

NOKUTs tilsynsrapporter

Tilsyn med universiteter og høyskoleers samarbeid med eksterne aktører

Sluttrapport fra tilsynet

Juli 2018



NOKUT 

NOKUT kontrollerer og bidrar til kvalitetsutvikling ved lærestedene. Dette gjør vi blant annet gjennom å føre tilsyn med eksisterende utdanninger. NOKUTs tilsyn med eksisterende studier består av flere deler. Innfris ikke kravene i de første fasene, starter NOKUT revidering av studiene. Revidering skjer i henhold til de nasjonale kravene for akkreditering av høyere utdanning og gjennomføres av en sakkyndig komité. Dersom en institusjon fremdeles ikke tilfredsstiller de nasjonale kvalitetskravene etter en revidering, trekker NOKUT tilbake akkrediteringen.

Tittel	NOKUTs tilsyn med universiteters og høyskolars samarbeid med eksterne aktører om å tilby høyere utdanning
Institusjoner	Alle universiteter og høyskoler
Dato	3. juli 2018
NOKUTs saksnummer	17/02486

Forord

NOKUT har mellom 2015 og 2017 gjennomført et tilsyn med universiteter og høgskolers samarbeid om studier med eksterne aktører. NOKUT vurderer at institusjonene nå har langt bedre oversikt over hvilke studier som tilbys i samarbeid med eksterne aktører og hvilke krav som stilles. Vi har underveis i tilsynet sett mye god utvikling. I tillegg har tilsynet også bidratt til at NOKUT har fått mye ny kunnskap om denne typen studier.

Gjennom denne sluttrapporten, som oppsummerer et toårig tilsyn, ønsker vi å dele erfaringer som sektoren kan ha nytte av når de skal sikre god kvalitet i studier gitt i samarbeid med eksterne aktører.

Sluttrapporten består av fire deler:

- Del 1 inneholder bakgrunnen for tilsynet.
- Del 2 handler om selve gjennomføringen av tilsynet.
- Del 3 presenterer rapporteringen og hvilke funn som ble gjort.
- Del 4 inneholder NOKUTs erfaringer fra tilsynet og råd til sektoren i det videre arbeidet.

Terje Mørland

Direktør

Innhold

1	Bakgrunn og prosess i tilsyn med studier som tilbys i samarbeid med eksterne aktører	1
1.1	Innledning.....	1
1.2	Grunntrekkene i NOKUTs tilsyn.....	1
2	Gjennomføring av samarbeidstilsynet	2
2.1	Kartleggingsfasen	2
2.2	Redegjørelsesfasen	5
2.3	Behandling av informasjon og beslutning om videre prosess	6
3	Rapportering og funn	8
3.1	Overordnede funn fra rapporteringen våren 2015	8
3.2	Oppfølgingsmøter	9
3.3	Revideringer	10
3.4	Annen oppfølging	10
4	Erfaringer fra tilsynet.....	11
4.1	Organisering og gjennomføring av studier i samarbeid med eksterne aktører - erfaringer fra tilsynet og råd til institusjonene.....	11
4.2	NOKUTs erfaringer med tilsynet og utvikling av ny studietilsynsforskrift gjeldende fra 2017.....	13

1 Bakgrunn og prosess i tilsyn med studier som tilbys i samarbeid med eksterne aktører

1.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet har tidligere foretatt en vurdering av norske universiteters og høyskoleers samarbeid med eksterne aktører om organisering og gjennomføring av studier i utlandet. I juni 2014 resulterte dette i at Kunnskapsdepartementet ba alle institusjoner om å avvikle sine samarbeid med eksterne virksomheter om organisering av studietilbud i utlandet. Fellesgradssamarbeid og samarbeid med institusjoner som har rett til å tilby høyere utdanning, var ikke omfattet av dette. Institusjonene fikk kun anledning til å fortsette dersom det var «særskilte og tungtveiende faglige grunner for at samarbeidet skulle videreføres»¹.

Norske utdanningsinstitusjoner samarbeider med både norske og utenlandske eksterne aktører. Hvilken institusjonskategori² institusjonene faller inn under, bestemmer hvilke fullmakter de har. Akkrediterte institusjoner med fullmakt kan opprette studier uten å søke NOKUT om akkreditering. Institusjoner med fullmakter har imidlertid ikke anledning til å akkreditere studier ved aktører i Norge eller i utlandet som ikke har fullmakter til å tilby høyere utdanning, da NOKUT er det eneste organet som er gitt slik myndighet gjennom lov og forskrift.

Eksterne aktører forstås i dette tilsynet primært som aktører som ikke er akkreditert for å tilby høyere utdanning i henhold til lov og forskrift. Eksempler på eksterne aktører kan være bransjeorganisasjoner, interesseorganisasjoner, kommersielle aktører og private stiftelser. Dette er gjerne aktører som vanligvis tilbyr kursvirksomhet, men som også samarbeider med akkrediterte høyere utdanningsinstitusjoner om å tilby høyere utdanning som en del av sin virksomhet. I tilsynet har vi også sett på en annen form for samarbeid. Dette er samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner, der den ene har akkreditering for å tilby et studium mens den andre parten ikke har det.

Dette tilsynet er avgrenset til å gjelde samarbeidene mellom universiteter/høyskoler og aktører som tilbyr høyere utdanning i Norge. Heretter er dette spesifikke tilsynet kalt «samarbeidstilsynet». Alle henvisninger til studietilsynsforskriften gjøres til paragrafer i forskrift fra 2013, som gjaldt da tilsynet ble startet opp. Henvisninger til paragrafer i ny studietilsynsforskrift fra 2017 er satt i parentes. I rapporten forholder vi oss også til institusjonslandskapet slik det så ut våren 2015.

1.2 Grunntrekkene i NOKUTs tilsyn

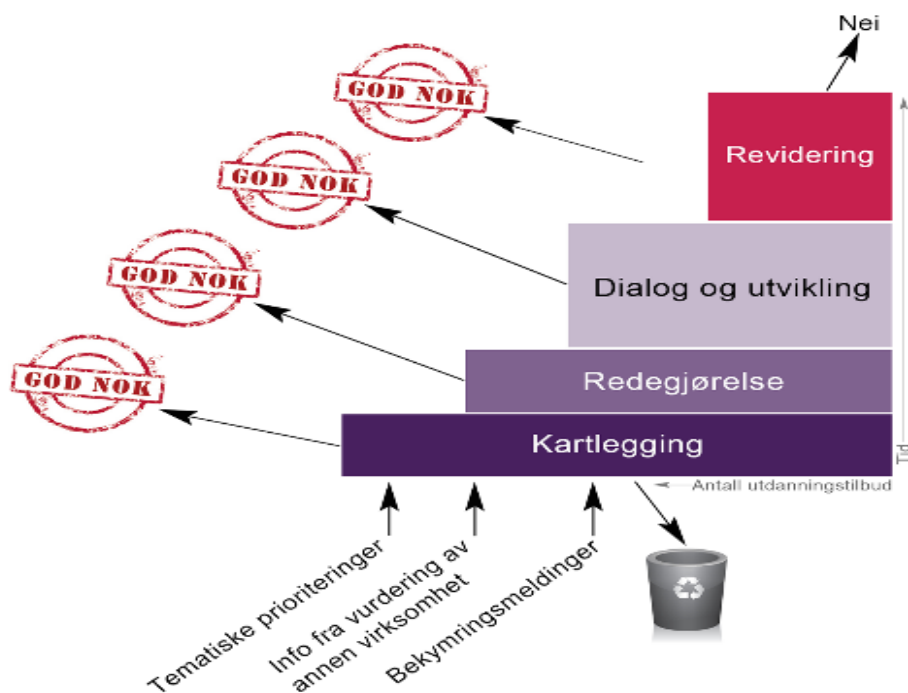
Tilsyn med studier gjennomført av NOKUT åpner med en kartleggingsfase. Kartleggingen innebærer at NOKUT samler tilgjengelig informasjon om studietilbudene. Dette gjør vi for å få et inntrykk av hvordan institusjonene ivaretar akkrediteringsfullmakten sin. Deretter vil NOKUT henvende seg til institusjonen for å be om tilleggsinformasjon. Dette kalles for *redegjørelsesfasen* av tilsynet. Vi åpner formelt tilsyn i de tilfellene hvor vi gjennom redegjørelsesfasen fortsatt ikke har fått god nok

¹ Se brev fra Kunnskapsdepartementet «Samarbeid med eksterne aktører om studier i utlandet», ref 11/1721

² Les mer om institusjonskategorier på [våre nettsider](#).

informasjon, og/eller ser tegn til svakheter i studietilbudene. De studiene der NOKUT vurderer det som sannsynlig at det foreligger kvalitetssvikt, vil gå til *revidering*. En revidering innebærer en full gjennomgang av studietilbudet. Ved revidering oppnevner NOKUT alltid sakkyndige til å foreta en faglig vurdering av studiet³.

I NOKUTs tilsyn med universiteters og høyskolars samarbeid med eksterne aktører har vi måttet gjøre noen tilpasninger til modellen i figur 1. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 2.3.



Figur 1: NOKUTs modell for tilsyn

2 Gjennomføring av samarbeidstilsynet

2.1 Kartleggingsfasen

Før det ble besluttet at NOKUT skulle sette i gang tilsyn med universiteters og høyskolars samarbeid med eksterne aktører, ble det gjennomført en innledende kartlegging av denne typen samarbeid. I denne fasen gjennomgikk NOKUT nettsidene til flere eksterne aktører som informerte om studier som de tilbød i samarbeid med universiteter og høyskoler. Vi gikk også igjennom utdanningsinstitusjonenes nettsider, men det fantes generelt lite informasjon på institusjonenes egne nettsider om denne typen samarbeid.

Denne foreløpige kartleggingen resulterte i følgende oversikter:

³ Les mer om NOKUTs tilsynsmetode på [våre nettsider](#).

- En liste over eksterne aktører som tilbyr høyere utdanning i Norge (totalt 61) og en liste over eksterne aktører som tilbyr høyere utdanning i utlandet (totalt 69).
- En liste over norske høyskoler som tilbyr mastergradsstudier som de selv ikke har akkreditering for i samarbeid med en annen høyere utdanningsinstitusjon (HU-institusjon) som har fullmakter på mastergradsnivå (totalt 9).
- En liste over hvilke høyere utdanningsinstitusjoner som vi vet tilbyr høyere utdanning i samarbeid med én eller flere eksterne samarbeidspartnere som ikke har rett til å tilby høyere utdanning (totalt 34).

Oppstart av prosjektet «samarbeidstilsynet» høsten 2014

Ettersom NOKUTs egen kartlegging bare kunne gi begrenset informasjon om hvor omfattende denne typen samarbeidsform var i sektoren, ønsket vi informasjon om disse samarbeidene fra institusjonene selv, både for å supplere og for å sammenlikne med NOKUTs egen informasjon. I styremøte av 19. juni 2014 ble styret informert om NOKUTs planer om å starte et tilsyn med universiteters og høyskoleers samarbeid med norske eksterne aktører om å tilby høyere utdanning.

Utvalgte temaer for tilsynet og tilhørende krav

Kartleggingen ga oss et innblikk i flere sider av organiseringen og gjennomføringen av slike samarbeidsstudier. I mange tilfeller var studiene kun markedsført på nettsidene til samarbeidspartneren, noe som førte til at tilgjengelig informasjon om studiene ofte varierte fra den informasjonen som ligger ute om et studium på universitetenes eller høyskolenes nettsider. For enkelte studier fantes det god informasjon på nettsidene til utdanningsinstitusjonen om studiet, men for mange studier var informasjonen mangelfull. I flere tilfeller ga informasjonen på nettsidene oss indikasjoner på at det kunne foreligge kvalitetssvikt i studiet. Etter en oppsummering av kartleggingen valgte vi å innhente informasjon om følgende temaer:

Oppretting og kvalitetssikring av studiene

Det var lite tilgjengelig informasjon på nettsidene om hvordan studiene ble kvalitetssikret. Vi mente at det var nødvendig å hente inn informasjon om dette, da vi vurderte at det kunne være spesielle utfordringer knyttet til kvalitetssikring av studier der mye av administrasjonen og undervisningen var delegert til samarbeidspartneren. For at kvalitetssikring av studiene skal kunne gjennomføres på en god måte, må de som gjør kvalitetsarbeidet, kjenne til institusjonens kvalitetsarbeid og relevant regelverk. I tillegg må det gjøres faglige vurderinger av tilbakemeldingene fra studenter og andre kilder, for å kunne gjøre endringer i innhold og opplegg for studiene. Det er også avgjørende at alle vedtak om etablering av og endringer i et studium gjøres av institusjonen som har fullmakt til å opprette studiet, og at eksterne ikke pålegger eller gir instruksjoner om innholdet i undervisningen (jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5 (3)).

Fagmiljøet tilknyttet studiene

I en del tilfeller ble det informert om at undervisningen på studiet primært ble gjort av ansatte ved samarbeidspartner eller andre som ikke er ansatt ved høyskolen eller universitetet som tilbyr utdanningen. Dette gjaldt i hovedsak kortere utdanninger på 60 studiepoeng eller mindre. I mange tilfeller var det imidlertid lite informasjon å hente om de som underviste. Kartleggingen ga derfor

indikasjoner på at krav til hovedstilling i studietilsynsforskriftens § 7-3 (3) (nå: § 2-3 (4)) ikke var oppfylt i alle studiene:

Minst 50 prosent av årsverkene knyttet til studiet skal utgjøres av tilsatte i hovedstilling ved institusjonen. Av disse skal det være personer med minst førstestillingskompetanse i de sentrale delene av studiet. [...]

Med fagmiljøet mener NOKUT de fagpersonene som gir regelmessig og direkte bidrag til utvikling, organisering og gjennomføring av studiene. Forskriften stiller krav om at minst 50 prosent av årsverkene knyttet til studiet skal utgjøres av tilsatte i hovedstilling ved institusjonen. Med hovedstilling menes at institusjonen er hovedarbeidsgiver for den ansatte. I henhold til NOKUTs søkerveiledning er hovedstilling ansettelse i 50 prosents stilling eller mer ved institusjonen.

En viktig grunn til at dette kravet eksisterer, er at det sikrer at UH-institusjonene må ha ansatte som aktivt bidrar inn i studiet. Faglig ansatte ved universiteter og høyskoler er vurdert og underlagt de kompetansekravene som stilles i høyere utdanning, og som finnes i § 1 i forskrift om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger. De har også lovfestet rett til faglig frihet og ansvar gjennom § 1-5 (4 og 5) i universitets- og høyskoleloven. Ansatte utenfor UH-sektoren er ikke nødvendigvis kompetansevurdert eller har de samme rettighetene og pliktene som faglig ansatte i sektoren.

Opptak og markedsføring av studiene

Det var i de aller fleste tilfellene mulig å finne informasjon om hvordan man søkte opptak til studiene. I mange tilfeller måtte man søke direkte til den eksterne samarbeidspartneren, som deretter sendte søknaden videre til universitetet eller høyskolen for vurdering av om opptakskravet til studiet var oppfylt. Det finnes ingen krav til hvordan praktisk gjennomføring av opptaket skal skje, og så lenge den faglige vurderingen gjøres av utdanningsinstitusjonen, vurderer vi risikoen for kvalitetssvikt som lav. I noen tilfeller kunne det imidlertid virke som om den eksterne samarbeidspartneren gjorde en første utvelgelse før lister ble sendt videre til utdanningsinstitusjonen. I visse tilfeller er dette uproblematisk. Hvis studiet er et oppdragsstudium finansiert av en ekstern part for egne ansatte, medlemmer eller lignende, kan denne parten selv bestemme hvem som skal få muligheten til å ta studiet, så fremt disse oppfyller faglige krav til opptak bestemt av utdanningsinstitusjonen. Hvis ikke så kan en slik seleksjon komme på kant med rangeringsreglene i utdanningsinstitusjonens egen forskrift. Utover dette var det i enkelte tilfeller uklart hvem som faktisk gjorde opptaket til studiet. Vi ønsket derfor å spørre institusjonene om hvordan opptaket ble gjennomført.

Samarbeidsstudiene ble i all hovedsak markedsført på den eksterne samarbeidspartnerens nettsider. Informasjonen om de ulike studiene var av svært ulik kvalitet. Selv om noen av nettsidene ga utfyllende og god informasjon om studiene, var det mangelfull informasjon på mange av nettsidene. Det ble som regel informert godt nok om opptak og oppstart, og informasjonen inneholdt også ofte en kort skildring av innholdet og hvordan eksamen skulle gjennomføres. Studieplanen var imidlertid kun lagt ved i få tilfeller. I enkelte tilfeller var informasjonen så mangelfull at det var vanskelig å finne ut hvilken utdanningsinstitusjon som var tilbyder av studiet. Markedsføring ble derfor valgt ut som et tema for å få institusjonene til selv å se nærmere på hvordan dette ble gjort på de eksterne samarbeidspartnerens nettsider.

Egenbetaling

I kartleggingsfasen merket vi oss at flere av studiene ble helt eller delvis finansiert av studentene gjennom egenbetaling. Statlige universiteter og høyskoler kan be om egenbetaling av studenter for visse typer av studier. Dette reguleres gjennom Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler. I og med at det er Kunnskapsdepartementet som forvalter denne forskriften, ble informasjonen om egenbetaling oversendt departementet, som deretter startet en egen prosess på dette. Vi kommer derfor ikke nærmere inn på egenbetaling senere i denne rapporten.

2.2 Redegjørelsesfasen

Utforming av materiale og juridisk vurdering

NOKUT sendte i januar 2015 et brev til alle utdanningsinstitusjoner i Norge, hvor vi etterspurte mer informasjon om eksterne samarbeid. Hensikten med å be institusjonene om en redegjørelse var å finne ut hvor stort omfanget var, og å få mer informasjon om organiseringen av samarbeidene slik at vi kunne få indikasjoner på hvor mange av disse som eventuelt ikke fulgte lov og forskrift. I brevet til institusjonene ble det også presisert at det måtte skilles mellom eksterne aktører som ikke var underlagt UH-loven og de som var det, ettersom disse er omfattet av forskjellige lovverk.

Temaer for rapporteringen ble derfor valgt ut fra følgende hensyn:

1. Informasjonen skulle si noe om hvor godt studiene var forankret og kvalitetssikret ved institusjonene med de faglige fullmaktene til å tilby studiene.
2. Informasjonen skulle være håndterbar i store mengder og sammenlignbar på tvers av institusjoner.
3. Informasjonen skulle kunne vurderes av NOKUT i en første utsiling uten bruk av sakkyndige.

For å ivareta det første hensynet ble det valgt ut noen temaer som gjenspeiler UH-loven og studietilsynsforskriften, men uten at det ble spurt direkte om kriteriene i studietilsynsforskriften § 7 (§ 2 i ny forskrift). Vi ba om bakgrunnsinformasjon om studiene og informasjon om hvordan de hadde blitt opprettet. Vi ba også om informasjon om fagmiljøene i studiene og spurte hvordan disse personene var fordelt mellom institusjonen og samarbeidspartneren, om rutiner for kvalitetssikring og opptak samt informasjon om markedsføring og annen administrasjon av studiene.

For å ivareta andre og tredje hensyn ble spørsmålene i rapporteringsskjemaet stilt enten som rene informasjonsspørsmål eller som juridiske vurderingss spørsmål som ville være mulig for NOKUT å ta stilling til administrativt, uten hjelp fra sakkyndige. Av samme grunn ble det heller ikke stilt spørsmål om studienes faglige innhold.

Noen spørsmål var utformet slik at svarene fra institusjonene ikke nødvendigvis ville bli entydig positive eller entydig negative. Spørsmål knyttet til fagmiljøets størrelse og ansettelsesforhold samt formelt ansvar for markedsføring og kvalitetssikring er nært knyttet til lovverk, mens andre spørsmål var ment å kunne gi *indikasjoner* – i kombinasjon med andre spørsmål – på om studietilbudene ikke var i tråd med lovverket.

For å gjøre informasjonen sammenliknbar på tvers av institusjonene ble det stilt enkle flervalgsspørsmål. Det ble også utarbeidet en veiledning til rapporteringen for å sikre at institusjonene skulle oppfatte spørsmålene likt. Spørsmålsarket og veiledningen er vedlagt.

Ved utgangen av 1. mars hadde 53 institusjoner svart på NOKUTs henvendelse. Det ble sendt ut purringer til 17 institusjoner med én ukes svarfrist. Ved utgangen av 20. mars hadde 69 institusjoner besvart spørreskjemaet. Av disse svarte 29 institusjoner at de ikke hadde samarbeid med eksterne aktører, mens 40 svarte at de hadde det. Det ble rapportert inn totalt 220 samarbeidsstudier.

2.3 Behandling av informasjon og beslutning om videre prosess

Etter en gjennomgang av de innrapporterte studiene ble det klart at det var behov for å følge opp over halvparten av studiene og flere institusjoner. Det store omfanget av innrapporterte studier gjorde det vanskelig å gå i dybden på alle samarbeidsstudiene. Likevel var det tydelig at det var viktig å gå i dybden på enkelte av dem, både for å rydde opp i studiene som ikke var i tråd med lov og forskrift, og for at NOKUT og sektoren skulle tilegne seg mer kunnskap om denne typen studier. For å få til dette lagde vi derfor ulike oppfølgingsprosesser for ulike institusjoner. Det ble derfor gjort et mindre avvik fra tilsynsmodellen som ble vist i kapittel 1.

Valg av oppfølgingsprosess

Den typen prosess som gir NOKUT mest informasjon om et enkeltstudium, er revidering av akkrediteringen. En slik revidering innebærer en fullstendig gjennomgang av alle kriteriene som stilles til studier i § 7 i studietilsynsforskriften (§ 2 i ny forskrift), i tillegg til en faglig vurdering gjort av sakkyndige. I og med at revidering er en omfattende prosess, kan dette kun gjennomføres ved et fåtall studier i året. Fordi denne typen tilsyn vil kunne gi NOKUT mye informasjon om kvaliteten på, og synliggjøre utfordringer ved, slikt samarbeid, var det ønskelig å velge ut noen studier for revidering. En revidering innebærer omfattende arbeid for en institusjon og vil kunne føre til at NOKUT trekker tilbake akkrediteringen til studiet. Det er dermed en prosess som er svært inngripende for institusjonen.

I tillegg ønsket vi å gi en individuell tilbakemelding til alle institusjonene. Vi besluttet at det ville være nyttig med en tett dialogbasert oppfølging av enkelte institusjoner som hadde et stort omfang av samarbeidsstudier. På denne måten ville vi både kunne få mer kunnskap om samarbeidsstudier ved et større antall institusjoner, og samtidig følge opp alle studiene det var behov for å følge opp ved hver institusjon.

Med dette som utgangspunkt ble det besluttet å dele oppfølgingsprosessen i tre: revidering av noen få studier (1), tett oppfølging av institusjoner med stort omfang av samarbeidsstudier gjennom dialog (2) og brev med informasjon om videre prosess og eventuelle pålegg om forhold som måtte rettes opp (3).

Utvelgelse av studier til revidering

Studier til revidering ble valgt ut blant de studiene hvor NOKUT hadde grunn til å tro at kvalitetssvikt ville ha størst konsekvenser for studentene. Mange av studietilbudene som ble rapportert inn, var små i omfang. Av totalt 230 studietilbud var 98 på mindre enn 30 studiepoeng, og 26 studier var

gradsstudier. Gradsstudier er langvarige studier, og studentene må derfor investere mye av sin tid til disse. Vi vurderte derfor at konsekvensen av kvalitetssvikt for den enkelte student er større i gradsstudier enn i kortere studier. Det ble derfor besluttet å starte med en gjennomgang av gradsstudiene.

De fleste gradsstudiene var mastergradsstudier som institusjoner med fullmakt tilbød i samarbeid med høyskoler uten fullmakt. NOKUT ønsket å se spesielt på samarbeid med partnere utenfor universitets- og høyskolesektoren. Tre gradsstudier ble til slutt valgt ut til revidering. For to av disse studiene rapporterte institusjonene at undervisningen primært ble gitt av ansatte ved samarbeidsinstitusjonen, noe som gir indikasjon på at krav til hovedstilling i studietilsynsforskriften⁴ ikke var oppfylt. For det siste studiet var det usikkert om krav til hovedstilling var oppfylt, og her var vi også i tvil om organiseringen av opptak og valg av studiemodell var i tråd med lovverket. I tillegg ønsket NOKUT å følge opp noen kortere studier, ettersom undersøkelsen fant mange slike og utfordringene kunne være annerledes her enn for lengre studier. Det ble derfor også besluttet å gjøre en revidering av åtte mindre studieenheter ved én institusjon som hadde et stort omfang av eksternt samarbeid. I disse åtte studiene ble det rapportert om at all undervisning ble gitt av personer ansatt ved den eksterne samarbeidsparten.

De institusjonene med studier som ble valgt ut til revidering, var Høgskolen i Buskerud og Vestfold, Universitetet i Nordland, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og Høgskolen i Østfold.

Utvelgelse av institusjoner som ble tett fulgt opp gjennom dialog

Vurderingen av risiko for kvalitetssvikt i utdanningen ble sett i sammenheng med antall innrapporterte eksterne samarbeidsstudier ved institusjonen, antall studenter på studiene, antall/andel studier som NOKUT ønsket å gå videre med etter en vurdering av det innrapporterte materialet, antall studier over 30 studiepoeng og antall gradsstudier. De institusjonene som hadde størst omfang av samarbeid med eksterne aktører, ble derfor valgt ut til oppfølgingsmøter/dialog.

Utvelgelse av institusjoner som ble fulgt opp i skriftlig kommunikasjon

NOKUT vurderte at det ville være behov for videre oppfølging ved flere institusjoner som hadde rapportert inn et mindre omfang av studier i samarbeid med eksterne aktører. Institusjoner med mindre omfang av samarbeid med eksterne aktører ble valgt ut til oppfølging gjennom skriftlig kommunikasjon der vi etterspurte mer informasjon fra institusjonene. I og med at NOKUT hadde planer om å revidere studietilsynsforskriften høsten 2016, ble rapporteringsfristen satt til våren 2017. Dette ble gjort både for at NOKUT skulle kunne bruke tidlige erfaringer fra samarbeidstilsynet i arbeidet med ny forskrift, og for at institusjonene skulle få tid til å sette seg inn i eventuelle endringer i ny forskrift før andre runde med rapportering.

Tabell 1: Tidslinje for samarbeidstilsynet

16. januar 2015	Brev med rapportmal og veiledning ble sendt til institusjonene.
1. mars 2015	Frist for rapportering fra institusjonene
1. april 2015	Brev med avklaring av hvilke institusjoner som gikk videre i tilsynet, og hvilke som ikke gjorde det, ble sendt.

⁴ § 7-3 (3) i studietilsynsforskriften gjeldende på tidspunkt for rapportering

20. mai 2015	Frist for ytterligere informasjon fra institusjoner som var med videre i tilsynet
September- oktober 2015	Oppfølgingsmøter med institusjonene som var med videre i tilsynet
Januar 2016	Institusjonsbesøk for revideringene
Mars 2016	Siste brev til institusjonene vedrørende avslutning av tilsyn eller videre oppfølgingsprosess ble sendt ut.
Mai 2016	Styrebehandling av revidering
Våren 2017	Frist for tilbakemelding fra institusjonene om deres tilpasning til ny studietilsynsforskrift
Våren 2018	Sluttrapport fra tilsynet

3 Rapportering og funn

3.1 Overordnede funn fra rapporteringen våren 2015

Tabell 2 viser det totale omfanget av samarbeidsstudier som ble rapportert inn. Institusjonene rapporterte først inn totalt 220 studier. Etter at vi hadde sammenlignet institusjonenes rapportering med vår kartlegging, fant vi noen studier som ikke var rapportert inn. Enkelte institusjoner fikk derfor brev før sommeren 2015, hvor vi ba om ny rapportering. Det viste seg at de fleste av disse studiene var nedlagt eller ikke falt inn under NOKUTs definisjon av samarbeidsstudier gitt i brev 16. januar 2015 (se kapittel 1). Som en følge av denne ekstra runden med innrapportering av studier økte likevel antall studier totalt til 230.

Totalomfanget av studier var stort. Oversikten viser imidlertid at det er mange små studier. Nesten 100 studier var på mindre enn 30 studiepoeng og kun 26 var gradsstudier. Samtidig er antallet studenter på samarbeidsstudiene en del lavere sammenliknet med andre studier. Mens det gjennomsnittlige antallet studenter per studium generelt i sektoren er på rundt 65⁵, ligger det kun på 30 blant samarbeidsstudiene. På grunn av det store antallet studier var det imidlertid et betydelig antall studenter (cirka 7000) som gikk på samarbeidsstudier på tidspunktet for rapportering. Etter gjennomgangen valgte NOKUT å gå videre med tilsyn hos 150 av de 230 studiene. For mange av disse studiene hadde vi indikasjoner på at enkelte krav i studietilsynsforskriften ikke var oppfylt. Flere av studiene ble også valgt ut for videre oppfølging på grunn av mangler i rapporteringen.

Tabell 2: Omfang av samarbeid

Antall innrapporterte studier	230
Antall UH-institusjoner med samarbeidsstudier	35
Antall unike samarbeidskonstellasjoner⁶	132

⁵ Tall fra NSD/DBH viser at det finnes cirka 270.000 studenter på cirka 4200 studier med aktive studenter. Dette utgjør omtrent 65 studenter per studium.

⁶ Vi har ikke talt antall eksterne samarbeidspartnere, men antall unike samarbeidskonstellasjoner mellom en UH-institusjon og en eksternt samarbeidspart. Dette er gjort fordi enkelte eksterne samarbeidspartnere har ulike samarbeid med flere UH-institusjoner. Hvis en eksternt samarbeidspartner har samarbeid med to UH-institusjoner vil dette altså utgjøre to unike samarbeidskonstellasjoner i statistikken.

Antall gradsstudier	26
Antall studier à 30 studiepoeng eller mer	132
Antall studier under 30 studiepoeng	98
Antall studenter på samarbeidsstudier	6998
Antall studenter per studium	30
Antall studier til videre oppfølging	150 ⁷

Former for samarbeid

Informasjonsinnhentingene viste at det ikke var hensiktsmessig å dele samarbeidene inn i ulike kategorier, men heller å se disse samarbeidsformene som et kontinuum der den eksterne samarbeidspartneren er mer eller mindre involvert i studiet. Det ene ytterpunktet er at den høyere utdanningsinstitusjonen samarbeider med en annen aktør rundt praktiske ting som for eksempel lokaler og annen infrastruktur, og ev. vitnemål eller lignende. Det andre ytterpunktet er at den eksterne aktøren står for alle deler av et studium utenom utstedelse av studiepoeng (vitnemål). I et slikt tilfelle utvikler aktøren studieplanen (som «godkjennes» av universitetet eller høyskolen), gjennomfører undervisningen og har sitt eget fagmiljø og administrasjon som står for gjennomføringen av alle deler ved studiet. I slike tilfeller kan man stå overfor et problem der en aktør med fullmakter til å tilby høyere utdanning, akkrediterer en ekstern aktørs studier. En slik praksis er ikke i tråd med lov og forskrift, da universiteter og enkelte høyskoler kun har faglige fullmakter til å godkjenne studier ved egen institusjon. Institusjoner uten faglige fullmakter må søke NOKUT om akkreditering av studier i høyere utdanning.

Den første informasjonsinnhentingene viste at det kunne være grunnlag for bekymring for kvaliteten i studier som tilbys i samarbeid med eksterne aktører i Norge, særlig med bakgrunn i to forhold:

1. Flere studier så ut til å være svakt forankret ved utdanningsinstitusjonen. I en del tilfeller var markedsføring, påmelding/opptak, utvikling av studiet og gjennomføring av studiet og kvalitetssikringen i stor grad overlatt til samarbeidspartneren. Utdanningsinstitusjonene kvalitetssikret og godkjente studieplaner. I tillegg vurderte de om påmeldte studenter oppfylte opptakskravene og foretok formelt opptak.
2. Det var usikkerhet knyttet til hvor stor del av fagmiljøet i disse studiene som var ansatt ved den høyere utdanningsinstitusjonen, og hvor stor del av fagmiljøet som var tilknyttet den eksterne samarbeidspartneren. Den siste bekymringen gjaldt således også hvorvidt disse studiene oppfylte kravene til fagmiljøet i studietilsynsforskriften.

3.2 Oppfølgingsmøter

Høsten 2015 gjennomførte NOKUT fem oppfølgingsmøter med institusjoner med stort omfang av samarbeid med eksterne aktører: Høgskolen i Hedmark, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Høgskolen i Oslo og Akershus, Høgskolen i Molde og NTNU. Høgskolen i Østfold og Høgskolen i Buskerud og

⁷ Det var ytterligere 12 studier som vi vurderte som problematiske i henhold til krav i studietilsynsforskriften § 7. Disse var imidlertid vedtatt lagt ned. Vi valgte derfor ikke å følge opp disse nærmere.

Vestfold hadde stort omfang av samarbeid, men siden vi allerede hadde besluttet revidering av studier ved disse institusjonene, valgte vi ikke å ha dialogmøter med disse i tillegg.

Fire av de fem institusjonene som ble innkalt, hadde et stort omfang av samarbeid med eksterne aktører som ikke er omfattet av UH-loven. Den siste institusjonen, NTNU, samarbeidet i liten grad med eksterne aktører som ikke er omfattet av UH-loven. NTNU hadde imidlertid flere ulike samarbeid om mastergradsstudier med høyskoler uten fullmakter til selv å starte opp studier på dette nivået uten å søke NOKUT om akkreditering.

Alle temaene for tilsynet ble tatt opp i disse møtene. NOKUT hadde sett at institusjonene i mange av studiene som ble rapportert, hadde problemer med å oppfylle kravet til hovedstilling. I flere tilfeller var også ansvaret for gjennomføringen av kvalitetssikringen av studiene lagt ut til den eksterne aktøren. Vi oppfattet at institusjonene i de fleste tilfeller var enige i at studiene måtte sikres en tettere faglig forankring ved institusjonen. På tidspunktet møtene ble holdt, kunne flere allerede vise til at de hadde tatt grep for å innlemme studiene tydeligere i institusjonens ordinære kvalitetssikringssystem. De fleste institusjonene var også i prosess med å finne ut av hvilke studier de ønsket å videreføre, og hvilke studier som eventuelt skulle avsluttes. Noen av samarbeidene hadde også, i perioden mellom fristen for rapportering til NOKUT 1. mars og oppfølgingsmøtene i september/oktober 2015, allerede blitt avsluttet.

Etter møtene fikk institusjonene frist til mai 2017 med å rapportere hvilke studier som skulle videreføres, og hvordan de oppfylte kravene i forskriften.

3.3 Revideringer

NOKUTs styre besluttet å igangsette revidering av tre bachelorgradsstudier:

1. Universitetet i Nordland - samarbeid med Bodin fagskole om bachelorgradsstudium i nautikk, maritim økonomi og ledelse
2. Høgskolen i Buskerud og Vestfold - samarbeid med NKI nettstudier om bachelorgradsstudium i økonomi og ledelse
3. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet - samarbeid med Senter for eiendomsfag om erfaringsbasert mastergradsstudium i eiendomsutvikling

I tillegg ble det besluttet revidering av åtte studier av mindre omfang som Høgskolen i Østfold tilbød i samarbeid med Norges Eiendomsakademi.

For alle disse studiene besluttet institusjonene selv, etter en sakkyndig vurdering, å legge ned studiene som ble revidert. Rapportene fra disse revideringene er publisert på NOKUTs nettsider⁸.

3.4 Annen oppfølging

I alt 18 institusjoner hadde samarbeid med eksterne aktører i et mindre omfang. Disse institusjonene har fått tilbakemelding fra NOKUT i form av et notat med forklaring til kravene i gjeldende studietilsynsforskrift. De ble bedt om å innrapportere hvordan studiene som fortsatt ble tilbudt i

⁸ <https://www.nokut.no/publikasjoner/akkreditering-og-tilsyn--hovere-utdanning>

samarbeid med ekstern part, var sikret en faglig forankring ved institusjonen. Innrapporteringsfristen ble satt til mai 2017.

4 Erfaringer fra tilsynet

NOKUTs mål med dette tilsynet har vært å bidra til å sikre at eksternt samarbeid om studier organiseres på en måte som gjør at studentene skal være trygge på at studiene oppfyller nasjonale krav til studiekvalitet, og at samfunnet skal ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, uavhengig av hvor stort omfang utdanningen har, eller på hvilket nivå den ligger.

Samarbeid er noe som kan bidra positivt til utdanningskvaliteten og sikre oppdaterte og samfunnsrelevante studier. NOKUT og sektoren har en felles interesse av at samarbeidsstudier som fungerer godt, skal fortsette. Det ligger ikke til NOKUTs mandat å legge føringer for institusjonenes eksterne samarbeid, utover at samarbeidene oppfyller kravene i gjeldende lover og forskrifter. Etter at tilsynet nå er avsluttet, ønsker NOKUT å fortsette dialogen med sektoren om hvordan samarbeidsstudier kan organiseres på en god måte.

Gjennom tilsynet har vi sett at en del av studiene som har blitt tilbudt i samarbeid med eksterne aktører, har vært driftet på siden av den ordinære studieporteføljen ved institusjonene. I noen tilfeller har de derfor ikke vært gjenstand for de samme kvalitetssikringsrutinene som øvrige studier. Vår erfaring er at tilsynet har bidratt til å sette i gang prosesser internt på institusjonene for å få bedre oversikt over samarbeidene og rydde opp i disse der det har vært nødvendig. Vårt inntrykk er at mange av samarbeidene har blitt startet opp gjennom vedtak gjort på lokalt nivå på institusjonene. Det har ført til at man sentralt på institusjonen i flere tilfeller har hatt for dårlig oversikt over disse studiene, fordi de ikke har blitt godt nok innlemmet i institusjonens kvalitetsarbeid. NOKUT har inntrykk av at de som sitter sentralt på institusjonene, nå har langt bedre oversikt. Gjennom tilsynet har vi erfart at sektoren har vist seg villig til å gjøre endringer og følge kravene i studietilsynsforskriften. Samtidig sitter NOKUT nå på langt mer informasjon om denne type studier. Den informasjonen har vi tatt med oss i vårt arbeid med å lage ny studietilsynsforskrift.

4.1 Organisering og gjennomføring av studier i samarbeid med eksterne aktører - erfaringer fra tilsynet og råd til institusjonene

Oppretting og kvalitetssikring av studiene

Rapporteringen våren 2016 viste at samarbeidsstudiene formelt sett hadde blitt opprettet i tråd med institusjonenes regler for oppretting av studier. Vi fant at det var vanlig at institusjonene delegerte myndighet til å opprette studier av kortere varighet nedover i organisasjonen. På større institusjoner kan det være fornuftig å ha en slik praksis, men det krever at kompetanse om regelverk sikres på alle nivåer i institusjonen hvor slik fullmakt er delegert. Institusjonene kan samarbeide med eksterne aktører om utvikling av studieplaner og om organisering av undervisningen, men det er institusjonen med fullmakt til å opprette og tilby studiet som er ansvarlig for å sikre at studiets innhold tilfredsstiller kravene til utdanningskvalitet gjennom studietilsynsforskriften. Det er styret ved den vitnemålsutstedende institusjonen som er ansvarlig for oppretting av studier. Dersom styret har delegert myndigheten til annet nivå ved institusjonen, er det viktig at informasjon om oppretting av

studier gis til styret, og at det blir tatt et ansvar sentralt på institusjonen for å sikre oppfølging av disse studiene.

Når det gjelder kvalitetsarbeid, rapporterte de fleste institusjonene at samarbeidsstudiene var underlagt institusjonens kvalitetssikringssystem og ble kvalitetssikret på samme måte som vanlige studier. Det som ofte kom i tillegg, var kvalitetssikring av undervisningspersonell. Selve gjennomføringen av kvalitetssikringen ble i mange tilfeller gjort av ekstern samarbeidspartner. Enkelte institusjoner rapporterte at forankringen av kvalitetssikringen av studiene på egen institusjon burde bli bedre. Det var også tilfeller hvor institusjonen ikke kvalitetssikret studiene i det hele tatt og overlot alt kvalitetsarbeid til den eksterne samarbeidsparten.

Det er den høyere utdanningsinstitusjonen som er ansvarlig for kvalitetssikringen av studier som tilbys i samarbeid med eksterne aktører. Studiene må inngå i institusjonenes system for kvalitetssikring av utdanningene og være en del av kvalitetsarbeidet og kvalitetskulturen ved institusjonene. Dersom institusjonen har egne tiltak for kvalitetssikring av studier i samarbeid med eksterne aktører, bør dette inngå som en del av kvalitetsarbeidet. I de tilfellene hvor samarbeidspartner står for selve gjennomføringen av kvalitetsarbeidet, er det viktig at institusjonene selv har et tydelig eierskap til dette arbeidet og sikrer at nødvendige analyser blir gjort. Det er utdanningsinstitusjonen som må ta beslutninger som gjelder endringer og utvikling av studiene. Denne beslutningsmyndigheten kan ikke delegeres til personer eller organer som ikke er en del av institusjonen.

Enkelte av studiene som ble rapportert inn, har vært lyst ut på anbud av både statlige og private/ideelle eksterne aktører. Vi har fått tilbakemelding fra flere institusjoner som opplever at slike anbud kan føre til dårligere kvalitet i studiene, fordi man gjennom å tilpasse seg kravene til anbudet må gjøre grep som ikke nødvendigvis gir god studie kvalitet. NOKUT ønsker å påpeke at man i slike anbud må være forsiktige med å legge for store faglige føringer på institusjonene. Et for detaljstyrt opplegg der læringsutbyttebeskrivelsen og studiets innhold er definert på forhånd, kan oppleves som en utfordring for de faglige frihetene og ansvaret som institusjonene er sikret gjennom § 1-5 i universitets- og høyskoleloven. I enkelte tilfeller vil anbud med for store føringer på studiets innhold kunne føre til at studiet vanskelig kan tilbys i tråd med lover og forskrifter.

Faglig forankring av studiene i fagmiljøene ved den høyere utdanningsinstitusjonen

De første rapporteringene ga klare indikasjoner på at institusjonene i mange tilfeller ikke oppfylte krav om ansettelse i hovedstilling. I flere av studiene var kun eksterne oppført som undervisere. Samtidig opplyste institusjonene i stor grad at de eksterne undervisningskreftene var kvalitetssikret og funnet kvalifiserte i tråd med de standarder som settes til undervisningspersonell. De fleste institusjonene informerte også om at de allerede hadde satt i gang tiltak for å få egne fagansatte mer involvert i både undervisning og annet arbeid med studiene slik at krav til hovedstilling blir oppfylt. I rapporteringen våren 2017 hadde institusjonene i stor grad rettet seg etter kravet, enten ved å ansette nye fagpersoner på egen institusjon, ved å sørge for at fagmiljøet på egen institusjon i større grad deltok i studiet, eller ved å legge ned studiet. Det var fortsatt noen studier igjen hvor kravet ennå ikke var oppfylt, men her hadde institusjonene lagt frem realistiske opprettingsplaner som er vurdert av NOKUT.

NOKUT mener det er viktig at studiene som gis i samarbeid med eksterne aktører, har god forankring i fagmiljøet ved institusjonen som har fullmakt til å opprette studiet. Kravet om hovedstilling skal bidra til å sikre dette. Dersom fagmiljøet ved institusjonen ikke deltar aktivt i studiet, men kun

godkjenner en plan som gjennomføres av en ekstern part, kan dette igjen gå ut over studiekvaliteten og den faglige utviklingen.

Selv om vi har mottatt innspill på at kravet til hovedstilling i 50 prosent kan være til hinder for enkelte samarbeid, mener NOKUT at kravet gir god mulighet for samarbeid. I de 50 prosentene skal alt som gjøres av oppgaver knyttet til studietilbudet, regnes med, slik som undervisning og veiledning, FoU eller andre faglige oppgaver. Resten av de 50 prosentene kan være ansatte hos samarbeidspartner dersom det er hensiktsmessig å organisere det slik. NOKUT har i den nye studietilsynsforskriften allikevel valgt å lage en unntaksregel for studier på 30 studiepoeng eller mindre (se under), men denne gjelder kun hvis samarbeidspartneren kan vise til FoU og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid på nivå med den FoU som finnes i fagmiljøet ved den høyere utdanningsinstitusjonen.

Opptak, markedsføring og kommunikasjon med studentene på studiene

I mange av samarbeidsstudiene søker studentene seg til studiet ved å fylle ut et søknadsskjema og sende det til den eksterne samarbeidspartneren. Dette ser ut til å fungere flere steder, og det kan ofte være gode grunner til at det organiseres slik. Samtidig ser vi noen potensielle utfordringer med denne typen organisering av opptaket. I enkelte tilfeller har vi sett at ansvaret for opptaket i for stor grad har blitt delegert til en ekstern part. Vi ønsker å presisere at det er den vitnemålsutstedende institusjonen som har ansvaret for opptaket til studiene, og at dette ikke kan delegeres til en ekstern aktør. Høyere utdanningsinstitusjoner kan samarbeide med eksterne aktører om organiseringen av opptaket, men det er den vitnemålsutstedende institusjonen som har det faglige ansvaret for opptaket, og som skal sikre at opptaket gjennomføres i tråd med lov og forskrift.

Tidlig i tilsynet så vi at det på flere nettsider var mangelfull informasjon om opptak, innhold og gjennomføring av studiene. Flere studier ble kun markedsført på den eksterne aktørens hjemmesider uten at det der var tydelig hvilket universitet eller høyskole som tilbød studiet. I første rapportering våren 2015 skrev de fleste institusjonene at markedsføringen primært ble gjort av den eksterne samarbeidspartneren. Når vi i etterkant av rapporteringen gikk inn på flere av de eksterne samarbeidspartnerens nettsider, så vi at informasjonen om studiene i mange tilfeller var blitt mye bedre. I tillegg var som regel gammel informasjon om studier som ikke lenger ble tilbudt, fjernet fra nettsidene. At NOKUT ba om rapportering av markedsføring, hadde tydelig effekt på informasjonen som ble gitt på nettsidene til samarbeidspartnerne.

For at studentene skal kunne utføre sine plikter og sikres sine rettigheter, er det avgjørende at de allerede før de søker, kjenner til hvilken utdanningsinstitusjon de søker til og senere blir tatt opp på. Det må i tillegg være tydelig for studentene hvor de skal henvende seg når det gjelder for eksempel å klage på eksamen og søke permisjon. Universitetene og høyskolene må ta et aktivt ansvar for å sikre at de enkelt kan få kontakt med studentene uten å gå via samarbeidspartner, og at studentene til enhver tid får den informasjonen de har krav på.

4.2 NOKUTs erfaringer med tilsynet og utvikling av ny studietilsynsforskrift gjeldende fra 2017

Gjennom tilsynet har NOKUT fått informasjon om at kravet til hovedstilling ved institusjonen i enkelte tilfeller kan være vanskelig å oppfylle i korte studier. NOKUT mener det er viktig å beholde kravet, blant annet for å sikre god forankring av korte studier i fagmiljøet ved UH-institusjonen.

Utfordringen oppstår når et eksternt fagmiljø har spisskompetanse innenfor områder som det hverken er mulig eller hensiktsmessig å ha på institusjonene, men som det samtidig er viktig at det tilbys utdanning i. I lange studier som gradsstudier er det vanligvis uproblematisk å inkludere slike områder som en del av utdanningen og fortsatt oppfylle kravet om minst 50 prosent i hovedstilling. I tilfeller hvor denne typen utdanning gis som en kortere videreutdanning, kan imidlertid kravet være til hinder for å kunne tilby en slik utdanning. Eksempler på dette er korte videreutdanninger innenfor helsesektoren, hvor kompetansen og forskningen i enkelte små områder av medisin-/helsefaget primært finnes på sykehusene. Dette har medført en endring i studietilsynsforskriften som ble vedtatt i februar 2017. Den inneholder nå en unntaksbestemmelse som gir utvidet mulighet for samarbeid med eksterne aktører for studier med omfang på 30 studiepoeng eller mindre, forutsatt at samarbeidsparten «driver forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid eller faglig utviklingsarbeid på nivå med institusjonens eget fagmiljø». Dette er nå inkludert i § 2-4 i studietilsynsforskriften:

Kravet til hovedstilling i § 2-3 (4) første punktum kan fravikes for studietilbud med omfang på 30 studiepoeng eller mindre dersom det gis i samarbeid med eksterne miljøer som driver forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid eller faglig utviklingsarbeid på nivå med institusjonens eget fagmiljø. Institusjonen må ha et eget fagmiljø innenfor studietilbudets fagområde eller i tilstøtende fagområde og ha et helhetlig ansvar for studietilbudet.

Siden bestemmelsen er ny, er det fremdeles lite presedens på dette området. Vi oppfordrer derfor institusjoner som er usikre på om unntaksbestemmelsen kan benyttes, til å ta kontakt med NOKUT.

I tillegg inneholder den nye studietilsynsforskriften en del nye krav til fagmiljø som ikke er utarbeidet med tanke på samarbeidsstudier, men som kan ha en positiv betydning for den faglige forankringen av disse studiene. Blant annet skal alle studietilbud ha en tydelig faglig ledelse med et definert ansvar for kvalitetssikring- og utvikling av studiet (§ 2-3 (3)). Bestemmelsen er med på å legge føringer for en tydelig faglig forankring av samarbeidsstudiene ved den høyere utdanningsinstitusjonen. I tillegg stiller forskriften krav om at fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal ha relevant utdanningsfaglig kompetanse (§ 2-3 (2)).

Den nye studietilsynsforskriften stiller også tydelig krav om at informasjon om studietilbudet skal være korrekt, vise studiets innhold, oppbygging og progresjon samt muligheter for studentutveksling (§ 2-1 (2)). Særlig viktig for samarbeidsstudier er markedsføringen og kommunikasjonen med studentene på disse studiene, som tidligere nevnt.