikte på behandling av flere søknader samtidig der de faglige vurderingene som skal gjøres tillater det. Videre vil NOKUT få en bedre oversikt over hvilke søknader de skal behandle innen et gitt tidsrom.

For at innføring av søknadsfrister skal fungere som et ressursbesparende tiltak, må NOKUT gi en bedre og mer tilpasset veiledning av institusjonene i forkant av utløpet av fristen. Institusjonene vil kunne forvente økt forutsigbarhet og kortere saksbehandlingstid med innføring av søknadsfrister. En effektiv behandling av søknader om akkreditering forutsetter at institusjonene organiserer sitt søknadsarbeid i henhold til NOKUTs frister. Overholdes ikke fristen, vil søknaden måtte behandles i neste søknadsperiode.

Departementet ser det som en forutsetning for at NOKUT skal kunne fastsette søknadsfrister, at dette vil gi en kortere saksbehandlingstid. Departementet foreslår derfor at NOKUT kun kan fastsette søknadsfrister for å effektivisere saksbehandlingen. Vedkommende søknad skal behandles innen neste søknadsfrist. Departementet mener at NOKUT selv bør fastsette antall søknadsfrister per år. Vurderingen av spørsmålet om hvor mange søknadsrunder det bør være per år og hvordan saksbehandlingen bør legges opp, må gjøres i lys av formålet med bestemmelsen; mer effektiv saksbehandling og kortere saksbehandlingstid.

Det ble innført søknadsfrister i forskrift om godkjenning etter fagskoleloven i 2008, og frem til nå ser det ut til at det er et effektivt tiltak for å effektivisere saksbehandlingen og korte ned saksbehandlingstiden.

Det vises til forslag til ny § 3-6 første ledd om søknad om akkreditering.

11. Fagskoler

11.1 Gjeldende rett

Fagskoler blir i dag regulert i fagskoleloven⁷ og forskrift om godkjenning av fagskoler⁸.

Fagskoleutdanning er korte, yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. Systemet for fagskoler, herunder kvalitetssikringen, er i stor grad bygget opp på samme måte som i høyere utdanning. NOKUT godkjenner utdanninger ved norske fagskoler og tilbydere av fagskoleutdanning. Innenfor fagskolesektoren anvendes begrepet godkjenning i stedet for akkreditering. Hensikten er å klargjøre forskjellen mellom fagskoleutdanning og høyere utdanning. Tilsvarende som i høyere utdanning kan NOKUT revidere godkjenningen og i ytterste konsekvens trekke tilbake godkjenningen. Det er også et krav etter fagskoleloven og tilhørende forskrift at fagskolene skal ha et internt

⁷ Lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning.

⁸ Forskrift av 23. april 2008 nr. 391 om godkjenning av fagskoler.

kvalitetssikringssystem og NOKUT skal vurdere om kvalitetssikringssystemet er tilfredsstillende. NOKUT bruker i hovedsak sakkyndige komiteer til den faglige vurderingen.

11.2 Evalueringskomiteens vurdering

Evalueringskomiteen anbefalte enkelte forbedringer ved dagens fagskoleordning, blant annet at dagens kriterier for godkjenning endres og prosedyrene effektiviseres. Komiteen viste til at det var bekymring i fagskolesektoren med hensyn til om dagens kriterier og prosedyrer var tilstrekkelig effektive. Komiteen pekte på at saksbehandlingstiden for godkjenning av fagskoler og tilbydere bør kortes ned og at det bør settes inn tiltak slik at saksbehandlingstiden blir på rundt fire måneder.

11.3 Departementets vurdering

Godkjenning av fagskoleutdanning og tilbydere er en sentral oppgave for NOKUT. Arbeidet med oppfølgingen av evalueringen som gjelder fagskoler, er allerede godt i gang.

Departementet endret forskrift om fagskoler 23. april 2008, som her foreslås inntatt i sin helhet i ny forskrift. Endringen gikk blant annet ut på å tydeliggjøre NOKUTs tilsynsrolle og spesifisere i forskriften at tilbyderne i tråd med revisjonen av fagskoleloven, skal ha interne systemer for kvalitetssikring.

NOKUTs styre vedtok 26. januar 2009 nye retningslinjer/kriterier for kvalitetssikring og godkjenning av fagskoleutdanning med umiddelbar ikrafttredelse. For å gi NOKUT tid til å innarbeide de nye kriteriene i søknadssystemet ga departementet NOKUT fullmakt til å fastsette inntaksstopp for søknader frem til 2. mars. 2009.

Videre har departementet fastsatt en forskriftsbestemmelse som gir NOKUT hjemmel til å fastsette søknadsfrister. Dette er begrunnet i ønske om raskere og mer rasjonell saksbehandling ved at NOKUT kan samle opp utdanninger av samme type slik at de sakkyndige komiteene kan vurdere flere utdanninger samtidig.

Departementet mener derfor at arbeidet med oppfølgingen av evalueringen av NOKUT på fagskoleområdet er tilstrekkelig ivaretatt, og at det derfor ikke er nødvendig med noen endringer i forskrift om godkjenning av fagskoleutdanning.

Da arbeid med fagskoler er en sentral oppgave for NOKUT, og uhl. § 2-1 om NOKUTs rolle gjelder for NOKUTs virksomhet i sin helhet, foreslår departementet at forskrift om godkjenning av fagskoler etter fagskoleloven innlemmes i sin helhet i ny forskrift om kvalitetssikring i høyere utdanning og fagskoleutdanning. Dette vil etter departementets vurdering gi en bedre samlet oversikt over arbeidet med kvalitetssikring i høyere utdanning og fagskoleutdanning, som har store likhetstrekk. Videre tydeliggjøres det at NOKUTs oppgaver, myndighet og rolle slik det fremgår i uhl. § 2-1, gjelder for NOKUTs forvaltningsvirksomhet både i høyere utdanningssektoren og fagskolesektoren.

Det vises til forslag til forskriftens kapittel 5 om fagskoleutdanning.

12. Godkjenning av høyere utdanning

12.1 Gjeldende rett

Departementet foreslo enkelte presiseringer i reglene om godskriving og godkjenning av høyere utdanning i 2008. Dette var en oppfølging av Brautasetsutvalgets innstilling av 5. januar 2007, jf. Ot.prp. nr. 83 (2007-2008). Endringene i uhl. §§ 3-4 og 3-5 trådte i kraft 1. januar 2009.

NOKUT skal etter uhl. § 2-1 gi generell godkjenning av annen høyere utdanning, jf. uhl. § 3-4. Dette gjelder i praksis særskilt utenlandsk høyere utdanning. Den generelle godkjenningen innebærer at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. Den enkelte institusjon kan etter uhl. § 3-5 tredje ledd godkjenne annen høyere utdanning. Godkjenning etter denne bestemmelsen omhandler utdanning som institusjonene vurderer som faglig jevn god med utdanningen institusjonen selv tilbyr, og godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke den tittel som er fastsatt for den utdanningen den er jevnført med.

Gjennom lovendringen i 2008 (Ot.prp. nr. 83 (2007-2008)) fikk NOKUT også ansvar for å formidle informasjon om institusjonenes vedtak om godkjenning av høyere utdanning, jf. uhl. § 3-5 femte ledd. Videre ble det også inntatt i bestemmelsen at NOKUT skal legge til rette for en samordnet praksis når det gjelder institusjonenes godkjenning av utdanning. Det ble også fastsatt at departementet i forskrift kan gi nærmere regler om NOKUTs ansvar og myndighet etter bestemmelsen.

Departementet peker i Ot.prp. nr. 83 (2007-2008) på at NOKUT skal ha en mer markert rolle i den faglige godkjenningen, for eksempel gjennom en verifiseringsfunksjon av utdanningsdokumenter og en plikt til å hjelpe de institusjonene som ber om dette i forbindelse med kvalitetssikringen av godkjenningen. NOKUT skal ikke godkjenne eller overprøve institusjonens faglige vurdering, men de skal være et rådgivende organ i godkjenningsprosessen. Videre har det vist seg at det foreligger en viss forskjell i praksis mellom institusjonene når det gjelder faglig godkjenning, noe som også taler for at NOKUT får en tydeligere rolle i den faglige godkjenningen. I Innst. O. nr. 4 (2008-2009) er komiteen enig i departementets vurdering om at NOKUT, som et rådgivende organ, skal få en tydeligere rolle i den faglige godkjenningen. Komiteen understreker samtidig at NOKUT ikke kan godkjenne eller overprøve institusjonenes faglige vurdering.

12.2 Departementets vurdering

Departementet mener at det er viktig at NOKUT får en mer markert rolle når det gjelder institusjonenes faglige godkjenning. Departementet ser likevel en utfordring i å eksplisitt forskriftsfeste hvor langt NOKUTs rådgivende rolle i denne sammenheng skal gå. Det er viktig at det fortsatt er institusjonene som skal foreta den faglige

vurderingen, NOKUT skal her kun ha en rådgivende rolle. Departementet mener videre at det er NOKUT som må utforme sin rollen her, og at det i forskriften kun slås fast at NOKUT skal ha en slik rolle uten at det sies noe om hvilke konkrete oppgaver NOKUT skal ha.

Når det gjelder NOKUTs ansvar etter uhl. § 3-5 femte ledd til å formidle informasjon om godkjenningsvedtak blir denne informasjonen i dag formidlet gjennom Nasjonal database for godkjenning av utenlandsk utdanning (NAG). En arbeidsgruppe har evaluert den nåværende databasen og har avgitt en rapport til departementet. Departementet vurderer nå arbeidsgruppens ulike anbefalinger og vil på et senere tidspunkt komme tilbake til spørsmålet om hvordan en slik database bør utformes.

NOKUTs rolle og oppgaver som her skissert må ses i sammenheng med NOKUTs andre oppgaver innenfor godkjenningsfeltet. NOKUT har blant annet ansvar for å drive og vedlikeholde GSU-listen og for opprettelse av et informasjonssenter som skal bistå og informere om opptak til studier og gi informasjon vedrørende godkjenning og godskriving av høyere utdanning, herunder godkjenning som kreves for regulerte yrker, jf. Ot.prp. nr. 83 (2007-2008).

Det vises til forslag til ny § 5-2 annet ledd.

13. Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene pålegger verken NOKUT eller institusjonene nye oppgaver og departementet mener at endringene kan gjennomføres uten at det vil få økonomiske konsekvenser. For NOKUT vil endringene i hovedsak innebære at NOKUT i større grad må ha oppmerksomhet på utvikling i sitt arbeid, som på sikt vil bidra til å forebygge kvalitetssvikt i utdanningen ved institusjonene. Administrativt vil utgangspunktet være at NOKUT på sikt vil måtte omdisponere sine ressurser internt. Departementet vil peke på at NOKUT fremover bør planlegge sine lovpålagte evalueringsoppgaver og oppfølging av dem, slik at de samlede ressursene blir utnyttet på en så effektiv måte som mulig. Departementet vil i samarbeid med NOKUT se nærmere på hvilke nasjonale evalueringer som bør gjennomføres, slik at NOKUT kan planlegge arbeidet sitt bedre.